

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Kommunalbericht 2021

Kiel, 16. März 2021



Kommunalbericht 2021

des

Landesrechnungshofs

Schleswig-Holstein

Kiel, 16. März 2021

Impressum

Herausgeber:

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905
Fax: 0431 988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

Druck:

Firma
Schmidt & Klaunig
Ringstraße 19
24114 Kiel

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Vorbemerkungen	9
2. Kommunalprüfung in Schleswig-Holstein	11
3. Finanzlage der Kommunen - Corona-Pandemie beendet den Aufschwung	13
4. Ergebnisse der vergleichenden Prüfung der Mittelstädte Ahrensburg, Bad Oldesloe, Bad Schwartau und Kaltenkirchen	31
4.1 Finanzielle Lage	32
4.2 Forderungsmanagement	39
4.3 Geplante Investitionen müssen realisiert werden	48
4.4 Berichtswesen steckt noch in den Kinderschuhen	54
4.5 Kostenfaktor Krankenstand - ein unbequemes Thema	60
4.6 Keine Zeit für Gleichstellung?	67
4.7 Personalangelegenheiten	73
4.8 Kostenrechnende Einrichtungen	79
4.9 Straßenbaubeiträge	86
5. Schuldenmanagement	96
6. Gebührenkalkulation in der Abfallwirtschaft	105
7. Kooperation bei der Abwasserbeseitigung	110
8. Ambitionierte Klimaschutzziele - Es geht nicht ohne die Kommunen	116
9. „Straßenbau auf schlechtem Grund: War der Kreis Nordfriesland ein geeigneter Bauherr?“	127
10. Vom Verkehrsplan zum Klimaschutz	139
11. Wie verkehrssicher sind Schleswig-Holsteins Städte?	149
12. Ausblick	159

Abkürzungsverzeichnis

a. F.	alte Fassung
Abs.	Absatz
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
Az.	Aktenzeichen
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
Energiewendeministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
EVU	Energieversorgungsunternehmen
Ew	Einwohner
EWKG	Energiewende- und Klimaschutzgesetz
ff.	fortfolgende
FiFo	Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln
GemHVO-Doppik	Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik
GemHVO-Kameral	Gemeindehaushaltsverordnung-Kameral
GG	Grundgesetz
GkZ	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
GO	Gemeindeordnung
GstG	Gesetz zur Gleichstellung der Frauen im öffentlichen Dienst (Gleichstellungsgesetz)
GVFG-SH	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz Schleswig-Holstein
GVOBI Schl.-H.	Gesetz- und Ordnungsblatt Schleswig-Holstein
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
Innenministerium	Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung
kommunale Landesverbände	Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände
LAbfWG	Landesabfallwirtschaftsgesetz

LAP	Lärmaktionsplan
LBV.SH	Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein
LRH	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
LVerfG	Landesverfassungsgericht
LWG	Landeswassergesetz
KAG	Kommunalabgabengesetz
KDU	Kosten der Unterkunft und Heizung
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Ver- waltungsmanagement
KPG	Kommunalprüfungsgesetz
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
n. F.	neue Fassung
OU Rödemis	Ortsumgehung Rödemis
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
p. a.	per anno
SGB IX	Sozialgesetzbuch Teil IX - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinde- rungen
StGB	Strafgesetzbuch
StrWG	Straßen- und Wegegesetz
Tz.	Textziffer
VEP	Verkehrsentwicklungsplan
Verkehrsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bau- wesen
WBW	Wiederbeschaffungszeitwert
z. T.	zum Teil

Abbildungsverzeichnis

	Seite
Abbildung 1: Bruttoinlandsprodukt- Veränderung ggü. Vorjahr	14
Abbildung 2: Einnahmen der Kommunen aus Finanzausgleich und Steuern	15
Abbildung 3: Entwicklung der kommunalen Ausgaben und Einnahmen	16
Abbildung 4: Aufgelaufene Defizite	19
Abbildung 5: Entwicklung der Gesamtverschuldung der kommunalen Kernhaushalte	20
Abbildung 6: Ergebnisse aus der Steuerschätzung	24
Abbildung 7: Einzahlungen aus Steuern und ähnlichen Abgaben	34
Abbildung 8: Entwicklung Netto-Gewerbesteuer und Gemeinschaftssteuern	35
Abbildung 9: Steigerung der bereinigten Auszahlungen	35
Abbildung 10: Verlustausgleichszahlungen	36
Abbildung 11: Investive Baumaßnahmen in Mio. €	50
Abbildung 12: Umsetzungsquote in Prozent	50
Abbildung 13: Berichtswesen	55
Abbildung 14: Krankenstand 2016	61
Abbildung 15: Krankenstand 2016 - Kernbereiche Verwaltung	63
Abbildung 16: Gleichstellung in Kommunen	71
Abbildung 17: Straßenbaubeiträge - Neue Rechtslage seit 26.01.2018	87
Abbildung 18: Haushaltsgrundsätze	88
Abbildung 19: Controlling-Regelkreis "Straßenbaumanagement"	91
Abbildung 20: Beteiligten der Bürger	92
Abbildung 21: Checkliste "Regelmäßige Satzungskontrolle"	94
Abbildung 22: Entwicklung der Schulden inkl. Kassenkredite der Gemeinden und Gemeindeverbände	96
Abbildung 23: Entwicklung der Zinsausgaben aller Gemeinden und Gemeindeverbände	97
Abbildung 24: Kassenkredite der Kreise zum 31.12.	100
Abbildung 25: Bilanzbild: Ungerechtfertigter Wertausgleich	113
Abbildung 26: Verteilung der CO ₂ -Äquivalente des Landes	119
Abbildung 27: Akteure im kommunalen Klimaschutz	121
Abbildung 28: Schadensbild im Bereich der Beton-Säulen (April 2015)	136
Abbildung 29: Unfallstatistik für die kreisfreien Städte 2013 bis 2019 - Säulendiagramm	151
Abbildung 30: Unfallstatistik für die kreisfreien Städte 2013 bis 2019 - Liniendiagramm	151
Abbildung 31: Unfallstatistik für die übrigen Städte 2013 bis 2019 - Säulendiagramm	152
Abbildung 32: Unfallstatistik für die übrigen Städte 2013 bis 2019 - Liniendiagramm	152

Tabellenverzeichnis

	Seite
Tabelle 1: Kompensation der prognostizierten Einnahmeausfälle	26
Tabelle 2: Überblick Bauunterhaltungsmittel in Mio. €	37
Tabelle 3: Durchschnittliche offene Forderungen je Einwohner/Jahr	41
Tabelle 4: Anteil durchschnittlicher Forderungen an den durchschnittlichen Einnahmen	41
Tabelle 5: Anteil durchschnittlicher Forderungen an der Liquidität	42
Tabelle 6: Entwicklung der Forderungen, Einwohnerzahlen und Liquidität 2012 bis 2016	43
Tabelle 7: Höchster Wert der Umsetzungsquote aller geprüften Kommunen 2013 - 2017 in Prozent	51
Tabelle 8: Investive Mittel für Baumaßnahmen im Vergleich	51
Tabelle 9: Kennzahlen krankheitsbedingten Aufwands (Gesamtverwaltung)	62
Tabelle 10: Kennzahlen krankheitsbedingter Fehlzeiten (Gesamtverwaltung)	63
Tabelle 11: Vergleich personeller und sächlicher Ausstattung	68
Tabelle 12: Frauenanteil in verantwortlichen Positionen in %	70
Tabelle 13: Planstellen 2014 bis 2016 im Vergleich	74
Tabelle 14: Personalaufwand 2016 im Vergleich	75
Tabelle 15: Kosten der Bezügeabrechnung 2016 im Vergleich	77
Tabelle 16: Beurteilungsgrundlagen im Vergleich	78
Tabelle 17: Klimapolitische Ziele der Landesregierung	118
Tabelle 18: Vergleich Ausschreibung und Abrechnung Los 1, netto	134
Tabelle 19: Vergleich Ausschreibung und Abrechnung Los 2, netto	135

1. Vorbemerkungen

Der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (LRH) hat nicht nur innerhalb der Landesverwaltung, sondern auch im Kommunalbereich einen umfassenden gesetzlichen Prüfauftrag.¹

Der Kommunalbericht 2021 identifiziert kommunale Problembereiche und zeigt erfolgversprechende, praktisch erprobte Wege zu optimiertem Verwaltungshandeln auf. Dabei will der LRH nicht nur retrospektiv auf die wesentlichen Prüfungserkenntnisse der letzten Jahre blicken, sondern auch der aktuellen Situation Rechnung tragen.

Die Corona-Pandemie stellt seit März 2020 die Kommunen vor ganz neue Herausforderungen. Sie müssen schnell und flexibel agieren, um allen pandemischen Belangen gerecht zu werden. Bereits jetzt zeigt sich, dass die Pandemie deutliche finanzielle Spuren hinterlassen wird. Während sich die Finanzsituation der Kommunen bis 2019 noch erfreulich entwickelte, beendete Corona 2020 diesen positiven Trend. Steuerausfälle, höhere Sozial- und Betreuungsleistungen werden zwar von Bund und Land erheblich kompensiert. Ob diese unterstützenden Maßnahmen ausreichend sind, bleibt abzuwarten. Im Kapitel zur Finanzlage der Kommunen geht der LRH auf diese Aspekte ein.

Es bleibt zu befürchten, dass bisherige Problemlagen, wie das Bemühen um den Erhalt der kommunalen Innenfinanzierungskraft oder den Abbau von Investitionsstaus, künftig noch stärker zu Tage treten.

Um die aktuelle Situation zu bewältigen und Freiräume für die Zukunft zu erhalten oder zu schaffen, gilt es umso mehr, die Konsolidierungsmöglichkeiten, die bereits vor der Pandemie bestanden und weiterhin bestehen, konsequent zu nutzen. Gerade defizitäre Kommunen können so Handlungsspielräume zurückgewinnen.

Das empfohlene Vorgehen richtet sich nicht nur an die geprüften Kommunen. Es soll alle Kommunen anregen, örtliche Gegebenheiten zu hinterfragen und Ansporn sein, Verwaltung zukunftsweisend zu gestalten. Kommunale Akteure können die Erkenntnisse für eigenes Handeln nutzen.

¹ Artikel 64 Abs. 2 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (LV) in der Fassung vom 02.12.2014, GVOBl. Schl.-H. S. 344, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.12.2016, GVOBl. Schl.-H. S. 1008, § 2 Abs. 2 Gesetz über den Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (LRH-G) vom 02.01.1991, GVOBl. Schl.-H. S. 3, zuletzt geändert durch Gesetz vom 25.02.2011, GVOBl. Schl.-H. S. 71, Gesetz über die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften und die Jahresabschlussprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe (Kommunalprüfungsgesetz - KPG -), Neufassung vom 28.02.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 129, zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.06.2020, GVOBl. Schl.-H. S. 364.

Der 9. Kommunalbericht¹ enthält ausgewählte Schwerpunktthemen, u. a. zur kommunalen Finanzlage einschließlich Finanzausgleichsgesetz, zu Organisation, Personalwirtschaft, Berichtswesen und Straßenbaubeiträgen. Eingeflossen sind zudem Erkenntnisse der Querschnittsprüfungen „Kommunales Schuldenmanagement“, „Kooperation bei der Abwasserbeseitigung“, „Gebührenkalkulation in der Abfallwirtschaft“ und zum kommunalen Klimaschutz.

Dem Innenministerium² als oberster Kommunalaufsichtsbehörde und den kommunalen Landesverbänden lag der Kommunalberichts-Entwurf vor. Soweit Hinweise zu einzelnen Themen gegeben wurden, wurden diese aufgegriffen.

¹ Redaktioneller Hinweis: Zur besseren Lesbarkeit wurde darauf verzichtet, die weibliche und die männliche Bezeichnung zu verwenden (z.B. Bürgermeisterin und Bürgermeister). Mit dem männlichen Begriff sind die weibliche und die männliche Person gemeint.

² Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein.

2. Kommunalprüfung in Schleswig-Holstein

Neben seiner Zuständigkeit für die Landesverwaltung hat der LRH nach der Landesverfassung¹ i. V. m. dem Gesetz über den Landesrechnungshof Schleswig-Holstein² auch im kommunalen Bereich einen umfassenden Prüfungsauftrag.

2.1 Wer prüft was in den Kommunen?

Gesetzliche Grundlage für die Kommunalprüfung ist das Kommunalprüfungsgesetz (KPG)³. Der LRH prüft überörtlich die Kreise und die Städte mit mehr als 20.000 Einwohnern. Daneben prüft er überörtlich auch die Zweckverbände, die der Aufsicht des Innenministeriums unterstehen.⁴ Zudem überwacht der LRH die Haushalts- und Wirtschaftsführung aller kommunalen Körperschaften durch Querschnittsprüfungen. Dabei wird in mehreren kommunalen Körperschaften ein Aufgabenbereich oder sachlicher Schwerpunkt geprüft.⁵

Zuständig ist der LRH ferner für die Jahresabschlussprüfung der nach KPG prüfungspflichtigen Einrichtungen.⁶ Aktuell sind dies über 200 Eigenbetriebe, Anstalten und kleine Kapitalgesellschaften. Der LRH beauftragt die Wirtschaftsprüfer oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, nimmt an Schlussbesprechungen teil und wertet die Prüfungsberichte aus.⁷ Außerdem beobachtet er mehr als 170 kommunale Gesellschaften, die nach Handelsgesetzbuch oder Energiewirtschaftsgesetz geprüft werden. Dabei wird auch untersucht, ob die ausgegliederten Einheiten sachgerecht gesteuert und kontrolliert werden.

Die Landräte führen Querschnitts-, überörtliche sowie Jahresabschlussprüfungen nach KPG bei kommunalen Körperschaften durch, die ihrer Kommunalaufsicht unterstehen. Diese Aufgabe nehmen die Rechnungsprüfungsämter der Kreise als Gemeindeprüfungsämter wahr.

¹ Vgl. Artikel 64 Abs. 2 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (LV) in der Fassung vom 02.12.2014, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.12.2016, GVOBl. Schl.-H. S. 1008.

² Vgl. § 2 Abs. 2 Gesetz über den Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (LRH-G) vom 02.01.1991, GVOBl. Schl.-H. S. 3, zuletzt geändert durch Gesetz vom 25.02.2011, GVOBl. Schl.-H. S. 71.

³ Gesetz über die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften und die Jahresabschlussprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe (Kommunalprüfungsgesetz - KPG -), Neufassung vom 28.02.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 129, zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.06.2020, GVOBl. Schl.-H. S. 364.

⁴ Vgl. § 2 KPG.

⁵ Vgl. § 5 a Abs. 1 KPG.

⁶ Vgl. § 8 Abs. 1 KPG.

⁷ Vgl. §§ 8 ff. KPG.

Im Übrigen sind diese für die örtliche Prüfung ihrer Kreise zuständig.¹

Örtliche Prüfungen werden zudem durch die Rechnungsprüfungsämter der Städte über 20.000 Einwohner durchgeführt.²

2.2 Prüfungen des Landesrechnungshofs sind in die Zukunft gerichtet

Der LRH stellt auch weiterhin den Beratungsaspekt in den Vordergrund seiner Arbeit. So werden den Kommunen bei den überörtlichen Prüfungen möglichst schon während der Gespräche vor Ort Hinweise und Anregungen gegeben. Sie können zügig umgesetzt werden und das Verwaltungshandeln verbessern. Bei Querschnittsprüfungen beschränkt sich der LRH ebenfalls nicht darauf, Fehlentwicklungen aufzudecken. Das Ziel auch hier: Die Kommunen sollen durch die Vorschläge ihre Aufgaben besser und wirtschaftlicher erfüllen können. Der beratenden Tätigkeit misst der LRH besondere Bedeutung zu. Ihre Wirkung ist teilweise höher einzuschätzen, als dies bei Anregungen und konstruktiver Kritik im gesetzlichen Prüfungsverfahren der Fall ist.

Auch außerhalb der eigentlichen Prüfungsverfahren hat sich ein reger Gedankenaustausch entwickelt. Zu den kommunalen Landesverbänden sowie dem Innenministerium als oberster Kommunalaufsichtsbehörde bestehen vielfältige Kontakte. Mit den Prüfungsämtern der Kreise und Städte steht der LRH in ständigem Austausch.

¹ Vgl. § 57 Kreisordnung für Schleswig-Holstein (Kreisordnung - KrO) vom 28.02.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 94, zuletzt geändert durch Gesetz vom 07.09.2020, GVOBl. Schl.-H. S. 514 i. V. m. § 114 Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (GO) vom 28.02.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 57, zuletzt geändert durch Gesetz vom 07.09.2020, GVOBl. Schl.-H. S. 514.

² Vgl. § 114 GO.

3. Finanzlage der Kommunen - Corona-Pandemie beendet den Aufschwung

Die Finanzsituation der Kommunen hat sich bis 2019 erfreulich entwickelt. Hauptgründe hierfür waren eine robuste Konjunkturentwicklung und eine anhaltende Niedrigzinsphase. Soweit unmittelbar nach der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 Defizite aufgelaufen waren, konnten diese erheblich abgebaut werden. Hierzu beigetragen hat das 2012 eingeführte Instrument der Konsolidierungshilfe.

Die kommunale Gesamtverschuldung stagnierte in den vergangenen Jahren. Diese positive Entwicklung resultierte aus rückläufigen Defiziten und damit abnehmenden Kassenkreditbeständen einerseits und zusätzlichen Investitionskrediten für die Aufrechterhaltung und Erweiterung der kommunalen Infrastruktur andererseits.

Mit dem Ausbruch der Corona-Pandemie im Februar 2020 hat die langjährig positive Entwicklung der kommunalen Finanzen ein abruptes Ende genommen. Die von Regierung und Politik zum Schutz der Bevölkerung ergriffenen Maßnahmen haben gravierende Auswirkungen auf die Gesellschaft und die Wirtschaft und damit schließlich auf die öffentlichen Finanzen. Das neue Gleichgewicht nach bzw. mit Corona ist noch nicht abzusehen. Es wird sich aber zumindest in Teilbereichen erheblich von der Zeit vor Corona unterscheiden.

In dieser Übergangssituation müssen die Kommunen den Spagat zwischen vorsichtiger Haushaltspolitik und nachhaltiger Aufgabenerfüllung meistern. Die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und finanziellen Reaktionen auf den eingetretenen "Strukturbruch" werden vielerlei Nejustierungen erforderlich machen. Dies gilt sowohl zwischen bereits vorhandenen und neu hinzukommenden Aufgabenstellungen als auch generell im Verhältnis zur verbliebenen finanziellen Leistungsfähigkeit.

Ausgehend von den Beurteilungen im Kommunalbericht 2016, hat sich die gute konjunkturelle Lage bis 2019 fortgesetzt. Wie alle übrigen öffentlichen Aufgabenträger konnten auch die Kommunen hiervon finanzwirtschaftlich profitieren. Die kommunalen Einnahmen sind weiter gestiegen, die anstehenden Herausforderungen aus Aufgabenbereichen, wie beispielsweise Digitalisierung, Ganztagsbetreuung, Kita-Finanzierung sowie Erhalt und

Ausbau der kommunalen Infrastruktur konnten angegangen werden und die Gesamtverschuldung stagnierte.

Diese langanhaltende positive Entwicklung wurde durch die Corona-Pandemie jäh unterbrochen. Die Pandemie hat weltweit einen makroökonomischen Schock ausgelöst, dessen langfristige Auswirkungen auf die Produktion, den Handel sowie den Wohlstand und die öffentlichen Finanzen der Länder noch nicht absehbar sind. Immer wieder ist zu lesen, dass die Corona-Pandemie bereits zuvor existierende Problemlagen, die durch die gute Konjunktur überdeckt waren, wie durch ein Brennglas sichtbar machte. Eines dieser Probleme wird sicherlich die Staatsverschuldung sein, die sich durch die ergriffenen und durch „Notkredite“ finanzierten Corona-Maßnahmen Ende 2020 bereits deutlich erhöht hat.

Um die durch die Corona-Pandemie ausgelöste abrupte Änderung der Rahmenbedingungen zu verdeutlichen, finden sich im Folgenden zunächst Ausführungen zu den Entwicklungen bis Ende 2019. Anschließend wird in Tz. 3.6 auf die in 2020 eingetretenen und für die folgenden Jahre prognostizierten Auswirkungen aufgrund der Pandemie eingegangen.

3.1 Konjunktur als Gradmesser

Die kommunale Finanzsituation ist von vielen Einzelfaktoren abhängig. Hierzu zählen u. a. die Lage im Raum, die Bevölkerungsentwicklung, die Steuereinnahmen und, gewissermaßen als Grundlage all dessen, die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Als Gradmesser der Konjunktur dient das reale Bruttoinlandsprodukt. Dieses hat sich seit dem Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008 prozentual wie folgt verändert.

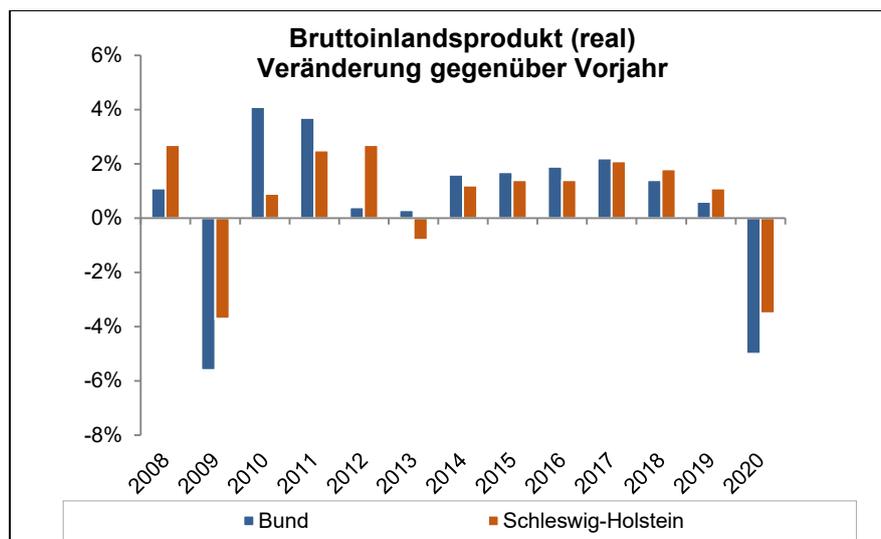


Abbildung 1: Bruttoinlandsprodukt- Veränderung gegenüber Vorjahr

Quelle: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (Statistik informiert: Bruttoinlandsprodukt in Schleswig-Holstein)

Die Grafik lässt sehr gut die strukturellen Brüche in den Jahren 2009 und 2020 erkennen. Dagegen war die Zeit nach Überwindung der Finanz- und Wirtschaftskrise durch eine relativ kontinuierliche Wirtschaftsentwicklung geprägt. Im Vergleich zum bundesweiten Durchschnitt hat sich sowohl die Finanz- und Wirtschaftskrise als auch die Corona-Pandemie in Schleswig-Holstein in geringerem Umfang ausgewirkt als im Bund. Dies liegt vor allem an der in Schleswig-Holstein vom Bundesdurchschnitt abweichenden mittelständisch geprägten Wirtschaftsstruktur.

3.2 Kommunale Einnahmen bis zur Corona-Pandemie weiter gestiegen

Nach dem seinerzeitigen Rückgang infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise sind die Einnahmen der schleswig-holsteinischen Kommunen aus Finanzausgleich und Steuern in den vergangenen Jahren konjunkturbedingt deutlich gestiegen.

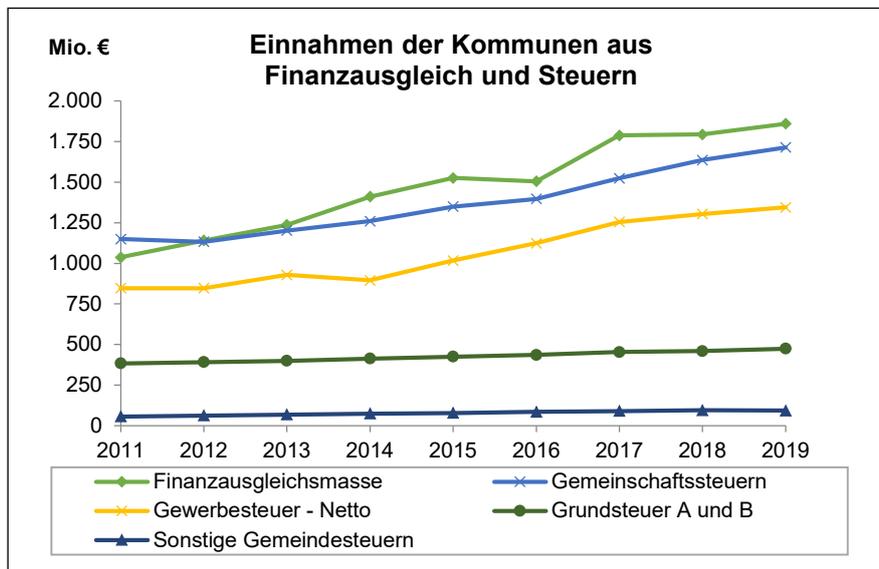


Abbildung 2: Einnahmen der Kommunen aus Finanzausgleich und Steuern

Quelle: Bericht des Ministeriums für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein zur Finanzsituation der Kommunen in Schleswig-Holstein, Stand 19.06.2020, Anlage 1, Seite 1

Während die Grundsteuern A und B sowie die sonstigen Gemeindesteuern in den Jahren ein fast gleichbleibendes Niveau aufwiesen, stiegen alle anderen Einnahmen deutlich an. Dabei entwickelten sich auch die Netto-Gewerbesteuereinnahmen sehr positiv. Die Kommunen konnten von 2011 (847 Mio. €) bis 2019 (1.344 Mio. €) einen Zuwachs von 497 Mio. € bzw. um knapp 60 % verzeichnen.

Auch die Finanzausgleichsmasse, von der vor allem die steuerschwächeren Kommunen profitieren, ist in den vergangenen Jahren deutlich angewachsen. Von 2011 (1.037,5 Mio. €) bis zum Jahr 2019 (1.859,8 Mio. €) ist ein Zuwachs von 822 Mio. € und damit um über 80 % zu verzeichnen.

Angesichts „normaler“ Wachstumsraten bei den Ausgaben (Inflationsrate, Tarifsteigerungen) und rückläufiger Kapitalmarktzinsen kann diese Entwicklung als sehr erfreulich bezeichnet werden (vgl. hierzu auch die weiteren Textabschnitte).

Aus Sicht der **kommunalen Landesverbände** müsse in diesem Zusammenhang gesehen werden, dass sich der Einnahmezuwachs aus einer Talsohle heraus vollzogen habe.

3.3 Kommunale Ausgaben

Natürlich stehen den steigenden Einnahmen im Regelfall auch immer steigende Ausgaben gegenüber. Für die Bewertung der Finanzsituation kommt es deshalb auf die Ausgangslage und auf den Saldo beider Entwicklungen an.

Erkennbar werden diese Zusammenhänge beispielsweise an der Gegenüberstellung der Zeitreihen der bereinigten Ausgaben und der bereinigten Einnahmen in der Definition der vierteljährlichen Kassenstatistik.

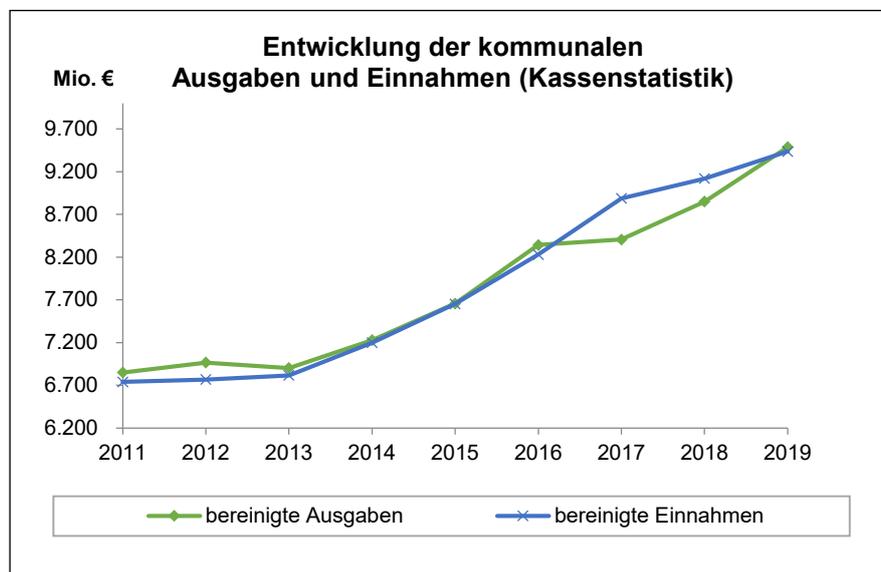


Abbildung 3: Entwicklung der kommunalen Ausgaben und Einnahmen

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2, Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts

Die Jahre nach der Finanz- und Wirtschaftskrise zeigen - über alle Kommunen aggregiert - höhere bereinigte Ausgaben der Kommunen als bereinigte Einnahmen. Dies ist die Zeit, in der viele schleswig-holsteinische Kommunen unausgeglichene Haushalte zu verzeichnen hatten und entsprechend

Kassenkredite aufgelaufen sind. Anschließend finden sich Jahre, in denen die Einnahmen und Ausgaben weitgehend im Lot waren (Stichwort: Haushaltsausgleich). Gegen Ende des Betrachtungszeitraums hat es sogar Jahre mit einem positiven Finanzierungssaldo gegeben. Dies galt nicht nur für die Kommunen, sondern auch für den Bund und das Land, die jährlich von erheblichen Haushaltsüberschüssen berichten konnten.

Die komfortable Finanzlage barg für besonders liquide Kommunen auch erhöhte Risiken, wie sich aktuell zeigt. Für liquide Überschüsse auf gemeindlichen Konten wurden zunehmend Verwarentgelte fällig. Um diese möglichst zu vermeiden, wurde nach aussichtsreicheren Festgeldanlagen gesucht. Diese fanden zwei schleswig-holsteinische Kommunen bei der Greensill-Bank. Die angelegten Beträge belaufen sich auf 17 Mio. € bzw. auf 3 Mio. € und drohen eventuell vollständig auszufallen. Der LRH mahnt an, bei jeder Geldanlage die gebotene Sorgfalt walten zu lassen, erst recht in dieser Größenordnung. Auch besonders gute finanzielle Rahmenbedingungen dürfen nicht zu unbedachtem Handeln führen.

Da die strukturelle Finanzsituation der Kommunen allerdings sehr heterogen ist, haben einige Kommunen selbst bei den zuletzt sehr guten Rahmenbedingungen (noch) Finanzprobleme. Dies ist beispielsweise zu erkennen, wenn man die aufgelaufenen Defizite innerhalb der Kommunalgruppen betrachtet (vgl. Tz. 3.4).

Darüber hinaus existieren in vielen Kommunen auch sog. Infrastrukturschulden. Laut KfW-Kommunalpanel 2020¹ bestanden in den bundesdeutschen Kommunen wahrgenommene Investitionsrückstände von 147 Mrd. € besonders in den Bereichen Straßen und Schulen.

Hinsichtlich des Investitionsstaus bei den Straßen wird dieser Umstand durch Feststellungen aus den letzten überörtlichen Prüfungen des LRH erhärtet, auch wenn die Erkenntnisse bisher nur aus 6 geprüften Mittelstädten vorliegen. So konnte festgestellt werden, dass der Anlagenabnutzungsgrad der Bilanzposition „Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen“ sich im Bereich von 62 bis 82 % bewegte. Damit lag der bilanzielle Reinvestitionsbedarf der 6 Städte am Ende des jeweiligen Prüfungszeitraums bei zusammen 360 Mio. €. Den aktuellen und tatsächlichen Sanierungsbedarf für die nächsten Jahre konnte keine der 6 Städte beziffern.

¹ KfW Bankengruppe, KfW-Kommunalpanel 2020 vom Juni 2020.

Für die Beurteilung der Finanzsituation der Kommunen bzw. einer konkreten Kommune ist also eine Betrachtung der Einnahmen und Ausgaben nicht hinreichend. Andere Kennzahlen müssen hinzutreten.

3.4 **Gradmesser aufgelaufene Defizite**

Aus konjunkturellen Gründen stagnierende bzw. sogar sinkende Einnahmen bei gleichzeitig steigendem Ausgabenbedarf können dazu führen, dass Kommunen ggf. ihre Haushalte nicht mehr ausgleichen können. Defizite entstehen bzw. laufen weiter auf. Der häufigste Grund hierfür liegt in dem Zusammentreffen einer unterdurchschnittlichen Steuerkraft bei gleichzeitig überproportionaler Ausgabenintensität in kostenintensiven Aufgabenbereichen. Letzteres kann insbesondere eintreten, wenn aufgrund sozioökonomischer Zusammenhänge die Fallzahlen in einer strukturschwachen Kommune deutlich über den landesweiten Durchschnittswerten liegen. Eine Phase auflaufender Defizite lag zuletzt in den Jahren nach der Finanz- und Wirtschaftskrise vor. Weil derart betroffene Kommunen bereits in „normalen“ Jahren Schwierigkeiten mit dem Haushaltsausgleich bekommen können, ist der spätere Abbau von in „schlechten“ Zeiten aufgelaufenen Defiziten, wenn überhaupt höchstens in den „guten“ Jahren möglich.

Wie die langjährige Erfahrung zeigt, sind diese außergewöhnlichen Phasen aber nie von langer Dauer. Aufgrund dieses Erkenntnis hilft das Land besonders betroffenen Kommunen seit 2012 mit der sog. Konsolidierungshilfe auf Basis von § 11 Finanzausgleichsgesetz¹. Neben der guten Entwicklung von Konjunktur und Steuereinnahmen haben auch diese Konsolidierungshilfen zu einem deutlichen Abbau der aufgelaufenen Defizite in den vergangenen Jahren beigetragen.

Nach den Erkenntnissen des Ministeriums für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung (Innenministerium) konnten die Kreise aufgelaufene Defizite fast vollständig abbauen. Den kreisfreien Städten gelang es erst ab 2015, diese Defizite abzubauen. Bei den kreisangehörigen Städten, die der Aufsicht des Innenministeriums unterliegen, zeigt sich ein insgesamt heterogenes Bild.

¹ Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz - FAG), veröffentlicht als Art. 1 des Gesetzes zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs vom 12.11.2020 (GVObI. Schl.-H. S. 808).

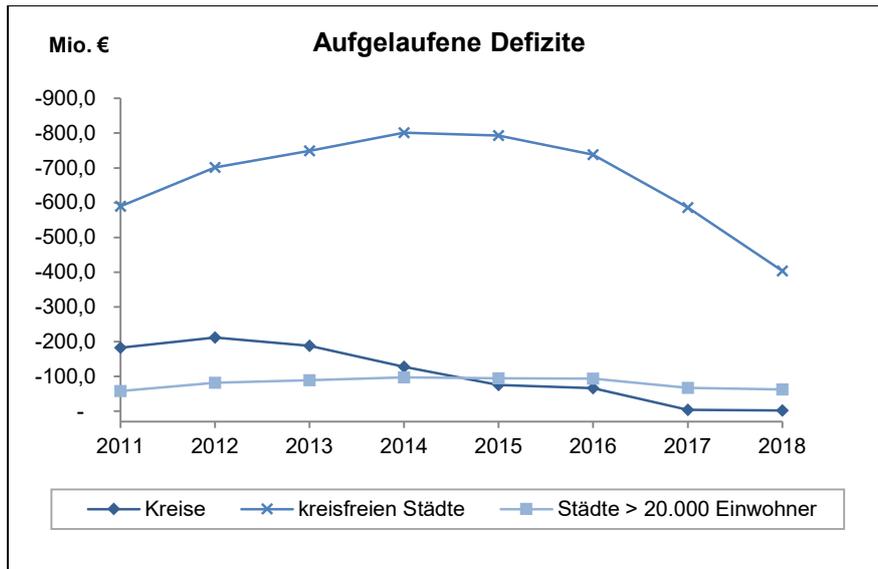


Abbildung 4: Aufgelaufene Defizite

Quelle: Bericht des Ministeriums für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein zur Finanzsituation der Kommunen in Schleswig-Holstein, Stand 19.06.2020, Anlage 2, S. 1

Während die Kreise und kreisfreien Städte ein aufgelaufenes Defizit von zusammen 771,6 Mio. € (2011) auf 406 Mio. € (2018) abbauen konnten, gelang dies den kreisangehörigen Städten nicht. Die aufgelaufenen Defizite von 57,9 Mio. € (2011) erhöhten sich leicht auf 62,9 Mio. € (2018).

Nach den bisher für einen Teil der Kommunen vorliegenden Zahlen für 2019 hat sich der Abbau der Defizite in den Kommunalgruppen fortgesetzt. Wie heterogen sich dabei die Finanzlage innerhalb der Kommunalgruppen darstellt, zeigt erst ein Blick in die einzelne Kommune. Für die Kommunalgruppe der kreisfreien Städte konnte das Gesamtdefizit abgebaut werden. Für die Stadt Flensburg trifft dies nicht zu. Betrug das aufgelaufene Defizit 2011 noch 57 Mio. € stieg es 2018 auf 69,1 Mio. € an. Ebenso bei der Stadt Geesthacht für die Kommunalgruppe der kreisangehörigen Städte über 20.000 Einwohner. Lag hier das aufgelaufene Defizit 2011 noch bei 7,9 Mio. € stieg es 2018 auf 18,9 Mio. €.

Dies zeigt, dass es trotz guter Rahmenbedingungen nicht nur gutsituierte Kommunen gibt. So können z. B. die Veräußerung oder der Wegzug eines örtlichen Unternehmens oder auch ein kontinuierlicher Einwohnerverlust erhebliche finanzielle Auswirkungen bei der Gewerbesteuer bzw. beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und beim Finanzausgleich haben.

3.5 Entwicklung der Verschuldung

Außergewöhnliche Ereignisse wie die Finanz- und Wirtschaftskrise und jetzt die voraussichtlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie wirken sich

unmittelbar auf die kommunale Einnahmesituation aus. Mittelfristig sind sie an der Gesamtschuldenentwicklung ablesbar. Denn auch finanziell besser ausgestattete Kommunen sind in Zeiten rückläufiger Einnahmen gezwungen, erforderliche bzw. konjunkturell erwünschte Investitionen vermehrt durch Kredite zu finanzieren.

Damit erfolgt nach einem außergewöhnlichen Ereignis zunächst ein deutlicher Anstieg der Gesamtverschuldung, der sowohl aus den Kassenkrediten als auch den Investitionskrediten resultiert. Anschließend setzt sich die Verschuldung aus dem einsetzenden Abbau der Kassenkreditverbindlichkeiten einerseits und den weiterhin erforderlichen Investitionskrediten andererseits zusammen.

In der Kassenstatistik werden nach den Vorgaben der Statistik seit 2016 u.a. die Finanzbeziehungen zwischen Ämtern und den amtsangehörigen Gemeinden berücksichtigt (sog. Cash-Pooling¹). Liquide Mittel der amtsangehörigen Gemeinden wurden in den Jahren 2016 bis 2018 bei den Ämtern statistisch als Kassenkredite ausgewiesen. Intention für die Erfassung von Cash-Pooling in der Schuldenstatistik ab 2016 war, Liquiditätsbeziehungen ganzheitlich abzubilden. Bereits 2019 wurden die statistischen Vorgaben allerdings erneut geändert.

Um die Werte seit 2016 mit den Werten vor 2016 vergleichen zu können, wurden für die folgende Grafik die statistisch ausgewiesenen Kassenkredite der Jahre 2016 bis 2019 um das Cash-Pooling bereinigt.

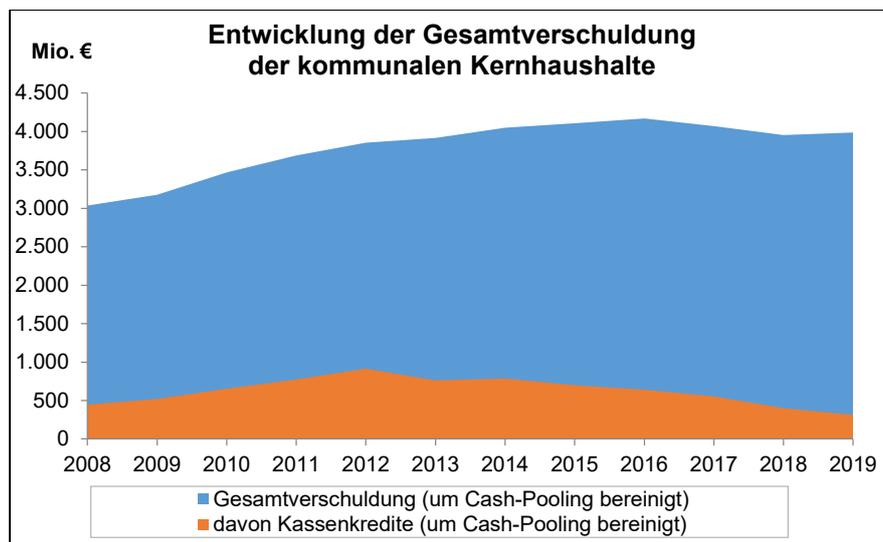


Abbildung 5: Entwicklung der Gesamtverschuldung der kommunalen Kernhaushalte

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5, Schulden der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Ländern

¹ Näheres siehe Statistisches Bundesamt, F3 - Finanzen, Merkblatt zur Erfassung von Cash-Pooling in der jährlichen Schulden- und der Finanzvermögenstatistik (zuletzt) vom 30.10.2019.

Die Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte in Schleswig-Holstein stieg in den Jahren 2008 bis 2012 zunächst deutlich an, getrieben auch vom Anstieg der Kassenkredite. Anschließend verlangsamte sich der Schuldenzuwachs bis 2016. Zwischen 2008 und 2016 erhöhten sich die kommunalen Schulden der Kernhaushalte von 3.034 Mio. € auf 4.167 Mio. € und damit um rund 37 %. In den anschließenden beiden Jahren war jeweils eine geringe Abnahme auf 3.954 Mio. € (2018) zu verzeichnen, bevor die Verschuldung der schleswig-holsteinischen Kommunen Ende 2019 wieder leicht auf 3.987 Mio. € zunahm. Diese moderate Schuldenentwicklung der letzten Jahre ist ein Indiz für die bis Ende 2019 sehr gute Einnahmesituation der Kommunen.

3.6 Alles anders: Herausforderung Corona-Pandemie

3.6.1 Ausgangslage

Zu Beginn des Jahres 2020 brach die weltweite Corona-Pandemie aus. Angesichts der Entwicklung der Infektionen in der Bundesrepublik wurden Mitte März 2020 umfangreiche Maßnahmen ergriffen, die gemeinhin mit dem Begriff „Lockdown“ beschrieben werden. Geschäfte, Schulen, Kindertagesstätten und andere öffentliche Einrichtungen wurden geschlossen und Kontakteinschränkungen wurden eingeführt.

Um die absehbaren negativen Auswirkungen auf die Wirtschaft abzumildern, ergriff die Bundesregierung vielfältige Maßnahmen. Zu nennen sind hier u. a. Liquiditätshilfen, Verbesserungen beim Kurzarbeitergeld, Neuschaffung von Fördertatbeständen aber auch rechtliche Änderungen beim Insolvenzrecht.

Zwar konnte die 1. Welle der Corona-Pandemie in Deutschland relativ gut überstanden werden, wie von den Epidemiologen befürchtet, brach jedoch im Herbst 2020 europaweit die 2. Welle der Corona-Pandemie aus. Um die drohende exponentielle Ausbreitung des Virus in der Fläche zu brechen und das Gesundheitssystem nicht zu überlasten, waren erneut gravierende, die Kontaktzahlen reduzierende Maßnahmen erforderlich. Während Schulen und Kindertagesstätten im November 2020 zunächst soweit vertretbar geöffnet blieben, wurden u. a. Gaststätten, Hotels und öffentliche Einrichtungen wie Theater und Museen erneut geschlossen. Mitte Dezember erfolgte dann der sog. harte Lockdown über den Jahreswechsel. Dieser musste entgegen den ersten Hoffnungen aufgrund des Auftretens von ansteckenderen Corona-Mutationen mehrmals verlängert werden und dauerte aufgrund einer dritten Infektionswelle bis zuletzt an.

Der Einbruch der Konjunktur infolge der Corona-Pandemie (vgl. Tz. 3.1) wirkt sich auch auf die Finanzlage der Kommunen aus, da die Steuerein-

nahmen sinken (vgl. Tz. 3.6.3). Aus dem ebenfalls resultierenden Anstieg der Arbeitslosigkeit ergeben sich nach aller Erfahrung Mehrausgaben in den diversen sozialen Sicherungssystemen. Hinzutreten sowohl eigene ausgabewirksame Maßnahmen der Kommunen als auch die Einnahmeausfälle aus monatelang geschlossenen öffentlichen Einrichtungen. Durch die skizzierte negative Entwicklung der Rahmenbedingungen muss befürchtet werden, dass bisherige Problemlagen in den kommunalen Haushalten wieder offengelegt werden und neue hinzutreten.

Auch wenn Bund und Land im Rahmen von Konjunktur- und Hilfspaketen die Kommunen finanziell erheblich unterstützen (vgl. Tz. 3.6.2), müssen auch die Kommunen ihren finanziellen Anteil zur Krisenbewältigung leisten. Dies ist Ausdruck der den Kommunen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung zugebilligten Finanzverantwortung (vgl. Tz. 3.6.4).

3.6.2 **Unterstützungsmaßnahmen von Bund und Land**

Teil der massiven Hilfen des Bundes waren gleich zu Beginn der Corona-Pandemie auch Unterstützungsmaßnahmen für die Kommunen. Neben später zugesagten diversen konkreten Einzelförderungen waren dies vor allem die deutliche Erhöhung der Kostenerstattung des Bundes bei den Kosten der Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung nach § 22 Abs. 1 SGB II (KDU-Entlastung) sowie die sog. Gewerbesteuerkompensation. Beide Stabilisierungsmaßnahmen haben ein erhebliches Volumen und für beide Maßnahmen waren Grundgesetzänderungen erforderlich.

Das Hilfsangebot des Bundes bei der Gewerbesteuerkompensation war mit der Forderung verbunden, dass sich die Länder mit einem gleich hohen Betrag an der Unterstützung ihrer Kommunen beteiligen mögen. Dies hat kein Land abgelehnt. Im Zuge der Beratungen mit den Kommunen in Schleswig-Holstein über notwendige Unterstützungsmaßnahmen und ihre Umsetzung haben Land und Kommunen im September 2020 den sog. Stabilitätspakt unterzeichnet¹. Hierin wurden u. a. die konkrete Umsetzung der Gewerbesteuerkompensation 2020, eine teilweise Landes-Einkommensteuer-Kompensation 2021 und 2022 vereinbart sowie bis dato noch strittige Punkte der zum Jahr 2021 anstehenden Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs gelöst.

¹ Stabilitätspakt zwischen dem Land und seinen Kommunen über den gemeinsamen Weg durch die Corona-Pandemie vom 16.09.2020; LT-Umdruck 19/4712.

Die erforderlichen Rechtsänderungen sind bis Ende 2020 erfolgt¹.

Im Gegensatz zu Bund und Ländern sind die Kommunen damit die einzige Ebene der öffentlichen Aufgabenträger, die (bisher) eine finanzielle Unterstützung von außen erhalten haben. Diese staatlichen Stabilisierungsmaßnahmen sind ausschließlich aus sog. Not-Kreditaufnahmen des Bundes und der Länder in noch nie dagewesener Höhe finanziert.

Die **kommunalen Landesverbände** weisen darauf hin, dass die Kommunen nicht die einzige Ebene der öffentlichen Aufgabenträger seien, die eine finanzielle Unterstützung von außen erhalten hätten. Das Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket des Bundes und spätere Maßnahmen hätten umfangreiche Finanzmittel enthalten, die direkt oder indirekt die Länder unterstützen oder sie von einer entsprechenden Unterstützung der betroffenen Einrichtungen in Länderhoheit entlasten würden (z. B. Onlinezugangsgesetz, Krankenhäuser, Regionalisierungsmittel, Neustart Kultur, Stärkung des öffentlichen Gesundheitsdienstes).

3.6.3 Prognosen aus der November-Steuerschätzung 2020

Die mit der Corona-Pandemie hinsichtlich der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung aufgetretenen Prognoseprobleme wirkten sich auch auf die Ergebnisse der - als außergewöhnlich unsicher beurteilten - Mai-Steuerschätzung 2020 aus. Aus diesem Grund wurde entschieden, als Grundlage für ein zeitnahes Bild und für die verschobenen Haushaltsplanungen 2021 ff. eine außerordentliche September-Steuerschätzung vorzunehmen. Im November 2020 erfolgte dann die übliche Herbst-Steuerschätzung.

Im Zeitablauf April bis November 2020 kann festgestellt werden, dass sich die diversen - negativen - Prognosen zur Wirtschaftsentwicklung zunehmend angleichen. Bei den 3 Steuerschätzungen des Jahres war einerseits zu erkennen, dass der Einnahmerückgang für die Jahre 2020 und 2021 zunehmend geringer als in der Mai-Steuerschätzung prognostiziert wurde. Andererseits mussten die zunächst relativ optimistischen Annahmen einer schnellen und starken Konjunkturerholung im Jahr 2021 (V-Kurve) zum Teil revidiert werden. Im folgenden Diagramm werden die regionalisierten Daten der November-Steuerschätzung im Vergleich zu den Ergebnissen der September-Steuerschätzung dargestellt.

¹ Gewerbesteuerkompensation: Art. 1 des Gesetzes zur Umsetzung des Gesetzes zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden in Folge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder (GVOBl. Schl.-H. S. 803);
Einkommensteuerkompensation: Art. 2 des Gesetzes zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs vom 12.11.2020 (GVOBl. Schl.-H. S. 808);
Kommunaler Finanzausgleich: Art. 1 des vorgenannten Gesetzes vom 12.11.2020

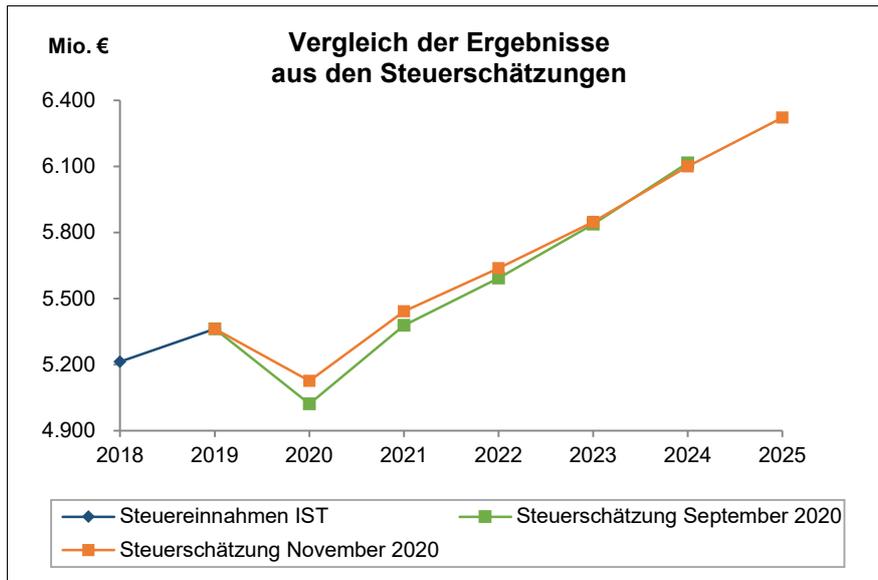


Abbildung 6: Ergebnisse aus der Steuerschätzung

Quelle: Umdruck 19/4852

Der November-Steuerschätzung wurden die gesamtwirtschaftlichen Eckwerte der Herbstprojektion 2020 der Bundesregierung zugrunde gelegt, welche insbesondere auch die erwarteten Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung abbildet. Die Bundesregierung erwartete danach für 2020 einen überaus deutlichen Rückgang des realen Bruttoinlandsprodukts um 5,5 % und im kommenden Jahr 2021 einen Anstieg von 4,4 %.

Nach der November-Steuerschätzung wurde für die Kommunen in Schleswig-Holstein für das Jahr 2020 ein Gesamtaufkommen von 5.126 Mio. € erwartet und damit 104 Mio. € mehr als noch nach der September-Steuerschätzung 2020. Gegenüber der Mai-Steuerschätzung, die lediglich von einem Gesamtaufkommen von 4.847 Mio. € ausging, steigt das erwartete Gesamtaufkommen sogar um 279 Mio. € an. Vergleicht man allerdings den o. g. November-Schätzwert 2020 (mit Corona) mit der Prognose aus der November-Steuerschätzung 2019 für 2020 (ohne Corona; 5.486 Mio. €), so erkennt man einen geschätzten Rückgang um immerhin 360 Mio. €. Berücksichtigt man zusätzlich die übliche Ausgabensteigerung und die Corona-bedingten Mehrausgaben bei den Kommunen, geht es in der Sache darum, im Jahr 2020 in etwa eine Verschlechterung der Netto-Finanzposition der schleswig-holsteinischen Kommunen in Höhe von rd. 500 Mio. € zu kompensieren. Vergleicht man die November-Schätzungen aus 2019 und 2020 für die Jahre 2021 ff., so liegt der durch die Corona-Pandemie ausgelöste langfristig wirksame jährliche Einnahmeausfall bei durchschnittlich rd. 225 Mio. € p. a.

Angesichts dieser Prognosedaten stellt sich die Frage, wie die Kommunen diese Belastung ihrer Netto-Finanzposition bewältigen können. Dies gilt umso mehr, als die November-Steuerschätzung 2020 den Mitte November 2020 beschlossenen „leichten“ und den ab Mitte Dezember 2020 umgesetzten und bis in den März 2021 geltenden „harten“ Lockdown noch nicht berücksichtigen konnte. Einerseits ist der Rückgang des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2020 um 4,9 % tatsächlich glimpflicher ausgefallen als noch für die November-Steuerschätzung prognostiziert (-5,5 %). Andererseits mussten die Bundesregierung und die Forschungsinstitute aufgrund des Lockdowns über den Jahreswechsel ihre seinerzeitigen Prognosen zur wirtschaftlichen Entwicklung für das Jahr 2021 nach unten revidieren. Statt eines Anstiegs des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2021 um die o. g. 4,4 % wurden die Prognosen Anfang 2021 auf Werte um die 3,0 % zurückgenommen. Im Februar 2021 führte dann die Ausbreitung ansteckenderer Corona-Mutationen zu neuer Verunsicherung über die weitere Entwicklung der Ansteckungszahlen und damit ggf. weiterhin erforderlicher Lockdown-Maßnahmen.

Zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses des Kommunalberichts im März 2021 war deshalb nicht abschätzbar, wie sich die Corona-Pandemie und ihre Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft weiter entwickeln werden.

Gleichwohl soll auf Basis bereits feststehender Beschlüsse und erfolgter Zahlungen aus dem Jahr 2020 ein Blick auf die Kompensationsleistungen des Bundes und des Landes für die Kommunen geworfen werden.

3.6.4 **Einnahmeausfall versus Unterstützungsmaßnahmen**

Immer, wenn ein über Jahre entstandenes Gleichgewicht von Einnahmen und Ausgaben - Stichwort: Haushaltsausgleich - durch einen plötzlichen exogenen Schock massiv gestört wird, müssen die (Haushalts-)Verantwortlichen mittelfristig einen Weg zu einem neuen Gleichgewicht finden. Dies gilt sowohl bei konjunkturbedingten Einnahmeausfällen (Beispiel: Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009) als auch bei einem plötzlichen Ausgabenanstieg (Beispiel: Flüchtlingszustrom 2015/2016). Vor einer solchen Herausforderung stehen die öffentlichen Aufgabenträger auch angesichts der Auswirkungen der Corona-Pandemie. Ähnlich wie bei der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 hat die Pandemie weltweite Konsequenzen, sodass es aufgrund der Globalisierung auch weltweit zu Anpassungen kommen wird, deren Rückkopplung in die - Export orientierte - deutsche Wirtschaft derzeit kaum abschätzbar ist.

Bund und Länder haben neben vielen Maßnahmen zur Unterstützung der Wirtschaft und der Gesellschaft auch den Kommunen Hilfen zukommen lassen. Hierin spiegelt sich die Erkenntnis wider, dass die Kommunen der wichtigste öffentliche Auftraggeber für Investitionen sind und durch ihre unmittelbare Bürgernähe in die Lage versetzt werden müssen, Corona-bedingte Auswirkungen vor Ort abzumildern. Ziel dürfte es auch sein, tausende von örtlich motivierten kommunalen „Haushalts-Reaktionen“ zu vermeiden, die in der Summe möglicherweise den übergeordneten staatlichen Maßnahmen von Bund und Ländern zur Bewältigung der Folgen der Pandemie zuwiderlaufen könnten.

Insofern hat der Staat auch an dieser Stelle nicht „gekleckert“, sondern „geklotzt“. Diese Bewertung wird deutlich, wenn man sich allein die finanziellen Auswirkungen der 3 wesentlichen getroffenen Unterstützungsmaßnahmen vor Augen führt:

Kompensation der prognostizierten Einnahmeausfälle in Mio. €

	2020	2021	2022	2023
Einnahmen lt. Nov.-Steuerschätzung 2019	5.486	5.663	5.866	6.073
Einnahmen lt. Nov.-Steuerschätzung 2020	5.126	5.442	5.637	5.848
Prognostizierter Einnahmefall	360	221	229	225
Gewerbsteuer-Kompensation	330			
25 %-Punkte KDU-Entlastung	126	130	134	138
EKSt-Kompensation		68	38	
Saldo	96	-23	-57	-87

Tabelle 1: Kompensation der prognostizierten Einnahmeausfälle

Die Tabelle zeigt, dass der prognostizierte Einnahmefall der Kommunen im Jahr 2020 voraussichtlich überkompensiert wurde. Dies liegt vor allem an der in der 1. Corona-Welle im Frühjahr 2020 vom Bund beschlossenen und im Laufe des Jahres gesetzlich umgesetzten Gewerbesteuerkompensation. Zu diesem frühen Zeitpunkt waren die Konjunkturprognosen noch sehr unsicher, während zum Zeitpunkt der November-Steuerschätzung 2020 bereits belastbarere Daten vorlagen, und zwar wie oben skizziert freundlichere. Tatsächlich zeigen die im März 2021 veröffentlichten Daten zu den - gegenüber 2019 stagnierenden - Gewerbesteuereinnahmen 2020, dass zumindest die schleswig-holsteinischen Kommunen eine erhebliche Überzahlung erhalten haben. Dies lässt vermuten, dass die im April 2021 zur Veröffentlichung anstehenden Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik für das Jahr 2020 bei den Kommunen einen hohen positiven Finanzierungssaldo ausweisen werden, während das Land nach 5 Jahren mit positiven Finanzierungssalden wohl einen negativen Finanzierungssaldo ausweisen muss.

Trägt man die in der o. a. Tabelle dargestellte Überkompensation rechnerisch in die Jahre bis 2023 vor, so belaufen sich die Corona-bedingten Netto-Einnahmeverluste der Kommunen in diesem 4-Jahreszeitraum auf 71 Mio. €, also unter 20 Mio. € p. a. Gemessen an den in der Steuerschätzung ausgewiesenen hohen Brutto-Einnahmeausfällen wird hier die sehr weitgehende staatliche Kompensation erkennbar. Bei geschätzten Einnahmeausfällen in den Jahren 2020 bis 2023 von 1.035 Mio. € belaufen sich die Unterstützungsleistungen von Bund und Land im gleichen Zeitraum auf rd. 930 Mio. € bzw. auf 90 %. Möglicherweise kommt es auf der Einnahmenseite sogar zu einer Vollkompensation aller Einnahmeausfälle dieser Jahre.

Alles in allem erfährt die kommunale Familie in Schleswig-Holstein erhebliche staatliche Unterstützung. Aufgrund der guten konjunkturellen Ausgangslage vor der Corona-Pandemie, mit einigen Jahren positiver Finanzierungssalden, wird der Großteil der Kommunen seine Haushalte 2021 bis 2023 mit zwar schmerzhaften, aber auch vertretbaren Haushaltsmaßnahmen und vor allem einer höheren Kreditfinanzierungsquote bei den Investitionen zum Ausgleich bringen können. Diese den örtlichen Gegebenheiten anzupassenden Maßnahmen fallen in die den Kommunen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie zugebilligte Finanzhoheit.

Sollten bei einzelnen besonders belasteten Kommunen die staatlichen Unterstützungsmaßnahmen und die eigenverantwortlichen Entscheidungen objektiv nicht ausreichen, den jeweiligen Haushalt mittelfristig auszugleichen, könnte ggf. für diese Kommunen das Instrument der Fehlbetrags- und Sonderbedarfszuweisungen genutzt werden.

3.7 Fazit

In den Jahren vor Ausbruch der Corona-Pandemie gab es einen kontinuierlichen konjunkturellen Aufschwung und eine langanhaltende Niedrigzinsphase. Angesichts dieser guten Rahmenbedingungen konnten die Kommunen in der Mehrzahl ihren finanziellen Handlungsspielraum erweitern und auch nutzen sowie erforderlichenfalls aufgelaufene Defizite deutlich abbauen. Dabei hat der Bund den Kommunen bereits in der Vor-Corona-Zeit mit diversen Maßnahmen „unter die Arme“ gegriffen (vollständige Kostenübernahme bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ab 2014, 5 Kommunalmilliarden, Digitalpakt, etc. pp.). Auch das Land hat mit der Einführung der Konsolidierungshilfe 2012 und einer Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in den Jahren 2015 und aktuell 2021 dazu beigetragen, dass die Finanzausgleichsmittel problem- und vor allem bedarfsgerechter unter den kommunalen Aufgabenträgern verteilt

werden. Die allgemeine Ausgangslage vor Ausbruch der Corona-Pandemie kann also nicht als schlecht beurteilt werden.

Durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie hat sich die Situation allerdings gravierend geändert. Der prognostizierte Rückgang der Einnahmen einerseits und weiter steigende Ausgaben andererseits werden den Druck auf die finanzielle Situation der Kommunen erhöhen. Dabei hat der Staat seine erhebliche finanzielle Unterstützung bereits kurzfristig zugesagt und in weiten Teilen bereits umgesetzt.

Vor diesem Hintergrund ist es jetzt Aufgabe der Kommunen, unter Berücksichtigung der staatlichen Unterstützung Strategien für den Erhalt einer soliden Finanzlage zu entwickeln, um die nachhaltige Aufgabenerfüllung auch nach bzw. mit Corona gewährleisten zu können. Hierbei kann auf die Erfahrungen der Jahre 2002/2003 bzw. 2009/2010 zurückgegriffen werden. Haushaltskonsolidierung ist für die Kommunen und die anderen öffentlichen Aufgabenträger nichts Neues.

Um das neue finanzielle Gleichgewicht zu erreichen, werden ggf. die Aufgaben gegeneinander abgewogen und neu priorisiert werden müssen. Erforderlichenfalls müssen parallel vorhandene Einnahmepotenziale bei den Realsteuern und den kostenrechnenden Einrichtungen gehoben werden. Diese Entscheidungsfindung zählt in schwierigen Zeiten zur kommunalen Selbstverwaltung und der hiermit verbundenen Finanzverantwortung der Kommunen.

3.8 **Stellungnahmen**

Die Ausführungen des LRH im Beitrag über die Finanzsituation der Kommunen werden vom **Innenministerium** geteilt. Zutreffend werde die Entwicklung der kommunalen Finanzlage und deren Rahmenbedingungen bis zum Jahr 2019 dargestellt. Die Bewältigung der wirtschaftlichen und fiskalischen Folgen der Pandemie würden den Bund, das Land und die Kommunen gleichermaßen vor gewaltige Herausforderungen stellen. Trotz der erheblichen eigenen Mindereinnahmen stehe das Land seinen Kommunen bei der Bewältigung dieser Steuerausfälle bei. Die ergriffenen umfangreichen finanziellen Hilfsmaßnahmen zur Kompensation der Corona-bedingten Mindereinnahmen der schleswig-holsteinischen Kommunen seien ein wichtiger Beitrag, um die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen zu sichern.

Mit dem „Stabilitätspakt für unsere Kommunen“ habe die Landesregierung mit den kommunalen Landesverbänden u. a. die konkrete Umsetzung der Gewerbesteuerkompensation für 2020 vereinbart. Weiterhin werde das

Land in erheblichem Umfang Steuerausfälle der Kommunen kompensieren. Dabei gehe es um bis zu 110 Mio. Euro Kompensationsleistung für die Mindereinnahmen bei den Gemeindeanteilen an der Lohn- und Einkommensteuer in den Jahren 2021 und 2022. Unabhängig von der fiskalischen Bewältigung der Pandemie seien mit dem Stabilitätspakt auch zusätzliche Mittel für die Integration sowie für die Stärkung der Infrastruktur und des Straßenausbaus bereitgestellt worden. Weiterhin werde außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs ab 2021 ein Infrastrukturfonds „Schule, Klimaschutz und Mobilität“ von 150 Mio. Euro eingerichtet und seitens des Landes mit den entsprechenden Mitteln ausgestattet.

Mit der Vereinbarung „Für Schleswig-Holstein – in der Krise stehen wir zusammen“ vom 25. September 2020 hätten sich Landesregierung und die Fraktionen von CDU, SPD, Bündnis90/Die Grünen, FDP und die Abgeordneten des SSW auf ein milliardenschweres Paket zur Bewältigung der ökonomischen und finanziellen Pandemie-Folgen verständigt. Neben den Zusagen des Landes im Stabilitätspakt profitiere der kommunale Bereich zum Beispiel von den zusätzlichen Mitteln für Maßnahmen der Krankenhausfinanzierung.

Unabhängig von den Maßnahmen zur Abhilfe der finanziellen Pandemiefolgen hebt das Ministerium auch die bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs zur Stärkung der kommunalen Haushaltslage hervor.

Schließlich sei der Hinweis auf die den Kommunen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung zugebilligte Finanzverantwortung und der daraus resultierenden Entscheidungen vor Ort wertvoll. Im Hinblick auf die zukünftige Zielsetzung der ausgeglichenen Haushaltslagen, auch in der veränderten Situation mit gesunkenen Einnahmen und gestiegenem Investitionsbedarf, sei dies elementar für die nachhaltige Daseinsvorsorge für die Menschen im Land.

Auch die **kommunalen Landesverbände** beurteilen die Darstellungen des LRH zur positiven Finanzentwicklung bis 2019 einerseits und - sofern derzeit überhaupt möglich - zu den Auswirkungen der Corona-Pandemie im Jahr 2020 andererseits als grundsätzlich zutreffend. Einzelne Ausführungen des Beitrags bedürften aus Sicht der Kommunen jedoch einer Ergänzung oder würden ausdrücklich anders beurteilt.

Die Darstellung zu den kommunalen Einnahmen und Ausgaben in Tz. 3.3 würden veranschaulichen, dass die Kommunen insgesamt nur in den Jahren 2017 und 2018 erfreuliche Überschüsse erwirtschaften konnten. Bereits 2019 sei dagegen kein Überschuss mehr zu verzeichnen gewesen.

Für 2020 sei pandemiebedingt mit einem Rückgang der kommunalen Einnahmen einerseits und einem Anstieg der kommunalen Ausgaben andererseits zu rechnen. Ferner zeichne sich auch bereits für das erste Quartal des Jahres 2021 ein negatives Wirtschaftswachstum ab. Die bisherigen Annahmen der Steuerschätzung zur Entwicklung der Einnahmen im Jahr 2021 und - schon wegen des Basiseffekts - auch für die Folgejahre seien daher weiterhin mit großen Unsicherheiten behaftet. Unabhängig davon verdeutliche die Verschlechterung gegenüber den bisherigen Prognosen, die vom LRH mit etwa 500 Mio. € kalkuliert werde, die Dimension der Finanzkrise für den kommunalen Bereich. Die Sorge des LRH, wie die Kommunen diese Belastung überhaupt bewältigen könnten, werde geteilt.

Bei der Feststellung, dass gerade im kommunalen Bereich ein erheblicher Investitionsstau existiere, sei dem LRH uneingeschränkt zuzustimmen. Ein Abbau dieses Investitionsstaus sei angesichts der aktuellen Finanzlage der Kommunen auch langfristig nicht in Sicht, sodass eine erhebliche Belastung der kommenden Generationen zu konstatieren sei. Die Einschätzung, dass die Kommunen der wichtigste öffentliche Auftraggeber für Investitionen seien und durch ihre unmittelbare Bürgernähe in die Lage versetzt werden müssen, Corona-bedingte Auswirkungen vor Ort abzumildern, sei unstrittig und werde uneingeschränkt geteilt.

Dagegen werde die Aussage nicht geteilt, dass der Großteil der Kommunen seine Haushalte 2021 bis 2023 mit zwar schmerzhaften, aber auch vertretbaren Haushaltsmaßnahmen und vor allem einer höheren Kreditfinanzierungsquote bei den Investitionen zum Ausgleich bringen könne. Bei dem einfachen Vergleich von Steuerschätzung und Kompensation würden die Einnahmeausfälle bei Gebühren und Entgelten sowie Ertragsausfälle bei kommunalen Unternehmen nicht berücksichtigt. Darüber hinaus sei aufgrund des zunächst bis zum Frühjahr 2021 verlängerten Lockdowns bereits heute absehbar, dass die Steuereinnahmen der Kommunen 2021 und in den Folgejahren weiter stagnieren bzw. noch weiter zurückgehen werden. Hinzu kämen steigende Ausgaben z. B. für die Kinderbetreuung. Daher seien aus Sicht der kommunalen Landesverbände weitere staatliche Unterstützungsmaßnahmen insbesondere durch (Teil-) Kompensation der Einnahmeausfälle bei der Gewerbesteuer und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer notwendig.

4. **Ergebnisse der vergleichenden Prüfung der Mittelstädte Ahrensburg, Bad Oldesloe, Bad Schwartau und Kaltenkirchen**

Im Herbst 2017 hat der LRH begonnen, für eine vergleichende Prüfung der Mittelstädte örtliche Erhebungen durchzuführen. Durch vergleichendes Betrachten sollen mehr Transparenz erzeugt und optimale sowie erprobte Handlungsalternativen aufgefunden gemacht werden. Parallel geprüft wurden die Städte Ahrensburg, Bad Oldesloe, Bad Schwartau und Kaltenkirchen. Die jeweiligen Bürgermeister erkannten die Vergleichbarkeit der ausgewählten Städte an und begrüßten diesen Prüfungsansatz. Nach dieser Methode sind bereits 2007 die 4 kreisfreien Städte, von 2009 bis 2012 die 11 Kreise und seit 2014 5 Mittelstädte geprüft worden.

In der vergleichenden Prüfung der 4 Mittelstädte wurden u. a. folgende Themen untersucht:

- Finanzwirtschaft (finanzielle Leistungsfähigkeit, Verlustausgleiche an ausgegliederte Einheiten, substanzieller Werterhalt),
- Forderungsmanagement (offene Forderungsvolumina, bilanzielle Auswirkungen, Forderungsinventur),
- Organisation (Steuerungs- und Organisationsfragen, Gleichstellung, Berichtswesen, wirtschaftliches Verwaltungshandeln, insbesondere zu Krankenständen und Investitionsquoten),
- Personalwirtschaft (Personalaufwands- und Stellenvergleiche, wirtschaftliche Bezügeabrechnungen, Beurteilungswesen),
- kostenrechnende Einrichtungen (zentrale Kostenrechnung, interne Serviceleistungen, Rechtsfolgen unzureichender Kalkulation),
- Straßenbaubeiträge (Abwägungsprozess nach neuer Rechtslage, Straßenbaumanagement, Satzungserfordernisse).

Die folgenden Beiträge beschreiben wesentliche Prüfungsfeststellungen und berücksichtigen die Stellungnahmen der Städte.

Die **kommunalen Landesverbände** begrüßen den vergleichenden Ansatz in der Kommunalprüfung. Die geprüften Themen gäben auch Hinweise für andere Kommunen, insbesondere, wenn kommunalgruppenspezifische Herausforderungen beleuchtet wurden und Erkenntnisse für vergleichbare Gruppen nutzbar seien.

4.1 Finanzielle Lage

In Ahrensburg und Kaltenkirchen stellte sich die dauernde Leistungsfähigkeit als stabil heraus. In Bad Schwartau war sie zum Prüfungszeitpunkt noch nicht wiederhergestellt. In Bad Oldesloe war sie nicht gegeben.

Verlustausgleichszahlungen an ausgegliederte Bereiche verengen den finanziellen Spielraum des Kernhaushalts.

Dem substantiellen Wertverlust kommunaler Gebäude ist entgegenzuwirken.

4.1.1 Datengrundlage

Die Städte Ahrensburg, Bad Oldesloe und Bad Schwartau führten sowohl im Prüfungs- als auch im Planungszeitraum ihre Haushaltswirtschaft doppisch. Die Stadt Kaltenkirchen stellte ihre Haushaltswirtschaft zum 01.01.2016 auf die Doppik um.

Als Datenbasis für die 4 geprüften Mittelstädte wurde

- für die abgelaufenen Haushaltsjahre der Zeitraum 2013 bis 2017 und
- für die Planungsjahre der Zeitraum 2018 bis 2021 zugrunde gelegt.

Nach wie vor ist der Wechsel vom kameralen auf das doppische Buchungssystem nicht in allen Kommunen Schleswig-Holsteins abgeschlossen. Nicht bzw. nicht fristgerecht erstellte doppische Jahresabschlüsse sind auch nach erfolgtem Doppik-Umstieg überwiegend der Regelfall.

Lediglich Bad Schwartau war mit dem Erstellen der Jahresabschlüsse auf einem aktuellen Stand. Als Prüfungsgrundlage dienten daher neben kameralen Rechnungsergebnissen in Kaltenkirchen vielfach vorläufige Abschlusszahlen aus der Finanzrechnung.

4.1.2 **Finanzielle Leistungsfähigkeit**

Ein wichtiger Aspekt ist die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit der geprüften Kommunen. Sie ergibt sich aus der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung und der Ergebnismrücklage¹. Als dauerhaft leistungsfähig gilt eine Kommune, wenn sie voraussichtlich in der Lage ist,

- ihren bestehenden Verpflichtungen nachzukommen,
- ihr Vermögen pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten und
- die Finanzierungs- und Folgekosten bevorstehender Investitionen zu tragen².

In Ahrensburg und Kaltenkirchen stellte sich die Finanzlage und dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit als stabil heraus. Bei Bad Schwartau und Bad Oldesloe wurde die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit noch nicht wiederhergestellt bzw. ist aktuell nicht gegeben. Die betroffenen Kommunen müssen sich verstärkt darum bemühen, ihren Haushalt gezielt zu konsolidieren.

Das Konsolidieren des Haushaltes ist dabei nicht nur auf die Ausgabenseite zu beschränken. Es gilt auch Ertrags- und Einnahmungsquellen auszu-schöpfen.

Bad Schwartau hatte sich zwar konsolidiert, aber das Ziel verfehlt. Lang-jähriges Sparen beim Personal machte sich bemerkbar. Auf der einen Sei-te funktionierte noch das laufende Geschäft der Verwaltung. Auf der ande-ren Seite konnten erforderliche neue Vorhaben und Prozesse mangels Know-how nicht geleistet werden. Für die Gebäudeunterhaltung wurden nur unzureichende finanzielle Mittel bereitgestellt und umgesetzt. Der Substanzverlust nahm stetig zu. Einnahmeseitig wurden Potenziale aus Steuern, Gebühren und Beiträgen nicht ausgeschöpft.

Konsolidierung muss stets zielgerichtet erfolgen. Wird zu viel Personal re-duziert und zusätzlicher Investitionsstau erzeugt, macht sich die Kommune handlungsunfähig.

Generell wurde die finanzielle Lage der 4 Mittelstädte unterschiedlich durch strukturelle Probleme, nicht ausgeschöpfte Einnahmen und teilweise unreflektierte Ausgaben beeinflusst.

¹ § 26 Abs. 5 GemHVO-Doppik.

² Erlass des Innenministeriums zur Kreditwirtschaft der Gemeinden vom 23.01.2017.

So zeigte sich, dass

- das Ertragspotenzial bei kostenrechnenden Einrichtungen teilweise nicht ausgeschöpft wird,
- hohe Verlustausgleichszahlungen an Beteiligungen geleistet werden, die den finanziellen Spielraum des Kernhaushalts einschränken,
- notwendige Bauunterhaltungsmittel nicht umgesetzt werden, um einem Substanzverlust der städtischen Gebäude entgegenzuwirken,
- Folgekosten nicht bzw. nicht ausreichend ermittelt werden.

4.1.3 Wie entwickelten sich allgemeine Deckungsmittel (netto) und bereinigte Auszahlungen?

Festgestellt werden konnte bei den 4 geprüften Städten, dass sich die allgemeinen Deckungsmittel, also die Netto-Steuereinnahmen und die Gemeinschaftssteuern, insgesamt positiv entwickelt haben. Auch nach der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung werden sie sich weiter positiv entwickeln. Dies ist u. a. auf die gute gesamtwirtschaftliche Situation zurückzuführen.

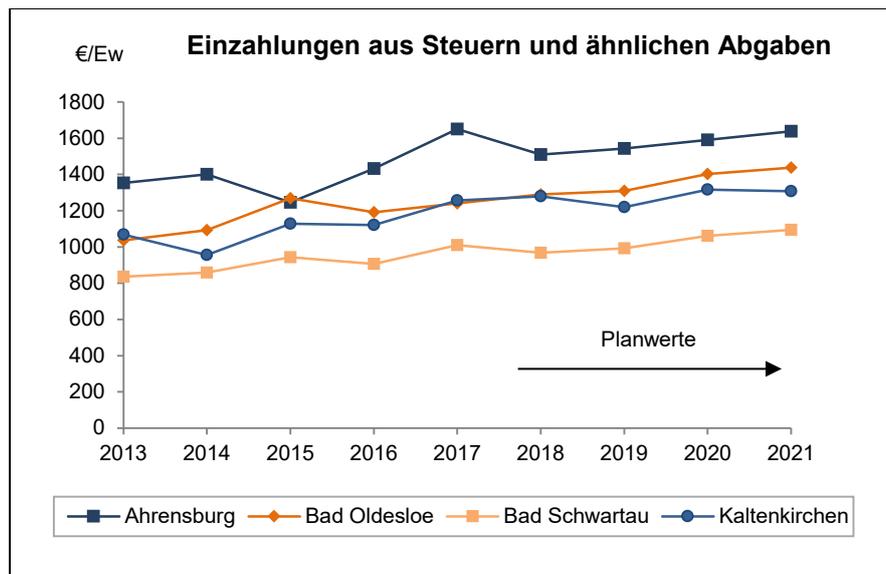


Abbildung 7: Einzahlungen aus Steuern und ähnlichen Abgaben

Quelle: LRH

Wesentliche gemeindliche Steuereinnahmen sind die Gewerbesteuer und die Gemeinschaftssteuern. Gesamtbetrachtet haben sich die Netto-Gewerbesteuer und die Gemeinschaftssteuern in den 4 geprüften Städten wie folgt entwickelt:

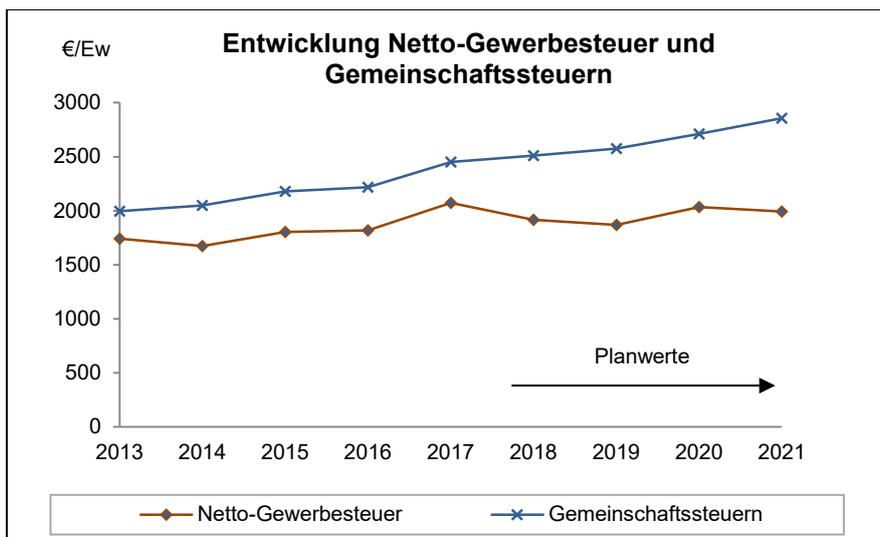


Abbildung 8: Entwicklung Netto-Gewerbesteuer und Gemeinschaftssteuern
Quelle: LRH

Danach nehmen die Erträge aus den Gemeinschaftssteuern einen höheren Rang als die Erträge aus den Netto-Gewerbesteuern ein.

Neben den gestiegenen allgemeinen Deckungsmitteln war allerdings auch ein Anstieg der bereinigten Auszahlungen festzustellen. Sie bilden die tatsächlichen Ausgaben des laufenden Verwaltungsgeschäfts ab. In einer geprüften Stadt stiegen die bereinigten Auszahlungen von 2013 auf 2017 um 28 %. Auch in den anderen 3 geprüften Städten lagen die Zuwächse bereinigter Auszahlungen zwischen 18 % und 22 %. Alle geprüften Kommunen überschritten damit die Empfehlungen der jährlichen Haushaltserlasse des Innenministeriums.

Für die nachstehende Grafik wurde der Median der tatsächlichen Zuwächse und der empfohlenen Zuwachsraten ermittelt:

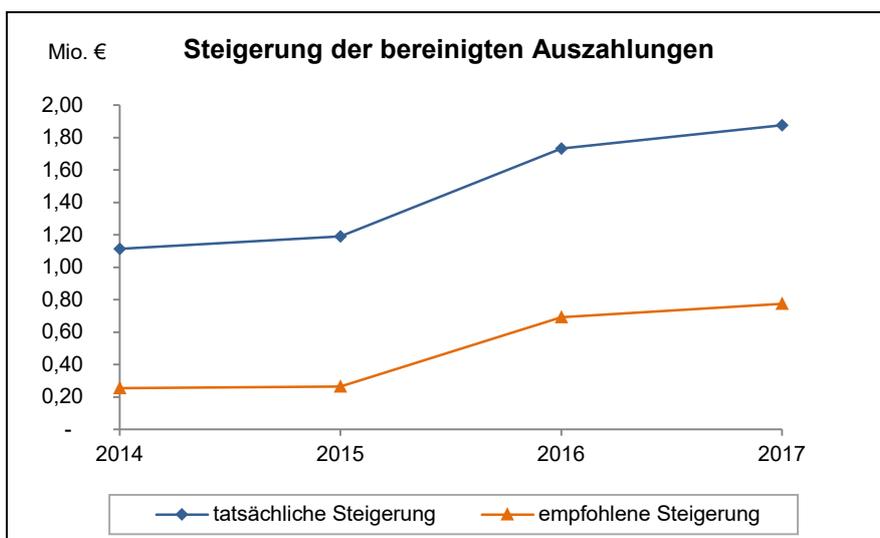


Abbildung 9: Steigerung der bereinigten Auszahlungen
Quelle: LRH

Deutlich erkennbar ist, dass die tatsächlichen Zuwächse erheblich über den empfohlenen liegen.

Insoweit konnte es auch nicht allen geprüften Städten gelingen, diese hohen Ausgabenzuwächse mit den allgemeinen Deckungsmitteln zu kompensieren. Eine finanzielle Schieflage ist die Folge.

Der bereits seit längerem anhaltende Konjunkturaufschwung und die historisch niedrigen Zinsen dürften endlich sein. Deshalb sollten die Kommunen ihre steigenden Ausgaben im Blick behalten.

4.1.4 Verlustausgleiche belasten Kernhaushalte

Öffentliche Aufgaben werden teilweise außerhalb des Kernhaushalts der Städte wahrgenommen. Finanzwirtschaftlich sind Kernhaushalt und ausgegliederte Einheiten über abzuführende Gewinne oder auszugleichende Verluste miteinander verbunden. Ausgegliederte Einheiten nehmen damit mittelbar Einfluss auf die finanziellen Mittel der Kernhaushalte.

Verlustausgleichszahlungen an ausgegliederte Einheiten fielen bei den geprüften Städten in unterschiedlicher Höhe an:

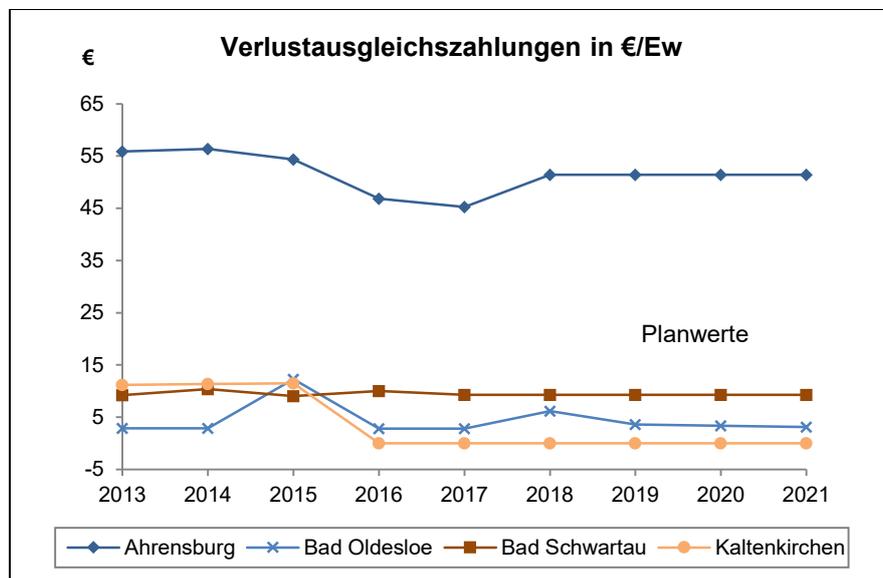


Abbildung 10: Verlustausgleichszahlungen

Quelle: LRH

Wie die Grafik zeigt, liegen die Verlustausgleiche in 3 geprüften Städten durchschnittlich zwischen 4 €/Ew und 10 €/Ew und somit eng zusammen. Die vierte geprüfte Stadt weicht mit durchschnittlich 50 €/Ew erheblich von den Durchschnittswerten der anderen Kommunen ab. Ihr finanzieller Spielraum wird durch den hohen Verlustausgleich stark begrenzt.

Die Kommunen haben ihre wirtschaftlichen Unternehmen, Einrichtungen und Beteiligungen wirksam zu steuern und zu kontrollieren.¹ Dazu wird es nicht genügen, diese nur zu verwalten und Verlustausgleiche zu übernehmen. Ein aktives Management ist notwendig, um u. a. ein strategisches Beteiligungscontrolling und Risikomanagement zu etablieren.

4.1.5 Substanzieller Werterhalt

Bauunterhaltungsmaßnahmen sollen nach aktuellen sicherheitstechnischen und funktionalen Standards einen zeitgemäßen Sollzustand von Gebäuden bewahren oder wiederherstellen. Durch zu niedrige Bauunterhaltungsmittel besteht die Gefahr überproportional steigender Reparaturkosten.

Der LRH hält es für zweckmäßig, die jährlichen Bauunterhaltungsmittel anhand eines mittleren, die Gesamtheit aller kommunalen Gebäude erfassenden Durchschnittswerts zu bemessen. Dieser sollte 1 % des Wiederbeschaffungszeitwerts (WBW) nicht unterschreiten. Die KGSt empfiehlt sogar 1,2 %. Dabei muss bedacht werden, dass diese Mittel dazu dienen, die Gebäudesubstanz in dem Zustand zu erhalten, in dem sie ursprünglich hergerichtet wurde. Nicht inbegriffen sind dabei Sanierungsmaßnahmen oder bestehender bzw. aufzulösender Bauunterhaltungsstau. Solche Mittel sind zusätzlich bereitzustellen und umzusetzen.

Auffallend ist, dass bei den geprüften Städten in den Jahren 2016 und 2017 haushalterisch mehr Mittel bereitgestellt wurden, als es für das Minimum erforderlich wäre. Die nachstehende Tabelle zeigt aber auch, dass die geprüften Städte insgesamt zu wenig Bauunterhaltungsmittel umgesetzt haben.

Überblick Bauunterhaltungsmittel in Mio. €

	2013	2014	2015	2016	2017
bereitgestellte Mittel	6,551	4,483	3,789	6,192	6,844
1 % des WBW*	4,958	5,092	5,299	5,434	6,470
umgesetzte Mittel	4,266	3,927	3,990	4,787	4,675

Tabelle 2: Überblick Bauunterhaltungsmittel in Mio. €

*WBW: Wiederbeschaffungszeitwert

Regelmäßig lagen die umgesetzten Bauunterhaltungsmittel deutlich unterhalb des 1%igen Wiederbeschaffungszeitwerts. Die Städte sind gefordert, nicht nur ausreichende Mittel für den Werterhalt der Gebäude bereitzustellen.

¹ § 109 a Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein.

len, sondern diese umzusetzen. Im Sinne generationengerechten Handelns muss kommunales Vermögen pfleglich und werterhaltend verwaltet werden.

4.1.6 **Stellungnahmen**

Das **Innenministerium** bestätigt, dass im Zuge des Umstiegs auf die Doppik zunächst partiell Jahresabschlüsse fehlten. Erfreulich sei jedoch, dass der Aufholprozess weit vorangeschritten sei. Alle der Aufsicht des Ministeriums unterstehenden Kommunen hätten zwischenzeitlich die Jahresabschlüsse für 2018 vorgelegt. Für 2019 lägen mehr als zwei Drittel der Jahresabschlüsse vor.

In Bad Schwartau und Bad Oldesloe seien aktuell Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung zumindest insoweit vorzubereiten, dass sie nach erfolgreicher Bekämpfung des Coronavirus umgesetzt werden können. Auf den zuletzt am 23. September 2020 fortgeschriebenen Runderlass zur Haushaltskonsolidierung und Gewährung von Fehlbetragszuweisungen werde verwiesen.

Das **Innenministerium** unterstützt die Forderung, für den Werterhalt der Gebäude nicht nur ausreichend Mittel einzuplanen, sondern diese auch umzusetzen.

4.2 Forderungsmanagement

Ein aktives Forderungsmanagement steht noch zu wenig im Fokus der Kommunen.

Die vom Landesrechnungshof je Kommune gebildeten Kennzahlen zu offenen Forderungen zeigen ein uneinheitliches Bild. Während Bad Schwartau „nur“ 49 € offene Forderungen je Einwohner hat, lag Bad Oldesloe bei 174 € je Einwohner. Die Kennzahlen korrespondierten dabei unmittelbar mit der Qualität des örtlichen Forderungsmanagements. Sie sollten künftig Regelbestandteil in Haushaltsvorberichten sein.

Je höher die offenen Forderungen ausfallen, desto mehr steigt das Risiko, Kassenkredite zur Liquiditätsverstärkung aufnehmen zu müssen. Dies belastet die kommunalen Haushalte.

Es bedarf zeitnah eines aktiven Forderungsmanagements, das

- **von zentraler Stelle gesteuert wird und alle Forderungen zuverlässig im Blick hat,**
- **nahtlos offene Posten verfolgt und**
- **Wertverluste in die Liquiditätsplanung aufnimmt.**

4.2.1 Warum Forderungsmanagement?

Der LRH hat das Forderungsmanagement der Mittelstädte Ahrensburg, Bad Oldesloe, Bad Schwartau und Kaltenkirchen untersucht und Handlungsansätze für Optimierungen in diesen Städten aufgezeigt. Im Fokus stand, wie die geprüften Kommunen im Prüfungszeitraum 2012 bis 2016 ihre Forderungen festsetzten, verfolgten und im Wert berichtigten. Die erhobenen Daten wurden den Jahresabschlussbilanzen entnommen.

Kommunen müssen zahlungsfähig sein, um ihre Aufgaben wahrnehmen zu können. Ausreichende Liquidität auf städtischen Konten ist insoweit unerlässlich. Dies setzt voraus, dass kommunale Finanzbuchhaltungen alle Geldeingänge im Blick behalten und offene Posten zeitnah und lückenlos verfolgen.

Kommunales Forderungsmanagement umfasst daher alle Maßnahmen, die darauf abzielen, Forderungen zeitnah zu realisieren, Ausfallrisiken zu reduzieren und Prozessabläufe zu optimieren.

Seitdem kommunale Haushalte auf die Doppik umgestellt wurden, sind Forderungen in Bilanzen und Forderungsspiegeln auszuweisen. Sie stel-

len kurzfristig realisierbares Vermögen dar. Werden Forderungen zeitnah eingebracht, wird die örtliche Liquiditätslage verbessert.

Finanzprogramme bieten umfassende Möglichkeiten, Forderungen zu bearbeiten und auszuwerten. Sie unterstützen einen vollständigen Überblick über offene Forderungen.

Versäumen Kommunen, ihre Forderungen ordnungsgemäß geltend zu machen, erwachsen ihnen neben einem realen Liquiditätsverlust auch Zinsnachteile. Es entsteht ein unmittelbarer wirtschaftlicher Schaden.

4.2.2 **Zentralen Überblick behalten**

Unabhängig davon, ob Forderungen

- privatrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Herkunft sind,
- zentral oder dezentral festgesetzt werden,
- zentral oder dezentral verfolgt werden,

müssen Kommunen ihre Forderungen jederzeit vollständig im Blick haben und wissen, wie werthaltig diese sind. Zweifelhafte Forderungen sind im Wert zu berichtigen, uneinbringliche Forderungen sind abzuschreiben.¹

Ein Überblick über die Werthaltigkeit von Forderungen ist zu erzielen, wenn alle Informationen zur Zahlungsfähigkeit von Schuldnern zentral ausgewertet und weiterverarbeitet werden. Aufgrund dieser Informationen kann das Forderungsmanagement die Werthaltigkeit offener Forderungen einschätzen.

4.2.3 **Kennzahlen offener Forderungen in den geprüften Städten**

Alljährlich weisen Vorberichte kommunaler Haushalte verschiedene Finanzkennzahlen, z. B. den Schuldenstand pro Einwohner, aus. Kennzahlen zu offenen Forderungen fehlen zumeist. Generelle statistische Angaben darüber, wie sich kommunale Forderungen entwickelten, liegen auch bundesweit nicht vor. Der LRH hat daher eigene Kennzahlen und Vergleichswerte für die geprüften Städte entwickelt, an denen sich andere Kommunen orientieren können.

Offene Forderungen je Einwohner sind gut zu ermitteln und als Kennzahl abzubilden. Diese Kennzahl kann jährlich fortgeschrieben werden und damit gleichzeitig als Steuerungsgröße dienen. Die nachfolgende Tabelle zeigt die durchschnittlichen jährlichen Forderungen im Zeitraum 2012 bis 2016 sowie die offenen Forderungen je Einwohner.

¹ § 31 der Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung eines doppischen Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung Doppik - GemHVO-Doppik) vom 14.08.2017, GVOBl. 2017, S. 433.

Die auf dieser Datenbasis errechneten Durchschnittswerte bieten Kommunen einen Anhaltspunkt, die eigenen Forderungen zu vergleichen.

**Durchschnittlich offene Forderungen (in Mio. Euro)
bzw. je Einwohner/Jahr (in Euro)**

	Bad Oldesloe	Ahrensburg	Bad Schwartau	Kaltenkirchen	Durchschnittswerte
Durchschnittliche Forderungen je Jahr 2012 bis 2016	4,274	5,186	0,966	2,343	3,192
Durchschnitt Euro je Ew je Jahr	174	164	49	117	133

Tabelle 3: Durchschnittliche offene Forderungen je Einwohner/Jahr

Erhebliche 7-stellige Beträge wurden im Prüfzeitraum 2012 bis 2016 nicht eingenommen. Die Spannweite offener Forderungen pro Jahr reichte von 0,966 Mio. € in Bad Schwartau bis 5,186 Mio. € in Ahrensburg. Pro Einwohner sind das rd. 49 € in Bad Schwartau und rd. 174 € in Bad Oldesloe. Bad Oldesloe sollte versuchen, zumindest den durchschnittlichen Wert von 133 € je Einwohner zu erreichen.

Eine weitere Kennzahl lässt sich aus den **Forderungen gemessen an den geplanten Einnahmen** des Haushalts bilden. Sie zeigt auf, in welcher Höhe geplante Mittel nicht realisiert wurden. Diese nicht eingenommenen Anteile fehlen, um vorgesehene kommunale Aufgaben zu erfüllen.

**Anteil durchschnittlicher Forderungen (in Mio. €)
an den durchschnittlichen Einnahmen (in Mio. €)**

	Bad Oldesloe	Ahrensburg	Bad Schwartau	Kaltenkirchen	Durchschnittswerte
Durchschnittliche Forderungen je Jahr	4,274	5,186	0,966	2,343	3,192
Durchschnittliche Einnahmen je Jahr	69,434	85,579	37,119	85,331	69,366
Anteil in %	6,16	6,06	2,60	2,75	4,60

Tabelle 4: Anteil durchschnittlicher Forderungen an den durchschnittlichen Einnahmen

Auch die ermittelten Anteile offener Forderungen an den Gesamteinnahmen lagen deutlich auseinander. Den günstigsten Wert wies Bad Schwartau mit 2,6 % auf. Der ungünstigste Wert wurde in Bad Oldesloe mit 6,16 % festgestellt. Die Werte der Städte Bad Schwartau und Kalten-

kirchen waren damit nicht halb so hoch wie in Ahrensburg und Bad Oldesloe. Den Durchschnittswert ermittelte der LRH bei 4,6 %.

Für die geprüften Städte mit den ungünstigeren Werten ergab sich bereits zum Durchschnittswert ein deutliches Optimierungspotenzial von 1,46 % in Ahrensburg bzw. 1,56 % in Bad Oldesloe. In absoluten Beträgen sind dies rd.1,25 Mio. € für Ahrensburg bzw. rd.1,1 Mio. € für Bad Oldesloe.

Eine unmittelbar die kommunale Zahlungsfähigkeit berührende Kennzahl ist der **Anteil offener Forderungen an der Liquidität**. Je höher der Anteil offener Forderungen ausfällt, umso stärker ist der Handlungsdruck, Forderungen zu realisieren oder absehbar die Liquidität zu verstärken.

**Prozentualer Anteil durchschnittlicher offener Forderungen
(in Mio. €) an der Liquidität (in Mio. €)**

	Bad Oldesloe	Ahrensburg	Bad Schwartau	Kaltenkirchen	Durchschnittswerte
Durchschnittliche Forderungen je Jahr	4,274	5,186	0,966	2,343	3,192
Durchschnittliche Liquidität	20,847	8,225	21,475	3,974	13,630
Anteil Forderungen an Liquidität in %	20,50	63,05	4,50	58,96	23,42

Tabelle 5: Anteil durchschnittlicher Forderungen an der Liquidität

Offene Forderungen stellen Vermögen dar, das kurzfristig realisiert werden kann. Dies gelang vor allem Bad Schwartau. Das Verhältnis offener Forderungen zur Liquidität betrug dort 4,5 %, bei einer komfortablen Liquiditätslage. Dass auch Kommunen mit unterdurchschnittlichen Forderungswerten diese Kennzahl im Blick haben sollten, zeigte Kaltenkirchen. Die dortige unterdurchschnittliche Liquiditätslage führte zu einem hohen Anteil von 58,96 % von offenen Forderungen. Neben einem weiterhin guten Forderungsmanagement sollte Kaltenkirchen auch weitergehenden liquiditätssichernden Maßnahmen Priorität einräumen. Die ungünstigste Kennzahl und damit der größte Handlungsdruck wurde in Ahrensburg mit 63,05 % festgestellt. Bei unterdurchschnittlicher Liquidität waren überdurchschnittlich hohe Forderungsausstände vorhanden.

Die Realisierung offener Forderungen löst nicht alle Liquiditätsprobleme. Allerdings können verstärkt eingebrachte Forderungen die Liquiditätslage deutlich entspannen. Generell sollte diese Kennzahl im Zuge der Liquiditätsplanung ermittelt und berücksichtigt werden.

Der LRH erachtet es als wichtig, künftig regulär Kennzahlen zu offenen Forderungen in Vorberichte kommunaler Haushalte zu integrieren. Nur in

Kenntnis eigener Forderungsausstände kann fehlenden Einnahmen und Liquiditätsengpässen aktiv entgegengewirkt werden.

4.2.4 Situation aller Vergleichskommunen über einen Vergleichszeitraum von 5 Jahren

Die detaillierten Prüfungserkenntnisse unter Ziff. 4.2.3 zeigen, dass 2 Kommunen tendenziell erfolgreicher agierten und 2 Kommunen erhöhten Optimierungsbedarf hatten. Dies veranlasste den LRH, die Entwicklung für alle 4 Vergleichsstädte aufzuzeigen. Die nachfolgende Tabelle bildet summiert Forderungen, Liquidität und Einnahmesituation im Prüfungszeitraum 2012 bis 2016 ab.

Entwicklung der Forderungen, Einwohnerzahlen und Liquidität der 4 geprüften Städte 2012 bis 2016

Jahr	Forderungen in Mio. €	Einwohner	Forderungen/Ew in €	Liquide Mittel in Mio. €	Einnahmen in Mio. €
2012	10,221	94.845	108	65,062	253,010
2013	12,420	95.200	130	54,239	250,691
2014	13,437	95.897	140	47,718	263,398
2015	10,052	96.487	104	56,717	292,207
2016	17,713	98.180	181	48,872	328,012
Durchschnitt	12,769	96.122	133	54,522	277,464

Tabelle 6: Entwicklung der Forderungen, Einwohnerzahlen und Liquidität 2012 bis 2016

* Summe der Forderungen netto, nach Abzug von Wertberichtigungen

Quelle: LRH

Die Tabelle zeigt die Durchschnittswerte der offenen Forderungen aller 4 geprüften Städte auf. Die Forderungen der Vergleichskommunen sind im Prüfungszeitraum von 2012 bis 2016 von rd. 10,2 Mio. € auf rd. 17,7 Mio. € angestiegen. Das ist ein Anstieg um rd. 73 %. Durchschnittlich fehlten den geprüften Mittelstädten pro Jahr über 12 Mio. €, um ihre kommunalen Aufgaben zu erfüllen.

Die offenen Forderungen je Einwohner stiegen erheblich an. Im Jahr 2012 entfielen auf jeden Einwohner rd. 108 €. Dieser Anteil stieg auf rd. 181 € je Einwohner im Jahr 2016 an und damit um durchschnittlich 73 € in 5 Jahren. Damit erhöhten sich die offenen Posten je Einwohner um rd. 67 %. Im gleichen Zeitraum stiegen die Einnahmen der geprüften Städte um rd. 29 %, von 253 Mio. € auf 328 Mio. €. Die Liquidität der Mittelstädte sank von rd. 65 Mio. € auf rd. 49 Mio. € und somit um rd. 25 %. Die abnehmende Liquidität der 4 Mittelstädte ist besonders problematisch. Während die

Forderungen um 7,5 Mio. € aufwuchsen, sind die Guthaben auf städtischen Konten um rd. 16 Mio. € zurückgegangen.

4.2.5 **Forderungsausfälle in der Liquiditätsplanung berücksichtigen**

Auf die tatsächlich erzielten Erträge kommt es an. Sie entscheiden darüber, ob eine Kommune ausweislich ihrer Kontostände zahlungsfähig ist oder Maßnahmen ergreifen muss, um zahlungsfähig zu werden.

Die Liquidität der Mittelstädte sank bis 2016 jährlich um rd. 3,2 Mio. €, während die offenen Forderungen jährlich um rd. 1,5 Mio. € stiegen. Dieser Entwicklung sollten die Städte entgegenwirken. Werden die ausfallenden Einnahmen nicht aus laufender Verwaltungstätigkeit erwirtschaftet, wären verstärkte Kassenkreditaufnahmen unausweichlich.

Kassenkreditaufnahmen erfordern stets kommunale Sparerfordernisse. Vor der Aufnahme eines Kassenkredits sind nicht zwingend erforderliche Ausgaben soweit wie möglich hinauszuschieben, z. B. Ausgaben für freiwillige Leistungen. Einnahmen sind verstärkt einzuziehen.¹ Vorrangig sind beispielsweise Termin- und Festgelder einzusetzen, haben kommunalwirtschaftliche Unternehmen vorzeitig Überschüsse abzuliefern oder sind Handvorschüsse und Kassen² abzurechnen. Der Bürgermeister kann eine haushaltswirtschaftliche Sperre verhängen.³ Auch ein Nachtragshaushaltsplan kann erforderlich sein. In jedem Fall beeinträchtigen einzuleitende Maßnahmen bei Kassenkreditaufnahmen zumindest zeitweise das Erfüllen kommunaler Aufgaben.

Deutlich wurde auch, dass die geprüften Mittelstädte ihre Forderungsausfälle bisher zu wenig im Zusammenspiel mit der Liquidität betrachtet haben.

Kommunen dürfen ihre potenziell ausfallenden Forderungen bei der Liquiditätsplanung nicht vernachlässigen. Sie sollten sicherstellen, dass Abschreibungsbeträge auf Forderungen als aufwandswirksam eingeplant werden.

¹ § 95i GO i. V. m. den Anmerkungen zu § 87 GO, Handbuch Bräse / Hase / Leder, 14. Auflage Gemeindehaushaltsrecht Schleswig-Holstein.

² § 95i GO i. V. m. den Anmerkungen zu § 87 GO, Handbuch Bräse / Hase / Leder, 14. Auflage Gemeindehaushaltsrecht Schleswig-Holstein.

³ § 29 Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik - GemHVO - Doppik - vom 14.08.2017, GVOBl. 2017, S. 433.

Der LRH stellt fest, dass

- das Forderungsmanagement und die Liquidität der Kommunen einander unmittelbar bedingen. Diese Abhängigkeit wurde bislang zu wenig beachtet. Kommunen müssen ausreichend Liquidität erwirtschaften, um Forderungsausfälle kompensieren zu können.
- der stetige Zuwachs der offenen Forderungen in den geprüften Kommunen ein Warnzeichen ist.

Den Kommunen wird empfohlen, drohenden Liquiditätsverlusten konsequent entgegenzusteuern. Dazu ist das Forderungsmanagement unverzüglich einzurichten und wirtschaftlich zu steuern. Liquiditätsausfälle durch wertlos gewordene Forderungen sind beim Aufstellen des Haushaltsplans einzukalkulieren.

4.2.6 **Forderungen konsequent verfolgen**

Kommunen können Forderungsausfällen entgegenwirken, indem sie ihre Organisationsprozesse optimieren. Prozesse der Forderungsverfolgung sind nahtlos aneinander zu reihen, um zeitnah die geforderten Einnahmen zu erwirtschaften. Das Mahnverfahren setzt idealerweise unmittelbar nach Fälligkeit der Forderung ein. Langfristige Mahnabstände sind ineffektiv. Kommunen sollten offene Beträge mindestens wöchentlich mahnen. Das Vollstreckungsverfahren muss unmittelbar an das erfolglose Mahnverfahren anschließen. Mahnverfahren, Vollstreckungsverfahren und beschiedene Forderungsveränderungen sind lückenlos zu dokumentieren.

Zu erwartende Verlustanteile von Forderungen sind unverzüglich im zentralen Finanzfachverfahren zu erfassen.

Schlägt eine Kommune Forderungen befristet oder unbefristet nieder, ist die Zahlungsfähigkeit der Schuldner regelmäßig zu überprüfen, um die Verjährung des Anspruchs zu verhindern.

Anhand der Prüferkenntnisse empfiehlt der LRH insbesondere ein konsequentes Forderungsmanagement, das prozessorientiert an den Zahlungspflichtigen ausgerichtet wird:

- Forderungen sind unverzüglich mit dem Versand von Zahlungsaufforderungen festzusetzen.
- Zahlungseingänge und Forderungen müssen fortlaufend überwacht werden.
- Zahlungseingänge sind täglich zu verbuchen, um offene Forderungen auszugleichen.
- Forderungen müssen zeitnah und vollständig bei den Zahlungspflichtigen geltend gemacht und eingezogen werden.
- Forderungen sollten nicht verjähren oder verwirkt werden.

- Drohende Forderungsverluste sind vollumfänglich in die Liquiditätsplanung aufzunehmen.

Prozesse des Forderungsmanagements sind so einzurichten, dass Forderungen mit vertretbarem Aufwand verfolgt werden können.

4.2.7 **Zukünftige Herausforderungen**

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie stellen sowohl Privatpersonen als auch Gewerbebetriebe teilweise vor erhebliche Herausforderungen. Diese Sondersituation wird bei anstehenden Entscheidungen über Anträge auf Stundung, Niederschlagung, Erlass oder Aussetzen der Vollziehung offener Forderungen Berücksichtigung finden müssen. Die getroffenen Entscheidungen sollten nachvollziehbar dokumentiert werden.

Ein aktives Forderungsmanagement stand bislang zu wenig im Fokus der Kommunen. Der LRH hat insbesondere in den Kommunen mit deutlichem Optimierungspotenzial festgestellt, dass

- Forderungen im Prüfungszeitraum deutlich angewachsen sind,
- die Kommunen ihre Liquiditätsplanung zu wenig im Blick haben,
- die Liquidität der geprüften Kommunen bedenklich abgenommen hat.

Dies schränkte bereits im Prüfungszeitraum die Kommunen zunehmend darin ein, ihre kommunalen Aufgaben erfüllen zu können. Für die nächsten Jahre wird ein aktives Forderungsmanagement noch bedeutsamer. Nach einer erfolgreich beendeten Covid 19-Ausnahmesituation wird jeder liquide Spielraum benötigt werden.

Die Kommunen müssen daher ein aktives Forderungsmanagement aufbauen, das

- an zentraler Stelle alle Forderungen im Blick hat,
- nahtlos offene Posten verfolgt und
- Wertverluste in der Liquiditätsplanung sichtbar macht.

Kommunen müssen sich dabei stärker bewusst werden, dass jeder Forderungsausfall ihre Liquidität belastet und kommunale Handlungsspielräume beschneidet.

4.2.8 **Stellungnahmen**

Das **Innenministerium** stimmt ausdrücklich zu, dass Kommunen jederzeit ihre Forderungen im Blick haben und wissen müssten, wie werthaltig diese seien. Die Empfehlung nach einem konsequenten Forderungsmanagement werde unterstützt. Um künftig regulär Kennzahlen zu offenen Forde-

rungen in Vorberichte kommunaler Haushalte zu integrieren, werde ein Austausch in der Arbeitsgruppe „Reform des Gemeindehaushaltrechts“ angeregt.

Angesichts der aktuellen Corona-Situation teilen die **kommunalen Landesverbände** die Einschätzung, dass das Forderungsmanagement in den Kommunen vor besonderen Herausforderungen stehe. Dies werde sowohl die Realsteuern, insbesondere die Gewerbesteuer, als auch Teile der örtlichen Verbrauchs- und Aufwandssteuern, wie z. B. die Zweitwohnungssteuer, betreffen. Aber auch andere Abgabeformen, wie beispielsweise die Tourismusabgabe sowie Gebühren und Beiträge, seien betroffen.

4.3 Geplante Investitionen müssen realisiert werden

In den Jahren 2013 bis 2017 planten die geprüften 4 Städte bauliche Investitionen von 264 Mio. € in ihren Haushalten ein. Ausgegeben wurden lediglich 126 Mio. €.

Der LRH sieht eine Umsetzungsquote von 60 % als realistisch und notwendig an. 2017 lag die Umsetzungsquote durchschnittlich bei 31,4 %.

Kommunen mit deutlichen organisatorischen Optimierungspotenzialen lagen erkennbar unter der durchschnittlichen Umsetzungsquote.

Ein mangelndes Berichtswesen erschwert den kommunalen Gremien, wirksam gegenzusteuern. Ihnen sollte halbjährlich konkret über rückständige und laufende Maßnahmen berichtet werden.

4.3.1 Warum ist eine Umsetzungsquote überhaupt wichtig?

Laut Statistischem Bundesamt investierten die Kommunen im Jahr 2017 bundesweit rund 26,7 Mrd. €¹. Dem stand ein Investitionsstau von 126 Mrd. € gegenüber².

Seit Einführung der Doppik wirkt dies zum Teil erheblich auf die kommunalen Bilanzen. Jeder zu wenig investierte Euro bedeutet einen Wertverlust im Vermögensbestand.

Umso bedeutsamer ist es, dass Städte und Gemeinden ausreichend investieren. Dabei geht es nicht nur darum, durch hohe Planansätze für Investitionen einen positiven Eindruck zu erwecken. Am Ende eines Haushaltsjahres sollte das veranschlagte Geld im Interesse von Vermögenserhalt und -ausbau auch investiert sein.

Steht der Investitionsplan mit § 10 GemHVO-Doppik nicht in Einklang, ist der Haushaltsgrundsatz der Wahrheit und Klarheit verletzt.

Wird der Haushalt nicht entsprechend umgesetzt, wird der Investitionsstau nicht ausreichend abgebaut. Zudem bleibt der politische Auftrag der städtischen Gremien unbeachtet.

¹ https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2018/04/PD18_120_71137.html

² <https://www.kfw.de/KfW-Konzern/KfW-Research/KfW-Kommunalpanel.html>

Der Umsetzungsquote für Investitionsmaßnahmen kommt also eine besondere Rolle zu.

4.3.2 **Mindestens 60 % sind realistisch umsetzbar**

Trotz guter Haushaltsplanung ist es kaum möglich, 100 % der Investitionen eines Haushaltsjahres umzusetzen. Eine Umsetzungsquote von 60 % ist machbar.

Die übrigen 40 % berücksichtigen, dass sich sowohl interne als auch externe Effekte negativ auf die Umsetzung von Investitionen auswirken können. Insbesondere sind folgende Aspekte davon umfasst:

- Mitarbeiter fallen aus (z. B. wegen Krankheit),
- Stellen können zeitweise nicht besetzt werden,
- Vergabeverfahren führen zu keinem Ergebnis,
- Genehmigungsverfahren verzögern sich,
- mit Unternehmen müssen Nachträge verhandelt werden,
- die Witterung lässt Maßnahmen nicht zu,
- Fördermittel werden nicht rechtzeitig genehmigt.

Das Innenministerium nutzt diese Quote ebenfalls in seinen Haushaltsgenehmigungen als Maßstab, ob die Höhe der Kredite realistisch veranschlagt wurde.

4.3.3 **Vergleich der Mittelstädte zeigt deutliche Unterschiede**

Einen wesentlichen Teil der investiven Vorhaben nehmen Baumaßnahmen ein.

Die nachfolgende Übersicht zeigt die hierfür geplanten und verausgabten Werte aller geprüften Mittelstädte von 2013 bis 2017. Die Daten gehen auf die Finanzpläne bzw. vorliegenden Finanzrechnungen der Städte zurück. Dabei wurden die Werte aller Mittelstädte addiert und um übertragene Ermächtigungen ergänzt.

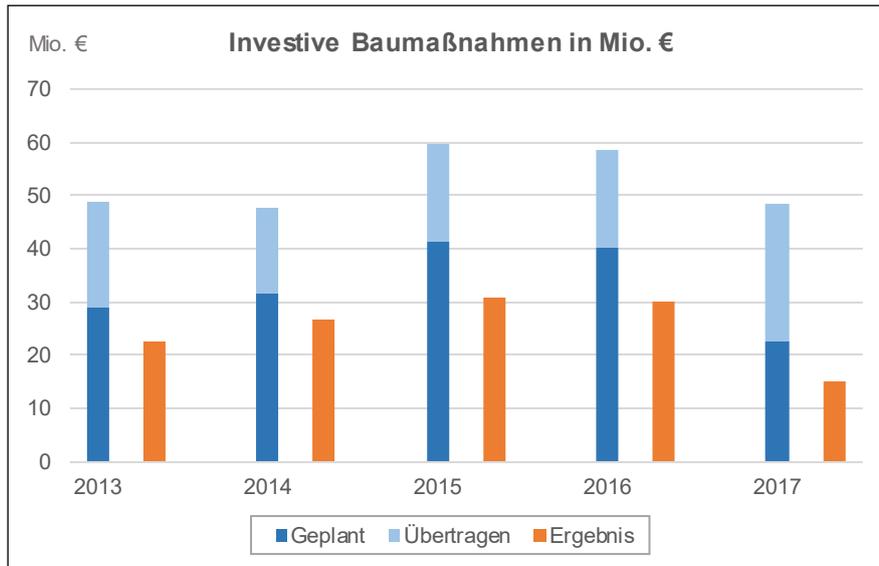


Abbildung 11: Investive Baumaßnahmen in Mio. €
Quelle: LRH

Das Diagramm zeigt, dass verfügbare und tatsächlich verausgabte Mittel für Baumaßnahmen zunehmend auseinanderklaffen. Die größte Diskrepanz entstand 2017 mit rd. 33,3 Mio. €.

Für den gesamten Zeitraum waren ca. 264 Mio. € bereitgestellt worden. Hiervon wurden etwa 126 Mio. € (47,7 %) ausgegeben.

Die durchschnittliche Umsetzungsquote aller geprüften Mittelstädte ergab folgende Werte:

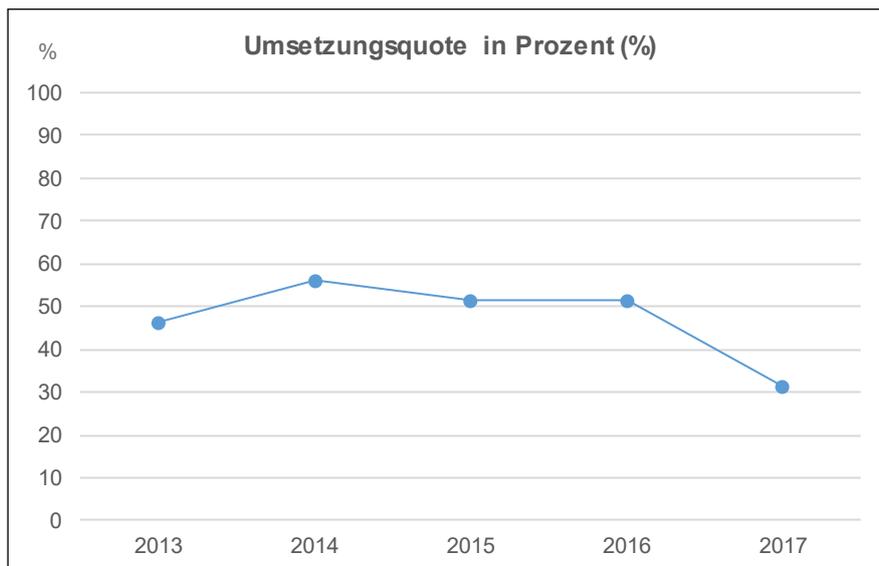


Abbildung 12: Umsetzungsquote in Prozent
Quelle: LRH

Die Grafik verdeutlicht den Trend der Umsetzungsquote. Erreichten die Kommunen 2014 im Schnitt fast einen Wert von 60 %, verschlechterte sich dieser in den Folgejahren zunehmend. 2017 lag die Umsetzungsquote bei durchschnittlich 31,4 %.

Noch aussagekräftiger wird das Bild, wenn die Einzelwerte der geprüften Mittelstädte gegenübergestellt werden.

Höchster Wert der Umsetzungsquote aller geprüften Kommunen von 2013 bis 2017 in Prozent

Umsetzungs- quote	2013	2014	2015	2016	2017
Höchster Wert	51,43	83,89	73,82	63,34	43,74

Tabelle 7: Höchster Wert der Umsetzungsquote aller geprüften Kommunen 2013 - 2017 in %
Quelle: LRH

Die Daten bestätigen: Bei der Zielquote von 60 % handelt es sich um keinen theoretischen Wert. In 3 von 5 Jahren lag der Bestwert der geprüften Mittelstädte über dieser Marke.

Die nachfolgende Tabelle zeigt auf, in welcher Höhe Investitionsmittel für Baumaßnahmen im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2017 in den geprüften Städten pro Einwohner

- verfügbar waren und
- umgesetzt wurden.

Investive Mittel für Baumaßnahmen im Vergleich (jährlicher Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2017)

Investive Mittel	Ahrens- burg	Bad Oldesloe	Bad Schwartau	Kalten- kirchen	Durch- schnitt
Verfügbar je Ew. in €	402	458	446	916	556
umgesetzt- je Ew. in €	205	183	114	546	262

Tabelle 8: Investive Mittel für Baumaßnahmen im Vergleich

= geringster Wert = höchster Wert

Quelle: LRH

3 von 4 Kommunen lagen bei den veranschlagten und umgesetzten Mitteln unterhalb des Durchschnittswerts von 556 bzw. 262 € je Einwohner. Nur Kaltenkirchen ist es gelungen, überdurchschnittlich viel Geld je Einwohner zu planen und zu investieren. Kaltenkirchen gelang es als einziger Mittelstadt, eine durchschnittliche Umsetzungsquote von 60 % zu erzielen.

4.3.4 **Kommunen mit organisatorischen Defiziten schneiden deutlich schlechter ab**

Die Ursachen nicht realisierter Investitionen können vielfältig sein. Soweit sie der eigentlichen Investitionsmaßnahme zugehörig sind, scheint ein Abschlag von bis zu 40 % realistisch zu sein. Die Zielquote verausgabter Investitionsmittel liegt in diesem Fall bei 60 %.

Warum gelingt es den Kommunen dennoch mehrheitlich nicht, diese Zielquote von 60 % zu erreichen?

Es besteht ein Zusammenhang zwischen Umsetzungsquote und festgestellten organisatorischen Mängeln. Je zahlreicher und schwerwiegender die festgestellten Defizite waren, desto größer war die Tendenz zu einer niedrigen Umsetzungsquote. Ein Trend, der sich in anderen Kommunen fortsetzt.

Im Rahmen der überörtlichen Prüfung hat der LRH einige organisatorische Schwachstellen erkannt, die ein effektives und wirtschaftliches Verwaltungshandeln behindern. Dazu zählen

- fehlende strategische Ziele,
- unzureichende Planungsgrundlagen,
- mangelnde Projektsteuerung,
- fehlende oder unvollständige Geschäftsverteilungspläne,
- fehlende oder unvollständige Vertretungsregelungen,
- veraltete Dienstanweisungen und Dienstvereinbarungen,
- Mängel in der IT-Betreuung und
- der Umgang mit Krankheit und Überstunden.

Hinzu kommen die bundesweit bekannten Probleme einer mehr als ausgelasteten Bauwirtschaft und eines fortschreitenden Fachkräftemangels. Ein praktisch fehlendes bzw. unvollständiges Berichtswesen barg weitere Hürden. Für die Gremien waren zu wenig aussagekräftige Informationen vorhanden, um der dort auszuübenden Steuerungsfunktion gerecht zu werden.

Es fehlten konkrete Grundlagen, um mittel- und langfristig vorausschauend zu investieren. So mangelte es teilweise an brauchbaren Straßenzustandskatastern und verlässlichen Zustandsbewertungen der vorhandenen Liegenschaften. Diese Mängel sind aufzuarbeiten.

Gleichzeitig muss innerdienstlich klar sein, welcher Mitarbeiter welche Aufgabe wahrnimmt, wer ihn vertritt und in welcher Qualität die Aufgabe zu

erbringen ist. Lediglich Kaltenkirchen gelang es, bei guten organisatorischen Grundlagen eine auskömmliche Umsetzungsquote zu erreichen.

4.3.5 **Vor allem Bauämter besser aufstellen**

3 der 4 geprüften Mittelstädte verfügten über eine Umsetzungsquote, die deutlich unterhalb von 60 % lag. Sie wiesen gleichzeitig zahlreiche organisatorische Optimierungspotenziale auf.

Der LRH empfiehlt, insbesondere die Bauämter einer Prüfung zu unterziehen. Die Verwaltungen müssen klären, inwieweit geplante Investitionsmaßnahmen tatsächlich umgesetzt werden können. Ergänzend ist ein funktionsfähiges Projektmanagement unabdingbar.

Den Gremien sollte halbjährlich konkret über rückständige und laufende Maßnahmen berichtet werden. Diese Informationen sollten so lange erfolgen, bis die verfügbaren Investitionsmittel in vertretbarem Einklang mit dem abgearbeiteten Volumen stehen.

4.3.6 **Stellungnahmen**

Das **Innenministerium** begrüßt, dass der LRH weiterhin eine Umsetzungsquote für Investitionsmaßnahmen von 60 % als machbar erachtet.

Von 32 der Aufsicht des Ministeriums unterstehenden Kommunen wiesen lediglich 11 Kommunen eine Umsetzungsquote von über 50 % auf. Nur drei Kommunen lägen bei über 70 %. Dies sei zwar geringfügig besser als 2018, stünde jedoch nicht im Einklang mit § 10 GemHVO-Doppik.

Umsetzungsquoten von mindestens 60 % seien einzuhalten, um dem Grundsatz der Haushaltswahrheit zu entsprechen. Anderenfalls würden kommunalaufsichtliche Maßnahmen – unabhängig von einer bestehenden Genehmigungspflicht – erwogen.

Die **kommunalen Landesverbände** bestätigen, dass sich das Umsetzen von veranschlagten Investitionsvorhaben in der Praxis aus den vom LRH genannten Gründen als herausfordernd erweise. Vielfach träten Gründe außerhalb des kommunalen Einflusses hinzu. Auch eine Vielzahl an Förderprogrammen, die im Interesse wirtschaftlichen Verwaltungshandelns angesteuert würden, kämen hinzu. Wahrgenommen werde, dass die Verwaltungen ihr Bemühen zu höheren Umsetzungsquoten zu gelangen, deutlich intensiviert hätten.

4.4 Berichtswesen steckt noch in den Kinderschuhen

Die Hauptausschüsse der Städte müssen sich stärker damit befassen, ob die kommunalen Leistungen wirtschaftlich und qualitativ hochwertig erbracht werden. Dazu sollten sie ein aussagekräftiges Berichtswesen als Controlling-Instrument einfordern.

Informative Inhalte müssen Verwaltungshandeln transparent und kontrollierbar machen. Ziel muss es sein, über Vorhaben nachvollziehbar zu berichten und gegebenenfalls nachzusteuern.

4.4.1 Informatives Berichtswesen greift relevante Datengrundlagen auf

Ein bewusst genutztes Berichtswesen hat erheblichen Einfluss darauf, wie sich eine Kommune entwickelt. Es liefert alle erforderlichen Informationen darüber, ob gefasste Beschlüsse umgesetzt werden oder ob nachzusteuern ist. Dringende Handlungsbedarfe werden aufgezeigt. Verwaltungshandeln wird transparent gemacht. Auch bei knappen finanziellen und personellen Ressourcen kann ein gutes Berichtswesen eine wichtige Entscheidungshilfe sein.

Immer stärker in den Fokus rückt, ob kommunale Leistungen wirtschaftlich und qualitativ hochwertig erbracht werden. Zunehmend detaillierte Daten und Kennzahlen doppischer Haushalte lassen produktscharfe Aussagen zu. In dem Maße, wie betriebswirtschaftliche Methoden im kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen ausgebaut werden, wächst der Anspruch an das Berichtswesen.

Bereits gebildete oder neu zu bildende Produktziele spiegeln politisch gewollte Maßnahmen wider. Produktziele wirken gleichermaßen in die Verwaltung hinein. Werden sie auf mitarbeiterbezogene Leistungsziele heruntergebrochen, ist sichergestellt, dass politische Vorgaben jeden Arbeitsplatz individuell erreichen.

4.4.2 Kommunale Gremien müssen Berichtswesen nutzen

Der Aufbau eines funktionsfähigen Berichtswesens ist für die Kommunen nach § 45c GO eine Pflichtaufgabe. Es ist nach § 45b Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 GO vom Hauptausschuss zu entwickeln. Die Stadtvertretung beschließt das Berichtswesen in seinen Grundsätzen.

Die Berichtspflicht kommt dem Bürgermeister zu. Welche Berichts- und Informationspflichten gegenüber den politischen Gremien wahrzunehmen sind, ist thematisch-inhaltlich und zeitlich festzulegen.

Ein optimal funktionsfähiges Berichtswesen setzt voraus, dass

- kommunalpolitische Ziele definiert sind,
- der Informationsbedarf der politischen Gremien hinreichend bestimmt ist,
- Berichte regelmäßig und standardisiert abgefasst werden,
- Berichte steuerungsrelevante Informationen enthalten und
- tatsächlich erörtert werden.

Berichtsinformationen müssen so aufbereitet sein, dass erkennbar ist, ob Ziele erreicht und Grundsätze eingehalten werden. Zeichnet sich ein Abweichen ab, ist rechtzeitig gegenzusteuern.

Berichtswesen

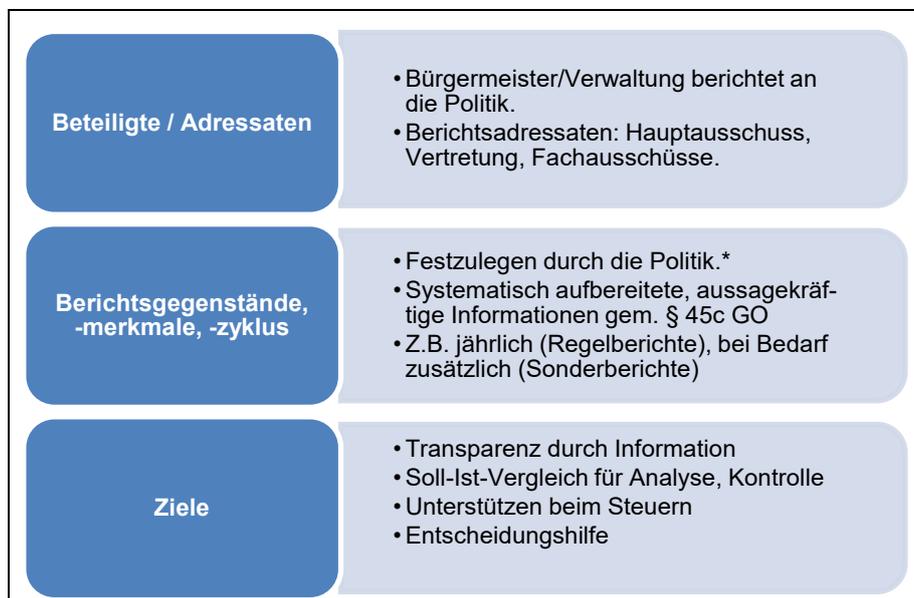


Abbildung 13: Berichtswesen

* § 45b GO, § 28 Nr. 26 GO

Quelle: LRH

4.4.3 Mindestinformationen

Die Politik ist gefordert, klar zu benennen, welche Informationen in Berichten aufzubereiten und in welchem Rhythmus sie vorzulegen sind. Um Grundzüge eines Berichtswesens politisch festlegen und weiterentwickeln zu können, ist das verwaltungsleitende Organ gefragt. Hier sind entsprechende Vorarbeiten zu leisten, um „...den Hauptausschuss in die Lage zu versetzen, seine Kontrollfunktionen entsprechend den Vorstellungen der Vertretung und des Hauptausschusses ausüben zu können.“¹

¹ Runderlass des Innenministeriums vom 31.05.1999, Az. IV-311-160.110.4, Hinweise zur Anwendung des neuen kommunalen Verfassungsrechts; hier: Aufgaben des Hauptausschusses, S. 20, n.v.

Idealerweise treten Politik und Verwaltung hierzu in einen Dialog. So kann im gemeinsamen Austausch abgestimmt werden, wie politisch gewünschte Informationen fachlich aufzubereiten sind.

Zu welchen Themen insbesondere zu berichten ist, legt § 45c GO im Weiteren fest. *„Die Aufzählung in Satz 3 zum Inhalt des Berichtswesens ist nicht vollständig, sondern beschreibt die Mindestanforderungen an das Berichtswesen.“*¹

Mindestens auf folgende Angelegenheiten sollte sich das Berichtswesen erstrecken:

- Wichtige Strukturdaten,
- Beschlusskontrolle,
- Haushalts- und Finanzdaten,
- Menge, Qualität und Kosten erbrachter Verwaltungsleistungen,
- Abgleich tatsächlicher Entwicklungen mit vorliegenden Fachplanungen,
- Zustand öffentlicher Einrichtungen,
- Klimaschutz, Energieeffizienz und Energieeinsparung,
- Allgemeiner Verwaltungs- und Personalbericht,
- Aufgaben nach Weisung,
- Eigenbetriebe, Kommunalunternehmen, Gesellschaften und andere privatrechtliche Vereinigungen sowie Beteiligungen an diesen.

Im Blickpunkt stehen nicht nur Finanzziele, etwa ob bereitgestellte Mittel ausreichen, kostendeckend gearbeitet oder das Plan-Soll erfüllt wird. Von besonderem Steuerungsinteresse sind Leistungs- und Wirkungsziele. Berichte sollten auch Fragen, wie beispielsweise:

- Welche Handlungsbedarfe ergeben sich aus den Informationen?
- Kann das Ziel mit eigenen Ressourcen erreicht werden?
- Welche konkreten Maßnahmen sind erforderlich?
- Ist der Personaleinsatz richtig bemessen?
- Muss die Qualität der angebotenen Leistungen verbessert werden?
- Wie soll mit Problemen im Umsetzungsprozess verfahren werden?
- Wird noch das richtige Ziel verfolgt?

beantworten.

Für ein ergebnisorientiertes Berichtswesen sind gerade diese Informationen besonders bedeutsam.

¹ PdK Schleswig-Holstein Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (Gemeindeordnung – GO –) SHGO § 45c Berichtswesen 5. Berichtsinhalte, beck-online.

4.4.4 Berichtswesen vor Ort deutlich optimierbar

Der Vergleich hat gezeigt, dass das Berichtswesen in den geprüften Mittelstädten teilweise deutlich optimierbar ist. Obwohl das „neue“ kommunale Verfassungsrecht seit 20 Jahren greift, verfügen einzelne Städte auch heute über kein funktionsfähiges Berichtswesen.

Lediglich eine der 4 geprüften Städte erfüllte die rechtlichen Mindestanforderungen an das Berichtswesen nach § 45c GO.

In den übrigen Städten fehlten zum Teil grundlegende Berichtsarten, wie

- Strukturdatenberichte,
- Haushalts- und Finanzberichte,
- Berichte über den Zustand öffentlicher Einrichtungen oder
- Allgemeine Verwaltungs- und Personalberichte.

Inhaltlich besteht in allen Kommunen Potenzial, Berichte informativer zu gestalten.

Wesentliche Steuerungsdaten fehlten damit und wurden von den zuständigen Hauptausschüssen auch nicht eingefordert. Umgekehrt lieferte die Verwaltung nur Informationen, die sie für erforderlich hielt.

Mit mangelndem Berichtswesen beraubten sich die kommunalen Gremien ihrer wichtigsten Steuerungsgrundlage. Grundlegende Probleme wurden nicht erkannt. So wurden

- investive Mittel in einer Höhe bereitgestellt, die verwaltungsseitig nicht abzuarbeiten waren. Personelle Ressourcen, aber auch fachliches Know-how fehlten.
- verfügbare investive Mittel für Baumaßnahmen nur zu durchschnittlich 47 % umgesetzt. Im schlechtesten Fall waren es lediglich 26 %.
- vor Jahren aufwändig erstellte Fachplanungen (z. B. Jugendplan, Altenplan) nicht fortgeschrieben oder umgesetzt.

Die Folgen sind fatal. Städtische Entwicklungen kommen zum Stillstand. Begonnene Vorhaben geraten in Vergessenheit. Konsolidierungsbemühungen werden fehlgeleitet.

4.4.5 Eigene Vorgaben helfen, wenn sie gelebt werden

Ahrensburg, Bad Schwartau und Kaltenkirchen verfügten über ein eigenes Regelwerk zum Berichtswesen. Gewählt wurde in 2 Fällen das Format der Dienstanweisung und in einem Fall die Geschäftsordnung der Stadtvertretung. Beide Wege führen zum Ziel. Im Vordergrund sollte stets stehen,

dass einem abgestimmten Berichtswesen ein verbindlicher Charakter verliehen wird.

Die getroffenen internen Vorgaben definierten zum Teil sehr konkret,

- zu welchem Thema zu berichten ist,
- welche Facheinheit zuständig ist,
- über welchen Berichtszeitraum zu informieren ist,
- zu welchem Zeitpunkt der Bericht vorzulegen ist und
- welches Gremium zu unterrichten ist.

Die so erstellten Berichte konzentrieren sich zumeist auf Aussagen zu finanziellen Prognosen. Inhaltlich muss - auch in den Regelwerken - nachgesteuert werden, um grundlegende Inhalte zum Abgleich mit Leistungs- und Wirkungszielen zu ergänzen.

Problematisch war, dass zwar 3 Kommunen über definierte Vorgaben zum Berichtswesen verfügten, aber nur eine Kommune diese einhielt. Dass in einer Kommune zuletzt nur ein Drittel der vereinbarten Berichte erstellt wurden, zeigt die Versäumnisse auf. Dies gilt sowohl für die Verwaltung, die nicht auftragsgemäß agierte, als auch für den Hauptausschuss, der seine Kontrollpflichten vernachlässigte.

Weit schwerer wiegt jedoch, dass neben den Versäumnissen auf beiden Seiten das Wohl der Kommune leidet. Wesentliche Informationsgrundlagen fehlen den Entscheidern, um die Kommune zielgerichtet zu entwickeln und bedarfsgerecht zu steuern.

Es sollte im Interesse von Politik und Verwaltung liegen, ein funktionsfähiges Berichtswesen mit klaren Vorgaben zu installieren und fortzuentwickeln. Das Berichtswesen erfüllt seinen Zweck erst dann, wenn es dazu genutzt wird, auf Basis seiner Informationen tatsächlich zu steuern.

4.4.6 **Kennzahlen und Produktziele zunehmend bedeutsam**

Das Berichtswesen dient der Zielerreichungskontrolle und der Zielsteuerung. Aus ihm soll erkennbar werden, ob Ziele erreicht, nachgesteuert oder sogar angepasst werden müssen. Dafür ist aussagefähiges Zahlenmaterial erforderlich.

§ 45c Nr. 4 GO sieht vor, regelmäßig über Menge, Qualität und Kosten erbrachter Verwaltungsleistungen zu berichten, soweit ein geeignetes Rechnungswesen existiert.

Bislang erstellt keine der geprüften Verwaltungen derartige Berichte. Kostenscharf Produkte oder einzelne Leistungen zu betrachten, ist ihnen wegen fehlender Kosten- und Leistungsrechnung noch nicht möglich. Dennoch verfügen alle 4 Mittelstädte - teilweise seit 10 Jahren - über die Doppik.

Um ganz gezielt jedes einzelne Produkt zu steuern, müssen die Kommunen an produktscharfen Zielen, Kennzahlen und Kosten arbeiten. Die Kosten- und Leistungsrechnung kann detaillierte Plankostendaten und Informationen zur Erfolgsentwicklung liefern und ermöglicht dadurch eingehende Betrachtungen und Prognosen. Damit bietet sich die Gelegenheit, Haushaltsansätze genauer zu bestimmen. Die 4 Städte sollten daher eine ihren Bedürfnissen angepasste Kosten- und Leistungsrechnung entwickeln.

Bis dahin bleibt es der Stadtvertretung unbenommen, durch Beschluss festzulegen, zu welchen Produkten, Teilhaushalten oder Leistungen regelmäßig zu berichten ist.

4.4.7 **Stellungnahmen**

Aus Sicht des **Innenministeriums** werden wichtige Erkenntnisse zum Berichtswesen geliefert.

Die **kommunalen Landesverbände** teilen die Auffassung, dass ein gutes Berichtswesen die Hauptausschüsse in die Lage versetze, ihrem gesetzlichen Steuerungsauftrag nachzukommen.

Der Städteverband habe deshalb beispielsweise 1999 in der Schriftenreihe „Das Berichtswesen nach der neuen Kommunalverfassung in Schleswig-Holstein - eine Arbeitshilfe“ sowie in einer zweiten, erheblich erweiterten Auflage 2003 umfangreich über den Aufbau und Inhalt eines aussagekräftigen Berichtswesens informiert. Auch Fortbildungsveranstaltungen für die Hauptausschüsse seien angeboten worden. Seinerzeit seien gute Praxisbeispiele aufgenommen worden.

4.5 Kostenfaktor Krankenstand - ein unbequemes Thema

Während die Beschäftigten einer Stadt an durchschnittlich 13,5 Arbeitstagen pro Jahr ausfielen, lag der ungünstigste Wert einer Stadt bei durchschnittlich 20,5 Arbeitstagen jährlich.

Der krankheitsbedingte Aufwand in den Städten schlug auch finanziell erheblich zu Buche. Der ermittelte Höchstwert 2016 lag in einer Stadt bei 1,44 Mio. €.

Hohe Krankenstände zeigen Handlungsbedarfe auf. Schwachstellen bei Betrieblichem Eingliederungsmanagement und innerdienstlichen Regeln sind abzustellen. Führungs- und Steuerungsproblemen muss aktiv begegnet werden.

4.5.1 Kostenfaktor Krankenstand

Krankheitsbedingter Ausfall von Beschäftigten wirkt sich unmittelbar auf Arbeitsabläufe und Arbeitsergebnisse aus. Gesteckte Ziele werden nicht erreicht, Aufgaben bleiben unerledigt, erforderliche Zuarbeit bleibt aus. Wirtschaftliches Verwaltungshandeln wird deutlich erschwert.

Krankheitszeiten können selbst bei funktionsfähiger Organisation besonders herausfordernd sein. Es kann zu Personalengpässen kommen. Überstunden sind zu leisten. Belastungssituationen entstehen. Das Arbeitsklima verändert sich.

Greifbar werden krankheitsbedingte Fehlzeiten häufig erst, wenn der damit verbundene kostenmäßige Aufwand sichtbar wird.

4.5.2 Vorgehen

Im Vordergrund stand ein Vergleich der Städte Ahrensburg, Bad Oldesloe, Bad Schwartau und Kaltenkirchen. Der LRH orientierte sich an dem gewählten Vorgehen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle Köln (KGSt). *„Die KGSt hat sich frühzeitig für die Erfassung krankheitsbedingter Ausfallzeiten nach Arbeitstagen ausgesprochen, um den Ausfall von Produktivzeiten zu bestimmen und zu vergleichen.“¹*

Deshalb erhob der LRH anonymisiert den Netto-Arbeitsausfall 2016 pro Mitarbeiter in Hauptbeschäftigungsverhältnissen. Ermittelt wurden zudem

¹ KGSt, Krankentage-Statistik, Bericht aus der Vergleichsarbeit 1/2013, S. 6.

die regulär 2016 zu erbringenden Arbeitstage und Arbeitsstunden sowie die tatsächlichen Personalkosten.

Für ein vollständiges Bild krankheitsbedingter Kosten wurden weitere Aufwandspositionen berücksichtigt, wie z. B. Büroflächen und Arbeitsplätze. Diese müssen trotz Krankheit vorgehalten, unterhalten und gereinigt werden. Kosten für technische Ausstattungen laufen weiter und der interne Koordinierungsaufwand bei Abwesenheit steigt.

Mangels konkret von den Kommunen ermittelter Arbeitsplatz- und Gemeinkosten wurden dafür die allgemein anerkannten Pauschalwerte der KGSt zugrunde gelegt. Diese belaufen sich für einen **Standard-Büroarbeitsplatz** auf derzeit 8.800 € pro Jahr. Gemeinkosten waren mit einem Aufschlag von 20 % auf die Personalkosten zu berücksichtigen.

Für **Nicht-Büroarbeitsplätze** war eine 10 %ige Sachkostenpauschale für Arbeitsmittel und technisches Gerät anzusetzen, ausgehend von den Personalkosten. Hinzu kamen weitere 15 % für Gemeinkosten.¹

Anhand der so für 2016 aufbereiteten Daten konnten pro Kommune die durch Krankheit entstandenen Kosten rechnerisch annähernd ermittelt werden.

4.5.3 Krankenstand kostet die Mittelstädte Millionen

Der Krankenstand in den geprüften Kommunen war sehr heterogen.

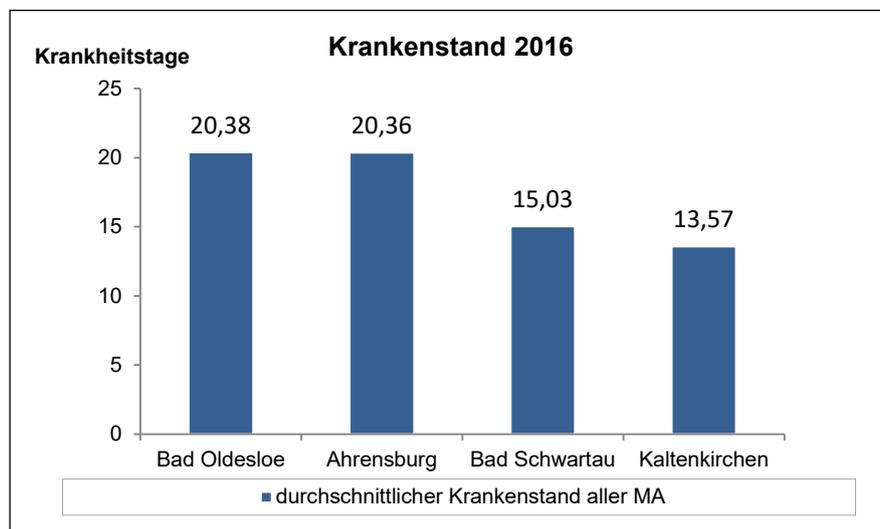


Abbildung 14: Krankenstand 2016

Quelle: LRH

¹ KGSt, Bericht 7/2016, Kosten eines Arbeitsplatzes (2016/2017), S. 11 ff.

Während die Beschäftigten in Kaltenkirchen durchschnittlich an 13,57 Arbeitstagen ausfielen, lag der Wert in Bad Oldesloe bei durchschnittlich 20,38 Arbeitstagen.

Damit war im ungünstigsten Fall jede Mitarbeiterin bzw. jeder Mitarbeiter 2016 einen vollen Arbeitsmonat nicht für den Arbeitsprozess verfügbar. Jede neunte regulär zu leistende Arbeitsstunde entfiel. Umgerechnet in Vollzeitverhältnissen fehlten bis zu 21,3 Beschäftigte ganzjährig.

Die Kommunen rangierten damit weit oberhalb des Durchschnittswerts für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland. Dieser lag laut Statistischem Bundesamt 2016 bei 10,8 Arbeitstagen.¹

Wird der Fokus auf die entstandenen Aufwendungen gerichtet, wird der Krankenstand auch monetär greifbar.

Kennzahlen krankheitsbedingten Aufwands (Gesamtverwaltung)

	Bad Oldesloe	Ahrens- burg	Bad Schwartau	Kalten- kirchen
Aufwand in Mio. €	1,44	1,43	0,54	0,49
davon Personalkosten in Mio. €	1,05	1,03	0,40	0,36
davon Sach- und Gemein- kosten in Mio. €	0,39	0,40	0,14	0,13
Aufwand je Einwohner in €	57,45	43,77	26,98	24,29
Anteil an PK* in %	9,8	8,4	7,6	6,3

Tabelle 9: Kennzahlen krankheitsbedingten Aufwands (Gesamtverwaltung)

* Anteil der krankheitsbedingten Personalkosten an den Personalkosten aller Hauptbeschäftigungsverhältnisse

Krankheitsbedingter Aufwand schlägt erheblich zu Buche. Der ermittelte Spitzenwert einer Mittelstadt 2016 lag bei 1,44 Mio. €. Die rund 250 Beschäftigte zählende Verwaltung hatte damit 7-stellige Kosten zu tragen. Auch für kleinere Verwaltungen mit rund 130 Beschäftigten und vertretbaren Krankenständen bleibt jährlich ein beachtliches Kostenvolumen von einer halben Million Euro.

¹ https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Arbeitsmarkt/_Doorpage/Indikatoren_QualitaetDerArbeit.html?cms_gtp=318944_slot%253D2.

Kennzahlen krankheitsbedingter Fehlzeiten (Gesamtverwaltung)

	Bad Oldesloe	Ahrens- burg	Bad Schwartau	Kalten- kirchen
zu leistende Arbeitsstunden	338.200	367.700	159.900	194.500
krankheitsbedingt entfallen	37.300	37.000	12.200	13.300
Anteil entfallener Arbeits- stunden in %	11,0	10,1	7,6	6,8

Tabelle 10: Kennzahlen krankheitsbedingter Fehlzeiten (Gesamtverwaltung)

Zwischen 6,8 % und 11 % der regulären Arbeitsstunden entfielen krankheitsbedingt. Dahinter verbargen sich in Bad Oldesloe bis zu 37.300 ausgefallene Arbeitsstunden an 5.200 Arbeitstagen, die es zu kompensieren galt. Die entfallenen Zeitanteile zeigen deutlich, wie herausfordernd das Management der Fehlzeiten ist.

4.5.4 Kernbereiche teilweise deutlich über kommunalem Vergleichswert

Der LRH hat vertiefend den Krankenstand der **Kernverwaltung** (ohne kostenrechnende Einrichtungen, wie Bauhof, Kindertagesstätten, Bücherei u. ä.) ermittelt. Körperlich schwere Tätigkeiten sind hier eher selten. Die Aufgaben werden in der Regel vom Schreibtisch aus wahrgenommen.

Auch für die Kernbereiche der Verwaltungen zeigte sich ein sehr unterschiedliches Bild.

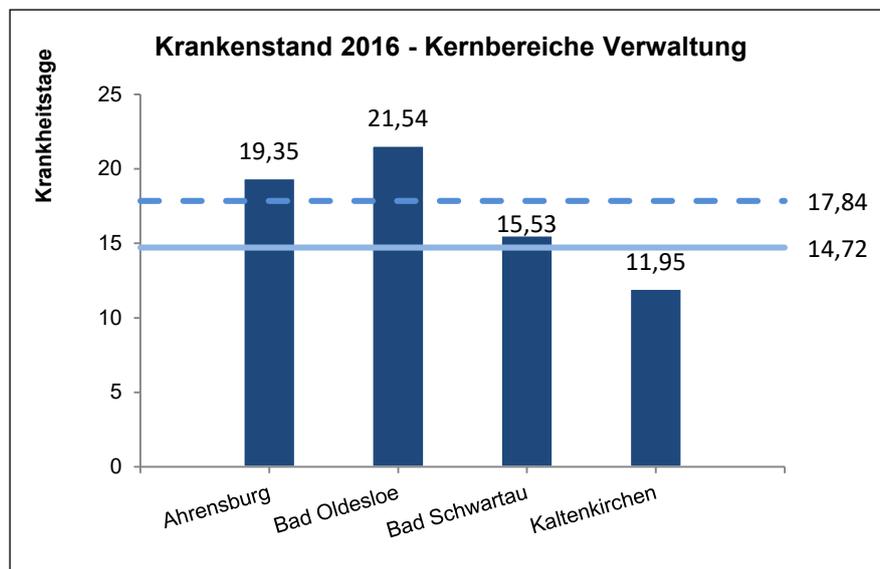


Abbildung 15: Krankenstand 2016 - Kernbereiche Verwaltung

Quelle: LRH

Durchschnittlich fielen Beschäftigte der Kernbereiche 2016 an 17,84 Arbeitstagen aus. Im Maximum wurden 21,54 Tage erreicht. Der Bestwert

lag mit 11,95 Arbeitstagen deutlich unter dem Schnitt der geprüften Städte. Dennoch wurde auch in den Kernbereichen der Durchschnittswert aller Beschäftigten in Deutschland von 10,8 Tagen überschritten.

Mit 14,72 Krankheitstagen wurde ein Vergleichswert der KGSt¹ zugrunde gelegt. Er wurde speziell für kommunale Kernverwaltungsbereiche erhoben. An diesem Wert wurden die Kernbereiche gemessen.

Im ungünstigsten Fall lagen die Ausfallzeiten der Beschäftigten in Kernbereichen mit 6,82 Arbeitstagen signifikant über dem KGSt-Vergleichswert. Bestenfalls wurde der Vergleichswert um 2,77 Tage unterschritten.

In Kosten ausgedrückt bedeutete dies:

6,82 Krankheitstage mehr verursachten gegenüber dem KGSt-Vergleichswert allein für den Kernbereich 240 Tausend € höhere Kosten. Demgegenüber schnitt die Kommune mit den geringsten Ausfallzeiten 68 Tausend € vorteilhafter ab.

Bei dieser enormen Spannweite von Krankenständen und krankheitsbedingten Kosten müssen sich Kommunen regelmäßig mit ihren eigenen Werten befassen. Dies gilt nicht nur wegen des erheblichen Kostenfaktors, sondern in besonderem Maße unter Fürsorgegesichtspunkten.

4.5.5 **Mögliche Ursachen**

Verschiedene Ursachen wie fehlendes betriebliches Eingliederungsmanagement, fehlende Geschäftsverteilungspläne oder fehlende Vertretungsregelungen begünstigten hohe krankheitsbedingte Fehlzeiten. Ist nicht klar, wer von wem vertreten wird, fehlt eine Basis, um krankheitsbedingte Abwesenheit zu steuern. Fehlen klar zugewiesene Aufgaben, weiß eine Vertretung nicht, was zu tun ist. Sind Abläufe, z. B. für das Melden von Fehlzeiten, nicht konkret definiert, können Vorgesetzte nicht lenkend eingreifen. Wird nicht hinterfragt, ob längere Krankheitszeiten ursächlich mit dem Arbeitsplatz verbunden sind, bleibt ein Gesundheitsproblem ungelöst.

Die Liste organisatorischer Ursachen ist lang. Sie werden zumeist nicht zusammenhängend mit dem Krankenstand gesehen. Zu häufig wird verkannt, dass unklare oder fehlende interne Vorgaben direkt auf Beschäftigte wirken.

¹ KGSt, Bericht 15/2015, KGSt-Normalarbeitszeit (2015), S. 12.

4.5.6 **Zögerliches Betriebliches Eingliederungsmanagement und Organisationsdefizite**

Seit der Novelle des SGB IX zum 01.05.2004 besteht die Pflicht des Arbeitgebers, sich aktiv mit der Arbeitsunfähigkeit der Beschäftigten auseinanderzusetzen. Dies gilt nach § 167 Abs. 2 SGB IX für alle Beschäftigten, die „...*innerhalb eines Jahres länger als sechs Wochen ununterbrochen oder wiederholt arbeitsunfähig...*“ sind.

Pflichtig sind Gesprächsangebote an betroffene Beschäftigte zu unterbreiten. Zu erörtern ist, wie Arbeitsunfähigkeit zu überwinden ist und erneuter Arbeitsunfähigkeit vorgebeugt werden kann. Sofern Maßnahmen zur Teilhabe oder zur begleitenden Hilfe im Arbeitsleben in Betracht kommen, sollten diese eingeleitet werden. Gleiches gilt für unterstützende Maßnahmen der Dienststelle.

Für den Prüfungszeitraum war festzustellen, dass alle Kommunen Optimierungsbedarf beim Betrieblichen Eingliederungsmanagement aufzeigten. 2 generelle Probleme traten dabei auf:

- Es wurde kaum darauf geachtet, ob innerhalb eines Jahres durch wiederholte Krankheitszeiten die 6-Wochen-Frist überschritten wurde.
- Kaum bekannt war, dass der Jahreszeitraum nicht dem Kalenderjahr entspricht. Auszuwerten sind - auch unterjährig - jeweils die zurückliegenden 12 Monate.

Zudem verfügten gerade die Kommunen mit den höchsten Krankenständen zum Prüfungszeitpunkt über kein bzw. kein funktionsfähiges Betriebliches Eingliederungsmanagement. Dort häuften sich auch weitere Organisationsmängel, wie

- unzureichende oder fehlende Vertretungsregelungen,
- unzureichende oder fehlende Geschäftsverteilung,
- fehlende Datenanalysen,
- fehlender Gesamtüberblick der zentralen Personaleinheit,
- mangelnde oder inkonsequent angewandte interne Vorgaben sowie
- Führungs- und Steuerungsdefizite.

4.5.7 **Fazit**

Krankheitsbedingte Fehlzeiten sind ein erheblicher Kostenfaktor. Selbst in Kommunen der Größenklassen 6 mit bis 25.000 EW und 5 mit bis 50.000 EW wurde schnell ein 7-stelliger Betrag erreicht. Keine der geprüften Kommunen war sich dieser zugehörigen Kosten vollumfänglich bewusst.

Mitunter fehlte es bereits an regelmäßig ausgewerteten Krankheitszeiten. Aktives Steuern war wenig erkennbar. Es ist nur in Kenntnis aktueller Personalkapazitäten möglich. Dafür müssen sich Kommunen regelmäßig - auch unterjährig - einen Überblick über Fehlzeiten ihrer Mitarbeiter verschaffen.

Ergänzend bedarf es eines funktionsfähigen organisatorischen Rahmens. Kommunen mit hohen Krankenständen müssen Schwachstellen bei Betrieblichem Eingliederungsmanagement und internen Vorgaben beheben. Führungs- und Steuerungsproblemen muss aktiv begegnet werden. Nur in geeigneten Strukturen und mit gezieltem Handeln können Krankheitszeiten dauerhaft gesenkt oder auf niedrigem Niveau stabilisiert werden.

4.5.8 **Stellungnahmen**

Nach Ansicht des **Innenministeriums** werden wichtige Erkenntnisse zum Krankenstand der geprüften Kommunen geliefert.

Wie die **kommunalen Landesverbände** mitteilen, seien alle Kommunen bestrebt, den Krankenstand niedrig zu halten. Gesundheitsförderung am Arbeitsplatz werde sukzessive etabliert.

Die Prüfungserkenntnisse eines einzigen Jahres (2016) seien angesichts der Volatilität des Krankenstandes bedingt aussagekräftig. Jedoch böten die Hinweise zur Organisation und zum Betrieblichen Eingliederungsmanagement eine Hilfestellung beim Prüfen der eigenen Organisation.

4.6 Keine Zeit für Gleichstellung?

Kommunale Gleichstellungsbeauftragte sind gesetzlich vorgesehen. Ihre erforderlichen Aufgaben und Zeitanteile müssen vor Ort bedarfsgerecht ermittelt werden.

Frauenförderpläne sind alle 4 Jahre aufzustellen. Erforderliche Analysen der Personalstruktur sollten für eine zukunftsweisende Personalentwicklung genutzt werden.

In den Spitzenpositionen der geprüften Städte sind Frauen unterrepräsentiert. Ursprünglich formulierte Ziele wurden bislang nicht erreicht.

4.6.1 Kommunale Gleichstellungsbeauftragte sind gesetzlich vorgesehen

„Kommunale Gleichstellungsbeauftragte sind in Schleswig-Holstein ... unverzichtbare Akteurinnen institutionalisierter Gleichstellungspolitik. Sie setzen Gleichstellungspolitik intern in den Verwaltungen und extern für die Bürger und Bürgerinnen vor Ort um, ganz besonders auch im sozialen Bereich.“¹

Seit März 2017 ist gesetzlich festgelegt, dass Gleichstellungsbeauftragte in Kommunen ab 15.000 Einwohnern grundsätzlich vollzeitig tätig sind. Nur ausnahmsweise können sie in Teilzeit beschäftigt sein. Ein Arbeitszeitvolumen von weniger als der Hälfte der vollen Arbeitszeit ist ausgeschlossen.

Zuvor waren Kommunen zunehmend unsicher, welche Arbeitszeit einer hauptamtlichen Gleichstellungsbeauftragten zuzumessen ist. Das zuständige Ministerium sah 2016 einen sich verstetigenden Trend geringerer Stellenanteile für hauptamtliche Gleichstellungsbeauftragte.

Die Prüfungserkenntnisse bestätigen dies. Bad Schwartau und Ahrensburg hatten 2002 bzw. 2017 im Zuge personeller Wechsel die Arbeitszeitanteile reduziert.

4.6.2 Situation der Gleichstellungsbeauftragten vor Ort

In allen geprüften Mittelstädten waren hauptamtliche Gleichstellungsbeauftragte beschäftigt. Obwohl die Mittelstädte oberhalb der 15.000-Einwohner-Grenze liegen, verfügte nur Bad Oldesloe über eine in Vollzeit

¹ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Arbeit der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten, Landtagsdrucksache 18/4860, S. 2

beschäftigte Gleichstellungsbeauftragte. In Ahrensburg, Bad Schwartau und Kaltenkirchen nahmen die Gleichstellungsbeauftragten ihre Aufgaben jeweils mit 50 % der regulären wöchentlichen Arbeitszeit wahr.

Bereitgestellte Mittel für die Projekt- und Öffentlichkeitsarbeit reichten 2016 von 2 Tausend € bis 9,8 Tausend €.

Vergleich personeller und sächlicher Ausstattung

	Ahrens- burg	Bad Oldesloe	Bad Schwar- tau	Kalten- kirchen
Stellenanteile	0,5	1,0	0,5	0,5
Entgeltgruppe	EG 10*	EG 9c	EG 9b	EG 9c
Mittel für Projekt- / Öffent- lichkeitsarbeit 2016 in €	9.800	7.400	7.800	2.000

Tabelle 11: Vergleich personeller und sächlicher Ausstattung

* andere Gemeindegrößenklasse

Die Städte Ahrensburg, Bad Schwartau und Kaltenkirchen sollten angesichts der gesetzlichen Verpflichtung ihre Stellenanteile für die Gleichstellungsbeauftragten überdenken. Kaltenkirchen hatte 2017 und 2018 die Erfordernisse umfassend abgewogen. Letztlich entschied die Selbstverwaltung, die Stelle weiterhin mit den bisherigen Zeitanteilen fortzuführen. Örtliche Angaben und Zeitanteile der Gleichstellungsbeauftragten müssen sorgfältig und bedarfsgerecht ermittelt werden. Da grundlegende Fragen der Gleichstellungsarbeit in der Hauptsatzung verankert sind, sollten sich auch die Gremien mit den örtlichen Bedarfen befassen.

Positiv hervorzuheben ist die Stadt Bad Oldesloe. Sie zeichnet sich durch eine aktive Gleichstellungsarbeit aus. Die Gleichstellungsbeauftragte ist nicht nur mit formalen Beteiligungsfragen und verwaltungsinternen Vorgängen befasst. Sie leistet Netzwerkarbeit für das gesamte Stadtgebiet. Die anspruchsvolle und vielseitige Arbeit bindet die Kapazitäten einer Vollzeitstelle. Vor allem profitiert jedoch das örtliche Gemeinwesen von diesem umfassenden Engagement.

Nach geänderter Rechtslage im März 2017 war zeitweise strittig, ob das Land die Konnexität¹ für grundsätzlich vollzeitbeschäftigte Gleichstellungsbeauftragte anerkennt. Seit dem 11.01.2018 sind sich Land und kommunale Landesverbände einig, dass dem Grunde nach Konnexität gegeben ist. Am 17.09.2018 wurde zudem vereinbart, finanziellen Mehr-

¹ Vgl. Konnexitätsausführungsgesetz vom 27.04.2012, GVObI. Schl.-H. S. 450, zuletzt geändert durch Gesetz vom 12.11.2014, GOVBl. Schl.-H. S. 328.

aufwand durch angehobene Arbeitszeitanteile auf Antrag anteilig oder voll zu kompensieren.

4.6.3 **Frauenförderplan - Praxis trifft rechtliche Vorgabe**

Frauenförderpläne sind ein Baustein der Personalentwicklung. Ähnlich wie beispielsweise bei Krankenstand und demografischen Daten ist die Personalstruktur hinsichtlich eines konkreten Aspekts zu analysieren.

Jede einen Stellenplan bewirtschaftende Dienststelle mit regelmäßig mindestens 20 Beschäftigten hat einen Frauenförderplan aufzustellen. Nach dem Gleichstellungsgesetz (GstG)¹ erfolgt dies für jeweils 4 Jahre.

Zuständig für das Erstellen des Frauenförderplans ist die Dienststelle. Die Gleichstellungsbeauftragte ist von der Dienststelle zu beteiligen.

Inhaltlich ist in § 11 GstG im Wesentlichen vorgegeben, dass

- die Beschäftigtenstruktur zu analysieren ist,
- für jeweils 2 Jahre verbindliche Ziele für Bereiche vorzugeben sind, in denen Frauen unterrepräsentiert sind,
- festzulegen ist, wie zeitlich, personell, organisatorisch und qualifizierend die pflichtig zu erzielende Gleichstellung gefördert werden soll.

Als einzige der geprüften Städte hatte Kaltenkirchen den Frauenförderplan fortgeschrieben und zuletzt 2018 aktualisiert beschlossen.

Der älteste Frauenförderplan stammte von 1992 (Bad Oldesloe). Auch Ahrensburg (1994) und Bad Schwartau (1998) waren nicht nennenswert aktueller. Da keine der rechtlichen Vorgaben in diesen Städten umgesetzt wurde, sind die Frauenförderpläne als nicht mehr existent anzusehen.

Viel schwerer wiegt, dass in 3 von 4 Kommunen eine rechtlich geforderte, aussagekräftige Analyse der Beschäftigtenstruktur fehlt. Gleiches gilt für aktuelle Zielvorgaben.

Dies kann sich auf die Einstellungs- und Beförderungspraxis auswirken. So „... dürfen in Bereichen, in denen Frauen unterrepräsentiert sind, keine Einstellungen und Beförderungen vorgenommen werden, sofern ein Frauenförderplan fehlt.“²

¹ § 11 Abs. 1 Gesetz zur Gleichstellung der Frauen im öffentlichen Dienst vom 13.12.1994, GVOBl. Schl.-H. S. 562, zuletzt geändert durch Art. 9 LVO vom 12.11.2014, GOVBl. Schl.-H. S. 96.

² § 11 Abs. 8 GSTG.

Ein Nachweis dürfte im Falle eines Konkurrentenstreitverfahrens regelmäßig schwer zu erbringen sein, wenn die analytische Grundlage fehlt.

4.6.4 Frauenanteil in verantwortlichen Positionen

Alle vorgefundenen Frauenförderpläne einte, dass Maßnahmen und Ziele zum Fördern der Gleichstellung formuliert waren. So fanden sich beispielsweise folgende Punkte:

- Frauen sind durch die Dienststelle besonders für verantwortliche Positionen zu fördern.
- Aufstiegsmöglichkeiten sind zu verbessern.
- Neue Aufgaben sind unter dem Blickwinkel des Aufstiegs oder der Höhergruppierung zuzuweisen.
- Einmal jährlich finden Fördergespräche statt.

Im regulären Arbeitsalltag werden die selbst gewählten Vorgaben jedoch unzureichend gelebt. Zwar weist in der Regel die personelle Gesamtsituation der Kommunen quantitativ einen Frauenüberschuss aus. Beim differenzierten Blick auf die Führungsebene wird allerdings deutlich, dass einige Kommunen weit von ihren ursprünglichen Zielen entfernt sind.

Basierend auf den örtlichen Erkenntnissen ergeben sich nachfolgende Anteile weiblicher Beschäftigter in besonders verantwortlichen Positionen:

Frauenanteil in verantwortlichen Positionen in %

Führungsebene	Bad Oldesloe	Ahrensburg	Bad Schwartau	Kaltenkirchen
2. Ebene*	20	0	0	38
3. Ebene**	71	41	45	60
gesamt	62	35	31	52

Tabelle 12: Frauenanteil in verantwortlichen Positionen in %

* Büroleitung/Fachbereichsleitung/Amtsleitung

** stellv. Fachbereichsleitung/Fachdienstleitung/Sachgebietsleitung

Betrachtet wurde die den Bürgermeistern (1. Führungsebene) unmittelbar nachgeordnete 2. Führungsebene. Zu dieser Ebene zählen beispielsweise Büro-, Fachbereichs- oder Amtsleitungen. Es sind die Spitzenpositionen der Verwaltung, die entsprechend hoch besoldet bzw. vergütet werden.

Die Frauenanteile sprechen für sich. In 2 Kommunen ist keine Leitungsfunktion dieser Führungsebene mit einer Frau besetzt. Demgegenüber weist eine Kommune einen Frauenanteil von 38 % aus.

Auf der 3. Führungsebene, zu der beispielsweise Leitungen von Kindertagesstätten, Volkshochschulen oder Büchereien gehören, schneiden die

geprüften Kommunen deutlich besser ab. Der höchste Frauenanteil liegt in Bad Oldesloe bei 71 %.

Besonders in den Spitzenpositionen besteht Nachholbedarf. Gezielte personelle Strukturanalysen und darauf aufbauende Fördermaßnahmen können helfen, ursprünglich formulierte Ziele zu erreichen.

4.6.5 Auf den Punkt gebracht

Nach den Prüfungserkenntnissen bleibt eine nüchterne Bilanz kommunaler Gleichstellung:

- 3 von 4 Städten deutlich oberhalb der 15.000-Einwohner-Grenze beschäftigten ihre Gleichstellungsbeauftragte halbtags.
- In den Spitzenpositionen kommunaler Verwaltungen sind Frauen deutlich unterrepräsentiert.
- Rechtlich pflichtige Vorgaben zu Frauenförderplänen wurden nur in einer Kommune eingehalten.
- Chancen für gezielte Personalentwicklung wurden nicht erkannt.

Gleichstellung in Kommunen

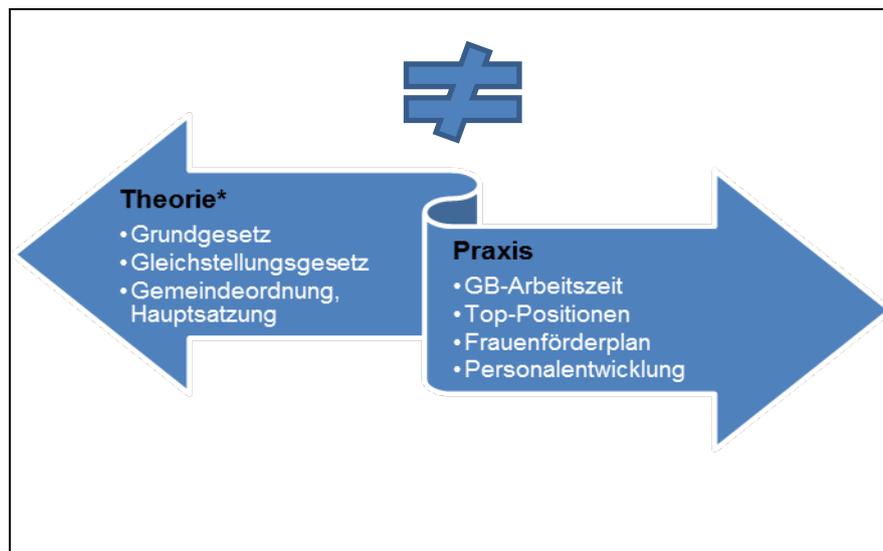


Abbildung 16: Gleichstellung in Kommunen

*Art. 3 GG, §§ 1 bis 16 und 23 GStG, § 2 Abs. 3 GO, § 4 Abs. 1 S. 2 GO.

Quelle: LRH

4.6.6 Gleichstellungsgebot für ehrenamtlich entsandte Mandatsträger

Dass Gleichstellungsfragen nach wie vor hohe Aktualität haben, zeigt nicht zuletzt das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Schleswig vom 06.12.2017 (Az. 3 LB 11/17). Danach ist das landesrechtliche Gleichstellungsgebot auch dann von der Stadtvertretung zu beachten, wenn es ehrenamtliche

Mandatsträger in Gremien privatrechtlich organisierter Gesellschaften entsendet.

Seitens des Ministeriums für Justiz, Europa, Verbraucherschutz und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein wurden am 03.05.2018, Az. II 1-083 - § 15 GStG, Auslegungshinweise zu o. g. Urteil bekannt gegeben.

Bei neu zu konstituierenden Gremien haben Kommunen auf ein geschlechterparitätisches Entsenden der Mitglieder zu achten.

4.6.7 **Können sich die Kommunen angesichts fehlender Fachkräfte ein „Weiter-so“ leisten?**

Dem LRH ist bewusst, dass Stellenanteile für eine Gleichstellungsbeauftragte und Frauenförderpläne nur Bausteine erfolgreicher Gleichstellung sind. In der Praxis sind sie nicht immer Basis für einen objektiven Austausch. Ein passender gesamtgesellschaftlicher Rahmen mit real gleichen Chancen für beide Geschlechter könnte helfen. Für besondere familiäre Situationen, wie beispielsweise die Betreuung von Kindern oder älteren Familienmitgliedern müssten ausreichend flexible Alternativen bestehen.

Für Kommunen besteht die Pflicht, vorhandene rechtliche Grundlagen umzusetzen. Insofern sollten konstruktive Diskussionen über örtliche Aufgaben der Gleichstellungsbeauftragten geführt werden, in dem Bewusstsein, dass gezieltes Engagement das Gemeinwesen bereichern kann. Frauenförderpläne sollten als Teil von Personalentwicklungskonzepten verstanden werden. Ziele von Frauenförderplänen sollten offen und realistisch - mindestens im rechtlich vorgegebenen 4-Jahres-Rhythmus - diskutiert werden.

4.6.8 **Stellungnahmen**

Das **Innenministerium** stimmt dem LRH darin zu, dass Städte mit einer Gleichstellungsbeauftragten in Teilzeit den Stellenanteil überdenken sollten. Durch gezielte personelle Strukturanalysen und darauf aufbauende Fördermaßnahmen könne der Frauenanteil in den Führungsebenen gesteigert werden.

Die **kommunalen Landesverbände** weisen darauf hin, dass die Besetzung der Ämter für die erste Führungsebene in der Regel durch Direktwahl entschieden werde. Wer zur Wahl aufgestellt und gewählt werde, entziehe sich dem unmittelbaren Einfluss der Verwaltung. Bei der zweiten Führungsebene seien die Personalentscheidungen einem Kollegialorgan vorbehalten (Hauptausschuss oder Stadt- bzw. Gemeindevertretung).

4.7 Personalangelegenheiten

Die Städte geben durchschnittlich 20 % ihrer Haushaltsmittel für Personal aus. Organisation und Personalbedarf müssen daher regelmäßig auf den Prüfstand.

Bezüge können teilweise wirtschaftlicher abgerechnet werden. Der dafür erforderliche Personalaufwand ist sorgfältiger zu ermitteln.

Mitarbeiter sind zu beurteilen. Der Verzicht verstößt gegen geltendes Landesrecht.

4.7.1 Funktionierendes Personalmanagement erforderlich

Im Durchschnitt betragen die Gesamtpersonalausgaben rd. 20 % des festgesetzten Gesamtbetrags der Aufwendungen des Ergebnishaushalts.

Mitarbeiter kommunaler Verwaltungen müssen qualitativ hochwertiges und wirtschaftliches Verwaltungshandeln gewährleisten. Deshalb müssen sie befähigt werden, ihre fachlichen und sozialen Potenziale weiter zu entwickeln.

Wichtige Basis dafür ist ein ordnungsgemäß aufgestelltes und strategisch arbeitendes Personalmanagement. Es umfasst eine Vielzahl von Aufgaben, wie z. B.

- Personalbedarfe zu planen,
- Personal zielgerichtet und aufgabenkonform zu entwickeln,
- Personal auch in Konsolidierungsphasen und bei Engpässen zu führen und
- Personalangelegenheiten effizient und rechtssicher zu verwalten.

4.7.2 Mehr Aufgaben - mehr Planstellen?

Die Planstellen in den 4 geprüften Mittelstädten haben sich in den Jahren 2014 bis 2016 unterschiedlich entwickelt:

Planstellen 2014 bis 2016 im Vergleich

Stadt	Verwaltung			Einrichtungen			Zusammen		
	2014	2016	Diff.	2014	2016	Diff.	2014	2016	Diff.
Ahrens- burg	129,3	142,0	+12,7	77,7	80,2	+2,5	207,0	222,2	+15,2
Bad Oldesloe	99,8	112,1	+12,3	102,8	120,4	+17,6	202,6	232,5	+29,9
Bad Schwartau	73,9	73,7	-0,2	38,5	37,9	-0,6	112,4	111,6	-0,8
Kalten- kirchen	66,7	77,3	+10,6	39,3	43,2	+3,9	106,0	120,5	+14,5

Tabelle 13: Planstellen 2014 bis 2016 im Vergleich

Den höchsten Zuwachs verzeichnete Bad Oldesloe (+ 29,9), gefolgt von Ahrensburg (+ 15,2) und Kaltenkirchen (+ 14,5).

In der **Kernverwaltung** sind diese Zuwächse überwiegend in den Bereichen

- Sozialamt,
 - Betreuung und Unterbringung von Flüchtlingen und
 - Ordnungsamt
- entstanden.

In den **Einrichtungen** wurden zusätzliche Planstellen für

- Kindertagesstätten,
 - Schulen und
 - VHS/Integrationskurse
- geschaffen.

Dass ein vergleichbarer Zuwachs an Aufgaben nicht zwangsläufig mit einem Mehr an Planstellen einhergeht, zeigte die Stadt Bad Schwartau. Sie wies als einzige Stadt trotz ähnlicher Aufgabenzuwächse eine nahezu unveränderte Planstellenanzahl (- 0,8) im Prüfungszeitraum aus. Bad Schwartau hat durch eine gute Organisation den Aufwand für Verwaltungsabläufe in der Kernverwaltung minimiert.

Auch beim Personal der Einrichtungen schneidet Bad Schwartau am besten ab. Kindertagesstätten werden von Dritten betrieben und die VHS wird durch einen Verein geführt. Das Vorgehen zeigt deutlich, dass übertragene Aufgaben an Dritte wirtschaftliches Verwaltungshandeln fördern können.

4.7.3 Personalvergleich zeigt deutliche Unterschiede

Jede Kommune weist unterschiedliche Strukturen und Organisationsformen auf. Die Aufgaben und das tägliche Verwaltungshandeln der Kernverwaltung bleiben jedoch vergleichbar.

Um die Planstellen 2016 der Mittelstädte in diesem Bereich vergleichbar darzustellen, sind diese auf je 1.000 Einwohner umgerechnet worden:

Ahrensburg	4,34
Bad Oldesloe	4,48
Bad Schwartau	3,68
Kaltenkirchen	3,79.

Ahrensburg und Bad Oldesloe wiesen die höchsten Personalwerte in der Kernverwaltung aus. Die Städte Kaltenkirchen und Bad Schwartau wiesen bei vergleichbarer Aufgabenmenge eine um durchschnittlich 0,6 Planstellen je 1.000 Einwohner geringere Personaldecke aus. Orientiert an diesem Wert, ließen sich für Bad Oldesloe 15 Planstellen und für Ahrensburg 19 Planstellen reduzieren.

Ungünstige Organisationsabläufe, wie fehlende Geschäftsverteilungs- und Vertretungspläne, alte Dienstanweisungen oder ungenutzte technische Unterstützung, beförderten einen personellen Mehraufwand. Hinzu kommt eine mangelnde Kommunikation über veränderte Arbeitsabläufe. Neben Organisationsabläufen sollten hier die Personalbedarfe der Kernverwaltung auf den Prüfstand gestellt werden.

4.7.4 Personalaufwand - ein Fass ohne Boden?

Die vorhandene Personaldecke wirkt unmittelbar auf den Personalaufwand der Städte. Dementsprechend fällt der Personalaufwand unterschiedlich stark aus. Für einen Vergleich hat der LRH auch hier den Aufwand in der Kernverwaltung untersucht:

Personalaufwand 2016 im Vergleich

Stadt	2016 Mio. €	Personalaufwand je Einwohner in €
Ahrensburg	7,20*	220
Bad Oldesloe	6,00	241
Bad Schwartau	4,03*	201
Kaltenkirchen	3,59	176

Tabelle 14: Personalaufwand 2016 im Vergleich

*bereinigt um Einmalzahlungen für Pensions- und Beihilferückstellungen

Bei den Personalausgaben zeigte sich eine starke Differenz zwischen den Städten. Am deutlichsten sichtbar wird diese im direkten Vergleich der beiden Mittelstädte Kaltenkirchen und Ahrensburg. Ahrensburg wendete 2016 in absoluten Zahlen mit 7,2 Mio. € die doppelten Personalkosten auf.

Absolute Zahlen sind jedoch für einen direkten Vergleich wenig geeignet. Deshalb hat der LRH zusätzlich den Personalaufwand je Einwohner dargestellt.

An der Einwohnerzahl gemessen hat Bad Oldesloe den höchsten Personalaufwand zu verzeichnen. Der Personalaufwand in Kaltenkirchen lag 44 € je Einwohner unter dem Aufwand von Ahrensburg und 65 € je Einwohner unter dem Aufwand von Bad Oldesloe. Deutlich wird, dass in Bad Oldesloe und Ahrensburg die Personalkosten spürbar höher ausfallen.

So hat Bad Oldesloe von 2014 bis 2016 23,8 Stellen mehr geschaffen. Ahrensburg hat den Stellenanteil um 15,2 Stellen erhöht. Dieses zusätzliche Personal löst Folgekosten für einen quantitativen Aufgabenzuwachs in zentralen Facheinheiten wie z. B. Personalstelle und IT aus.

Speziell Ahrensburg und Bad Oldesloe sollten Organisation und Personalbedarfe überprüfen, um wirtschaftliches Verwaltungshandeln sicherzustellen. Anderenfalls kann sich das Personalbudget als Fass ohne Boden erweisen und den städtischen Haushalt überbelasten.

4.7.5 **Bezüge abrechnen - ein wirtschaftlicher Vorgang?**

Das Abrechnen der Bezüge für die Mitarbeiter ist ein stetig wiederkehrender Verwaltungsvorgang, der durch standardisierte Software weitestgehend unterstützt wird. Die damit verbundene, regelmäßige Verwaltungspraxis eignet sich besonders gut, sie auf ihr Wirtschaftlichkeitspotenzial hin zu untersuchen.

Der LRH konnte Schwachstellen und erhebliche Defizite beim Abarbeiten dieser Aufgabe erkennen. Dass deutliche Unterschiede im Verwaltungshandeln der einzelnen Städte bestehen, zeigen die ermittelten Kosten:

Kosten der Bezügeabrechnung 2016 im Vergleich

	Ahrens- burg	Bad Oldesloe	Bad Schwartau	Kalten- kirchen
Bezügerechner (VZÄ*)	1,0	0,72	0,05	0,07
Kosten gesamt in €	85.144	100.587	28.070	31.722
Anzahl der jährlichen Ab- rechnungsfälle 2016	4.166	3.124	1.656	1.908
Kosten je Abrechnungs- fall in €	20,44	32,19	16,95	16,63

Tabelle 15: Kosten der Bezügeabrechnung 2016 im Vergleich

*Vollzeitäquivalent

Bad Oldesloe, Bad Schwartau und Kaltenkirchen lassen die Bezüge über einen beauftragten Dritten abrechnen. Dennoch liegen die Kosten in Bad Oldesloe mit 32,19 € je Abrechnungsfall fast doppelt so hoch, wie in den Vergleichskommunen. Das ist nicht akzeptabel. Obwohl die Aufgabe an die Versorgungsausgleichskasse (Bezügekasse) übertragen wurde, wurden 0,72 Stellenanteile in der Bad Oldesloer Personalstelle eingesetzt. Dies lässt auf ein Organisationsdefizit schließen.

Werden Aufgaben ausgelagert, sind auch verwaltungsintern Arbeitsabläufe wirtschaftlicher zu gestalten. Dass insoweit ein Absenken des Personalbedarfs möglich ist, zeigen Bad Schwartau und Kaltenkirchen. Sie weisen einen erheblich niedrigeren Personaleinsatz für dieselbe Aufgabe nach.

Ahrensburg rechnet die Bezüge vollumfänglich selbst ab. Trotz gleicher Aufgaben liegen die Kosten je Abrechnungsfall 20 % höher als in Bad Schwartau und Kaltenkirchen. Allerdings übernimmt die Ahrensburger Personalstelle etwa 800 Abrechnungsfälle für Dritte, vornehmlich Eigenbetriebe und Eigengesellschaften. Der Aufwand wird den Dritten mit 5,94 € je Fall berechnet. Gegenüber den tatsächlichen Kosten von 20,44 € je Abrechnungsfall wird folglich nur gut ein Viertel erstattet. Ahrensburg sollte gegenüber Dritten die realen Kosten abrechnen und die Personalkapazität etwas begrenzen. Das Abrechnen der Bezüge im eigenen Haus könnte dann wirtschaftlich sein.

Dass wirtschaftliches Verwaltungshandeln beim Abrechnen der Bezüge möglich ist, weisen Bad Schwartau und Kaltenkirchen mit einem maßvollen Personaleinsatz und einem günstigen Abrechnungssatz je Fall nach.

4.7.5.1 Wie wird in der Praxis beurteilt?

Es liegt im Allgemeininteresse, qualifizierte Bewerber in öffentlichen Ämtern zu beschäftigen. Diesem Zweck dienen beispielsweise eigene Beurteilungsrichtlinien. Beurteilungen sind keine allgemein gültigen Rechts-

normen. Sie dienen einheitlichen Beurteilungsmaßstäben zum Zwecke des Leistungsvergleichs und der Bestenauslese im eigenen Haus.

Noch nicht in allen geprüften Städten wurde erkannt, dass es notwendig ist, städtische Mitarbeiter zu beurteilen:

Beurteilungsgrundlagen im Vergleich

Beurteilungsrichtlinien	Ahrensburg	Bad Oldesloe	Bad Schwartau	Kaltenkirchen
vorhanden	ja	nein	nein	ja
Einhaltung	nein	-	-	nein

Tabelle 16: Beurteilungsgrundlagen im Vergleich

Ahrensburg und Kaltenkirchen haben Beurteilungsrichtlinien erlassen. Allein das Vorhandensein von solchen reicht nicht aus. Die Prüfung hat gezeigt, dass diese Städte ihre eigenen Richtlinien nicht anwenden. Es handelt sich dabei um einen klaren Verstoß gegen innerdienstliche Regelungen.

Alle 4 geprüften Städte beurteilen ihre Mitarbeiter nicht gleichermaßen und regelmäßig. Bei den Beamten verstößt diese Praxis gegen geltendes Landesrecht. Nach der Landesverordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten in Schleswig-Holstein (Allgemeine Laufbahnverordnung - ALVO) sind Kommunen verpflichtet, Beamte alle 3 bis 5 Jahre zu beurteilen. Auch Beschäftigte sind zu beurteilen, um Leistungsvergleich und Bestenauslese zu ermöglichen.

Mit dem Verzicht auf Beurteilungen fehlt diesen Städten:

- ein bewertetes Leistungsniveau ihrer städtischen Mitarbeiter.
- ein umfassender Überblick über den Leistungsstand aller Beschäftigten und Beamten.

Die verfassungsmäßig vorgesehene Bestenauslese beim Besetzen öffentlicher Ämter wird deutlich erschwert. Zudem wird dem berechtigten Anspruch der Mitarbeiter auf ein dokumentiertes Feedback ihres Leistungsvermögens nicht nachgekommen.

Die geprüften Städte sollten dringend die rechtlichen Vorgaben umsetzen sowie eigene Beurteilungsrichtlinien erlassen und konsequent einhalten.

4.7.6 Stellungnahmen

Aus Sicht des **Innenministeriums** werden wichtige Erkenntnisse zu personellen Angelegenheiten geliefert.

4.8 Kostenrechnende Einrichtungen

Die Städte sollten ihre kostenrechnenden Einrichtungen wie z. B. Büchereien, Parkhäuser und Straßenreinigung wirtschaftlicher betreiben. Fehlende Betriebsabrechnungen und Kalkulationen führen zu unnötigen Verlusten. Häufig fehlen den Kommunen allgemeinverbindliche Gebührenstandards.

Die Kommunen sollten erwägen, die Kostenrechnungen in der Stadtverwaltung zentral aufzustellen. Dann können die Einrichtungen wirtschaftlich nach gleichen Grundsätzen geführt werden.

Das Haushaltsrecht erfordert eine ausreichende Information der Selbstverwaltungsgremien.

4.8.1 Kostenrechnende Einrichtungen als Daseinsvorsorge

Kommunale öffentliche Einrichtungen dienen der Daseinsvorsorge und erfüllen damit einen öffentlichen Zweck. Eine Einrichtung kann eine technische Anlage, z. B. die Abwasserbeseitigung, ein Gebäude, eine Facheinheit der Verwaltung (z. B. Friedhofsverwaltung) oder eine Aufgabe innerhalb der Stadtverwaltung (z. B. Durchführen des Wochenmarkts) sein. Weitere Beispiele für öffentliche Einrichtungen sind: Büchereien, Straßenreinigung, Wohnungslosenunterkünfte, Schwimmbäder, Heimatmuseen, Parkhäuser, Volkshochschulen, Seniorenbegegnungsstätten usw.

Diese Einrichtungen der Kommunen werden haushaltswirtschaftlich „kostenrechnende Einrichtungen“ genannt, wenn sie in der Regel ganz oder nicht nur in geringem Umfang aus Entgelten bzw. Gebühren finanziert werden.¹ Zu den Einrichtungen, die nicht vollständig aus Gebühren/Entgelten finanziert werden, gehören insbesondere kulturelle und soziale Einrichtungen.

Mitunter werden kostenrechnende Einrichtungen aus dem kommunalen Haushalt ausgelagert und in Eigenbetrieben oder Eigengesellschaften geführt (z. B. Abwasser- und Oberflächenwasserbeseitigung, Schwimmhallen). Die ausgelagerten Einrichtungen waren nicht Gegenstand der hier erläuterten überörtlichen Kommunalprüfungen.

¹ Vgl. § 11 Abs. 1 Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung eines kameraleen Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung-Kameral - GemHVO-Kameral) vom 02.12.2019, GVOBl. Schl.-H. S. 623; § 6 Abs. 1 Nr. 10 Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung eines doppischen Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik - GemHVO-Doppik) vom 14.08.2017, GVOBl. Schl.-H. S. 433.

Die rechtlichen Grundlagen, um kommunale Einrichtungen ordnungsgemäß und wirtschaftlich zu führen, sind im Kommunalabgabengesetz (KAG)¹ enthalten. Die erfordert insbesondere

- jährliche Betriebskostenabrechnungen,
- die Kalkulation der Entgelte und Kosten für die nächste Abrechnungsperiode,
- erforderlichenfalls die neue Kalkulation der Gebühren bzw. Entgelte.

4.8.2 **Kommunale Einrichtungen wirtschaftlich führen**

Der LRH hat 2017 und 2018 in den Mittelstädten Ahrensburg, Bad Oldesloe, Bad Schwartau und Kaltenkirchen geprüft, ob die kostenrechnenden Einrichtungen wirtschaftlich geführt werden.

Im Einzelnen wurde kritisiert:

- Für die Einrichtungen sind häufig keine Betriebsabrechnungen erfolgt.
- Eine Kosten-/Leistungsrechnung, um Kosten und Erlöse zu kalkulieren, ist nur für wenige Einrichtungen aufgestellt worden.
- Vielfach waren die Gebührenbedarfsberechnungen veraltet.
- Das gesetzliche Erfordernis in § 6 KAG, kostendeckende Gebühren von den Benutzern der Einrichtungen zu erheben, wurde oft nicht hinreichend beachtet.
- Defizite der Einrichtungen wurden aus dem städtischen Haushalt ausgeglichen. In diesen Fällen werden die Defizite von allen Steuerzahlern getragen, obgleich Gebühren vorrangig zu erheben sind.²

Nur wenige Einrichtungen der Städte Ahrensburg, Bad Oldesloe und Bad Schwartau wurden entsprechend den gesetzlichen Vorgaben des KAG geführt. Beispiele wie die Straßenreinigung in Bad Oldesloe und Kaltenkirchen oder die Abwasserbeseitigung in Kaltenkirchen zeigten, dass ein erfolgreiches kostenrechnendes Arbeiten möglich ist.

Werden gesetzliche Vorgaben eingehalten, können unnötige Defizite - und damit zusätzliche Lasten im städtischen Haushalt - vermieden werden.

4.8.3 **Einheitliche Vorgaben und verbindliches Vorgehen notwendig**

Die unterschiedlichen Einrichtungen einer Kommune sind nach gleichen Grundsätzen wirtschaftlich zu führen. Dennoch fehlt es in vielen Kommunen an einheitlichen und allgemeinverbindlichen Standards. Zu diesen Standards gehören z. B. Vorgaben, um Personalkosten sachgerecht zu-

¹ Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein (KAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.01.2005, GVOBl. Schl.-H. S. 27, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 13.11.2019, GVOBl. S. 425.

² § 76 Abs. 2 GO, zuletzt geändert durch Gesetz vom 07.09.2020, GVOBl. S. 514.

zuordnen, ein fester kalkulatorischer Zinssatz, Terminvorgaben oder definierte Berichte und Statistiken.

Eine Hauptursache in Kommunen mit betriebswirtschaftlich unzureichend geführten Einrichtungen liegt in fehlendem Know-how der Sachbearbeiter wie z. B.

- fehlende oder ungenügende Qualifikation in der Kostenrechnung bzw. im Gebührenrecht,
- Unkenntnis beim Berechnen der kalkulatorischen Kosten, der Personalkostenanteile oder des Overhead-Aufwands und
- mangelndes Verständnis, wie sich Defizite der Einrichtungen auf den städtischen Haushalt auswirken.

Zudem hat der LRH festgestellt, dass kostenrechnende Arbeiten eher punktuell vorzufinden sind. Ein einheitliches, verwaltungsübergreifendes Vorgehen fehlte überwiegend.

Erschwerend kommt vielfach die fehlende Kontrolle einzelner Rechnungsergebnisse in den Einrichtungen hinzu. Sie gehen im Gesamtergebnis des städtischen Haushalts unter. Die Abschlüsse der Einrichtungen bilden eigenständige kleine Rechnungskreisläufe innerhalb des Gesamthaushalts. Sie müssen von Verwaltungsspitze und Gremien stärker hinterfragt werden. Aussagekräftige Berichte sollten regelmäßig vorgelegt werden.

Die betroffenen kommunalen Körperschaften sollten dringend neue Strategien für bessere Betriebsergebnisse ihrer Einrichtungen entwickeln. Dazu ist es geboten,

- den mit der Kostenrechnung befassten Mitarbeitern die dafür notwendige Qualifikation zu ermöglichen und sie regelmäßig fortzubilden,
- eine amts- bzw. fachbereichsübergreifende Kommunikation und einen zielgerichteten, funktionsfähigen Arbeitsablauf zu etablieren,
- ein Ablaufverfahren mit jährlicher Anforderung und Kontrolle der Betriebsabrechnungen einzurichten.

4.8.4 **Zentrale Kostenrechnung vorteilhaft**

Fehler beim Führen von kommunalen Einrichtungen resultieren nicht nur aus innerbetrieblichen Ineffizienzen (Tz. 4.8.3). Auch dezentrales Bearbeiten der Betriebsabrechnungen erweist sich häufig als Schwachstelle.

Facheinheiten sind vorrangig für ihre Fachaufgaben verantwortlich. Betriebswirtschaftliche Aufgaben wie Betriebsabrechnung und Kalkulation künftiger Ausgaben stellen in diesen Facheinheiten eine Ausnahme vom Routine-Arbeitsablauf dar. Dies gilt umso mehr, als die betriebswirtschaft-

lichen Aufgaben zumeist nur einmal jährlich kurzzeitig anfallen, so dass spezielles Fachwissen schnell verblasst.

Eine zentrale Kostenrechnung könnte diese Schwächen zügig vermeiden. Durch zentrales Bearbeiten lassen sich folgende Vorteile erreichen:

- Kostenrechnende Einrichtungen werden transparent und nach fachlichen Standards geführt.
- Ein einheitliches und vergleichbares Verwaltungshandeln wird möglich.
- Eine fachliche Vorgabe in der Form einer Arbeitshilfe oder einer Dienstanweisung hilft weniger versierten Mitarbeitern.
- Berichte werden standardisiert erstellt und zeitnah kommuniziert.

Bad Oldesloe hatte diese Vorteile erkannt und sich für die Zukunft entsprechend ausgerichtet.

4.8.5 Interne Serviceleistungen berücksichtigen

Gerichtlich wurde schon frühzeitig entschieden, dass die Kosten der laufenden Verwaltung gebührenfähig sind, wenn diese zur betrieblichen Leistungserstellung erforderlich sind¹. Zu diesen innerbetrieblichen Kosten zählen

- Personalkosten für die Einrichtung,
- Sachkosten (Raumkosten, Geschäftskosten, Telekommunikationskosten einschl. Internet),
- IT-Kosten (Hardware, Software, Schulungen, zentrale Leistungen und Kosten in dezentralen Einheiten) und
- Gemeinkostenanteile, bestehend aus dem Verwaltungs-Overhead und dem Fachbereichs-Overhead.

Die Personalkosten sind anhand der Ist-Kosten in der Regel unproblematisch zu ermitteln. Schwieriger wird es bei den Sach-, IT- und Gemeinkosten. Trotz eingeführter Doppik verfügten die geprüften Kommunen noch nicht über eine funktionsfähige Kosten- und Leistungsrechnung (KLR). Deshalb können diese Kosten nicht standardisiert abgerufen werden, sondern sind individuell zu ermitteln. Dies kann mit erheblichem Aufwand verbunden sein. Das OVG Schleswig hat daher 2007 entschieden², dass auch auf gesicherte Erfahrungswerte zurückgegriffen werden kann. Beispielsweise können sich Kommunen der Ansätze der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) bedienen. Die

¹ Vgl. Urteil des OVG Schleswig vom 20.12.1995 - 2 L 183/94 - juris, sowie Urteil des OVG Schleswig vom 18.07.1996 - 2 K 6/93 - juris.

² Urteil des OVG Schleswig vom 24.10.2007 - 2 LB 34/06 - juris.

KGSt gibt einmal jährlich den Bericht „Kosten eines Arbeitsplatzes“¹ heraus, der die wesentlichen innerbetrieblichen Kosten darstellt.

Für die **Sachkosten** und die **IT-Kosten** der Sachbearbeitung empfiehlt die KGSt danach aktuell, je Arbeitsplatz die folgenden Pauschalbeträge zugrunde zu legen:

• Sachkosten (Raumkosten, Büroausstattung, Geschäftskosten, Telekommunikationskosten)	6.250 €
• IT-Kosten mit dezentraler Software	3.450 €
Zusammen	9.700 €

Für die **Gemeinkosten** werden Zuschläge von jeweils 10 % für den Verwaltungs-Overhead und den Fachbereichs-Overhead empfohlen.

Der LRH empfiehlt, diese Erfahrungswerte zu übernehmen, soweit noch keine eigenen Kostenanteile ermittelt sind.

Fehlen diese Positionen in der Kalkulation, beraubt sich die Kommune ihrer Einnahmen. Gebühren oder Entgelte werden zu gering bemessen, da der gebührenfähige Aufwand nur unvollständig berücksichtigt wurde.

4.8.6 **Rechtsfolgen unzureichender Kalkulationen und Satzungsgrundlagen**

Von den geprüften Kommunen wurde zumeist verkannt, dass unzureichend geführte Einrichtungen rechtliche Folgen auslösen können. Werden beispielsweise

- keine Betriebskostenabrechnungen aufgestellt,
- keine Kalkulationen der Kosten für die kommende Abrechnungsperiode vorgenommen,
- keine Gebührenkalkulationen erstellt,
- Benutzungsgebühren bzw. Entgelte zu hoch bemessen oder
- Abgabensatzungen 20 Jahre nach Inkrafttreten nicht rechtzeitig erneuert,

sind Gebühren bzw. Entgelte rechtlich erfolgreich angreifbar.

Gebührensätze in Benutzungsgebührensatzungen werden von den Gerichten regelmäßig insbesondere für unwirksam erklärt, wenn

- keine Kalkulation vorliegt,
- die Kalkulation veraltet ist (bei Benutzungsgebühren max. 3 Jahre),
- die Kalkulation objektiv nicht nachvollziehbar ist, oder
- durchgreifende Kalkulationsfehler vorliegen.

¹ Vgl. z. B. den KGSt-Bericht „Kosten eines Arbeitsplatzes (2018/2019)“ 9/2018.

Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 KAG ist die Satzung zwingende Rechtsgrundlage für die Gebührenpflicht. Bei einer unwirksamen Gebührensatzung ist objektiv der Abgabentatbestand nicht erfüllt. Gebührenbescheide, die auf Grundlage einer veralteten oder fehlenden Kalkulation und damit unwirksamen Satzung ergehen, sind rechtswidrig. Ein angefochtener rechtswidriger Gebührenbescheid wäre im Widerspruchs- oder Klageverfahren aufzuheben. Die gezahlte Gebühr wäre zu erstatten. Die Verfahrens- bzw. Prozesskosten müsste die unterlegene Kommune tragen, im Falle eines Klageverfahrens auch den Verzinsungsanspruch.¹

Dadurch kann es zu objektiv ungedeckten Kosten kommen, die den Haushalt belasten. Ein heilender rückwirkender Satzungserlass ist nur nach Maßgabe des § 2 Abs. 2 KAG möglich. Insbesondere dürfen Abgabepflichtige durch den rückwirkenden Satzungserlass nicht schlechter gestellt werden.

Die Kommunen müssen rechtssicher handeln und unnötige Rechtsrisiken vermeiden. Sie müssen regelmäßig auf aktueller Grundlage neu kalkulieren und ihre Gebührensätze in der Satzung laufend konsequent anpassen.

Auch die Politik muss ein Interesse daran haben, ihr beim Bemessen von Gebührensätzen eingeräumtes kommunalpolitisches (Satzungs-) Ermessen regelmäßig auszuüben.² Sie beraubt sich ansonsten eigener Entscheidungsspielräume.

Diese unnötigen Risiken sollte keine kommunale Körperschaft eingehen. Die Prüfungserfahrungen zeigen, dass in Kommunen mit korrekter betriebswirtschaftlicher Arbeit die Kontroversen zwischen dem Gebührenschuldner und der Stadt auf ein Minimum begrenzt sind.

4.8.7 **Kommunale Gremien besser informieren**

Das Budgetrecht ist das bedeutendste Recht der Stadtvertretung. Dazu gehört auch die Kontrolle des Haushaltsvollzugs. Dabei prüft die Stadtvertretung, ob die Verwaltung den Haushaltsplan plangemäß, sparsam und wirtschaftlich ausgeführt hat.

Um wirtschaftliches Handeln zu steuern, wird jedoch detaillierte Kenntnis über die Kosten- und Leistungsstrukturen der Einrichtungen benötigt. Hier kommt der Kosten- und Leistungsrechnung eine große Bedeutung zu, weil sie die benötigten Informationen liefert. Wenn allerdings keine Betriebsab-

¹ Vgl. § 11 Abs. 1 Satz 2 KAG i. V. m. §§ 233 ff. AO.

² Vgl. OVG Schleswig, Urteil vom 15.05.2017, 2 KN 1/16, juris.

rechnungen vorhanden sind, können die Selbstverwaltungsgremien nicht sachgerecht informiert werden.

Die Stadtvertretungen sollten ihre Informationsrechte einfordern. Die Unterlagen sollten genutzt werden, aktiv auf ein wirtschaftliches Führen kommunaler Einrichtungen einzuwirken.

4.8.8 **Stellungnahmen**

Aus Sicht des **Innenministeriums** werden wichtige Erkenntnisse zu den kostenrechnenden Einrichtungen gegeben.

4.9 Straßenbaubeiträge

Seit dem 26.01.2018 entscheidet die Kommunalpolitik selbst, wie sie ihren Straßenbau finanziert. Für ein ermessensgerechtes Abwägen sind der Finanzbedarf und die Haushaltssituation entscheidend. Oberstes Ziel muss der Haushaltsausgleich bleiben.

Die Politik muss Ziele und Prioritäten im Straßenbau festlegen. Durch ein Controlling-System mit Berichtswesen kann die Politik die Verwaltung steuern und wirksam kontrollieren.

Durch transparentes, zielorientiertes und planvolles Handeln der Kommune können sich Anlieger rechtzeitig auf Straßenbaumaßnahmen und etwaige finanzielle Folgen einstellen.

Kommunalabgabenrechtliche Satzungen sind regelmäßig zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Formelle Satzungsfehler lösen beachtliche Rechtsfolgen aus.

4.9.1 Neue Rechtslage ab 26.01.2018 - Kommunen müssen gut abwägen

Im ganz überwiegenden Prüfungszeitraum 2012 bis 2016¹ waren die Kommunen in Schleswig-Holstein verpflichtet, Straßenbaubeiträge zu erheben. Bei einem gesetzeswidrigen Beitragsverzicht konnte der strafrechtliche Untreuetatbestand erfüllt sein.² Seit dem 26.01.2018 hat sich in Schleswig-Holstein das zu Grunde liegende Haushaltsrecht geändert. Nach kontroverser politischer und öffentlicher Diskussion hat sich der Landesgesetzgeber erneut dazu entschieden, die Straßenbaubeitragspflicht abzuschaffen. § 76 Abs. 2 Gemeindeordnung wurde um einen Satz 2 ergänzt.³ Kommunen müssen damit Straßenbaubeiträge nicht mehr zwingend vorrangig vor Steuern erheben.

Den Kommunen in Schleswig-Holstein ist damit seit dem 26.01.2018 hinsichtlich des „Ob“ ein (Satzungs-) Ermessen eingeräumt. Je nach finanzieller Lage und nach Finanzbedarf können Kommunen nach sorgfältigem Abwägen auf Straßenbaubeiträge verzichten. Dementsprechend dürfen Straßenbaumaßnahmen anstelle von Beiträgen nun auch über allgemeine Steuermittel zu Lasten der Allgemeinheit finanziert werden. Der Landes-

¹ Ausnahme: 13.04.2012 bis 21.12.2012, siehe Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung und des Kommunalabgabengesetzes vom 13.03.2012, GVOBl. Schl.-H., S. 370, und Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung und des Kommunalabgabengesetzes vom 30.11.2012, GVOBl. Schl.-H., S. 740.

² § 266 Strafgesetzbuch (StGB), vgl. Runderlass des Innenministeriums vom 30.10.2009, IV 322 - 162.723/715, n.v., unter Hinweis auf OLG Naumburg, Urteil vom 18.07.2007, 2 Ss 188/07; und auf Driehaus, KStZ 2008, S. 101 ff. m. w. N.

³ Vgl. Gesetz zur Aufhebung der Erhebungspflicht für Straßenausbaubeiträge vom 04.01.2018, GVOBl. Schl.-H. S. 6.

gesetzgeber wollte es jeder Kommune eigenverantwortlich überlassen, wie sie ihren Straßenbau finanziert. Ob sich der neue Spielraum in der kommunalen Haushaltspraxis bewährt, bleibt abzuwarten.

Die Kommunen befinden sich bei der Straßenbaubeitragsfrage in einem Spannungsfeld unterschiedlicher, sich diametral gegenüberstehender Interessenlagen. Einerseits sind dies die privaten Individualinteressen der betroffenen Grundstückseigentümer, von Beiträgen möglichst verschont zu bleiben. Andererseits besteht aber das öffentliche Allgemeininteresse daran, Abgabenlasten gerecht zu verteilen, den Kommunalhaushalt und das Vermögen der Kommune verantwortlich zu betreuen. Für dieses öffentliche Allgemeininteresse haben die gewählten Mandatsträger einzustehen.¹ Sie müssen daher gewissenhaft und sachgerecht entscheiden.

Straßenbaubeiträge - Neue Rechtslage seit 26.01.2018



Abbildung 17: Straßenbaubeiträge - Neue Rechtslage seit 26.01.2018

(1) Pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe nach § 10 StrWG, § 2 Abs. 2 GO.

(2) Festgelegt durch die Politik, § 27 Abs. 1 GO.

(3) Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 54 ff. LV.

(4) § 75 GO.

(5) § 76 GO.

(6) Politisch zu entscheiden, §§ 76 Abs. 2 S. 2, 27 Abs. 1, 28 Nr. 2 GO, §§ 8, 8a KAG.

Quelle: LRH.

Bei einem Beitragsverzicht müssten die Kommunen ihre Einnahmeausfälle durch andere Finanzquellen und/oder durch Reduzieren von Ausgaben kompensieren. Unter dem Aspekt „Haushaltsausgleich“ sind mögliche Einnahmen auszuschöpfen und Ausgaben aufgabenkritisch zu hinterfragen. Der neue kommunalpolitische Ermessensspielraum im Bereich der Straßenbaubeiträge ist durch haushaltsrechtliche Vorgaben determiniert. Denn

¹ Vgl. § 266 StGB.

auch nach neuer Gesetzeslage haben die Kommunen weiterhin die allgemeinen Haushaltsgrundsätze¹ einzuhalten. Dazu gehört es, dass die Kommunen

- ihre Haushaltswirtschaft so planen und führen, dass ein stetiges Aufgabenerfüllen gesichert ist. Ziel muss bleiben, dauerhaft handlungs- und leistungsfähig zu sein.
- den Grundsatz wirtschaftlichen und sparsamen Handelns beachten,
- in der Regel einen ausgeglichenen Haushalt beschließen. Bei Erfordernis sind Maßnahmen zum Haushalts-Konsolidieren zu ergreifen.
- Kredite weiterhin nur nachrangig aufnehmen dürfen.²

Haushaltsgrundsätze

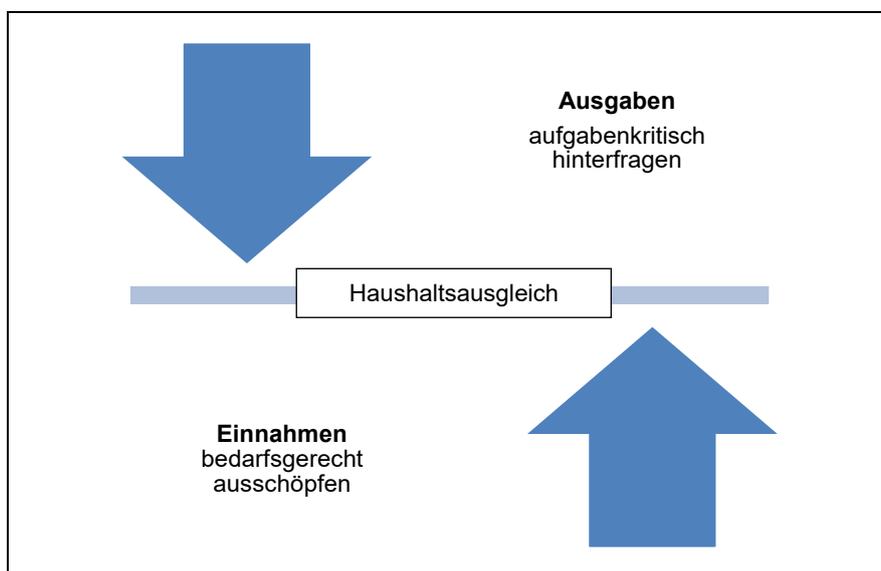


Abbildung 18: Haushaltsgrundsätze

Quelle: LRH

Ein ungeprüfter und unkompensierter Einnahmeverzicht aus Straßenbaubeiträgen wäre mit den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen nicht vereinbar. Vor allem bei einem defizitären Kommunalhaushalt gilt: Solange der Haushaltsausgleich auf andere Weise nicht gelingt, wird ein Straßenbaubeitragsverzicht nicht möglich sein. Das neue Ermessen ist von jeder einzelnen Kommune nach rationalem Abwägen auszuüben. Einen „Königsweg“ gibt es dabei nicht. Sachgerechtes Abwägen setzt neben einer umfassenden Kenntnis der eigenen Haushaltssituation (Analyse) auch eine fundierte Kenntnis des Straßeninfrastrukturzustands voraus. Grundlage für das Bestimmen des Finanzbedarfs sind zu beschließende Straßenbaukonzepte (Zieldefinition/Prioritäten). Beim Abwägen sind auch die

¹ Vgl. § 75 Abs. 1 bis 3 GO, § 76 GO.

² Vgl. § 76 Abs. 3 GO; Runderlass des Ministeriums für Inneres und Bundesangelegenheiten, vom 23.01.2017, IV 305, zu §§ 85, 95g der Gemeindeordnung - Kredite.

von 2018 bis 2020 zusätzlich bereitgestellten Straßenbau-Landesmittel von jährlich 15 Mio. € einzubeziehen.

Als Alternative zu einem vollständigen Straßenbaubeitragsverzicht könnten die Kommunen ihre Beitragssätze senken.¹ Optional könnten sie auch sog. „wiederkehrende Beiträge“ nach § 8a KAG einführen.

Ein etwaiger grundlegender Systemwechsel der Kommune beim Finanzieren von Straßenbaumaßnahmen sollte langfristig angelegt sein. Ungleiches Behandeln der Bürger wird damit vermieden.

Der neue Ermessensspielraum darf nicht dazu führen, dass Kommunen auf notwendige Straßenbaumaßnahmen verzichten oder diese weiter hinauszögern. Eine qualitative Verschlechterung des Kommunal-Straßennetzes durch eine deutlich sinkende Investitionsquote ist zu vermeiden.

4.9.2 **Regelmäßig investieren - gegen Substanzverzehr**

Die Straßeninfrastruktur gehört zu den elementaren Vermögensgegenständen einer Kommune. Die Kommunen haben ihre Vermögensgegenstände pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten.² Die Doppik erfordert genaue Kenntnis des Vermögensbestands, der Vermögenswerte und ihrer Abschreibungsbeträge. Kommunaler Straßenbau ist eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe. Nach § 10 StrWG haben Kommunen nach ihrer Leistungsfähigkeit ihre Straßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu unterhalten. Mindestens sollte der Substanzerhalt des Straßennetzes gewährleistet werden.³ Um einen wertemäßigen Substanzverzehr zu vermeiden, müssen Kommunen langfristig die jährlichen Abschreibungen durch Investitionen in das Erneuern und Instandsetzen möglichst ausgleichen. Nur wenn unterhaltende und investive Maßnahmen zeitgerecht umgesetzt werden, kann die technisch-wirtschaftliche Straßennutzungsdauer erreicht werden. Ein Verzögern notwendiger Maßnahmen führt zu wachsendem Substanzverzehr. Die Differenz zwischen dem erforderlichen Finanzbedarf und den tatsächlich jährlich eingesetzten Straßenbaumitteln ergibt den sog. „Erhaltungstau“. Ein „Erhaltungstau“ verschiebt Lasten auf folgende Generationen und stellt somit ein vermeidbares Haushaltsrisiko dar. Die Städte müssen daher ausreichend in ihr Straßeninfrastrukturvermögen investieren und es ausreichend unterhalten.

¹ Vgl. Erlass des Ministeriums für Inneres, ländliche Räume und Integration des Landes Schleswig-Holstein vom 24.04.2018, Az.: IV 322 - 50/2018, zur „*Aufhebung der Erhebungspflicht für Straßenbaubeiträge*“; OVG Lüneburg, Beschluss vom 06.06.2001, 9 LA 907/01, juris; vgl. aber auch OVG Schleswig, Urteil vom 19.05.2010, 2 KN 2/09, juris.

² Vgl. § 89 Abs. 2 S. 1 GO.

³ Vgl. Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, FGSV Band 986 Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenunterhaltung in den Gemeinden, Ausgabe 2004, S. 6.

Die Städte Ahrensburg, Bad Oldesloe, Bad Schwartau und Kaltenkirchen haben in unterschiedlichem Umfang unterhaltende und investive Ausgaben pro Straßenkilometer getätigt. Die Spanne reicht in den Jahren 2012 bis 2016 von durchschnittlich 10 Tausend € bis 48 Tausend € pro Straßenkilometer. Welche Ausgabenhöhe ausreichend ist, muss jede Kommune individuell bedarfsgerecht vor Ort ermitteln. Nicht nur ein begrenztes Haushaltsbudget, sondern auch begrenzte Personalressourcen in den Verwaltungen führen dazu, notwendige Straßenbaumaßnahmen hinauszuschieben.

4.9.3 **Straßenbaumanagement - Ziele setzen bedeutet gestalten wollen**

Ziel muss es sein, langfristig mit geeigneten Managementstrukturen das kommunale Straßennetz zu pflegen und weiterzuentwickeln.

Bei Bad Schwartau konnte der LRH folgende Probleme identifizieren:

- Systematische Daten über den regelmäßig aktuell erfassten Straßenbestand sowie den bewerteten Straßenzustand waren nicht vorhanden. Ein sog. „Pavement-Management-System“ war nicht eingerichtet. Das heißt, es fehlten ein Straßenzustandskataster und eine Straßendatenbank.
- Straßenbauliche Maßnahmen wurden rein nach optischen Kriterien durchgeführt. Ein mittel- bis langfristiges Straßenbaukonzept fehlte.
- Mangels Grundlagenarbeit konnte der eigene „Erhaltungstau“ nicht bezeichnet und der mittel- bis langfristige Finanzmittelbedarf nicht sachgerecht eingeschätzt werden.
- Die politischen Gremien konnten nicht umfassend informiert werden.

Die Kommunen sollten über ein funktionierendes Pavement-Management-System verfügen. Das heißt, das komplette kommunale Straßennetz sollte fachlich systematisch erfasst, bewertet und alle 5 Jahre fortgeschrieben werden (Straßenzustandskataster). Die gewonnenen Daten sollten in einer geeigneten Straßendatenbank hinterlegt werden. Aus dem Pavement-Management-System sollten Straßenerhaltungsprogramme und Straßenbaukonzepte entwickelt werden.

Die Städte müssen Schwerpunkte setzen, indem sie mittel- und langfristige Ziele (Prioritätenliste „Straßenbau“) definieren und entsprechende Beschlüsse fassen. Vorrangige Straßenbaumaßnahmen sind zu identifizieren und zu priorisieren.¹

¹ Vgl. § 27 Abs. 1 S. 1 GO.

Gesteuert werden sollte über ein fortlaufendes Controlling-System mit Berichtswesen.¹ Keine der geprüften Mittelstädte verfügte über ein Zielsystem oder konnte einen Controlling-Regelkreis praktizieren. Steuern setzt voraus, vorab Soll-Werte festzulegen, Ist-Werte zu erheben und die Politik regelmäßig mit erforderlichen Informationen (Berichtswesen) zu versorgen.

Controlling-Regelkreis „Straßenbaumanagement“

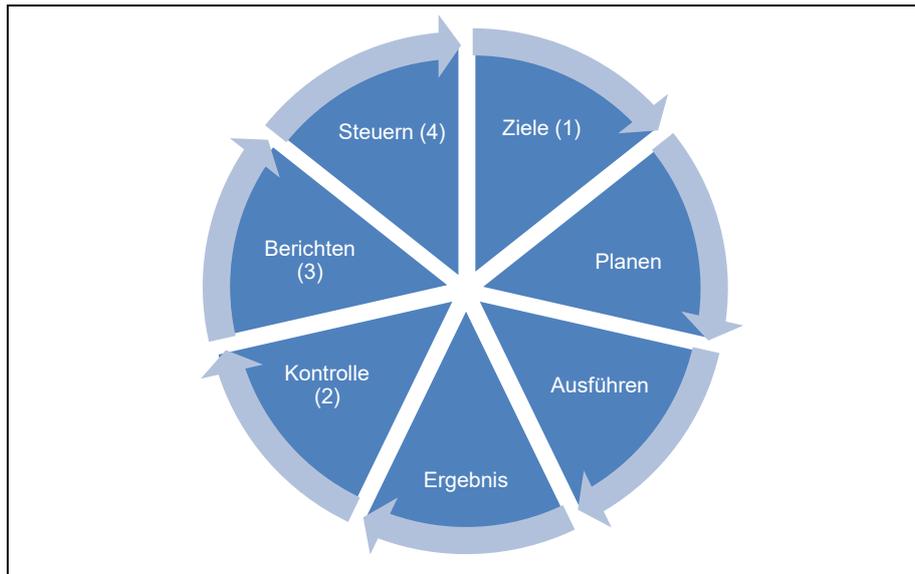


Abbildung 19: Controlling-Regelkreis "Straßenbaumanagement"

- (1) Straßenbaukonzept mit Prioritätenliste. Grundlage ist ein Straßenzustandskataster, d. h. ein systematisch erfasster, bewerteter und fortgeschriebener Straßenzustand. Die Politik legt die Ziele (Sollgrößen) fest, § 27 Abs. 1 S. 1 GO.
- (2) Soll-Ist-Vergleich und Analyse.
- (3) Berichtswesen nach § 45c GO (Bürgermeister/Verwaltung → Politik).
- (4) Durch die Politik.

Quelle: LRH, in Anlehnung an: *Dusch* in Sachverständigenrat „Schlanker Staat“, Abschlussbericht Band 3: Leitfaden zur Modernisierung von Behörden, S. 101.

4.9.4 Berichtswesen nutzen

Das Berichtswesen gibt erforderliche und zum Steuern relevante Informationen für politisches Handeln. Es verdeutlicht bestehende Defizite. Dies gilt nach § 45c S. 3 Nr. 6 GO auch für den Zustand der Straßeninfrastruktur. Der Vergleich hat gezeigt, dass das Berichtswesen in den geprüften Mittelstädten optimierbar ist. Vorgefunden wurden u. a. keine oder keine regelmäßigen Berichte über

- den Zustand der Straßeninfrastruktur, § 45c S. 3 Nr. 6 GO,
- den Stand der abgerechneten Straßenbaubeiträge,
- die Rückstände beim Abarbeiten investiver Mittel.

¹ Vgl. § 45c S. 3 Nr. 6 GO.

Durch ein abgestimmtes, aussagekräftiges Berichtswesen kann die Politik die Verwaltung kontrollieren und wirksam steuern (vgl. Nr. 4.4 dieses Kommunalberichts).

4.9.5 Bürger rechtzeitig einbeziehen

Ein transparentes, planvolles Vorgehen der Kommune ist auch im Interesse des Bürgers. Denn der Bürger hat - insbesondere als betroffener Anlieger von Straßenbaumaßnahmen - ein gesteigertes Informationsbedürfnis und auch einen Informationsanspruch gegenüber der Kommune.¹ Menschen wollen gut informiert sein. Sie wollen zu Themen, die sie direkt betreffen, aktiv in einen Dialog treten. Die Bürger sollten daher möglichst frühzeitig über Art, Umfang, Kosten und ggf. Beiträge der geplanten Straßenbaumaßnahmen informiert werden.

Die frühzeitige Information ermöglicht es den betroffenen Anliegern, sich auf die Maßnahme - aber auch auf evtl. Beiträge - rechtzeitig einzustellen. Sowohl konkrete Infoveranstaltungen zu bestimmten Vorhaben als auch veröffentlichte mittelfristige Straßenbaukonzepte mit Prioritätenliste machen Verwaltungshandeln nachvollziehbar. Eine begleitende Öffentlichkeitsarbeit kann zudem akzeptanzfördernd wirken.

Beteiligen der Bürger*

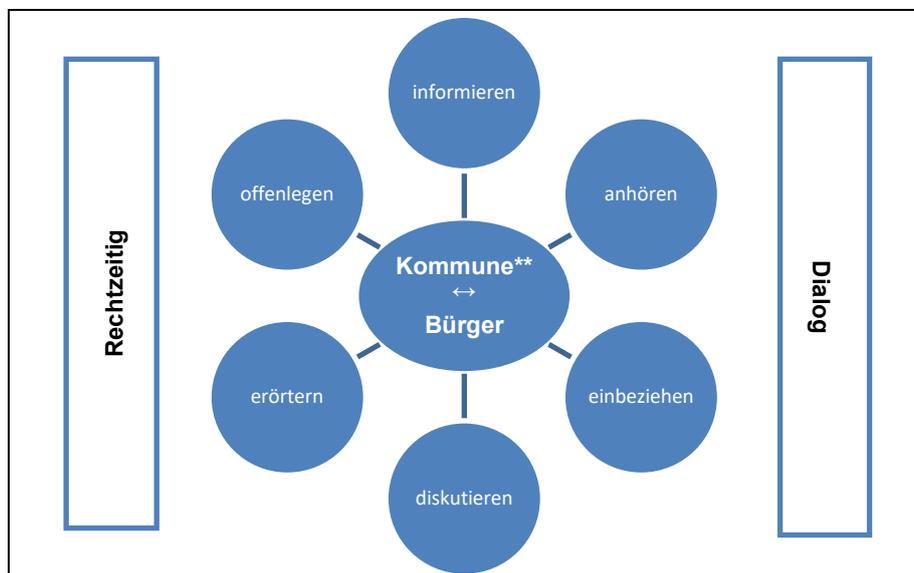


Abbildung 20: Beteiligen der Bürger

* § 16a GO, § 83a LVwG, § 87 LVwG.

** Politik und Verwaltung.

Quelle: LRH, in Anlehnung an: *Stadt Kirchhain*,
<https://www.kirchhain.de/Leben-Wohnen/Unsere-Stadt/Bürgerbeteiligung>.

¹ Vgl. § 16a Abs. 2 GO, § 83a Abs. 3 LVwG.

4.9.6 Weitere Prüfungsfeststellungen

Die geprüften Mittelstädte sind ab dem 26.01.2018 unterschiedlich mit der neuen Rechtslage¹ umgegangen. 3 der 4 geprüften Mittelstädte haben sich 2018 für einen Beitragsverzicht entschieden. Die offenen Altfälle werden aber noch beitragsmäßig abgerechnet. Es bleibt abzuwarten, ob sie die Straßenbaumaßnahmen künftig auch ohne Beiträge finanzieren können.

Straßenbaubeiträge dürfen nur aufgrund einer rechtsgültigen Satzung erhoben werden.² Der Mindestinhalt und weitere formelle Vorgaben ergeben sich aus dem höherrangigen Recht.³ Verstößt eine Satzung gegen diese Vorgaben, ist sie unwirksam. § 8 KAG i. V. m. der gültigen Straßenbaubeitragsatzung sind Rechtsgrundlage des Beitragsbescheids. Beitragsbescheide, die auf der Grundlage einer unwirksamen Satzung erlassen werden, sind rechtswidrig und innerhalb der Rechtsbehelfsfristen anfechtbar.

Die überörtliche Prüfung hat ergeben, dass die 4 geprüften Mittelstädte ihre Straßenbaubeitragsatzung nicht immer mit der erforderlichen Sorgfalt und Kontinuität im Blick behielten. Folgende Defizite bestanden:

- 3 von 4 Mittelstädten hatten die maximale gesetzliche Gültigkeitsdauer ihrer Satzung nicht im Blick. In 2 Mittelstädten stand der Fristablauf unmittelbar bevor. Bei einer Mittelstadt war die Satzung bereits seit 2013 erloschen. Eine ohne Geltungsdauer in Kraft gesetzte Straßenbaubeitragsatzung wird 20 Jahre nach ihrem (ggf. auch rückwirkenden) Inkrafttreten automatisch ungültig, § 2 Abs. 1 KAG.
- Eine Straßenbaubeitrags-Änderungssatzung wurde 2005 fehlerhaft in Form einer Volltext-Lesefassung ausgefertigt und bekannt gemacht. Es fehlte an einer beschlusskonform ausgefertigten, wortidentischen Originalurkunde zur Änderungssatzung. Die Änderungssatzung war damit nicht rechtswirksam in Kraft gesetzt worden (sog. Nicht-Satzung). Auf dieser Grundlage wurden in 12 Jahren 1,97 Mio. € Straßenbaubeiträge eingenommen. Sämtliche Altverfahren waren bestandskräftig abgeschlossen. Mit Blick auf 2016 noch offene Beitragsverfahren sollte nachträglich eine formwirksame Satzungsgrundlage geschaffen werden. Die Änderungssatzung aus 2005 wurde 2018 ohne erneuten Satzungsbeschluss formal neu ausgefertigt und örtlich bekanntgemacht. Dadurch kann der Mangel nachträglich als geheilt angesehen werden.⁴

¹ Vgl. Tz. 4.9.1.

² Vgl. §§ 2, 8, 8a Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein (KAG).

³ Vor allem: § 2 Abs. 1 KAG, §§ 65 bis 69 Landesverwaltungsgesetz (LVwG), § 4 Gemeindeordnung (GO), ggf. § 19 Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (GkZ).

⁴ Vgl. ThürOVG, Beschluss vom 27.11.2003, 4 ZEO 513/99, m.w.N., juris.

Die Kommunen haben sich regelmäßig mit ihrem Ortsrecht zu befassen (§ 28 Nr. 2 GO) und es „unter Kontrolle“ zu halten. Ein ständiges Überprüfen der Satzungen ist unabdingbar. Um das Risiko rechtswidriger Bescheide zu vermeiden, ist regelmäßig zu prüfen, inwieweit bestehende KAG-Satzungen

- noch gültig und damit rechtssicher sind,
- geltendem Recht und der aktuellen Rechtsprechung genügen.

Bei Bedarf oder nach Erfordernis sind Satzungen anzupassen.¹

Checkliste „Regelmäßige Satzungskontrolle“

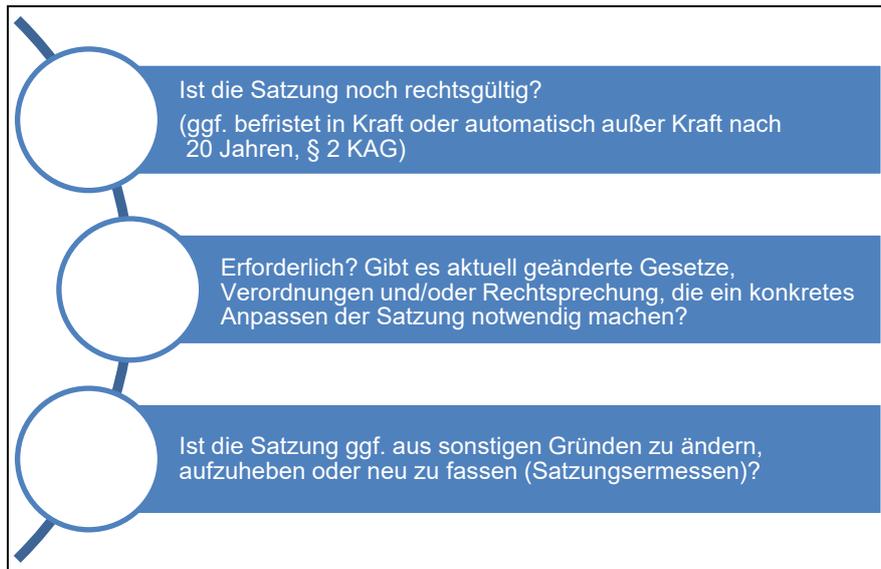


Abbildung 21: Checkliste "Regelmäßige Satzungskontrolle"

Quelle: LRH

4.9.7 Spielräume für bürgerfreundliches Handeln nutzen

Durch das Erheben von einmaligen Straßenbaubeiträgen können einzelne Grundstückseigentümer mitunter finanziell stark belastet werden. Nach der Rechtsprechung wirken die festgesetzten Beitragshöhen jedoch im Regelfall nicht „erdrosselnd“.² Denn atypische Sonderfälle können mit Billigkeitsmaßnahmen nach dem KAG und der AO sozialverträglich aufgefangen werden. Hierzu zählen unter anderem das

- in der Satzung verankerbare Verrenten über maximal 20 Jahre,
- Stunden oder der vollständige oder teilweise Erlass der Beitragsschuld in Härtefällen nach der AO.

Daneben räumt das Straßenbaubeitragsrecht der Kommune Optionen ein, den Beitragspflichtigen entgegenzukommen:

¹ Vgl. OVG Schleswig, Beschluss vom 18.05.1999, 2 L 185/98, juris.

² Vgl. BVerwG, Urteil vom 21.06.2018, 9 C 2/17, juris.

- Festlegen der Höhe des Beitragssatzes in der Satzung nach Ermessen,
- Verlangen von angemessenen Vorauszahlungen,
- Ablösen des Beitragsanspruchs durch Anbieten eines öffentlich-rechtlichen Vertrags.

Von den Optionen hatten die geprüften Mittelstädte in der Praxis wenig Gebrauch gemacht. Andererseits konnten vor Ort keine extremen, nicht auffangbaren Härtefälle festgestellt werden.

4.9.8 **Stellungnahmen**

Das **Innenministerium** hat zu Recht darauf hingewiesen, dass das Land nach dem „Stabilitätspakt für unsere Kommunen“ vom 16. September 2020 zur Stärkung der Infrastruktur sowie für den Straßenbau zusätzlich 9 Mio.€ zur Verfügung gestellt habe. Dies habe dazu geführt, dass sich der Vorwegabzug zur Stärkung der Investitionskraft für Infrastrukturmaßnahmen im Gesetz zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs auf 68 Mio. € belaufe. Im Stabilitätspakt sei festgehalten, dass die kommunalen Landesverbände mit Blick auf die aufgehobene gesetzliche Straßenbaubeitragserhebungspflicht keine weiteren finanziellen Forderungen gegenüber dem Land erheben.

Die **kommunalen Landesverbände** teilen die Auffassung des LRH, dass es bei der Frage des Verzichts auf Straßenbaubeiträge ein Spannungsfeld zwischen kommunalpolitischer Erwartungshaltung einerseits sowie wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit der Kommunen andererseits gibt. Solange ein Haushaltsausgleich auf andere Weise nicht gelinge, werde ein Straßenbaubeitragsverzicht seitens der Kommunen nicht möglich sein.

Die kommunalen Landesverbände weisen zu Recht darauf hin, dass die Kommunen im Zuge der eingeführten Doppik Straßenzustände erfasst und bewertet haben. Der **LRH** hat jedoch festgestellt, dass diese Daten zu wenig fortgeschrieben und kaum Prioritäten gesetzt werden.

5. Schuldenmanagement

Der LRH hat das Kreditengagement in 10 ausgewählten Kommunen überprüft. Danach nutzen nur wenige Kommunen ein Schuldenmanagement, um ihr Kreditportfolio zu überwachen und zu steuern. Überwiegend werden die Schulden von den Kommunen lediglich verwaltet. In 3 Städten wären über die Gesamtlaufzeit Zinsausgaben von zusammen 1,9 Mio. € vermeidbar gewesen. Eine sachgerechte Aufbau- und Ablauforganisation trägt zu wirtschaftlichen Kreditaufnahmen bei und kann das Zinsänderungsrisiko begrenzen.

5.1 Ausgangslage und Prüfungsauftrag

2018 waren von den 1.106 Gemeinden Schleswig-Holsteins 749 - also rund 2/3 - nicht schuldenfrei. Der kommunale Schuldenstand ist seit dem Tiefstand von 3 Mrd. € 2008 kontinuierlich bis 2016 auf 4,7 Mrd. € gestiegen und konnte erst in 2018 in relativ geringem Maße auf 4,67 Mrd. € reduziert werden.

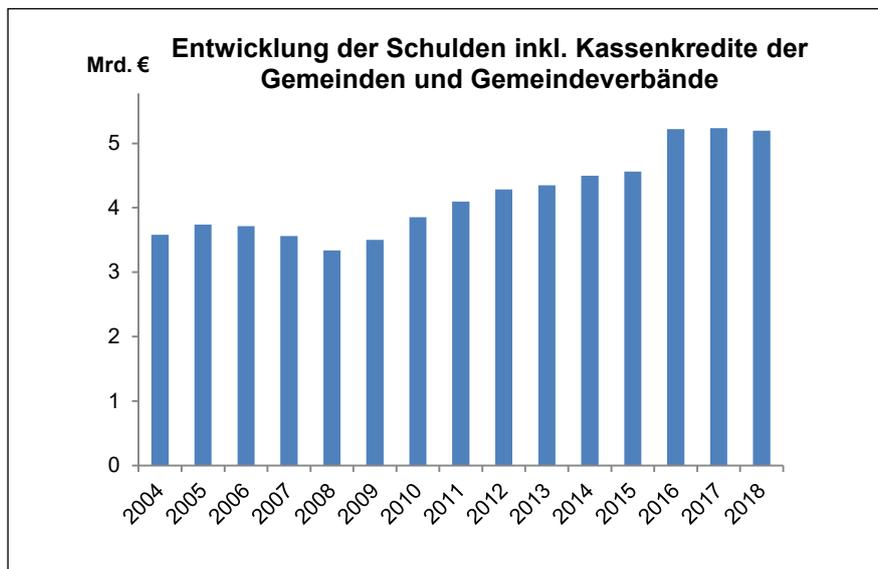


Abbildung 22: Entwicklung der Schulden inkl. Kassenkredite der Gemeinden und Gemeindeverbände

Quelle: LRH

Seit der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 sind die Zinssätze an den Geld- und Kapitalmärkten als Folge der Geldmarktpolitik der Europäischen Notenbank ab 2009 rapide gesunken. Sie bewegen sich seit mehreren Jahren auf einem historischen Rekordtief. Von diesem Zinstief können die öffentlichen Haushalte profitieren. Trotz höherer Schuldenstände sind Kommunen infolge des gesunkenen Zinsniveaus deutlich geringer mit Zinsen belastet. Zusätzlich zu der spürbar besseren Einnahmesituation hätte

sich die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen tendenziell verbessern können.

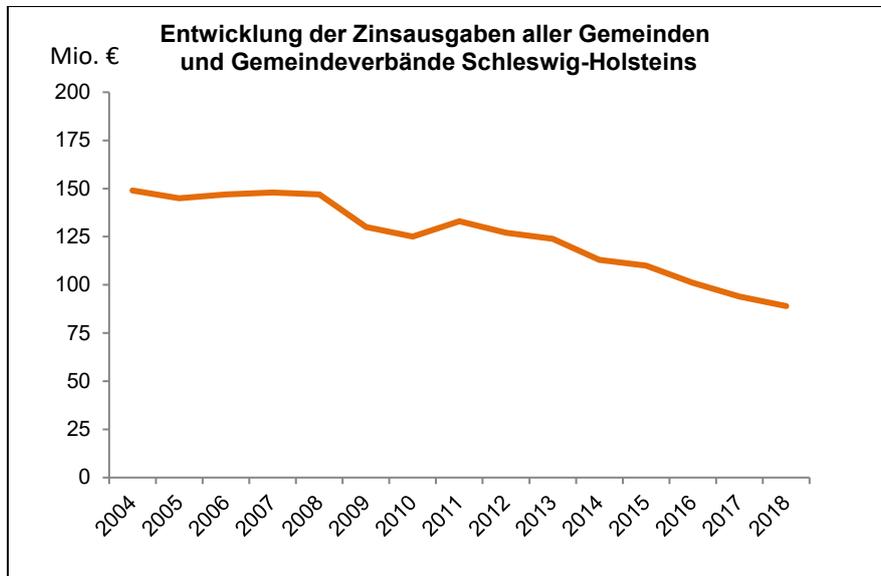


Abbildung 23: Entwicklung der Zinsausgaben aller Gemeinden und Gemeindeverbände
Quelle: LRH

Die Zinspolitik des „billigen Geldes“ dürfte nicht unendlich sein, auch wenn derzeit noch ungewiss ist, wann die Niedrigzinsphase endet. Die Kreditlaufzeiten sind im Regelfall deutlich länger als die (gesicherten) Zinsbindungen. Damit besteht das latente Risiko, bei wieder ansteigenden Zinssätzen künftige Haushalte erheblich zu belasten.

Diese Ausgangssituation hat der LRH zum Anlass genommen, das kommunale Schuldenmanagement in 2017 zu prüfen. Aus dem Kreis der 32 Kommunen, die dem überörtlichen Prüfungsrecht des LRH unterliegen, wurden hierfür die am höchsten verschuldeten 10 Kommunen ausgewählt: die 4 kreisfreien Städte Flensburg, Kiel, Lübeck und Neumünster, die Kreise Schleswig-Flensburg, Ostholstein, Pinneberg sowie die 3 Mittelstädte Norderstedt, Elmshorn und Wedel. Geprüft wurden die jeweiligen Kernhaushalte einschließlich der Kassenkredite. Gegenstand der Querschnittsprüfung des LRH war, ob und wie die Kommunen

- auf das günstige Zinsniveau reagieren,
- ihre Schulden verwalten bzw. ein Schuldenmanagement betreiben,
- Wirtschaftlichkeitspotenziale in ihren Kreditportfolien heben und
- sich gegen Zinsänderungsrisiken absichern.

5.2 Rechtliche und finanzwirtschaftliche Grundlagen

Nach den §§ 85 und 95 g Gemeindeordnung (GO) dürfen Kredite nur subsidiär aufgenommen werden, wenn andere Finanzierungsmöglichkeiten

ausgeschöpft sind. Sie dürfen nur für Investitionen, Investitionsfördermaßnahmen und zur Umschuldung verwendet werden. Grundsätzlich müssen die Kommunen in der Lage sein, den Kapital- bzw. Schuldendienst - bestehend aus Tilgung und Zinsausgaben - aus den laufenden Einnahmen dauerhaft zu leisten.

Da Investitionen im Regelfall langfristigen Charakter haben, sollten sie grundsätzlich langfristig finanziert werden. Diese Fristenkongruenz fordert auch die Betriebswirtschaftslehre mit ihrer „Goldenen Bilanzregel“¹, um die Zahlungsfähigkeit zu gewährleisten. Das bedeutet allerdings nicht, dass die Kreditlaufzeit dem voraussichtlichen Nutzungszeitraum des fremdfinanzierten Anlagegegenstands zwingend entsprechen muss. Vielmehr sollte in jedem Finanzierungsfall in einer Wirtschaftlichkeitsrechnung geprüft werden, welche Kreditlaufzeiten und Zinskonditionen sinnvoll sind.

In jedem Fall ist zu vermeiden, die Tilgung bei langer Kreditlaufzeit zu niedrig anzusetzen, um anderweitigen finanziellen Spielraum zu gewinnen. Die Folge wäre eine höhere Zinslast während der Kreditlaufzeit.

Die Zinsbindungsfrist sollte grundsätzlich so bemessen werden, dass sie dem Entschuldungszeitpunkt des jeweiligen Darlehens nahekommt. Eine längerfristig zinssichernde Lösung kann jedoch im Widerspruch zu einer wirtschaftlichen Lösung stehen. Dies trifft beispielsweise zu, wenn für eine relativ kurze Laufzeit ein niedrigerer Zinssatz angeboten wird. Entscheidend ist, wie die Kommune das künftige Zinsniveau einschätzt und welche eigene „Zinsmeinung“ sie sich bildet. Hierbei ist dem LRH bewusst, dass mit zunehmender Planungsdauer die Prognosequalität abnimmt.

5.3 Investitionskredite wirtschaftlich aufnehmen

Die 3 geprüften Kreise zeigen insgesamt eine - wenngleich im Einzelnen unterschiedlich ausgeprägte - positive Schuldenrückführungsquote.

Bei den 4 kreisfreien Städten haben sich die Schulden unterschiedlich entwickelt. Für Lübeck und Neumünster hat sich das Verhältnis von Schuldenstand zu Nettotilgungen bis 2016 verschlechtert. Erst ab 2017 haben beide Städte ihre Gesamtverschuldung reduziert. Kiel konnte die Tilgungsquote seit 2006 kontinuierlich erhöhen; Flensburg ebenfalls leicht, wobei hier außerordentliche Effekte durch die Ausgliederung in Sondervermögen berücksichtigt werden müssen. Beide Städte haben ihre Verschuldung bis 2018 deutlich reduziert.

¹ Die goldene Bilanzregel besagt, dass das langfristige Vermögen auch langfristig finanziert sein soll. Kurzfristiges Vermögen kann auch kurzfristig finanziert sein.

In 2017 und 2018 haben die Städte Elmshorn und Norderstedt ihre Verschuldung maßgeblich durch den Verzicht auf Kassenkredite abgebaut. Die Stadt Wedel konnte ihren Bedarf an Kassenkrediten zwar auch reduzieren; ihre Verschuldung ist durch höhere Investitionskredite hingegen gestiegen.

Der LRH hat festgestellt, dass die Vorgaben für die Aufnahme von Krediten von den Kommunen nur teilweise berücksichtigt wurden. So wurden

- zu kurze Laufzeiten für Investitionskredite vereinbart,
- zu kurze Zinsbindungsfristen gewählt,
- anstelle von Investitionskrediten Kassenkredite aufgenommen und
- mitunter wurden zu geringe Tilgungssätze im Verhältnis zum Abschreibungszeitraum vereinbart.

Kurze Kreditlaufzeiten und kurze Zinsbindungsfristen können ein sogenanntes „Klumpenrisiko“ auslösen, da sich die Kreditlauf- und Zinsbindungsfristen auf einen kurzen Zeitraum konzentrieren.

Der LRH hat festgestellt, dass einige Kommunen für ihren Kreditbedarf

- zu selten Marktkonditionen ermitteln,
- kaum Angebote oder nicht vergleichbare Angebote verschiedener Kreditinstitute einholen und
- unzureichende oder keine Wirtschaftlichkeitsvergleiche durchführen.

Der LRH empfiehlt, Angebote von mehreren Instituten einzuholen und in einer Matrix die Wirtschaftlichkeit zu vergleichen. Erwähnt sei das Beispiel einer Mittelstadt, die zwar mehrere Angebote eingeholt, diese aber nicht ausreichend bewertet und dadurch eine unwirtschaftliche Entscheidung mit einer zusätzlichen Zinsbelastung von 957 Tausend € getroffen hat.

Strategisch empfiehlt es sich, das derzeit sehr günstige Zinsniveau und damit gewonnene Finanzierungsspielräume zu nutzen, um

- Schulden abzubauen,
- das Portfolio zugunsten zinsgünstiger Kredite umzuschulden,
- für langfristige Kredite eine möglichst fristenkongruente Zinsbindung zu erreichen und
- ein „Klumpenrisiko“ durch ein günstiges Verhältnis von Verträgen mit längerer und kürzerer Laufzeit zu vermeiden.

5.4 Kassenkredite bis 2018 um 38 % reduziert

Die Volumina der Kassenkredite sind im Zeitraum von 2012 bis 2016 um 30,5 % gesunken. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Hansestadt

Lübeck und der Kreis Schleswig-Flensburg die zeitlich befristete Variante genutzt haben, Kassenkredite durch längerfristige Kredite abzulösen.

In 2017 und 2018 konnte die Volumina der von den 10 geprüften Kommunen aufgenommenen Kassenkredite deutlich um 38 % abgebaut werden. Die Kreise Ostholstein und Pinneberg sowie die Städte Neumünster, Elmshorn und Norderstedt benötigten in 2018 keine Kassenkredite.

Bei den 3 geprüften Kreisen haben sich die Kassenkredite wie folgt entwickelt:

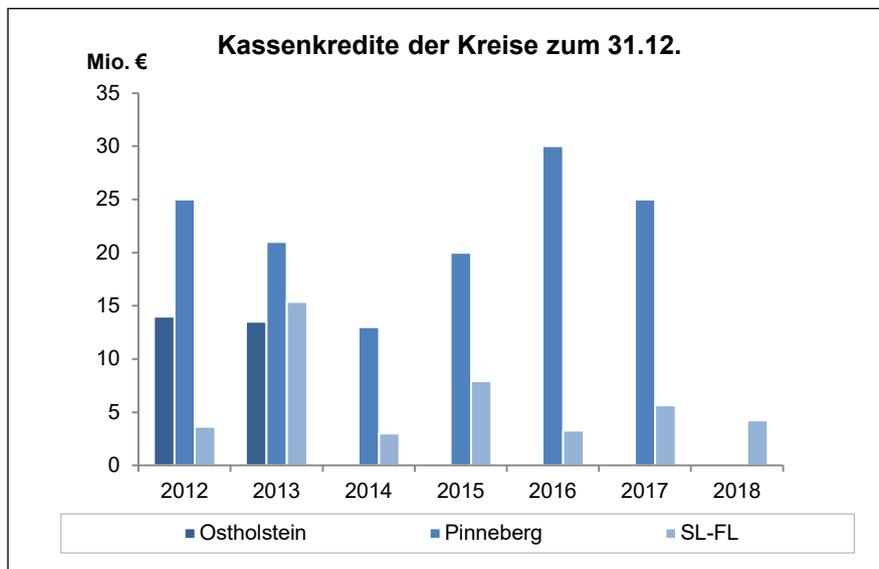


Abbildung 24: Kassenkredite der Kreise zum 31.12.

Quelle: LRH

Der Kreis Ostholstein kommt seit 2014 ohne Kassenkredite aus; der Kreis Pinneberg seit 2018. Der Kreis Schleswig-Flensburg weist für 2018 einen Kassenkredit von rd. 4,2 Mio. € aus.

Problematisch war, dass in Einzelfällen überlange Laufzeiten vereinbart wurden. Dadurch sind nicht nur die Girokonten ausgeglichen worden, sondern auch erhebliche Liquiditätsüberschüsse entstanden, für die Verwahrungsentgelte zu entrichten waren.

Grundsätzlich sollten Kassenkredite für einen kurzen, überschaubaren Zeitraum aufgenommen werden. Da eine Liquiditätsplanung über einen Zeitraum von mehr als 4 Wochen mit erheblichen Unsicherheiten behaftet ist, sollte sich die Kreditlaufzeit hieran orientieren. Eine Überliquidität sollte vermieden werden, um ebenso unnötige Zinsausgaben wie Verwahrungsentgelte zu sparen.

Eine Besonderheit sind Kommunen, die dauerhaft fremdfinanzierte Liquidität benötigen („Dauerschuldner“). 4-wöchige Kreditlaufzeiten sind für diese Kommunen eher unzweckmäßig. Hier kann es aus Gründen der Zinssicherung sinnvoll sein, Kassenkredite mit einer Dauer von bis zu 3 Jahren abzuschließen.

Generell sollten für Kassenkredite Angebote mehrerer Banken eingeholt werden. Den Vorschlag des LRH hat das Innenministerium in seinem Haushaltskonsolidierungserlass vom 23.08.2018 aufgegriffen. Als negatives Beispiel sei die Kreditaufnahme einer kreisfreien Stadt angeführt, die aus regionalwirtschaftlichen Gründen nur die Hausbank berücksichtigte und damit ungünstigere Konditionen in Kauf genommen hat.

Als Strategie empfiehlt der LRH, die Kassenkredite

- entsprechend dem Liquiditätsbedarf auf das notwendige Maß zu reduzieren,
- bei mehreren Banken Angebote einzuholen,
- auf eine Laufzeit von höchstens 4 Wochen zu begrenzen bzw.
- allenfalls für einen andauernden Grundbedarf eine Laufzeit von bis zu 3 Jahren zu wählen.

5.5 Von der Schuldenverwaltung zum Schuldenmanagement

Die Kommunen müssen im Interesse wirtschaftlichen Handelns klären, wie sie

- vom günstigen Zinsniveau profitieren,
- sich gegen das Risiko steigender Zinsen absichern und
- ihre Kreditportfolien optimieren können.

Einzelne Kommunen gaben an, lediglich ihre Schulden zu verwalten. Ein solch passives Vorgehen wird den weiterhin anwachsenden Schuldenständen kaum gerecht. Vor allem Zinsänderungsrisiken verschärfen sich mit stetig aufwachsenden kommunalen Schulden. Wird dem nicht begegnet, sind vermeidbar hohe Zinslasten die Folge, die von künftigen Generationen zu tragen sind.

Insoweit ist reines Verwalten von Schulden zu wenig. Werden die Vorgaben und Hinweise der Gemeindeordnung sowie des Krediterlasses des Innenministeriums¹ beachtet, kann in einem ersten Schritt ein **passives** Schuldenmanagement entwickelt werden. Es beinhaltet Maßnahmen, die finanzielle Risiken aus der Kreditaufnahme reduzieren. Konkret sollten beispielsweise Neuaufnahme und Prolongation von Krediten genutzt wer-

¹ Runderlass zu §§ 85, 95 g der Gemeindeordnung - Kredite des Ministeriums für Inneres und Bundesangelegenheiten vom 23.01.2017, Tz. 3.2.

den, wirtschaftlich vorteilhafte Konditionen mit den Kreditgebern zu verhandeln. Wurden bereits langfristige Konditionen, z. B. mit 30-jähriger Laufzeit vereinbart, reicht es nicht aus, das Laufzeitende abzuwarten.

Werden darüber hinaus zinsoptimierende Aspekte und derivative Finanzgeschäfte berücksichtigt, gelangt die Kommune zu einem **aktiven** Schuldenmanagement. Hierzu zählen Maßnahmen, die aus eigenem Antrieb ergriffen werden. Die Kommune wartet nicht zwangsläufig auf etwaig endende Kreditlaufzeiten oder Zinsbindungsfristen. Bestehen bereits langfristige Darlehensverträge, sind diese grundsätzlich entsprechend den Regelungen in § 489 BGB auch vorzeitig kündbar. Auf entsprechende vertragliche Ausstiegsklauseln sollte Wert gelegt werden. Zinsbindungsfristen und Laufzeiten sind dann vorzeitig neu verhandelbar oder Restverbindlichkeiten können vollständig getilgt werden. Bei einem solchen Vorgehen ist regelmäßig zu prüfen, ob ein vorzeitiges Darlehensende wirtschaftlich ist.

Ein aktives Schuldenmanagement ist anspruchsvoll. Es erfordert fundierte Kenntnisse der Marktgegebenheiten. Die verantwortliche Facheinheit muss sich kontinuierlich mit dem Geld- und Kapitalmarkt auseinandersetzen, um einschätzen zu können, wie sich Zinssätze künftig entwickeln. Er muss sich insoweit eine „Zinsmeinung“ bilden.

5.6 Zinssicherung versus Zinsoptimierung

Kommunale Haushalte können das Risiko ansteigender Zinssätze nur bedingt begrenzen. Entkommen können sie dem Risiko letztlich nicht, denn am Ende jeder Zinsbindungsfrist wirkt ein neuer Zinssatz auf den dann noch bestehenden Restkreditbetrag. Daher kann nur ein verringerter Schuldenstand das Zinsänderungsrisiko nachhaltig reduzieren.

Ein aktives Schuldenmanagement sollte bewusst Kreditlaufzeiten und Zinsbindungsfristen bestimmen. Dabei ist zwischen den gegensätzlichen Zielen von Sicherheit einerseits und Wirtschaftlichkeit andererseits abzuwägen. Je näher die Zinsbindungsfrist der Kreditlaufzeit kommt und damit der Kapitaldienst weitestgehend feststeht, desto sicherer kann die Kommune kalkulieren. Demgegenüber bergen variable Zinssätze mit automatischer Zinssatzanpassung eine hohe Unsicherheit. Sie sind nicht vereinbar mit dem Grundsatz der Haushaltssicherheit.

Der Absicherungsaspekt kann jedoch im Widerspruch zu einer wirtschaftlichen Lösung stehen. Daher sollte vor Festlegung der Zinsbindungsfrist eine Wirtschaftlichkeitsberechnung durchgeführt werden. Dabei muss sich die Kommune mit der Frage auseinandersetzen, wie sie die künftige Zinsentwicklung (bzw. am Ende der Zinsbindungsfrist) einschätzt.

5.7 Organisatorische Lösungsansätze

Ein aktives Schuldenmanagement bewegt sich im Spannungsverhältnis zwischen optimalem Finanzmitteleinsatz und der hierfür notwendigen Organisation. Stets sind intensive Marktbeobachtungen und -analysen sowie gründliche Vertragsverhandlungen notwendig, um günstige Konditionen zu erreichen und das Kreditportfolio zu optimieren. Zwar fällt die Kreditaufnahme nach den Vorgaben des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen nicht unter das öffentliche Vergaberecht. Dennoch verlangt der Krediterlass, *„mehrere Angebote einzuholen und miteinander auch im Hinblick auf die Haushaltslage der Gemeinde zu vergleichen“*.

Für das Schuldenmanagement sind daher ein geeigneter organisatorischer Rahmen und qualifiziertes Personal nötig. Von den 10 geprüften Kommunen wird lediglich bei der Hansestadt Lübeck und der Landeshauptstadt Kiel das Zins- und Schuldenmanagement durch Mitarbeiter mit einer Bankausbildung wahrgenommen.

Die **kommunalen Landesverbände** weisen darauf hin, dass die Empfehlung, qualifiziertes Personal vorzuhalten, im Verhältnis zur Größe der Kommune gesehen werden müsse und sie allenfalls für größere Kommunen in Betracht komme.

Obwohl eine gefestigte Verwaltungsroutine bei Kreditverträgen unterstellt werden kann, sind die Kommunen einer optimalen Ablauforganisation nicht immer gerecht geworden. Die Prüfung hat gezeigt, dass

- der Liquiditätsbedarf häufig unzureichend ermittelt wurde,
- Angebote nicht nachvollziehbar ausgewertet waren und
- damit die Kreditaufnahmeentscheidung nicht nachvollziehbar war,
- häufig keine Wirtschaftlichkeitsberechnungen erfolgten und
- die Dokumentationen unzureichend waren.

Eine fehlerbehaftete Ablauforganisation kann zu unwirtschaftlichen Entscheidungen führen. Der LRH hat nach Durchsicht dreier Kreditverträge vermeidbare Zinsmehrausgaben von über 1,9 Mio. € ermittelt.

Der LRH empfiehlt, die Dokumentation über die Kreditaufnahme zu verbessern. Sie ist erforderlich, um - auch im Nachhinein - die rechtmäßige und wirtschaftliche Vorgehensweise zu belegen. Dokumentierende Arbeitsschritte sollten innerdienstlich festgelegt werden. Bei umfangreichen Darlehensbeständen kann zudem die Effizienz durch den Einsatz einer speziellen Software verbessert werden.

Die mit Investitions- und Kassenkrediten verbundenen Aufgaben sind nahezu identisch. In den 10 geprüften Kommunalverwaltungen werden die dafür erforderlichen Tätigkeiten jedoch unterschiedlich organisiert. Nur einige Kommunen haben diese im Fachdienst Finanzen gebündelt. Werden Kreditangelegenheiten zentral bearbeitet, können der Arbeitsaufwand reduziert und zeitliche Vorteile gewonnen werden. Das Innenministerium hat diesen Vorschlag in seinem Haushaltskonsolidierungserlass vom 23.08.2018 aufgegriffen.

5.8 Stellungnahmen

Das **Innenministerium** weist ergänzend auf § 95 i GO sowie den Runderlass zu §§ 87, 95 i GO – Kassenkredite vom 20. Oktober 2015 hin. Demnach dürften Kassenkredite ausschließlich zur rechtzeitigen Leistung von Auszahlungen aufgenommen werden. Sie seien keine Finanzierungsmittel. Eine Aufnahme sei erst zulässig, wenn andere Mittel nach den Grundsätzen der Finanzmittelbeschaffung ausgeschöpft sind. Lediglich für den Bodensatz (Bedarf an Kassenkrediten, der voraussichtlich zu keinem Zeitpunkt in einem bestimmten zukünftigen Zeitraum unterschritten wird) sei es bei mittelfristig defizitären Ergebnishaushalten ausnahmsweise vertretbar, Kassenkredite mit einer Laufzeit höchstens bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums aufzunehmen, wenn dies wirtschaftlich erscheint.

Der **LRH** ist auch auf die besondere Situation der Kommunen mit dauerhaftem Liquiditätsbedarf eingegangen. Für diese Kommunen kann es aus zinssichernden Gründen abweichend vom Runderlass sinnvoll sein, Kassenkredite mit längerer Laufzeit aufzunehmen, maximal bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums.

Die **kommunalen Landesverbände** unterstützen das Erfordernis eines aktiven Schuldenmanagements. Insbesondere zur Organisation der Schuldenverwaltung würden wichtige Hinweise für die kommunale Praxis gegeben.

Mit Blick auf das derzeit sehr günstige Zinsniveau sei es zwar zutreffend, dass es genutzt werden müsse, um Schulden abzubauen. Allerdings würden die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie derzeit alle öffentlichen Haushalte belasten. Ein umfassender Schuldenabbau im kommunalen Bereich sei daher mittelfristig eher nicht zu erwarten. Vielmehr wäre perspektivisch mit einem Anstieg der Kassenkredite zu rechnen.

6. Gebührenkalkulation in der Abfallwirtschaft

Der Wunsch der Kreise und kreisfreien Städte nach Gebührenstabilität führt vereinzelt dazu, dass die Gebühren nicht zeitnah gesenkt werden.

Kalkulatorische Gewinnzuschläge in (Alt-)Leistungsverträgen mit gemischtwirtschaftlichen Abfallwirtschaftsgesellschaften haben sich am allgemeinen Unternehmerwagnis auszurichten. Gewinnzuschläge um 8 % und mehr sind zu hoch und müssen reduziert werden.

Sofern mehrheitlich kommunal getragene Abfallwirtschaftsgesellschaften ohne Ausschreibungsverfahren in die Aufgabenerfüllung eingeschaltet wurden, müssen die an den kommunalen Aufgabenträger abzuführenden Gewinne den Gebührenzahlern zugutekommen.

Die Dauerniedrigzinsphase beeinträchtigt die Finanzierung der Deponienachsorge.

6.1 Prüfungsgegenstand

Die Überprüfung von Gebührenkalkulationen durch Prüfungsbehörden dient dem Ziel, deren Rechtmäßigkeit sicherzustellen und unzulässige Kostenüberwälzungen auf die Abgabenschuldner zu erkennen und abzustellen. Die wesentlichen Prüfungsmaßstäbe sind dabei im Kommunalabgabengesetz (KAG)¹ niedergelegt.

6.2 Gebührenstabilität versus Kommunalabgabenrecht

Im Bereich der Abfallwirtschaft sind die Kreise und kreisfreien Städte die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger. Sie haben die Abfallentsorgung in eigener Verantwortung zu erfüllen und rechtmäßige Benutzungsgebühren zu erheben. Nach dem im KAG geregelten Kostendeckungsprinzip soll das Gebührenaufkommen die Kosten decken (Kostendeckungsgebot) und sie grundsätzlich nicht übersteigen (Kostenüberschreitungsverbot). Nach § 6 Abs. 2 Satz 8 KAG ist eine sich am Ende des Kalkulationszeitraums ergebende Kostenüber- oder -unterdeckung innerhalb der folgenden 3 Jahre auszugleichen.

¹ Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein (KAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.01.2005, GVOBl. Schl.-H. S. 27, zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 13.11.2019, GVOBl. Schl.-H. S. 425.

Bei einer ordnungsgemäßen Umsetzung dieser Vorgabe müssten die Abfallgebühren über die Zeit häufigen Schwankungen unterliegen. Aus den Erfahrungen zurückliegender Jahre wissen die Aufgabenträger jedoch, dass die Gebührenschuldner sehr sensibel auf Gebührensteigerungen reagieren und bereit sind, allein aus diesem - rechtlich begründeten - Anlass die Verwaltungsgerichte anzurufen. Im Ergebnis mussten die Abfallgebühren nach Vorgabe der Gerichte neu kalkuliert, die Satzungen rückwirkend neu erlassen und die Gebührenerhebung verwaltungsaufwändig erneut durchgeführt werden.

Vor diesem Hintergrund wird die Rückgabe aufgelaufener Überschüsse in der kommunalen Praxis häufig als problematisch eingestuft und der Gebührenstabilität erhebliche Entscheidungsrelevanz zugebilligt. Je länger jedoch die Rückzahlung eingetretener Kostenüberdeckungen faktisch unterbleibt, desto stärker wird das im Gebührenrecht geltende Äquivalenzprinzip beeinträchtigt. Denn die ehemaligen Zahler der Gebühr kommen aufgrund eines Umzug o. Ä. zunehmend nicht mehr in den Genuss der Rückerstattung der von ihnen (mit)bewirkten ehemaligen Überzahlung.

6.3 Gebührenkalkulationen fehlerhaft

Das Kostendeckungsprinzip ist durch zahlreiche Urteile umfassend beschrieben und ausgestaltet worden, beispielsweise wie folgt:

„Die Gebührensatzobergrenze ist [...] das Ergebnis eines Rechenvorgangs, bei dem die voraussichtlichen gebührenfähigen Gesamtkosten durch die Summe der voraussichtlichen maßstabsbezogenen Benutzungs- oder Leistungseinheiten geteilt werden.“¹

Dennoch hat der LRH Kostenüberschreitungen in Gebührenkalkulationen festgestellt, weil grundlegende Kalkulationsverfahren (wie z. B. die Äquivalenzziffernkalkulation) nicht beherrscht wurden. Auch fanden rechnerische Abstimmungen der aufgrund der festgesetzten Leistungsentgelte zu erwartenden Gebühreneinnahmen mit den zu erwartenden Kosten nicht immer statt.

Das Pendant zu den - vorlaufenden - Gebührenkalkulationen stellen die - nachlaufenden - Betriebsabrechnungen dar. Erst durch einen Abgleich der in die Gebührenkalkulation eingestellten Kostenbedarfspositionen mit den tatsächlichen Rechnungsergebnissen wird erkennbar, ob es zu einer Kostenüber- oder -unterdeckung im jeweiligen Gebührenbereich - z. B. Restabfall oder Bio-Abfall - gekommen ist.

¹ Verwaltungsgerichtshof Mannheim, Urteil v. 31.05.2010 - 2 S 2423/08, BeckRS 2010, 50831.

Auf die Erstellung von Betriebsabrechnungen wird allerdings häufig verzichtet. Kostenüber- oder -unterdeckung können damit allenfalls als Gesamtergebnis für die Einrichtung Abfallbeseitigung qualifiziert werden. Eine Aufteilung auf die vom Satzungsgeber bestimmten eigenständigen Gebührenssegmente z. B. nach Abfallarten unterbleibt in diesem Fall. Folglich kann nicht nachvollzogen werden, ob die gesetzlichen bzw. die im Rahmen der Ermessensausübung durch den Satzungsgeber modifizierten Vorgaben zur Querfinanzierung - beispielsweise für Bioabfälle durch die Gebühr für Restabfall - eingehalten worden sind. Die gesetzliche Obergrenze für Querfinanzierungen bilden die Fixkosten.

Die Einhaltung dieser Grenze kann nur mit Betriebsabrechnungen belegt werden. Die Rechtsprechung¹ verlangt zudem, dass bei einem Ausgleich einer Kostenüber- oder -unterdeckung in der Gebührenkalkulation die unterschiedlichen Kostenträger zu berücksichtigen sind.

Der LRH hat die Aufgabenträger aufgefordert, ordnungsgemäße Gebührenkalkulationen und Betriebsabrechnungen zu erstellen.

6.4 Preisrecht und Gewinnerzielung in der „öffentlichen“ Abfallwirtschaft

In den 1990er Jahren setzte die Gründung von gemischtwirtschaftlichen Abfallwirtschaftsgesellschaften (zusammen mit privaten Gesellschaftern) ein. Ziel war es insbesondere, privates Know-how in die Leistungserstellung einbeziehen zu können. Die Beauftragung dieser Gesellschaften mit der Durchführung der Abfallbeseitigung erfolgte zu dieser Zeit im Regelfall ohne vorheriges Ausschreibungsverfahren. Für diese „Altverträge“ mit ihren regelmäßig langen Laufzeiten und spät liegenden Kündigungsfristen wurde 1998 eine Übergangslösung² geschaffen. Danach gelten die Entgelte für die Inanspruchnahme dieser Dritten als erforderliche Kosten im Sinne des KAG, soweit bei der Bestimmung des Entgelts die Bestimmungen des Preisrechts beachtet wurden. Bei Abschluss neuer Verträge sollte das Vergaberecht beachtet werden.

Die Alt-Verträge enthalten in der Regel eine Klausel, wonach sie sich automatisch verlängern, wenn sie nicht fristgerecht gekündigt werden. Dies hat zur Folge, dass sich vereinzelt die Übergangslösung als Dauerlösung etabliert hat. Ein solcher Befund steht mit der Rechtsprechung zum einschlägigen europäischen Vergaberecht für unbefristete (Alt-)Verträge nicht im Einklang.

¹ OVG Schleswig, Urteil v. 15.05.2017 - 2 KN 1/16 BeckRS 2017, 11772.

² Vgl. Fußnote zu § 6 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 KAG.

Dort, wo das Preisrecht (noch) zur Anwendung kommt, werden zum Teil derart hohe Gewinnzuschläge erhoben, dass sie der realen Risikosituation - dem sog. „allgemeinen Unternehmerwagnis“ - nicht gerecht werden. Diese Gewinnzuschläge werden häufig an den Umsatz oder die Gesamtkosten gekoppelt, obwohl ein Großteil der Kosten der Gesellschaft aus Fremdleistungen resultiert, die von ihr lediglich an den Aufgabenträger „durchgeleitet“ werden.

Der LRH hat Gewinnzuschläge von 8 % und mehr bezogen auf die Gesamtkosten festgestellt. Diese sind zu hoch und müssen für die Zukunft reduziert werden. Wegen der Bemessungsgrundlage „Umsatz“ bzw. „Gesamtkosten“ kann eine sachgerechte Reduzierung der bisher festgesetzten kalkulatorischen Gewinnzuschläge im Einzelfall zu einer Verringerung des Gebührenbedarfs in Millionenhöhe führen.

Die Rechtsprechung in anderen Bundesländern¹ hat sich mit der Frage befasst, ob dem Träger der öffentlichen Abfallbeseitigung die Gewinnanteile an einer gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft zustehen, bei der mangels durchgeführten Ausschreibungsverfahrens - übergangsweise - das Preisrecht bei der Abgeltung des Leistungsaustauschs mit dem Aufgabenträger zur Anwendung kommt. Nach dem Kostendeckungsprinzip ist der Entsorgungsträger in einem solchen Fall verpflichtet, den auf ihn entfallenden Anteil an dem kalkulatorischen Gewinn gebührenmindernd in die Gebührenkalkulation einzustellen.

Sollte die Verwaltungsrechtsprechung in Schleswig-Holstein dem folgen, müssten auch die Entsorgungsträger in Schleswig-Holstein ihre Gebühren reduzieren. Bisher hat nur ein Entsorgungsträger reagiert und seine Gebühren angepasst. Andere Aufgabenträger praktizieren stattdessen Gewinnrückführungen an den Gebührenhaushalt sporadisch in der Annahme eines bestehenden Ermessensspielraums. Ein Kreis nutzt die durch die hohen Gewinnzuschläge entstehenden erheblichen Gewinnausschüttungen zielorientiert zur Stützung des allgemeinen Kreishaushalts. Dies ist gebührenrechtlich nicht zulässig.

6.5 Finanzierung der Deponienachsorge durch die Dauerniedrigzinsphase beeinträchtigt

Die Deponienachsorge stellt eine nicht zu unterschätzende Herausforderung dar. Die Kosten für sämtliche Stilllegungs- und Nachsorgemaßnahmen sind während des Deponiebetriebs über die Abfallgebühr zu erwirtschaften (Nachsorgerückstellungen). Nach Ablagerungsende sollen sie für

¹ VGH Mannheim, Urteil v. 31.05.2010 - 2 S 2423/08, BeckRS 2010, 50831.

die Durchführung der erforderlichen Maßnahmen zur Verfügung stehen. Weil zwischen dem Einsammeln der hierfür vorgesehenen Gebührenanteile und dem tatsächlichen Mitteleinsatz ein langer Zeitraum liegt, sind nur die jeweils abgezinsten Beträge erhoben worden. Die entsprechenden Zinsanteile müssen bis zur Mittelverwendung durch geeignete Geldanlagen erwirtschaftet werden.

Die ursprünglich prognostizierten Zins- und Zinseszinsseffekte sind nicht unbedeutend. Die gegenwärtig anhaltende Dauerniedrigzinsphase macht es aber zurzeit unmöglich, die kalkulierten Zinserträge zu realisieren und die Deponierückstellungen auskömmlich zu halten. Hier könnten sich in Zukunft größere Deckungslücken ergeben, die es rechtzeitig zu schließen gilt. Aus diesem Grund werden vereinzelt Finanzierungsanteile bereits in die jetzige Gebührenkalkulation einbezogen, um entstehende Zinsausfälle zu kompensieren. Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung.

6.6 **Stellungnahmen**

Das **Innenministerium** teilt die Feststellung des LRH, dass die Erstellung von Betriebsabrechnungen die Ermittlung von Kostenüber- und -unterdeckungen bei den vom jeweiligen Satzungsgeber vorgegebenen eigenständigen Gebührenssegmenten ermöglicht und so eine versteckte Quersubventionierung vermeiden kann. Die Verlängerung von Entsorgungsverträgen in der Abfallwirtschaft ohne Ausschreibung, die in Einzelfällen noch vor Inkrafttreten des im GWB geregelten Kartellvergaberechts abgeschlossen wurden, halte das Ministerium für rechtlich mindestens bedenklich. Das Ministerium schließe sich der Rechtsauffassung des LRH an, wonach Gewinnzuwächse bei gemischtwirtschaftlichen Gesellschaften mit kommunaler Beteiligung dem Gebührenhaushalt zugutekommen müssen. Die entsprechenden Geldmittel dürften nicht in den allgemeinen Haushalt abfließen, wie in einem Einzelfall festgestellt wurde. Das Ministerium begleite in dem genannten Einzelfall die entsorgungspflichtige Körperschaft bei der Herstellung eines rechtskonformen Zustands. Im Übrigen würden die vom LRH dargelegten rechtlichen Risiken im Zusammenhang mit Gewinnzuschlägen bei der Gebührenkalkulation unter Anwendung des Preisrechts geteilt. Das Ministerium werde hierauf im kommenden Haushaltserlass hinweisen.

Die **kommunalen Landesverbände** haben auf die Abgabe einer Stellungnahme verzichtet.

7. Kooperation bei der Abwasserbeseitigung

Kooperationen von kleineren Gemeinden bei der Abwasserbeseitigung erweisen sich in der Regel als wirtschaftlich sinnvoll. Die Gebührenzahler profitieren hiervon.

Entschließen sich Gemeinden zu einer umfassenden Aufgabenübertragung an andere Gemeinden, Zweckverbände oder Wasser- und Bodenverbände, dürfen sie für die Abwassereinrichtungen keinen Kaufpreis verlangen. Auszugleichen ist lediglich das in der Einrichtung gebundene gemeindliche Eigenkapital.

Hat der neue Aufgabenträger dennoch einen höheren „Kaufpreis“ bezahlt, muss er in seiner Kalkulation sicherstellen, dass den Gebührenzahlern hieraus kein finanzieller Nachteil entsteht.

7.1 Prüfungsgegenstand

Der LRH hat im Jahr 2016 gemeindliche Kooperationen im Aufgabengebiet der Abwasserbeseitigung geprüft. In die Querschnittsprüfungen wurden stichprobenartig 29 Kooperationen aus den Jahren ab 2007 einbezogen. Prüfungsgegenstand waren die wirtschaftlichen Auswirkungen der Kooperationen auf die Gebührenzahler sowie im Falle der vollständigen Aufgabenübertragung gemäß § 31 a Abs. 3 Landeswassergesetz alte Fassung¹ die sachgerechte Vermögensübertragung.

7.2 Bewährte Zusammenarbeit

Die Gemeinden sind zur Abwasserbeseitigung im Rahmen der Selbstverwaltung verpflichtet. Es handelt sich um eine hoheitliche Aufgabe. Zur Erfüllung dieser Aufgabe können sich die Gemeinden Dritter bedienen. Im Hinblick auf die weitgehend kleinteilige Gemeindegebietsstruktur in Schleswig-Holstein und die hohen Anforderungen an eine schadlose Abwasserentsorgung sind Kooperationen benachbarter Gemeinden unerlässlich. Aus diesen Gründen sind sie auch seit Jahrzehnten üblich, bewährt und anerkannt. Kooperationen und Aufgabenverlagerungen bei der kommunalen Abwasserbeseitigung zu größeren und damit in der Regel leistungsfähigeren Einheiten werden vom LRH ausdrücklich befürwortet.

¹ Wassergesetz des Landes Schleswig-Holstein (Landeswassergesetz) in der Fassung vom 11.02.2008, GVOBl. Schl.-H. S. 91, zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 13.12.2018, GVOBl. Schl.-H. S. 773, Ressortbezeichnungen ersetzt durch Landesverordnung vom 16.01.2019, GVOBl. Schl.-H. S. 30).

Neben der Gründung von oder dem Beitritt zu Zweckverbänden oder Kommunalunternehmen (§§ 2 und 19 b GkZ¹) kommen Zusammenarbeitsformen insbesondere auf Basis von öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen/Verträgen nach §§ 18 und 19 a GkZ in Betracht. Hierbei werden einzelne oder mehrere zusammenhängende Aufgaben ganz oder teilweise von einer Gemeinde, einem Amt, einem Zweckverband oder von anderen Körperschaften oder rechtsfähigen Anstalten des öffentlichen Rechts übernommen. Ein Beispiel stellt die Reinigung der Abwässer durch Einleitung in die Kläranlage des zentralen Ortes dar.

7.3 Vollständige Übertragung von bestehenden Einrichtungen

Zunehmend sind Fälle zu beobachten, bei denen Gemeinden selbst über mehrere Jahre die Aufgabe in eigener Regie wahrnahmen und sich später zu einer umfassenden Aufgabenübertragung gemäß § 31 a Abs. 3 a. F. bzw. § 46 Abs. 3 n. F. Landeswassergesetz (LWG)² entschlossen haben. Bei dieser sogenannten delegierenden Aufgabenübertragung wird die Aufgabe selbst - und nicht nur ihre Erfüllung - von einem öffentlich-rechtlichen Vertragspartner auf den anderen übertragen. In diesem Fall geht auch das Satzungsrecht auf den neuen Aufgabenträger über. Beispiele hierfür finden sich vor allem im Umland größerer (Kreis-) Städte wie etwa Schleswig sowie bei größeren Abwasserzweckverbänden.

Für die Übertragungen auf Wasser- und Bodenverbände wurde 2000 eine eigenständige Rechtsgrundlage geschaffen: § 31 a Abs. 1 LWG a. F.

Seit 2007 sind freiwillige Aufgabenübertragungen im Bereich der Abwasserbeseitigung auf andere Körperschaften des öffentlichen Rechts und auf rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts nur noch nach Maßgabe der spezialgesetzlichen Regelung des § 31 a Abs. 3 LWG a. F. zulässig. Das Tatbestandsmerkmal „Ortsnähe“ wurde hierbei in der Praxis sehr weit ausgelegt bzw. überschritten. Die Kündigungsmöglichkeiten nach dem LWG sind in diese Vertragswerke häufig nicht eingearbeitet worden. Mancherorts sind Übertragungen nach diesem Zeitpunkt unzulässigerweise weiterhin nach den allgemeinen Regelungen des GkZ (z. B. § 2 GkZ für Zweckverbände) vorgenommen worden. Dies hatte zur Folge, dass ein separates Kündigungsrecht mit einer Kündigungsfrist von höchstens 2 Jahren nicht eingeräumt wurde.

¹ Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GkZ) in der Fassung vom 28.02.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 122, zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 21.06.2016, GVOBl. Schl.-H. S. 528.

² Wassergesetz des Landes Schleswig-Holstein (Landeswassergesetz), verkündet als Artikel 1 des Gesetzes zum Neuerlass des Wassergesetzes und zur Änderung anderer wasserrechtlicher Vorschriften (Wasserrechtsmodernisierungsgesetz) vom 13.11.2019 (GVOBl. Schl.-H. S. 425).

7.4 Vermögensübertragungen ausschließlich im Lichte des Kommunalabgabenrechts

Die mit der Aufgabenübertragung untrennbar verbundene Vermögensübertragung stellt sich als heikelster Punkt dar, der besondere Sorgfalt erfordert. Die Übertragung von Vermögenswerten inklusive der Weitergabe der der Abwasserbeseitigung zuzuordnenden zweckgebundenen Kapitalien erweist sich als die größte Fehlerquelle mit Auswirkungen, die weit in die Zukunft wirken können.

So wurde von manchen Gemeinden das primäre Ziel offenbar darin gesehen, einen höchstmöglichen Preis für ihr Kanalnetz und ihre Kläranlage zu erzielen. Hierbei wurde verkannt, dass es sich gerade nicht um einen Verkaufsvorgang, sondern um eine Übertragung einer öffentlichen Aufgabe handelt, die nach den Bestimmungen des Kommunalabgabengesetzes (KAG)¹ fortgeführt wird. Hiernach darf die abgebende Gemeinde lediglich das nachgewiesene gemeindliche Eigenkapital, das in der Abwassereinrichtung gebunden ist, als Wertausgleich beanspruchen. Höhere Ausgleichszahlungen gehen langfristig in der Regel zu Lasten der Gebührenzahler, denn einer muss den „Veräußerungsgewinn“ bezahlen.

Eine korrekte Vermögensübertragung muss folglich auf Grundlage einer vollständigen Übertragungsbilanz vorgenommen werden. Diese Bilanz weist alle Vermögensgegenstände mit ihren Restbuchwerten (Aktiva) und die sie finanzierenden Kapitalien (Passiva) nach, die der Einrichtung direkt (Zuwendungen, Darlehen) bzw. mittelbar dem Gebührenzahler (Beiträge, Überschüsse, erwirtschaftete Mehrabschreibungen) zuzurechnen sind. Der sich aus der Gegenüberstellung der Aktiva und Passiva ergebende verbleibende Wert stellt den gemeindlichen Anteil (Eigenkapital) dar, der ausgeglichen werden kann. Dieser Wert kann zum Zeitpunkt der Übertragung auch negativ sein.

Dass die oben skizzierte Vorgehensweise problemlos möglich ist, beweisen insbesondere die vielen Übertragungsfälle an die Wasser- und Bodenverbände, die mustergültig mit Hilfe entsprechender Übertragungsbilanzen abgewickelt wurden.

¹ Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein (KAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.01.2005, GVOBl. Schl.-H. S. 27, zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.11.2019, GVOBl. Schl.-H. S. 425.

7.5 „Geldschöpfung“ auf Kosten der Gebührenzahler

Einzelne neue Aufgabenträger zeigten sich dagegen einer gemeindlichen Gewinnerwartungshaltung aufgeschlossen gegenüber und leisteten überhöhte Ausgleichszahlungen. Damit traten sie zum Teil aktiv und erfolgreich in Konkurrenz zu anderen Mitbewerbern, die streng das KAG anwendend ihre Angebote unterbreiteten. Selbst Gemeinden, für die sich ein Negativkapital ergab - und die auch in ihren eigenen Gebührenkalkulationen seit geraumer Zeit ein „negatives Anlagekapital“ verzinsten -, erhielten zu Unrecht zu hohe Ausgleichsbeträge. In der Sache hätten diese Gemeinden dem neuen Aufgabenträger vielmehr Geldmittel für die Übernahme mitgeben müssen. Denn aufgrund der gebühren- und haushaltsrechtlichen Zusammenhänge signalisiert ein „negatives Anlagekapital“, dass sich über die Zeit ein „inneres Darlehen“ der kostendeckenden Einrichtung gegenüber dem „Steuerhaushalt“ der Gemeinde entwickelt hatte.

Durch das „Entgegenkommen“ der neuen Aufgabenträger erzielten die entsprechenden Gemeinden nennenswerte Wertausgleiche von z. T. mehreren Millionen Euro, obwohl sie z. T. niemals eigene Mittel in die Abwasserteinrichtung eingebracht hatten.

Das folgende Schaubild soll die beschriebene Vorgehensweise verdeutlichen. Es zeigt exemplarisch das Bilanzbild mit den Kapitalien in der zuletzt bei der übertragenden Gemeinde nachgewiesenen Höhe (links = „negatives“ Eigenkapital) und das Bilanzbild, welches dem Übertragungsvorgang zugrunde gelegt wurde (rechts = Ausweis von Eigenkapital). Der Ausgleich des auf diese Weise geschaffenen „Eigenkapitals“ erfolgte durch Geldzahlung, Übernahme gemeindlicher Kreditverbindlichkeiten bzw. Gewährung einer Stammkapitaleinlage beim neuen Einrichtungsträger.

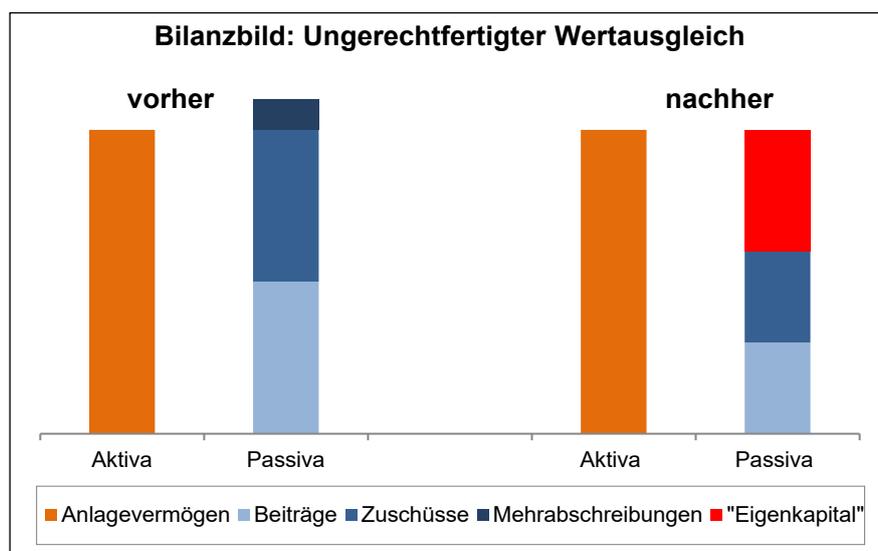


Abbildung 25: Bilanzbild: Ungerechtfertigter Wertausgleich

Quelle: LRH

Begründet wurde die faktische Kürzung der Zuwendungen und Beiträge mit der Argumentation, dass deren Werte „unter Berücksichtigung des Alters der Abwasseranlagen und des Zeitpunktes des Mittelzuflusses an den Gemeindehaushalt“ vorzunehmen sei. Diese Argumentation ist von den kommunalabgabenrechtlichen Vorschriften jedoch nicht gedeckt.

Beiträge und Zuschüsse stellen gebührenrechtlich Kapitalien dar, die dauerhaft und insbesondere zinslos der Einrichtung zur Verfügung gestellt werden sollen. Nur wenn die Gemeinde in der Vergangenheit Beitragskapitalien zulässigerweise aufgelöst hat, ist es sach- bzw. systemgerecht, von den noch nicht aufgelösten Beträgen auszugehen. Als Voraussetzung für die Auflösung bedarf es zwingend einer entsprechenden Grundsatzbeschlussfassung der Gemeindevertretung als wichtige Angelegenheit gemäß § 27 Abs. 1 GO. Gab es eine solche Entscheidung in der Vergangenheit nicht, kann sie nicht - wie mit der o. g. Argumentation - im Nachhinein unterstellt werden. Daneben ist die kalkulatorische Auflösung von Zuweisungen und Zuschüssen nur mit Zustimmung der Bewilligungsbehörde¹ zulässig. Solche Zustimmungen gab es bislang - aus guten Gründen - in Schleswig-Holstein von Landesseite nicht.

Auch eine Argumentation, dass es eine Gemeinde in der Vergangenheit versäumt habe, kostendeckende Gebühren zu erheben, weshalb von einer faktischen Auflösung auszugehen sei (konkludentes Handeln), wird der bisher ergangenen Rechtsprechung² nicht gerecht. Diese hat in ständiger Spruchpraxis bestätigt, dass Gebührenunterdeckungen aufgrund nicht kostendeckender Gebühren, die nicht mehr rechtlich zulässig nachgeholt werden können (3-Jahres-Frist) und insbesondere gewollte Unterdeckungen zu Lasten der Gemeinde gehen.

Aufgrund der Prüfungsfeststellungen des LRH hat das Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung einen beratenden Runderlass³ herausgegeben, um die oben skizzierten rechtswidrigen Gestaltungen für die Zukunft zu vermeiden.

Für die Vergangenheit erwartet der LRH, dass Einrichtungsträger, die die Aufgabe der Abwasserbeseitigung unter Zahlung überhöhter „Kaufpreise“ übernommen haben, geeignete Lösungswege finden, bei denen der Gebührenzahler so gestellt wird, wie er bei einer rechtskonformen Vermögensübertragung gestanden hätte.

¹ In der Regel die ehemaligen Ämter für Land- und Wasserwirtschaft bzw. die Ämter für Umwelt und ländliche Räume.

² Vgl. zu gewollten Unterdeckungen, OVG Schleswig, Urteil v. 24.06.1998 - 2 L 22/96, NVwZ 2000, 102 und OVG Schleswig, Urteil v. 24.10.2001 - 2 L 29/00, BeckRS 2001, 13051.

³ Runderlass vom 20.11.2017 (Az. IV 322 162.04-167/2016-4291/2016-61131/2017).

7.6 Stellungnahmen

Das **Innenministerium** teilt mit, es habe die vom LRH festgestellten Fehler und Mängel bei der Übertragung der Abwassernetze auf einen neuen Einrichtungsträger bereits zum Anlass genommen, die entsorgungspflichtigen Körperschaften durch Runderlass vom 20. November 2017 [vgl. *Fußnote 3 in Tz. 7.5*] ausdrücklich auf die Rechtslage hinzuweisen. Das Ministerium erwarte, dass Gebührenzahlerinnen und Gebührenzahler in den abgebenden Gemeinden wie bei einer rechtskonformen Vermögensübertragung der Anlagen gestellt werden. In diesem Zusammenhang seien mit einem Entsorgungsträger gemeinsam mit dem LRH Gespräche geführt worden, die diesem Ziel dienen. Das Ministerium werde in dem jährlichen Haushaltserlass noch einmal ausdrücklich auf den Beratungserlass und dessen Umsetzung im Einzelfall hinweisen.

Nach Auffassung der **kommunalen Landesverbände** werde zutreffend festgestellt, dass sich die in der Abwasserbeseitigung etablierte Zusammenarbeit von Gemeinden mit Nachbargemeinden und/oder Zweckverbänden und im Rahmen weiterer Formen der Zusammenarbeit bewährt hat. Dabei habe sich die Zusammenarbeit nicht nur aufgrund der überwiegend kleinteiligen Gemeindegebietsstruktur Schleswig-Holsteins angeboten, sondern sei auch eine Reaktion der Gemeinden auf gestiegene umweltpolitische Vorgaben des Bundes und des Landes. Klärschlammverordnung, Düngeverordnung und Düngemittelverordnung statuierten mit der Phosphorrückgewinnungspflicht aus Klärschlamm, der Regulierung des Einsatzes von Polymeren in Klärschlämmen sowie dem faktischen Ausstieg aus der landwirtschaftlichen Klärschlammverwertung ehrgeizige umweltpolitische Zielsetzungen. Um die Abwasserbeseitigung zukunftsfähig auszurichten, sei eine Kooperation unerlässlich. Eine stärkere Vernetzung und Kooperation sei auch eine zentrale Handlungsempfehlung, die das Land im jüngst verabschiedeten Abfallwirtschaftsplan - Teilplan Klärschlamm - an die Träger der Abwasserbeseitigung gerichtet habe. Viele der darin aufgezeigten Kooperationspotenziale (gemeinsame Klärschlamm-trocknung bis hin zur gemeinsamen Klärschlammbehandlung) hätten gemein, dass die Kooperationen auch Größenordnungen betreffen, die über die (bloß) angrenzenden Gemeinden hinausgingen. In vielen Fällen werde es nur durch weitere und großräumigere Kooperationen gelingen, einerseits den höheren umweltpolitischen und technischen Anforderungen gerecht zu werden und andererseits moderate Gebührenstrukturen zu erhalten.

Der **LRH** stimmt mit den Ausführungen der kommunalen Landesverbände zur Notwendigkeit weiterer Kooperationen überein.

8. **Ambitionierte Klimaschutzziele - Es geht nicht ohne die Kommunen**

Die 4 kreisfreien Städte Kiel, Lübeck, Flensburg und Neumünster haben Klimaschutzkonzepte erarbeitet. Nur mit dem nachhaltigen Einsatz von privaten und öffentlichen Finanzmitteln sind diese kommunalen Klimaschutzkonzepte zu realisieren. Dabei unterstützen Bund und Land die Kommunen im Rahmen der aktuellen Konjunkturprogramme allein im CO₂-Gebäudesanierungsprogramm mit zusätzlichen Mitteln von 39 Mio. €.

Über ein novelliertes Energiewende- und Klimaschutzgesetz bestünde die Möglichkeit, die Umsetzung der verbindlichen klimapolitischen Ziele des Landes durch eine gezielte finanzielle Förderung der Kommunen zu unterstützen.

8.1 **Der Prüfungsansatz - wo steht der kommunale Klimaschutz in Schleswig-Holstein**

Der LRH hat in einer Querschnittsprüfung 2018 und 2019 die kommunalpolitischen Vorgaben zum Klimaschutz sowie deren organisatorische Umsetzung in den Verwaltungen der kreisfreien Städte Kiel, Lübeck, Flensburg und Neumünster geprüft. Den zur Verfügung stehenden personellen und finanziellen Ressourcen und der konkreten Umsetzung der kommunalen Klimaschutzkonzepte wurde ein besonderes Augenmerk gewidmet.

Die politischen Rahmenbedingungen für Klimaschutzbelange und Vorgaben seitens der EU, des Bundes und des Landes wurden der Prüfung zugrunde gelegt. Besondere Berücksichtigung fand das von der Landesregierung im März 2017 beschlossene Energiewende- und Klimaschutzgesetz (EWKG).¹ Für die 4 Städte wurde die Entwicklung der Klimaschutz-Thematik dargestellt sowie Status und Inhalte der Klimaschutzkonzepte analysiert.

Abschließend wurden - sofern möglich - die tatsächlich erreichten CO₂-Emissionsminderungen dargestellt und mit den kommunalpolitischen Vorgaben abgeglichen.

¹ Gesetz zur Energiewende und zum Klimaschutz in Schleswig-Holstein (Energiewende- und Klimaschutzgesetz Schleswig-Holstein - EWKG) vom 07.03.2017, GVOBl. Schl.-H. S. 124.

8.2 Die Klimaschutzpolitik des Landes

Das Klima der Erde ist ein hochkomplexes System, in dem bereits kleinste Veränderungen erhebliche Auswirkungen auf das Gesamtsystem haben. Es ist essenziell für die Entfaltung der Natur und das Leben der Menschen. Das Klima hat zu allen Zeiten das gesellschaftliche und wirtschaftliche Verhalten der Menschen beeinflusst.

In der heutigen Zeit ist das Klimasystem der Erde einem starken Wandel unterworfen. Der Grund hierfür sind Treibhausgase, die sich in steigenden Konzentrationen in der Erdatmosphäre nachweisen lassen. Hierzu gehören insbesondere Kohlenstoffdioxid (CO₂), Methan (CH₄), Lachgas (N₂O) und die als Kältemittel bekannten fluorierten (Chlor-)Kohlenwasserstoffe (FCKW, HFKW, FKW) und Schwefelhexafluorid (SF₆).

CO₂ als Hauptbestandteil der Treibhausgasemissionen wird vor allem bei der Oxidation (Verbrennung) fossiler Energieträger zur elektrischen Energieversorgung, zur Wärmeversorgung, in industriellen Prozessen oder im Verkehr freigesetzt. Die Folgen sind ein Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur der Erdatmosphäre und des Meeresspiegels. Auch treten weltweit immer häufiger Wetterextreme mit erheblichem Zerstörungspotenzial auf.

Der Klimawandel kann nicht mehr rückgängig gemacht werden. Allein die Menge der bereits ausgestoßenen Treibhausgase sorgt für eine weitere Erwärmung des globalen Klimas. Es ist jedoch noch möglich, den Klimawandel zu verlangsamen und damit seine Auswirkungen für Menschen und Umwelt zu begrenzen. Dieses Ziel - der Klimaschutz - ist Aufgabe der weltweiten Staatengemeinschaft.

Klimaschutzpolitik ist auch Wirtschaftspolitik, da sie die Rahmenbedingungen für die Industrie, das Gewerbe und die Gesellschaft erheblich beeinflusst. Die Vernetzung, der Wissenstransfer und eine koordinierte Zusammenarbeit aller Akteure sind wesentliche Erfolgsfaktoren im nationalen und kommunalen Klimaschutz.

Damit ist ein signifikanter Wandel des wirtschaftlichen Handelns und der Mobilität verbunden. Innovative Produkte und neue Dienstleistungen im Bereich der Erneuerbaren Energien, einer nachhaltigeren Mobilität sowie der Senkung des Rohstoff- und Energiebedarfs gelten inzwischen als beste Chance, um auch im zukünftigen internationalen Wettbewerb wirtschaftlich erfolgreich zu sein. Ökonomie und Ökologie sind schon lange kein Widerspruch mehr.

Neben deutlichen Wettbewerbsvorteilen durch energieeffiziente Produktion spielen insbesondere neue Produkte und Verfahren im Bereich der Erneuerbaren Energien eine große Rolle bei der Zukunftssicherung von Kommunen und Industriestandorten.

Die Landesregierung bekennt sich zu den Zielen der völkerrechtlichen Verträge von Paris, die Erwärmung der Atmosphäre auf höchstens 2 °C zu begrenzen. Bis 2050 soll die Energieerzeugung in Schleswig-Holstein deshalb umgestellt werden und ausschließlich auf Basis Erneuerbarer Energien erfolgen.

Klimapolitische Ziele der Landesregierung

	Ist-Wert	Zielszenario			
	2015	2020	2025	2030	2050
Minderung der Treibhausgasemissionen jeweils ggü. 1990	24,9%	40%	k.A.	55%	80-95% ^{c)}
Ausbau der Stromerzeugung aus Erneuerbaren Energien in TWh (umgerechnet als Anteil am Bruttostromverbrauch)	17,9 TWh (114,5%)	28 TWh ^{a)} (ca. 180% ^{b)})	37 TWh (ca. 240% ^{b)})	44 TWh (ca. 300% ^{b)})	k.A. k.A.
Anteil der Wärmeversorgung aus Erneuerbaren Energien am Endenergieverbrauch Wärme	14,1%	(18%) ^{a)}	22%	25%	k.A.
a) Kein explizit formuliertes Ausbauziel, ergibt sich als Zwischenziel bei Interpolation zwischen aktuell erreichtem Stand und Ziel 2025 b) Aus den jeweiligen Ausbauzielen resultierender Anteil am Bruttostromverbrauch unter der Annahme, dass der Bruttostromverbrauch bis 2030 auf rund 15 TWh leicht sinkt. ² c) Dabei wird der obere Rand angestrebt					
Die gelb markierten Ziele sind auch in § 3 des Energiewende- und Klimaschutzgesetzes aufgeführt. Nach § 3 Absatz 5 EWKG soll die Landesregierung die Ziele für den Ausbau der Erneuerbaren Energien für den Zeitraum ab 2025 in den Energiewende- und Klimaschutzberichten fortschreiben.					
Die hellrot markierten Ausbauziele für Erneuerbaren Energien für das Zieljahr 2030 hat die Landesregierung mit dem Energiewende- und Klimaschutzbericht 2016 im Sinne des vorstehenden Auftrags konkretisiert. Im Hinblick auf die lange Zeitspanne haben diese Ziele den Charakter eines Zielszenarios, das bei Vorliegen neuer Daten, Rahmensetzungen und Prognosen ggf. fortzuschreiben ist.					

Tabelle 17: Klimapolitische Ziele der Landesregierung

Quelle: Landtagsdrucksache 18/5427: „Energiewende und Klimaschutz in Schleswig-Holstein - Ziele, Maßnahmen und Monitoring 2017“, S. 10.

Die Landesregierung verfolgt ehrgeizige Ziele in der Energie- und Klimapolitik. Sie unterstützt alle klima- und energiepolitischen Ziele auf EU- und Bundesebene.

Mit dem EWKG wurden die landespolitischen Klimaschutzziele bis 2050 und die Ziele für den Ausbau der Erneuerbaren Energien bis 2025 verbindlich festgeschrieben. Verpflichtende Regelungsinhalte für die größten Verursacher von Treibhausgasemissionen - den kommunalen Sektor und den öffentlichen Verkehr - finden sich darin nicht.

Die folgende Grafik veranschaulicht, wo die Handlungsschwerpunkte anhand der für 2014/2015 bilanzierten Treibhausgasemissionen in Schleswig-Holstein liegen:

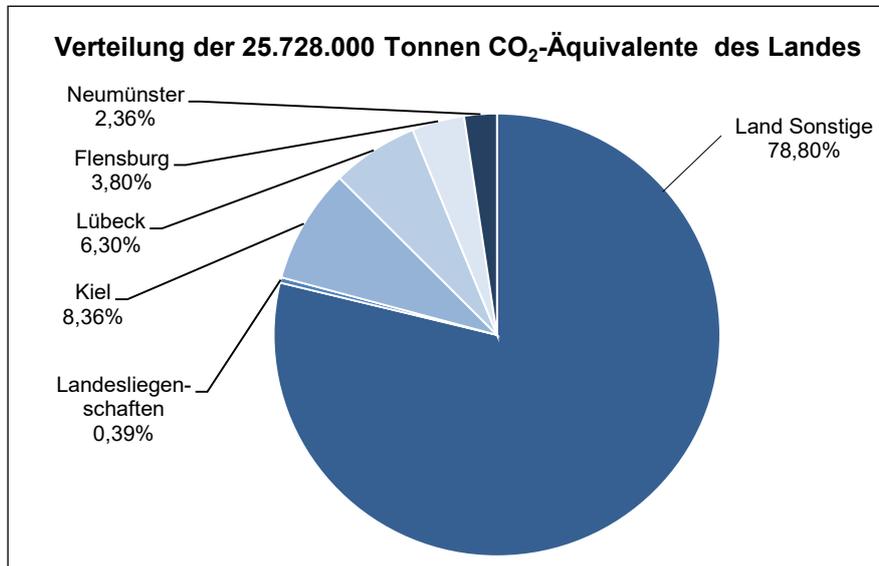


Abbildung 26: Verteilung der CO₂-Äquivalente des Landes
Quelle: LRH

Die gesamten Treibhausgasemissionen des Landes belaufen sich auf 25,73 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente. Die bei der Bewirtschaftung der Landesliegenschaften anfallenden Treibhausgasemissionen machen mit rund 0,101 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente gerade einmal einen Anteil von 0,39 % aus. Allein die kreisfreien Städte Kiel und Lübeck sind für 15 % der schleswig-holsteinischen Treibhausgasemissionen verantwortlich, Flensburg und Neumünster für weitere 6 %. Damit haben die kreisfreien Städte große Potenziale, um einen wirksamen Beitrag zur Umsetzung der klima- und energiepolitischen Ziele in Schleswig-Holstein zu leisten.

Die verbleibenden Treibhausgasemissionen von 20,27 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalenten (78,80 %) werden im restlichen Schleswig-Holstein verursacht.

8.3 Die Rolle der Kommunen im Klimaschutz

Der Stellenwert kommunaler Klimaschutzpolitik ist in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen. Ambitionierte nationale und regionale Klimaschutzziele sind ohne die Einbindung der Kommunen nicht zu erreichen.

Das **Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung (Energiewendeministerium)**, das **Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung (Innen-**

ministerium) und die geprüften Städte **Kiel, Lübeck, Flensburg und Neumünster** teilen diese Einschätzung uneingeschränkt.

Kommunaler Klimaschutz ist Herausforderung und Chance zugleich, denn für Kommunen geht mit CO₂-Einsparungen mittel- bis langfristig auch eine Entlastung des kommunalen Haushalts einher. Kommunaler Klimaschutz beginnt daher in der eigenen Verwaltung, bei der kommunalen Energieversorgung und dem Bau und der Bewirtschaftung kommunaler Liegenschaften. Nur wenn die Kommunen ihre Vor- und Leitbildfunktion gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern und der Wirtschaft wahrnehmen, leisten sie einen wesentlichen Beitrag zum aktiven Klimaschutz.

Kommunaler Klimaschutz ist aber nicht nur eine vorausschauende und sinnvolle Aufgabe zur Erhaltung unserer Lebensgrundlagen. Klimaschutz ist darüber hinaus zu einem Wirtschaftsfaktor, zu einem Wettbewerbs- und Standortvorteil geworden.

8.3.1 **Akteure im kommunalen Klimaschutz**

Der Rahmen der direkten Einflussmöglichkeiten der Kommune auf die lokale Emission von Treibhausgasen ist in vielen Handlungsbereichen begrenzt. Das gilt insbesondere dort, wo die Treibhausgasemissionen vom Verhalten der Wirtschaft und/oder der Verbraucher abhängen und die Kommune nicht über rechtliche Grundlagen verfügt, das Verhalten dieser Akteure zu beeinflussen.

Um die kommunalen Klimaschutzziele zu erreichen, ist deshalb sehr wichtig, möglichst alle relevanten Akteure einzubeziehen und sie zu eigenem Handeln zu motivieren. Beteiligungsprozesse spielen für die erfolgreiche Planung und Umsetzung kommunaler Klimaschutzbemühungen dabei eine Schlüsselrolle. So trägt die Einbindung von technischem und wirtschaftlichem Know-how ausgewählter gesellschaftlicher Akteure dazu bei, Wissenslücken zu schließen und die Qualität der Konzept- und Maßnahmenplanung zu verbessern. Außerdem werden die unterschiedlichen Akteure durch ihre aktive Einbindung frühzeitig für die Klimaschutzziele und Klimaschutzmaßnahmen der Kommune sensibilisiert und in die Konzeption der Maßnahmen einbezogen.

Zu berücksichtigen ist die komplexe Ausgangssituation, hervorgerufen durch die Vielzahl der einzubeziehenden Akteure und der zu betrachtenden Rahmenbedingungen für den Klimaschutz auf kommunaler Ebene. Selbst wenn Personal und Finanzierung in ausreichendem Maße vorhanden wären, stünden die Kommunen vor der zusätzlichen Herausforderung, alle erforderlichen Beteiligten zu koordinieren und die Akzeptanz der Gre-

mien zu erhalten. Aus eigener Kraft sind die Kommunen hierzu kaum in der Lage. Das gilt auch für Kiel, Lübeck, Flensburg und Neumünster.

Akteure im kommunalen Klimaschutz



Abbildung 27: Akteure im kommunalen Klimaschutz

Quelle: Europa-Universität Flensburg¹

8.3.2 Kommunen können Vorgaben machen

Kommunen haben grundsätzlich die Möglichkeit, die Ziele des kommunalen Klimaschutzes im Rahmen von Bebauungsplänen, städtebaulichen Verträgen und kommunalen Satzungen zu unterstützen.

Bebauungspläne eröffnen die Möglichkeit, bauliche Standards verbindlich festzulegen, die über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehen. So können beispielsweise Energiebedarfs-Kennzahlen oder die Nutzung von regenerativen Energien vorgeschrieben werden.

Wärmenetze können eine wichtige Rolle bei der Dekarbonisierung der Gebäudewärmeversorgung spielen, weil sie Einzelfeuerstätten ersetzen, die viel weniger effizient und klimafreundlich betrieben werden. Wärme-

¹ „Schlüsselakteure bewegen kommunalen Klimaschutz“ - Projektergebnisse und Handlungsempfehlungen für lokale Klimaschutzakteure (Europa-Universität Flensburg, Zentrum für Nachhaltige Energiesysteme, März 2018).

netze sind insbesondere für den Siedlungsbereich mit hoher Wärmedichte prädestiniert. In Satzungen kann ein Anschluss- und Benutzungszwang an vorhandene oder geplante Nah- bzw. Fernwärmenetze festgelegt werden. Der Anschluss- und Benutzungszwang sichert die Auslastung der Wärmenetze und macht die finanziellen Aufwendungen zum Ausbau der Wärmenetze langfristig kalkulierbar.

8.3.3 **Klimaschutzpotenziale kommunaler Energieversorgungsunternehmen**

Kommunale Energieversorgungsunternehmen (EVU) spielen im kommunalen Klimaschutz eine herausragende Rolle: Sie sind das zentrale Instrument einer Kommune, um lokale Klimaschutzziele aktiv zu verfolgen und durchzusetzen.

Für die kommunalen EVU stellt das eine enorme Herausforderung im Spannungsfeld zwischen kommunalen Klimaschutzzielen der politisch Verantwortlichen einerseits und den Renditeanforderungen der (meist kommunalen) Gesellschafter andererseits dar.

Um die Zukunftsfähigkeit der kommunalen Energiewirtschaft zu sichern, wird es angesichts des sich sehr dynamisch ändernden Ordnungsrahmens deshalb immer wichtiger, frühzeitig Entwicklungen zu antizipieren und auch auf kommunaler Ebene Impulse für den Klimaschutz zu geben. Durch mehr Dienstleistungen und einen Ausbau der regenerativen Energien kann eine stärkere Wertschöpfung in der Region entstehen. Kommunale EVU können den Klimaschutz zu einem Geschäftsfeld entwickeln, indem sie selbst die regenerativen Energiepotenziale vor Ort erschließen und den Kunden beim Energiesparen unterstützen.

Neben der Investition in regenerative Energien bietet sich insbesondere der lokale Wärmemarkt für die Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen an. Die Kommunen können mithilfe von Energieträgerumstellungen, dem Einsatz von Erneuerbaren Energien im Wärmemarkt, Kraft-Wärme-Kopplung-Lösungen und dem Aufbau von Nahwärmenetzen durch die kommunalen EVU nennenswerte Beiträge im lokalen Klimaschutz erzielen.

8.3.4 **Fazit: Ohne die Kommunen sind die ambitionierten Klimaschutzziele des Landes nicht zu realisieren**

Ambitionierte nationale und regionale Klimaschutzziele sind ohne die Einbindung der Kommunen nicht zu erreichen. Sie haben weitreichende Möglichkeiten, Klimaschutz, Klimaanpassung, Energieeffizienz und den Umbau auf Erneuerbare Energien im täglichen Leben ihrer Bürgerinnen und Bür-

ger zu verankern. Damit steigt der Stellenwert kommunaler Klimaschutzpolitik.

Aus diesem Bewusstsein heraus haben die 4 kreisfreien Städte Kiel, Lübeck, Flensburg und Neumünster kommunale Klimaschutzkonzepte erarbeitet, die durch den Beschluss der Ratsversammlungen bzw. der Bürgerschaft politisch legitimiert wurden.

Alle 4 Klimaschutzkonzepte kommen zu dem Ergebnis, dass es zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen und der Energiebedarfe auch in den nächsten Jahrzehnten großer Anstrengungen bedarf. Die Energieeffizienzgewinne bei Gebäuden (Sanierung), in Haushalten, im Gewerbe, in der Industrie und im Verkehr müssen weiter gesteigert werden. Viele der dafür erforderlichen Investitionen sind zwar ökologisch und volkswirtschaftlich lohnenswert, aber betriebswirtschaftlich nicht darstellbar.

8.4 Neuausrichtung des Energiewende- und Klimaschutzgesetzes dringend notwendig - Bund und Land stocken ihre Beteiligung auf

Nur mit dem nachhaltigen Einsatz von privaten und öffentlichen Finanzmitteln sind kommunale Klimaschutzkonzepte zu realisieren. Aber: Konsolidierungskommunen, zu denen im geprüften Zeitraum auch Kiel, Lübeck, Flensburg und bis 2018 Neumünster gehörten, können „freiwillige Aufgaben“, denen auch große Teile des Klimaschutzes zuzurechnen sind, nur nachrangig umsetzen. Dabei ist der vom Innenministerium gedeckelte Kreditrahmen zu beachten.

Das **Innenministerium** bestätigt, dass die begrenzten finanziellen Mittel den Handlungsspielraum der Konsolidierungskommunen einschränken.

Bundesweit fehlt es den Kommunen sowohl an dem ausreichenden und dazu fachlich qualifizierten Personal als auch an den verstetigten finanziellen Ressourcen. Die Bundesregierung hat bereits reagiert und will mit der novellierten Kommunalrichtlinie die Bundesförderung des Klimaschutzes in Kommunen weiter ausbauen.

Hintergrund: Bei einem „Business-as-Usual“-Szenario würden allein die Kosten der Nicht-Einhaltung der verbindlichen europäischen Klimaziele für Deutschland bis 2030 bei rund 62 Mrd. € liegen.¹

Im Rahmen der aktuellen Konjunkturprogramme werden weitere Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt. Der Bund stockt seine Finanzmittel in

¹ Leopoldina - Nationale Akademie der Wissenschaften: „Klimaziele 2030: Wege zu einer nachhaltigen Reduktion der CO₂-Emissionen“ (Juli 2019).

2020 und 2021 um jeweils 50 Mio. € für die (kommunale) Nationale Klimaschutzinitiative auf. Mit der novellierten Kommunalrichtlinie vom Januar 2019 baut die Bundesregierung die Bundesförderung des Klimaschutzes in Kommunen weiter aus. Förderschwerpunkte sind u. a. ein kommunales Energie- und Umweltmanagement, Maßnahmen zur Verbesserung des Radverkehrs und der intelligenten Verkehrssteuerung. Ein weiterer Schwerpunkt ist die finanzielle Förderung konkreter investiver Klimaschutzmaßnahmen in den Kommunen. Zusätzlich unterstützt das Land 2020 die kommunale Wärmewende mit 8 Mio. €. Die Aufstockung des CO₂-Gebäudesanierungsprogramms des Bundes um 1 Mrd. € beträgt für Schleswig-Holstein 34 Mio. € und wird vom Land mit 5 Mio. € ergänzt.

Mit der Kommunalrichtlinie im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative fördert das Bundesumweltministerium seit 2008 Klimaschutzmaßnahmen in Kommunen. Ziel der Richtlinie ist es, *„die Anreize zur kostengünstigen Erschließung von Minderungspotenzialen im kommunalen Umfeld zu verstärken, die Minderung von Treibhausgasemissionen zu beschleunigen und messbare Treibhausgaseinsparungen zu realisieren. Mit den durch diese Richtlinie geförderten investiven Vorhaben werden über die Wirkdauer der Maßnahmen jährliche zusätzliche Einsparungen in Höhe von mindestens 400.000 Tonnen CO₂-Äquivalent (brutto) angestrebt.“*¹

Die jährlichen Fördersummen des Bundes belaufen sich seit 2008 im Durchschnitt auf 296 Mio. €. Die Förderquote beträgt - je nach Förderprogramm - zwischen 20 und 90 %.

Seit dem 01.01.2019 bietet die neue Fassung der Kommunalrichtlinie Kommunen und Akteuren aus dem kommunalen Umfeld zahlreiche neue Fördermöglichkeiten zur Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen. Dazu zählen u. a. ein kommunales Energie- und Umweltmanagement, Maßnahmen zur Verbesserung des Fahrradverkehrs, der intelligenten Verkehrssteuerung sowie Maßnahmen zur Abfallentsorgung und an Klär- und Vorkläranlagen. Ein weiterer Schwerpunkt ist die finanzielle Förderung konkreter investiver Klimaschutzmaßnahmen in den Kommunen. Die Programmlaufzeit beträgt 3 Jahre und endet am 31.12.2022.

Die Bundesregierung reagiert damit u. a. auf die Studie „Möglichkeiten zur Steigerung der Effektivität und Effizienz der Fördermaßnahmen für Kommunen und kommunale Einrichtungen im Bereich Klima & Energie“², die die Prognos AG im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen bereits

¹ Richtlinie zur Förderung von Klimaschutzprojekten im kommunalen Umfeld „Kommunalrichtlinie“ vom 05.06.2019.

² Forschungsvorhaben fe9/16: „Möglichkeiten zur Steigerung der Effizienz und Effektivität von Fördermaßnahmen für Kommunen und kommunale Einrichtungen im Bereich Klima & Energie - Abschlussbericht“ (Prognos AG) vom 31.03.2017.

2017 durchgeführt hat. Aufgabe dieses Forschungsgutachtens war, *„eine Gesamtsicht zur Förderlandschaft zu erstellen, die im Bereich Klima und Energie (auch) die Kommunen und kommunalen Einrichtungen adressiert und die Handhabbarkeit und Funktionsweise der Programme in der Praxis zu untersuchen.“*¹

Zentrales Ergebnis der Studie ist, dass es für die Kommunen als Fördermittelempfänger 2 wesentliche Hemmnisse gibt, die einer - stärkeren - Nutzung des Förderangebots für Vorhaben im Bereich Klima/Energie entgegenstehen:

- Begrenzte personelle Kapazitäten für Beantragung und Durchführung von Vorhaben und
- fehlende oder nicht ausreichende finanzielle Mittel zur notwendigen Co-Finanzierung.

Hier muss die Landesregierung ansetzen und durch eine politische Weichenstellung Impulse geben. Im Gesetzentwurf zum EWKG heißt es: *„Um die landespolitischen Klimaschutzziele zu erreichen, hat die Landesregierung die dafür notwendigen gesetzlichen Voraussetzungen zu schaffen und sich auf Bundesebene für die erforderlichen Rahmenseetzungen einzusetzen.“*²

Über das EWKG bestünde die Möglichkeit, die Umsetzung der verbindlichen klimapolitischen Ziele durch gezielte finanzielle Förderung der Kommunen zu unterstützen. Dabei ist es unabdingbar, die vorhandenen Fördermittel wirksam einzusetzen und auf eine nachhaltige Förderung zu begrenzen. Abläufe, Dauer und die Wirksamkeit der kommunalen Klimaschutzvorhaben müssen besser und einfacher werden. Placebo- und Mitnahmeeffekte sind zu vermeiden.

Die **kommunalen Landesverbände** unterstützen diese Forderungen. Insbesondere die Koordinierung aller Akteure im kommunalen Klimaschutz sowie deren Beteiligung bei der Planung und Umsetzung kommunaler Klimaschutzbemühungen sei längerfristig anzulegen. Die bestehenden personellen Kapazitäten und das erworbene kommunalspezifische Know-how sollten zumindest gehalten und dauerhaft finanziert werden.

Die **Landeshauptstadt Kiel** weist daraufhin, dass es neben der bisher unzureichenden finanziellen Förderung auch an der Beteiligung der Kommunen durch das Land bei der Erstellung und Umsetzung der Landesstrategie zur Klimaneutralität fehlt.

¹ Forschungsvorhaben fe9/16, S. 1.

² Landtagsdrucksache 18/4388, S. 25.

Das **Energiewendeministerium** hat zugesagt, das EWKG zu novellieren und konkrete Maßnahmen zu präsentieren, die die landespolitischen Handlungsmöglichkeiten für einen Beitrag zur Erreichung der Pariser Klimaschutzziele verstärkt ausschöpfen. Eine Überlegung ist, größere Kommunen zur Erstellung kommunaler Wärmepläne zu verpflichten und dieses auch finanziell zu fördern.

Die **Hansestadt Lübeck** und die **Stadt Neumünster** regen an, in einem novellierten EWKG konkrete Minderungsziele für die Sektoren Verkehr, Private Haushalte, Gewerbe-Dienstleistung-Handel sowie Industrie aufzunehmen. Gleichzeitig sollten die bisher nur für Landesliegenschaften geltenden Treibhausgasminderungsziele auf alle öffentlichen Gebäude ausgeweitet und ein wirksames Monitoring eingeführt werden. Darüber hinaus wäre es zielführend, das Querschnittsthema Klimaschutz auch in anderen Fachgesetzen, beispielsweise im Bau-, Umwelt- und Verkehrsrecht, zu stärken.

9. „Straßenbau auf schlechtem Grund: War der Kreis Nordfriesland ein geeigneter Bauherr?“

Zur Anbindung der Gewerbegebiete im Husumer Außenhafen wurde seit 2012 die Ortsumgehung Rödemis bei Husum gebaut. Die Verkehrsfreigabe erfolgte Ende 2013. Bereits im August 2015 musste die Straße aufgrund massiver Schäden für den Verkehr gesperrt werden. Der Grund der Schäden fand sich in einem Berechnungsfehler der Statik für die Gründung der Straße.

Die Verkehrsfreigabe konnte erst nach der Beseitigung massiver Baumängel im Januar 2019 erfolgen. Die Kosten stiegen von 4,2 auf knapp 7 Mio. € an. Die zusätzlichen Kosten wurden größtenteils durch die Versicherung der Baufirma, aber auch durch den Kreis Nordfriesland und ein Ingenieurbüro getragen.

Der Kreis Nordfriesland erhielt für die Maßnahme eine Zuwendung vom Land von 3,23 Mio. €, obwohl er die Fördergrundsätze an mehreren Stellen verletzte.

Der Bau der Ortsumgehung Rödemis erfolgte mit 2 unterschiedlichen, innovativen Bauverfahren.

Bei den eingebauten Beton-Säulen handelte es sich um ein unregelmäßiges Bauverfahren, das nach den Vorgaben des Straßen- und Wegegesetzes nicht hätte angewendet und beauftragt werden dürfen.

Der Kreis Nordfriesland hielt die Vergabegrundsätze nicht ein. Mit dem Vakuum-Verfahren beauftragte er ein Nebenangebot, für das er keine Prüfung auf Gleichwertigkeit durchführte. Mindestanforderungen der Ausschreibung erfüllte das Nebenangebot nicht.

Der Vergleich von Auftrags- und Schlussrechnungspositionen und -mengen ergab große Abweichungen. Nur ein geringer Teil der Leistungen wurde ausgeführt wie beauftragt.

9.1 Anlass der Straßenbaumaßnahme

Um die vorhandenen und neuen Gewerbebetriebe im Bereich des Husumer Außenhafens besser an das überörtliche Straßennetz anzuschließen, wurde anfangs durch die Stadt Husum und dann durch den Kreis Nordfriesland eine neue Verbindungsstraße, die „Ortsumgehung Rödemis“ (OU Rödemis), zwischen der K 136 und der K 137 geplant und gebaut. Außerdem sollte hiermit eine allgemeine Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in und um Husum erzielt werden. Der Schwer- und Berufsverkehr von und zu den Gewerbebetrieben sowie zum geplanten Service- und Wartungshafen für Offshore-Windenergieanlagen sollte über die neue OU Rödemis verlaufen. Anfallende Schwer- und Sondertransporte der Windenergiebranche, die zum Zeitpunkt der Planung und Ausführung im Gewerbegebiet ansässig war, sollten über die OU Rödemis ohne große Umwege auf die B 5 geführt werden. Eine Verlängerung mit Anschluss an die noch 3-streifig auszubauende B 5 steht noch aus und es ist geplant, diese mittelfristig zu realisieren.

Nach Auskunft des **Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus (Verkehrsministerium)** sei die Verlegung der bestehenden Anschlussstelle B 5/K 137 nach Norden und die direkte Anbindung der OU Rödemis an diesen neuen Verknüpfungspunkt mit der B 5 planerisch und baurechtlich vorbereitet. Der Bau solle möglichst zeitnah beginnen, sei aber abhängig von der Bereitstellung der Finanzmittel durch den Bund.

Das Ministerium räumt ein, dass die derzeitigen Verkehrsströme auf der OU Rödemis aktuell noch hinter den prognostizierten Werten zurückbleiben. Aus der geplanten Verknüpfung mit der B 5 werde eine weitere Verkehrszunahme erwartet.

Der erste Spatenstich für die zu verlegende Anschlussstelle B 5/K 137 ist am 05.10.2020 erfolgt.

9.2 5 Entwürfe für die Straßenplanung

Für die geplante OU Rödemis wurden eine Verkehrsuntersuchung und ein Bodengutachten durch Ingenieurbüros erstellt. Auch für die Straßenplanung beauftragten die Stadt Husum und später der Kreis Nordfriesland ein Ingenieurbüro. Dieses erarbeitete insgesamt 5 Bauentwürfe. Die Bauentwürfe aus 2007, 2008 und 2011 sahen anfangs einen kompletten Bodenaustausch vor. Der Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein (LBV.SH) prüfte die Planung und stimmte der Ausführung zu. Für

die Planungsvariante des 3. Bauentwurfs wurde eine Förderung des Landes gewährt.

Auf Veranlassung des Kreises Nordfriesland wurde die Planung für die Gründung der Straße 2012 noch einmal umfassend geändert. Ein neues Baugrundgutachten mit einem neuen Sanierungsvorschlag sah, statt des ursprünglich geplanten Vollbodenaustauschs, nun eine Gründung der Straße auf pfahlähnlichen Elementen in Verbindung mit einem geotextilbewehrten Oberbau vor. Der Vorteil dieser Ausführung sollte einerseits in der erheblichen Reduzierung der Bodentransporte und andererseits in der Steigerung der Ausführungssicherheit liegen. Die zu erwartenden Setzungen des Bodenkörpers während der Bauzeit sollten besser abschätzbar und die Ausführung witterungsunabhängiger sein. Der LBV.SH stimmte dem neuen Gründungsvorschlag vom Ingenieurbüro 2012 grundsätzlich zu. Der Kreis Nordfriesland versäumte es jedoch, eine erneute fachtechnische Prüfung des Entwurfs beim LBV.SH einzufordern, um die bewilligte Förderung nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG-SH)¹ auch für die zwischenzeitlich geänderte Bauweise abzusichern. Einen neuen Förderantrag auf Grundlage der geänderten Bauweise stellte der Kreis Nordfriesland nicht.

Der **Kreis Nordfriesland** räumt ein, dass er es versäumt habe, die wesentlichen Abweichungen von der anerkannten Planungskonzeption dem Verkehrsministerium anzuzeigen. Er gehe davon aus, dass bei Kenntnis des Sachverhalts das Verkehrsministerium die Förderzusage angepasst und der Kreis Nordfriesland möglicherweise sogar eine höhere Förderung erhalten hätte.

Das **Verkehrsministerium** teilt mit, dass die bestehende Förderzusage in dem beanstandeten Teil der Baugrundsanie rung nicht Gegenstand der Förderung gewesen sei, da der Kreis Nordfriesland und der LBV.SH, Standort Flensburg, es versäumt hätten, das Verkehrsministerium wie gefordert über diese wesentliche Änderung zu unterrichten. Bei Kenntnis dieses Sachverhalts wäre zwingend eine Anpassung der bestehenden Förderzusage mit Neufestsetzung der Finanzierung vorzunehmen gewesen. Hierbei hätte auch die Handhabe bestanden, die den Fördergrundsätzen zuwiderlaufende Handlungsweise des Kreises Nordfriesland bei der Auftragsvergabe zu unterbinden.

¹ Gesetz über die Verwendung der Kompensationsmittel des Bundes nach Artikel 143 c Abs. 1 des Grundgesetzes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden in Schleswig-Holstein (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz - Schleswig-Holstein - GVFG-SH) in der zum Zeitpunkt der Prüfung gültigen Fassung vom 15.12.2006, GVOBl. Schl.-H. S. 358.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung, dass die gebaute Straße weder dem genehmigten Bauentwurf entsprach noch den Regularien des Förderbescheids vom Verkehrsministerium folgte. Das Verkehrsministerium hätte nach Bekanntwerden der vielfachen Abweichungen von den Förderrichtlinien prüfen müssen, ob die Förderzusage überhaupt hätte aufrecht erhalten bleiben dürfen.

Die erstmalige Beauftragung der Ingenieurbüros erfolgte auf der Grundlage der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) 2009. Wegen der anfangs geringen Auftragssummen wurden die Aufträge freihändig vergeben. Die Kosten erhöhten sich durch die vielen Umplanungen sowohl für Baugrundgutachter als auch Straßenplaner im Laufe der Jahre. In Teilen erfolgte die Abrechnung nicht nach den Vorgaben der HOAI. Ein Ingenieurbüro rechnete Leistungen ab, die es gar nicht erbracht hatte.

9.3 Realisierung mit innovativen Bauverfahren

9.3.1 Zulässigkeit der angebotenen Bauverfahren

Die Maßnahme wurde 2012/2013 öffentlich in 2 Losen - Los 1 „Spezialtiefbau“ und Los 2 „Straßenbau“ - ausgeschrieben und an norddeutsche Bauunternehmen vergeben. Die Auftragssummen betragen ca. 2,49 Mio. € (brutto) für das Los 1 (Gründung) und 1,113 Mio. € (brutto) für das Los 2 (Straßenbau).

Der Kreis Nordfriesland als Straßenbaulastträger muss für seine Straßenbauvorhaben sowohl Anforderungen der Sicherheit und Ordnung nach § 9 des Straßen- und Wegegesetzes (StrWG)¹ als auch die anerkannten Regeln der Technik nach § 10 StrWG berücksichtigen.

Bei der Umsetzung von Baumaßnahmen ist rechtlich zwischen geregelten und nicht geregelten Bauprodukten oder Bauarten zu unterscheiden. Bauprodukte und Bauarten gelten als nicht geregelt, wenn es keine technischen Baubestimmungen (z. B. DIN-Normen), keine „allgemeine bauaufsichtliche Zulassung“, kein „allgemeines bauaufsichtliches Prüfzeugnis“ o. Ä. und damit keine Anwendbarkeitsnachweise gibt. Ein solcher Nachweis soll die Anwendbarkeit der Bauweise überprüfen und besondere Bedingungen z. B. für die Bauausführung und die Dokumentation festlegen, um die Standsicherheit, Gebrauchstauglichkeit und Dauerhaftigkeit des Bauwerks zu sichern. Das StrWG lässt keine Ausnahme zu, wenn ein geplantes Bauverfahren nicht dem Stand der Technik entspricht. Ein zugelassenes Bauverfahren ist auch Bedingung für eine Förderung des Landes nach GVFG-SH.

¹ § 9 Straßen- und Wegegesetz des Landes Schleswig-Holstein (StrWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25.11.2003, GVBl. Schl.-H. S. 631.

Der Kreis Nordfriesland sah in seiner Ausschreibung den „*Einbau von vertikalen Traggliedern (Säulen)*“ vor. Das System „Aufgeständertes Gründungspolster mit starren vertikalen Traggliedern“ ist im „Merkblatt über Straßenbau auf wenig tragfähigem Untergrund“¹ als Bauweise enthalten. Daraus kann geschlussfolgert werden, dass das Gesamtsystem bekannt und geregelt ist. Das ausgeschriebene Gesamtsystem war somit nicht zu beanstanden.

Für die Säulen gibt es jedoch verschiedene Möglichkeiten und mehrere Anbieter. Für einige Hersteller und deren Systeme liegen die zuvor erwähnten Anwendbarkeitsnachweise vor. Für die zur Anwendung gekommenen Beton-Säulen lag ein solches Dokument nicht vor.² Damit handelte es sich bei den ausgeführten Beton-Säulen um ein „ungeregeltes Bauprodukt“, das nach den Vorgaben des StrWG nicht hätte angewendet werden dürfen. Um diesen Umstand zu würdigen, hätte der Kreis Nordfriesland aktiv werden müssen: Es hätte ihn veranlassen müssen, eine Zustimmung im Einzelfall für die angebotene Bauweise einzuholen, um das Verfahren bauordnungsrechtlich abzusichern. Andernfalls hätte er das Angebot der Firma ausschließen müssen.

Um innovative Bauweisen auch im Straßenbau einsetzen zu können, hat das **Verkehrsministerium** die Anregung des LRH aufgegriffen, die Notwendigkeit eines Verfahrens zu prüfen, mit dem die Anwendbarkeit von unregelmäßigen Bauarten und Bauverfahren verbindlich geregelt wird. Das Verkehrsministerium beschränkt sich hierbei jedoch auf Vorschläge für Baugrundverbesserungsverfahren und auf Regelungen der EU.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung, dass das Verkehrsministerium all-gemeingültige, landesweite Regelungen für den bisher unregelmäßigen Straßenbaubereich analog zur Landesbauordnung erarbeiten sollte. Hierbei sollten neben der Zulässigkeit der Anwendung auch die Überwachung während der Bauausführung und die Begleitung und Dokumentation in den Jahren nach Fertigstellung festgelegt werden.

9.3.2 Prüfung und Wertung von Nebenangeboten

Die Ausschreibung des Loses 1 „Spezialtiefbau“ sah vor, die gesamte Straße auf Beton-Säulen zu gründen. Zur Ausführung kamen die Säulen nur auf der halben Strecke. Für den anderen Bereich bot die Baufirma eine geänderte Bauweise als Nebenangebot an. Nebenangebote sollen die Auftragschancen durch technisch oder wirtschaftlich bessere Lösungen

¹ Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, FGSV 542 (R2), 2010.

² Die hier verwendeten Beton-Säulen werden derzeit im Rahmen eines Pilotprojekts an der OU Berne erprobt und u. a. von der Bundesanstalt für Straßenwesen wissenschaftlich begleitet.

erhöhen. Sie können zu erheblichen Einsparungen führen und fördern die technische Innovation, bergen aber auch Risiken für beide Seiten.

Die vorhandenen, nicht tragfähigen Bodenschichten aus Torf sollten mithilfe einer Auflast aus Sand konsolidiert und das enthaltene Wasser durch Vakuumpumpen entzogen werden (Vakuum-Verfahren). Das Nebenangebot versprach dem Kreis Nordfriesland Einsparungen von 130 Tausend € (brutto). Es war jedoch mit verschiedenen Bedingungen verbunden, die die Mindestanforderungen des Kreises Nordfriesland an das ausgeschriebene Bauverfahren nicht erfüllten. So war z. B. der Höhenausgleich, der durch die Setzungen des Bodenpakets in Größenordnungen von 22 bis 92 cm aufgrund des neuen Bauverfahrens erforderlich wurde, nicht im Preis des Nebenangebots enthalten. Der Kreis Nordfriesland ließ die Höhenlage der Straße später umplanen und senkte diese im Gegenzug um bis zu 52 cm ab, um die Kosten für den Setzungsausgleich teilweise zu kompensieren.

Nebenangebote waren im Ausschreibungsverfahren der OU Rödemis grundsätzlich zugelassen. Die Prüfung, ob das eingereichte Nebenangebot quantitativ und qualitativ gleichwertig war und alle gestellten Mindestanforderungen erfüllte, oblag dem Kreis Nordfriesland. Der Kreis Nordfriesland hätte vor Beauftragung abschätzen und bewerten müssen, welche Mehrkosten und Risiken für ihn entstehen könnten und prüfen müssen, ob damit das Nebenangebot noch gleichwertig war. Eine solche Prüfung auf Gleichwertigkeit wurde vom Kreis Nordfriesland nicht durchgeführt. Damit hat er die Vergabegrundsätze nach der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauwesen (VOB) verletzt, die Bedingung für den Erhalt einer Zuwendung des Landes sind. Er versäumte außerdem, die Zustimmung des LBV.SH zur Beauftragung des Nebenangebots einzuholen.

Nach Ansicht des LRH war das Nebenangebot u. a. aufgrund der geänderten Gradienten und des fehlenden Setzungsausgleichs nicht mehr gleichwertig. Es hätte nicht beauftragt werden dürfen, weil es nicht den vom Kreis Nordfriesland vorgegebenen Mindestanforderungen entsprach. Der Kreis Nordfriesland hat sich einzig durch die einzusparenden Haushaltsmittel leiten lassen, aber die Mehrkosten aus Umplanung oder zusätzlichen Bodenmengen nicht berücksichtigt. Stattdessen hat der Kreis Nordfriesland nach Ansicht des LRH sogar noch zusätzliche Nachteile in Kauf genommen: Durch das Nebenangebot wurde eine Bauweise realisiert, bei der auch zukünftig Setzungen im Untergrund auftreten werden. Dadurch werden voraussichtlich häufigere Unterhaltungsmaßnahmen an der Straße nötig, die nach Ablauf der Gewährleistungsfrist von 5 Jahren auf Kosten des Kreises Nordfriesland auszuführen sind.

Das **Verkehrsministerium** hält die an den Kreis Nordfriesland gerichteten Anmerkungen des LRH zum gerügten Vergabeverstoß für nachvollziehbar und begründet. Da jedoch das Förderziel, nämlich der mängelfreie Neubau der OU Rödemis erfüllt sei, sehe es keinen Ansatz, die Förderung des Projekts grundsätzlich infrage zu stellen und die bislang zugewiesenen Fördermittel von 3,175 Mio. € einschließlich hierauf entfallener Zinsen von rund 0,84 Mio. € zurückzufordern.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung, dass u. a. aufgrund der Vergabe-rechtsverstöße die Förderzusage hätte überprüft werden müssen.

9.3.3 **Einfordern und Überprüfen nötiger Nachweise**

Die Gründungsvariante wurde nach Ansicht des LRH zu Recht funktional ausgeschrieben.¹ In den Vorbemerkungen wurde zu dem ausgeschriebenen Gründungssystem eine prüfbare Vorstatik verlangt. Der Kreis Nordfriesland hatte für Baugrundfragen ein spezialisiertes Ingenieurbüro als Berater beauftragt. Dieses hat die Ausschreibung erstellt und die o. g. Forderung nach einer Vorstatik definiert. Die von der Baufirma erstellte Vorstatik wurde vom Kreis Nordfriesland bzw. vom beauftragten Ingenieurbüro jedoch nur einer „Prüfung auf Plausibilität“ unterzogen. Die Bemessung des Gründungssystems enthielt nachweisbar einen Rechenfehler, wodurch der Schaden an der OU Rödemis entstand und in dessen Folge die Straße gesperrt und saniert werden musste.

Der LRH rät dem Kreis Nordfriesland, bei zukünftigen Baumaßnahmen einen unabhängigen Dritten - analog zum Prüfeningenieur im Brückenbau - einzusetzen, um solche speziellen Fragen abzusichern.

Als weitere Bedingung waren dem Angebot *„drei der Baustelle vergleichbare Referenzen mit gleich lautenden Säulen und Bewehrung beizufügen.“* Dem Angebot lag zwar eine lange Referenzliste mit weltweit ausgeführten Baumaßnahmen bei, bei denen Beton-Säulen gebaut oder das Vakuum-Verfahren angewendet wurde. Es fand jedoch kein Abgleich statt, ob es sich hier tatsächlich um vergleichbare Referenzen mit ähnlichen Randbedingungen handelte. Die Listen enthielten keine Angaben, die einen Vergleich überhaupt ermöglicht hätten. Vom Kreis Nordfriesland wurden keinerlei Angaben nachgefordert. Damit sind die mit der Ausschreibung geforderten Nachweise durch die vorgelegten Referenzlisten nicht erbracht worden. Hierin liegt ein weiterer Vergaberechtsverstoß.

¹ In einer funktionalen Ausschreibung wird die Baumaßnahme nicht in Form von einzelnen Leistungen und deren Anforderungen beschrieben, sondern in Form einer Beschreibung der zu lösenden Aufgabe. Der Bauherr beschreibt nur die Anforderungen an die Funktion und überlässt die konkrete technische Ausgestaltung dem Bauunternehmer.

9.3.4 Qualität von Planung und Ausschreibung

Der LRH hat im Rahmen seiner Prüfung die Ausschreibung mit der Schlussrechnung verglichen, um die Qualität der vom Ingenieurbüro erstellten Ausschreibungsunterlagen beurteilen zu können. Die nachfolgenden Tabellen geben einen zusammenfassenden Überblick aus der detaillierten Auswertung und zeigen, ob die ursprünglich beauftragten Leistungspositionen während des Baus tatsächlich ausgeführt wurden bzw. wie sich die geplanten Mengen veränderten. Für entfallene Leistungen oder Mengenminderungen von mehr als 10 % kann die Baufirma nach § 2 VOB/B geänderte Preise verlangen.

Die Schlussrechnungssumme belief sich für das Los 1 auf ca. 2,55 Mio. € (brutto) und lag damit 63 Tausend € oberhalb der ursprünglichen Auftragssumme von 2,49 Mio. € (brutto).

Die Überschreitung der Auftragssumme von nur 2,5 % allein sagt jedoch nichts über die Qualität von Planung und Ausschreibung aus. Der Auftrag Los 1 bestand aus 98 Positionen im Hauptauftrag und 27 Positionen in den Nebenangeboten. Nur für 40 von 98 Positionen im Hauptauftrag und für 13 von 27 in den Nebenangeboten bewegten sich die Mengensätze innerhalb der 10 %-Marke nach VOB/B.

Vergleich Ausschreibung und Abrechnung Los 1, netto

	Hauptauftrag (98 Positionen)	Nebenangebote (27 Positionen)
Entfall von Leistungen	22 Positionen 83.086,84 €	4 Positionen 10.625,32 €
Massenminderungen > 10 %	26 Positionen 69.200,19 €	5 Positionen 31.449,63 €
Massenmehrungen von > 10 %	10 Positionen 54.195,30 €	5 Positionen 138.860,11 €

Tabelle 18: Vergleich Ausschreibung und Abrechnung Los 1, netto

Zusätzliche Mehrausgaben durch Nachträge gab es im Los 1 von ca. 59 Tausend € (netto).

Die Ausschreibung Los 1 wurde außerdem hinsichtlich der maßgeblichen Positionen ausgewertet, die einen großen Anteil an der Auftrags- bzw. Schlussrechnungssumme hatten. Auffällig im Los 1 war, dass in der Abrechnung zum Nebenangebot bei mehreren wesentlichen Positionen Abweichungen von mehr als 10 % zu verzeichnen waren. Die Verantwortung zur Überprüfung der Mengensätze lag in der Zuständigkeit des Kreises

Nordfriesland. Sie hätte im Rahmen der Wertung des Nebenangebots durchgeführt werden müssen, die jedoch nicht erfolgte.

Der Auftrag für Los 2 „Straßenbauarbeiten“ wurde für 1,113 Mio. € (brutto) erteilt. Abgerechnet wurde die Maßnahme mit 1,198 Mio. € (brutto) einschließlich der Nachträge. Die Schlussrechnung lag 85 Tausend € (7 %) über der Auftragssumme. Bei nur 27 von 107 Positionen bewegten sich die ausgeführten Mengen innerhalb des 10 %-Rahmens nach VOB/B.

Vergleich Ausschreibung und Abrechnung Los 2, netto

	Hauptauftrag (107 Positionen)
Entfall von Leistungen	42 Positionen 150.058,73 €
Massenminderungen > 10 %	23 Positionen 48.082,35 €
Massenmehrungen von > 10 %	15 Positionen 47.289,80 €

Tabelle 19: Vergleich Ausschreibung und Abrechnung Los 2, netto

Insgesamt betrug die Höhe der Nachtragsleistungen im Los 2 ca. 197 Tausend € (netto).

Entfallene Leistungen in dieser Größenordnung und eine Kostensteigerung durch Mengenerhöhung oder Nachtragsleistungen sind risikoreich. Der Wettbewerb ist verzerrt, die zusätzlichen Leistungen wurden dem Wettbewerb entzogen. Eine Gegenüberstellung von Ausschreibung und Schlussrechnung eignet sich sehr gut, um die Qualität und Genauigkeit einer Ausschreibung zu beurteilen. Auffälligkeiten können der Vorbeugung von Korruption oder der Aufdeckung von Spekulationspreisen dienen. Der LRH rät dem Kreis Nordfriesland, eine derartige Auswertung zukünftig für alle seine Ausschreibungen durchzuführen, um sich selbst und auch die Fachkunde der beauftragten Ingenieurbüros einzuschätzen.

9.3.5 Kein Nachweis über den Bodeneinbau

Trotz der geänderten Gründung wurden bei der OU Rödemis fast 40.000 m³ Boden bewegt, das sind grob geschätzt ca. 2.600 Lkw-Ladungen. Die Bodenbewegungen stellen - werden beide Lose zusammen betrachtet - einen großen Anteil des Auftrags dar: Sie umfassen fast 1 Mio. € (netto). Zu kritisieren ist, dass der Kreis Nordfriesland keine schlüssige Dokumentation über den Einbau und die Abrechnung der Bodenpositionen vorgelegt hat. Höhenaufmaße der eingebauten Schichten hat der Kreis Nordfriesland nicht erstellen lassen. Eine Dokumentation der

vertraglich vereinbarten Übergabeebene zwischen den beiden Losen war nicht vereinbart und erfolgte auch nicht. Eine aufgeschlüsselte Aufstellung oder Auszüge aus der Schlussrechnungsprüfung erhielt der LRH auch auf Nachfrage nicht.

9.4 Sperrung und Mängelbeseitigung

Der Bau der OU Rödemis begann im Oktober 2012, im November 2013 wurde die Straße für den Verkehr freigegeben. Bereits kurz darauf zeigten sich erste Unebenheiten in der Fahrbahn. Die Höchstgeschwindigkeit wurde mehrfach reduziert, bevor die Straße aus Gründen der Verkehrssicherheit im April 2015 für den gesamten Verkehr gesperrt werden musste. Auf der gesamten Strecke - sowohl im Bereich der Säulen als auch im Vakuum-Bereich - waren Schäden an der Straße vorhanden, die oberhalb der Toleranzen lagen und einer Beseitigung bedurften.

Schadensbild im Bereich der Beton-Säulen (April 2015)



Abbildung 28: Schadensbild im Bereich der Beton-Säulen (April 2015)

Quelle: LBV.SH

Der Kreis Nordfriesland beauftragte eine Rechtsanwaltskanzlei mit der Vertretung seiner Rechte und zur juristischen Unterstützung gegenüber den Baufirmen. Hierfür fielen beim Kreis Nordfriesland Kosten von ca. 80 Tausend € an.

Fast 3 Jahre blieb die Straße gesperrt, bevor sich der Kreis Nordfriesland und die Baufirmen auf eine Lösung zur Mängelbeseitigung und Kostentragung einigen konnten. Die Verhandlungen waren äußerst langwierig. Viel Zeit verstrich ungenutzt aufgrund der Untätigkeit der Baufirmen bzw. deren Versicherern. Eine Einigung konnte im August 2017 herbeigeführt werden.

Die Straße wurde umfangreich saniert: Die fehlerhafte Lastverteilungsschicht im Säulenbereich wurde ausgebaut und durch eine 30 cm starke Stahlbetonplatte ersetzt. Der Großteil der Kosten ging zulasten der Baufirma bzw. deren Versicherern. 400 Tausend € von den Mängelbeseitigungskosten verblieben als „Sowieso-Kosten“ beim Kreis Nordfriesland, wovon ein Teil vom Baugrundgutachter übernommen wurde. Die Kosten zur Sanierung der Straße im Vakuum-Bereich gingen vollständig zulasten der Baufirma. Die Gesamtkosten der Mängelbeseitigung beliefen sich auf 2,51 Mio. € (brutto).

9.5 Geplante Entlastungswirkungen noch nicht eingetreten

Das der Planung zugrundeliegende Verkehrsgutachten aus 2005 ging davon aus, dass mit der Weiterentwicklung der Gewerbegebiete die Verkehrsbelastung insbesondere durch Schwer- und Sonderverkehr bis 2025 um bis zu 37 % zunehmen wird. Bis 2017 wurden im Husumer Hafen noch Anlagen zur Windenergieerzeugung produziert. Eine neue Ansiedlung von Unternehmen zur Herstellung von Windenergieanlagen im Hafenbereich ist derzeit ungewiss. Die in der Verkehrsuntersuchung prognostizierten Entwicklungsmöglichkeiten, die auf Ansiedlung neuer Gewerbegebiete basieren, sind bisher nicht eingetreten. Anfragen für neue Gewerbeflächen liegen nicht vor.

Die OU Rödemis verursachte Kosten von insgesamt über 7 Mio. €.¹ Die prognostizierten Verkehrsströme sind bisher bei weitem nicht eingetreten: Statt der bis 2025 vorausgerechneten 2.520 Kfz pro Tag nutzten 2019 nur 321 Kfz pro Tag (12,7 %) die OU Rödemis. Auch der Schwerverkehr fiel mit 50 Fahrzeugen pro Tag anstatt der prognostizierten 370 Fahrzeuge pro Tag (13,5 %) deutlich geringer aus.

Ob die entstandenen Kosten jemals einem adäquaten Nutzen gegenüberstehen werden, bleibt fraglich.

Der **Kreis Nordfriesland** gibt an, dass mit dem Bau der Straße das Förderziel erreicht sei und die Baukosten nicht wesentlich überschritten wurden. Sie bewegten sich im veranschlagten Kostenrahmen von 4,2 Mio. €. Die Kosten für die Behebung der Baumängel seien zum größten Teil von der Versicherung der verantwortlichen Baufirma getragen worden.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung: Die Maßnahme wurde 2,8 Mio. € teurer als geplant. Dabei spielt es keine Rolle, dass die zusätzlichen Kos-

¹ Summe aller Planungs- und Baukosten (4,2 Mio. €), Mängelbeseitigungskosten Baufirma (2,51 Mio. €), Anteil Mängelbeseitigung Kreis Nordfriesland (200 Tausend €), juristische Beratungskosten Kreis Nordfriesland (95 Tausend €).

ten den Kreishaushalt mit „nur“ 280 Tausend € belastet haben und der Großteil von einer Versicherung getragen wurde. Auch diese Kosten gehen zulasten der Allgemeinheit und hätten vermieden werden können, wenn der Kreis Nordfriesland - ggf. mithilfe fachkundiger externer Unterstützung - die Maßnahme fach- und sachgerecht geplant und umgesetzt hätte.

Der **Kreis Nordfriesland**, die **Stadt Husum** und die **kommunalen Landesverbände** haben zum Kommunalberichtsbeitrag keine weitere Stellungnahme abgegeben.

Das **Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung (Innenministerium)** hat den Beitrag zur Kenntnis genommen.

10. Vom Verkehrsplan zum Klimaschutz

Die Klimaschutzziele und europäischen Vorgaben zur Luftreinheit stellen die gesamte Verkehrspolitik vor große Herausforderungen. Um die vorgegebenen Ziele zu erreichen, ist ein Umdenken in der Verkehrspolitik erforderlich.

Deshalb muss der Anteil des Mobilitätsverbunds - also des nicht motorisierten und des öffentlichen Verkehrs - erhöht werden. Das kann nur erreicht werden, indem die Angebote für die Verkehrsarten Fuß- und Radverkehr sowie ÖPNV langfristig verbessert und der Anteil am Pkw-Verkehr reduziert wird. Es ist Aufgabe der Kommunen, ihre Verkehrsentwicklung vor Ort zu steuern.

Umfangreiche und kostenintensive Pläne zur Verkehrsentwicklungsplanung sind aufgestellt worden, bisher sind aber nur wenige Maßnahmen davon finanziert und deshalb auch nicht umgesetzt worden. So haben die geplanten Maßnahmen kaum Wirkung entfaltet, in der Folge wurden auch die Ziele nicht erreicht. Besser wäre, die Chancen ihrer Umsetzung zuvor auszuloten. Die technische und die finanzielle Realisierbarkeit sind abzuschätzen. Die Ergebnisse sind nach Ablauf der Laufzeit der Pläne zu überprüfen.

10.1 Das Ziel ist klar: Klimaschutz und CO₂-Einsparung

Ein Fünftel des in Deutschland ausgestoßenen CO₂ geht auf das Konto des Verkehrs. 84 % davon stammen direkt von Kraftfahrzeugen. Die Bundesregierung hat Ende 2016 mit dem Klimaschutzplan 2050 einen nationalen Rahmen für die künftige Klimapolitik beschlossen. Darin enthalten ist erstmals auch ein Reduktionsziel für den Verkehr. Die Emissionen aus dem Verkehr sind zwischen 1990 und 2014 annähernd gleich geblieben.¹ Bis 2030 sollen die verkehrsbedingten Treibhausgasemissionen um 40 bis 42 % gegenüber 1990 auf 95 bis 98 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente verringert werden. Seither sind Kommunen verpflichtet, ihre Verkehrsentwicklungen entsprechend der hier festgelegten Vorgaben aufzustellen. Erforderlich ist eine Wende in der Verkehrspolitik. Im Zentrum stehen dabei die Verkehrsvermeidung und die Verlagerung auf umweltfreundlichere Transportmittel.

¹ 163 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente (1990) bzw. 160 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente (2014), laut Klimaschutzplan 2050. CO₂-Äquivalente sind eine Maßeinheit zur Vereinheitlichung der Klimawirkung der unterschiedlichen Treibhausgase.

10.2 Verkehr und Mobilität: Setzen die Kommunen diese Vorgaben um?

Kommunen erarbeiten Verkehrsentwicklungspläne (VEP). Diese stellen das Leitbild für ihre Entwicklung im Bereich Verkehr dar. Hier werden Ziele und Strategien für die Entwicklung und für den Ausbau der Infrastruktur festgelegt. Ein VEP hat in der Regel eine Gültigkeit von 10 bis 15 Jahren. Ergänzend werden Mobilitätskonzepte, Radverkehrskonzepte, Parkraumkonzepte oder Fußgängerkonzepte erstellt. Sie sollen vertiefende Aussagen über die geplante Entwicklung des jeweiligen Verkehrsträgers treffen. All diese Pläne enthalten eine Vielzahl an umzusetzenden Maßnahmen, um die verkehrspolitischen Ziele zu erreichen. Doch setzen die Kommunen ihre eigenen Vorgaben auch um?

10.3 Verkehrsentwicklungskonzepte: viel Plan, wenig Umsetzung

Der LRH hat die Prüfung „Maßnahmen zur Geschwindigkeitsreduzierung und zur Erhöhung der Verkehrssicherheit“ in den Städten Kiel, Lübeck, Flensburg, Neumünster Eckernförde, Heide, Norderstedt und Schleswig durchgeführt. Dabei ist er auch der Frage nachgegangen, welche Planungsgrundlagen für die Verkehrsentwicklung den Kommunen 2013 bis 2017 zur Verfügung standen und welchen Bearbeitungsstand diese erreicht haben.

Bei der Auswertung der vorgelegten Unterlagen war besonders auffällig, dass eine Vielzahl von Konzepten mit umfangreichen Absichtserklärungen vorlag. Die meisten Konzepte stellten Ingenieurbüros auf. Die Beauftragung wurde jeweils durch die Politik beschlossen. Neben den hohen Kosten, beispielsweise mit bis zu 400 Tausend € für den Masterplan Mobilität KielRegion, flossen zusätzlich zahlreiche Arbeitsstunden der Mitarbeiter der Verwaltungen in die Konzeptbearbeitung ein. Kaum waren die Konzepte aufgestellt und beschlossen, so verloren sie auch schon an Bedeutung. Angekündigte Maßnahmen wurden nicht umgesetzt. Eine Steuerung der Verkehrsentwicklung fand so kaum oder gar nicht statt.

Das sollen 2 Beispiele belegen:

Kiel hatte in seinem VEP 2008, der eine Laufzeit bis 2020 hat, seine verkehrspolitischen Ziele festgelegt. Für den fließenden Kraftfahrzeugverkehr waren 37 Maßnahmen geplant. Davon wurden 9 Maßnahmen realisiert, eine befand sich in der Umsetzung und eine wurde geplant. Für den Radverkehr waren 37 Maßnahmen geplant, vorwiegend Anbindungen zum bestehenden Netz und Lückenschlüsse. Davon wurden 19 umgesetzt bzw. befanden sich im Bau.

Der VEP der Stadt **Lübeck** wurde 2000 aufgestellt und gilt noch. Der vorgesehene Bau einer Stadtbahn hatte eine hohe Priorität, wurde jedoch nicht umgesetzt, sondern zwischenzeitlich gänzlich verworfen. Damit entfielen weitere Maßnahmen, die im Zusammenhang mit dem Bau einer Stadtbahn standen bzw. darauf aufbauten.

Aus dem Konzept „Lübeck - staufrei bis 2015“ wurden nach Aussage der Stadt Lübeck einige Maßnahmen realisiert.

Für die Umsetzung des Integrierten Stadtentwicklungskonzepts wollte die Stadt 143 Maßnahmen verwirklichen, realisiert wurden 34.

Aus dem Konzept „Fahrradfreundliches Lübeck“ 2013 konnten von geplanten 144 Maßnahmen bisher 29 ausgeführt werden.

Keine Stadt hat zwischen den Konzepten und der tatsächlichen Realisierung einen Vergleich gezogen. Der Umsetzungsgrad der meisten Planungen ist minimal und so bleibt der Erfolg aus.

Der LRH befürwortet die Erstellung von VEP - aber nur dann, wenn auch an der Umsetzung gearbeitet wird. Positiv hoben sich Flensburg, Norderstedt und in Teilen Eckernförde ab. Die Städte Lübeck, Neumünster und Schleswig warteten zwar mit großen Plänen auf, umgesetzt wurde aber wenig bis nichts.

In ihrer Stellungnahme verwies die **Stadt Neumünster** als positives Beispiel auf die Umsetzung des „Verkehrsversuchs Großflecken“. Hier seien mittlerweile fast alle getroffenen Maßnahmen realisiert worden.

Der **LRH** bleibt bei seinen Feststellungen.

10.4 Welche Ziele verfolgen die Kommunen?

Alle geprüften Städte haben Grundlagen erarbeitet, wonach sie ihre Verkehrsplanung ausrichten wollen. Beispielhaft wählte der LRH 2 Masterpläne Mobilität, 2 Radverkehrskonzepte, 2 Parkraumkonzepte und 2 Lärmaktionspläne aus und analysierte diese genauer. Es sollte die Frage beantwortet werden, mit welchem Nachdruck diese Konzepte umgesetzt werden und wie die Städte ihre Verkehrsentwicklung und damit auch den Klimaschutz steuern.

10.4.1 Masterplan Mobilität am Beispiel Kiel und Heide

Die Kommunen Kiel und Heide gaben jeweils einen Masterplan Mobilität heraus. Dabei handelte es sich um einen verkehrsartenübergreifenden Gesamtplan für die jeweilige Region.

Das Ziel des Masterplans Mobilität **KielRegion** ist die Entwicklung von Mobilitätslösungen für die Stadt Kiel und die Umlandgemeinden. Er hat 400 Tausend € externe Planungskosten verursacht. Als Ziel soll das Pariser Klimaschutzabkommen 2015, d. h. eine Verringerung der CO₂-Emissionen des Verkehrs um 35 % bis 2035 und eine Reduktion der Kfz-Fahrleistung um 25 %, erreicht werden. Dafür wurden Zielfelder, 12 Themenfelder und insgesamt 72 Maßnahmen benannt und ihnen ein Zeitrahmen zur Umsetzung zugeordnet.

Der Masterplan weist von 2015 bis 2035 eine Zunahme des Mobilitätsverbund-Anteils in der KielRegion von 48 auf 60 % aus. Der Anteil des nicht motorisierten und des öffentlichen Verkehrs am Modal Split¹ soll massiv erhöht werden. Bei der Prognose des Modal Split wird der angestrebte Rückgang des Pkw-Anteils an allen Wegen von 40 auf 28 % angegeben. Dafür müssten täglich in der KielRegion rund 275.000 Pkw-Fahrten auf den Mobilitätsverbund verlagert werden. Der ÖPNV müsste rund 125.000 zusätzliche Fahrgäste pro Tag in der Region befördern. Weitere 150.000 zusätzliche Wege müssten mit dem Fahrrad bzw. zu Fuß anstatt mit dem Pkw zurückgelegt werden oder durch eine Erhöhung des Pkw-Besetzungsgrads vermieden werden. Konkrete Vorschläge, wie diese Verlagerung tatsächlich erreicht werden soll, lässt der Masterplan offen.

In **Heide** wurden mit 5 Handlungsfeldern und damit verbundenen 38 Maßnahmen die Ziele des Masterplans konkretisiert. Neben den Handlungsfeldern ÖPNV und dem Motorisierten Individualverkehr wurden innovative Aspekte, wie moderne und flexible Mobilitätsformen, betrachtet. Aus gutachterlicher Sicht wurden 42 % der Maßnahmen mit Schlüsselfunktionen herausgefiltert, die „kurzfristig“ umgesetzt werden sollten. Der Masterplan verursachte externe Kosten von 123 Tausend €.

In der Region Heide weist der Masterplan für 2015 bis 2030 eine Zunahme des Mobilitätsverbund-Anteils von 38 auf 46 % aus. Hierzu müssen Angebote für die Verkehrsarten Fuß- und Radverkehr sowie ÖPNV geschaffen werden. Bei den verkehrsübergreifenden Gesamtplanungen wird dem Rad- und Fußverkehr sowie dem ÖPNV eine höhere Bedeutung beigemessen als anderen Verkehrsträgern. Bei den einzelnen, nur sehr allgemein formulierten Maßnahmen lässt sich jedoch nicht erkennen, wie diese zur Senkung des Kfz-Aufkommens oder zur Stärkung des Mobilitätsverbunds führen sollen.

Zentraler Bestandteil des Masterplans Region Heide ist das Umstufungskonzept mehrerer Hauptverkehrsstraßen unterschiedlicher Baulastträger

¹ Modal Split beschreibt die Aufteilung des Verkehrsaufkommens auf die verschiedenen Verkehrsmittel Kfz-Verkehr, ÖPNV, Fußgänger- und Radfahrerverkehr.

im Stadtgebiet. Ziel ist es, mithilfe von Umbaumaßnahmen an mehreren innerstädtischen Hauptverkehrs-, Landes- und Kreisstraßen den Verkehr in Heide so zu lenken und zu verlagern, dass eine Entlastung des Heider Stadtzentrums vom Kfz-Verkehr erfolgt. Eine solche Umstufung setzt einerseits die Zustimmung aller Baulastträger voraus und bedeutet zum anderen einen erheblichen finanziellen Aufwand. Die derzeitigen Chancen auf Realisierung einer solchen Umstufung schätzt der LRH als gering ein. Scheitert ein Teilziel, darf aber nicht das gesamte Konzept in sich zusammenfallen.

Beide Masterpläne enthalten Empfehlungen zur Durchführung einer Evaluation des Umsetzungsprozesses. Es soll eine Umsetzungsanalyse und eine Wirkungsanalyse vorgenommen werden. Eine echte und genaue Zielüberprüfung kann aber nur dann stattfinden, wenn die konkreten Ziele zunächst festgelegt worden sind und durch Hinterlegung von Zielkriterien und Indikatoren gemessen werden können. Dies bleiben beide Masterpläne schuldig.

Eine Finanzplanung hätte helfen können, die Realisierung von Maßnahmen schon von vornherein besser bewerten zu können und der Politik einen finanziellen Maßstab zu geben. Da es keinen gesonderten Etat für Maßnahmen aus den Masterplänen gibt, muss die Finanzierung jeder Einzelmaßnahme für sich politisch beschlossen werden. Die KielRegion will in Summe 210 Tausend € über 3 Jahre in ihre Haushalte einstellen. Die beabsichtigte direkte Umsetzung von 58 prioritären Maßnahmen¹ wird damit unwahrscheinlich.

Die **Stadt Heide** verweist in ihrer Stellungnahme auf die bereits umgesetzten Maßnahmen „Fahrradstraße, Einrichtung von Tempo-30-Zonen, Anordnung verkehrsberuhigter Bereiche, Auflösung gemeinsamer Geh- und Radwege, P+R-Anlage mit 73 Stellplätzen im Bereich Bahnhofsumfeld, Anschaffung von 4 E-Fahrzeugen und Neukonzeption des städtischen Linienverkehrs“.

Heide hat für 2018 keine Gelder in den Haushalt eingestellt. Die vom Gutachter herausgestellten Maßnahmen mit Schlüsselfunktion, die kurzfristig umzusetzen sind, bleiben damit auf der Strecke.

In beiden Städten werden die selbst gesteckten Ziele deutlich verfehlt.

¹ Laut Masterplan Mobilität sollen 58 der 72 Maßnahmen direkt, kurzfristig bzw. laufend/kontinuierlich (bis 2022) umgesetzt werden.

10.4.2 Parkraumkonzepte am Beispiel Eckernförde und Schleswig

Ein innovatives Parkraummanagement kann in Verbindung mit anderen Maßnahmen der Verkehrslenkung und des Verkehrsmanagements das Mobilitätsverhalten der Verkehrsteilnehmer wirksam verändern. Es ist eine bewährte Strategie für die Steuerung des innerstädtischen Verkehrs. Moderne Mobilität in Städten bedeutet heutzutage fast immer: weniger Autos. Das Anpassen der Parkgebühren ist eine einfache Möglichkeit, um die Anzahl der Autos in der Stadt zu reduzieren. Dem Verkehrsteilnehmer attraktive Alternativen anzubieten, um auf das Parken verzichten zu können, ist dagegen meist erheblich schwieriger. Das Teilkonzept Parken ist somit immer ein Bestandteil des Gesamtsystems Verkehrsentwicklungsplanung. Eckernförde und Schleswig haben solche Konzepte erstellen lassen.

Die Stadt **Eckernförde** erteilte den Auftrag zur Weiterentwicklung der Konzeption des „Ruhenden Verkehrs“ und zur Erstellung eines Parkraumkonzepts. Ergänzend sollte die Frage beantwortet werden, ob die Errichtung eines zusätzlichen Parkdecks erforderlich wäre. Das Konzept lag 2015 vor, ein Beschluss der Ratsversammlung steht bis heute aus. Die Kosten für die externe Begleitung betragen 8 Tausend €.

Das Gutachten analysierte die vorhandene Parkplatzsituation in Eckernförde und schätzte die zukünftige Entwicklung unter Berücksichtigung der geplanten Stadtentwicklungsmaßnahmen ab. Es kam zu dem Ergebnis, dass 2030 im Innenstadtbereich eine Parkraumauslastung von 56 % im Normalfall (außerhalb von Sonderveranstaltungen) vorhanden sei. Daher sollte die Stadt Eckernförde darüber nachdenken, ob der Bau eines neuen Parkhauses am Bahnhof wirklich erforderlich ist. Unter dem Aspekt des Erreichens der Klimaschutzziele und der Verkehrsvermeidung wäre eine Erweiterung des Parkraums nicht zielführend.

In Ergänzung zum Verkehrskonzept der Stadt **Schleswig** sollte das Parkraumkonzept auf die Einführung einer monetären Parkraumbewirtschaftung hin untersucht werden. Das vorhandene, kostenfrei nutzbare Parkhaus in der Innenstadt sollte entweder saniert oder an gleicher Stelle durch einen Neubau mit 500 Parkplätzen ersetzt werden. In diesem Zusammenhang sollte die monetäre Parkraumbewirtschaftung eingeführt und zur Refinanzierung des Parkhauses herangezogen werden. Der Kurzbericht zum Konzept lag 2017 vor. Einen Beschluss der Ratsversammlung gab es noch nicht. Die Kosten für die externe Bearbeitung beliefen sich auf 13 Tausend €.

Bereits in einer vorangegangenen Prüfung aus 2014 hatte der LRH die Stadt Schleswig aufgefordert, Parkgebühren zu erheben und die bis dato

fehlende Unterhaltung des Parkhauses Schwarzer Weg zu gewährleisten. Dieser Forderung war die Stadt Schleswig nicht nachgekommen.

Das vorhandene Parkhaus in der Innenstadt von Schleswig ist baufällig, ein Teil der vorhandenen Parkplätze musste 2015 aus Sicherheitsgründen gesperrt werden. Das Gutachten kam zu dem Ergebnis, dass das Parkhaus, trotz der eingeschränkten Nutzung, zu Spitzenzeiten nur zu 64 % ausgelastet war. Der Gutachter zeigte auf, dass ein Parkhausneubau aufgrund der nicht vorhandenen Nachfrage nicht erforderlich ist. Die Verantwortlichen der Stadt Schleswig sollten entsprechend den Empfehlungen des Gutachtens den Bau eines Parkhauses auch im Sinne des Klimaschutzes kritisch überdenken.

Die Stadt **Schleswig** teilte mit, dass sie mit dem neuen Parkhaus eine positive Freiraumgestaltung mit hoher Aufenthaltsqualität entwickeln und an dem Konzept festhalten will.

10.4.3 **Fahrradkonzepte am Beispiel Lübeck und Norderstedt**

Der Radverkehr soll attraktiver und sicherer gemacht werden und den Umweltverbund stärken. Eine Weiterentwicklung des Radverkehrs wäre in allen Städten wünschenswert. Wie kein anderes Verkehrsmittel gewinnt das Fahrrad zunehmend an Beliebtheit. Es steht für Lebensqualität in den Städten und Gemeinden und trägt dazu bei, den Pkw-Anteil zu verringern und damit die Luftqualität zu verbessern.

In **Lübeck** wurde das Konzept „Fahrradfreundliches Lübeck“ als Fortschreibung des VEP-Teilkonzepts „Radverkehrsnetz 2010“ erstellt. Das Konzept wurde 2013 erarbeitet und gilt für 2013 bis 2020. Aufgelistet wurden 144 Maßnahmen. Zur Erreichung dieser Ziele stellte die Stadt Handlungsfelder und Ausbau- und Sanierungsbedarfe auf, anhand derer die Radverkehrsinfrastruktur verbessert werden soll. Den Maßnahmen wurden Baukosten, Fördermöglichkeiten und eine Priorität zugeordnet. Ziel des Radverkehrskonzepts sollte es sein, den Radverkehrsanteil auf 25 % zu steigern und die Radverkehrsunfälle in Lübeck um 50 % (bezogen auf 2011) zu senken. Zum Zeitpunkt der Erstellung des Fahrradkonzepts 2013 betrug der Anteil des Fahrrads am Gesamtverkehr 17 % und stieg bis 2017 auf 21 % an. Der Anteil der Fahrradunfälle an der Anzahl der gesamten Unfälle lag 2013 bei 36 % und sank bis 2017 leicht auf 33 %.

Der Stadt Lübeck ist es nicht gelungen, ihre angekündigten Maßnahmen auch tatsächlich umzusetzen. Von den geplanten 144 Maßnahmen für 2013 bis 2020 wurden im Prüfungszeitraum 29 verwirklicht. In der Stadt Lübeck fehlen klare Zuständigkeiten für Planung und Umsetzung. Finanz-

mittel zur Umsetzung der Maßnahmen aus dem Konzept „Fahrradfreundliches Lübeck“ wurden nicht bereitgestellt.

Die Stadt **Lübeck** gibt an, dass mit der Abteilung „Urbane Mobilitätsprojekte“, die zum 01.07.2019 geschaffen wurde, jetzt eine klare Zuständigkeit für die Planung und Umsetzung aller Maßnahmen im Straßenraum inklusive der Geh- und Radwege vorhanden sei.

Der **LRH** wertet dies als zielführend.

Der derzeit gültige Radverkehrsplan der Stadt **Norderstedt** ist Bestandteil des VEP 2020. Ziel Norderstedts war es, sich zu einer fahrradfreundlichen Stadt zu entwickeln. Zum Zeitpunkt der Aufstellung des Konzepts wurde der Anteil des Fahrrads am Gesamtverkehr mit 19 % geschätzt. Der Anteil der Fahrradunfälle, gemessen an der Gesamtzahl der Verkehrsunfälle, lag in Norderstedt 2015 bei 35 % und sank 2017 auf 26 %.

Neben der Förderung des Alltagsradverkehrs sollte auch der Freizeit- und der touristische Radverkehr gefördert werden. Dabei sollten die Strecken- und Netzqualität verbessert, die Netzdichte erhöht, die Wartezeit an Lichtsignalanlagen abgebaut, die Fahrradinfrastruktur ergänzt und vorhandene Wege ausgebaut werden.

Nach dem VEP sollte eine Veränderung des Modal Split zugunsten des Umweltverbunds angestrebt werden. Im Radverkehrsplan war allerdings weder angegeben, welcher Modal Split zum Ende der Laufzeit des VEP erreicht werden soll, noch wurden konkrete Maßnahmen zur Zielerreichung benannt. Angaben und Anzahl der geplanten und durchgeführten Maßnahmen aus dem Radverkehrskonzept gab es nicht. 7 bis 10 Jahre sollten 350 bis 500 Tausend € pro Jahr für die Fahrradinfrastruktur ausgegeben werden. Nach Angaben der Stadt lagen die Ausgaben für Neubauten, Radfahrkarte, Öffentlichkeitsarbeit und Radabstellanlagen von 2013 bis 2017 bei 806 Tausend €. Damit blieb die Stadt Norderstedt weit hinter ihren Zielen zurück. Eine Prioritätenliste konnte nicht vorgelegt werden. Auch eine Zielüberprüfung konnte nicht stattfinden, da weder konkrete Ziele noch Zielkriterien festgelegt wurden.

10.4.4 **Lärmaktionspläne am Beispiel Kiel und Norderstedt**

Der Lärmaktionsplan ist ein Konzept, das die Belange des Lärmschutzes durch Verkehrsemissionen erfasst. Die Kommunen sind zur Aufstellung eines solchen Konzepts verpflichtet. In einem 2-stufigen Verfahren wird zunächst der Umgebungslärmpegel in Lärmkarten erfasst und anschlie-

ßend ein entsprechender Lärmaktionsplan zur Reduzierung der Lärmbelastungen erstellt.

Die Stadt **Kiel** stellte für 2013 bis 2018 einen Lärmaktionsplan auf. 10 Straßenabschnitte mit einer sehr hohen Lärmkennziffer wurden im Lärmaktionsplan ermittelt und als Problemschwerpunkte lokalisiert. Dabei handelte es sich um Wohnbebauungen, die sehr dicht an den Hauptverkehrsachsen liegen. Zur Erreichung einer Lärminderung wurden Tempo 30-Beschränkungen und 16 Straßenbaumaßnahmen, 11 davon mit Geschwindigkeitsreduzierung, in den Lärmaktionsplan 2013 aufgenommen. 4 Baumaßnahmen wurden im Zuge allgemeiner Straßenbaumaßnahmen mit umgesetzt, blieben in Bezug auf die Lärminderung aber ohne große Wirkung: Die neue Lärmkartierung 2017 zeigte, dass sich die Lärmbetroffenheit in der Stadt im Vergleich zu 2013 nicht verändert hat. Gerade die entscheidenden Maßnahmen, die eine große Lärminderung erzielt hätten - z. B. die Tempo 30-Anordnungen - wurden nicht umgesetzt.

Nach dem aktuellen Lärmaktionsplan der Stadt **Norderstedt** 2013 bis 2018 hat sich die Lärmbelastung gegenüber dem Lärmaktionsplan 2008 deutlich verringert. Insgesamt ging die Anzahl an von Lärm betroffenen Menschen deutlich zurück. Bis zum Jahresende 2015 wurden insgesamt 108 lärmmindernd wirkende Maßnahmen vollständig oder teilweise umgesetzt. In den Lärmaktionsplan 2013 wurden insgesamt 71 Maßnahmen aufgenommen, das sind 45 noch nicht oder nicht vollständig abgearbeitete Maßnahmen aus dem Lärmaktionsplan 2008 bis 2013 und 26 neue Maßnahmen. Für alle Maßnahmen wurden geschätzte Kosten von 1,1 Mio. € angegeben. Norderstedt hat schon früh damit begonnen, mit großem Erfolg Tempo 30-Abschnitte einzurichten und damit Umweltqualität, Sicherheit und Verkehrsfluss verbessert.

10.5 Was kam danach?

Die Prüfung zum Thema „Maßnahmen zur Geschwindigkeitsreduzierung und zur Erhöhung der Verkehrssicherheit“ war mit der Übergabe der Prüfungsmittteilung 2018 an die 8 geprüften Kommunen und einem Bericht zum Thema „Wie verkehrssicher sind Schleswig-Holsteins Städte“ in den Bemerkungen des LRH abgeschlossen. In der Zwischenzeit haben die Städte Kiel, Lübeck und Neumünster den Klimanotstand ausgerufen. Sie bringen damit zum Ausdruck, dass die bisher ergriffenen Maßnahmen nicht ausreichen, um die gesetzten Klimaziele zu erreichen. Mit dem Beschluss, den Klimanotstand auszurufen, werden Regierung und Verwaltungen beauftragt, Maßnahmen auszuarbeiten, die über den derzeitigen Stand hinausgehen und versuchen, die Erwärmung aufzuhalten. Das bedeutet, dass alle politischen Entscheidungen daraufhin überprüft werden

müssen, welche Auswirkungen sie auf die Erderwärmung hätten und dass sich jede zu beschließende Maßnahme an den Folgen für das Klima messen lassen muss.

Die Stadt Norderstedt nahm die Prüfungsmitteilung des LRH zum Anlass, um eine neue Universalinfrastruktur, die Umwelt- und Verkehrsmanagement verbindet, zu erarbeiten. Danach sollen Dienstleistungen in den Bereichen Umwelt, Verkehr, Ver- und Entsorgung digital im öffentlichen Raum miteinander verbunden werden. Dazu könnten vorhandene Straßenlaternen im Straßenseitenraum mit Technik ausgestattet werden, die Verkehrsdaten und Verkehrsfluss, aber auch Feinstaub, Schall- und Lärmemissionen oder andere Beeinträchtigungen in Echtzeit erfassen. Diese örtlich gewonnenen Daten sollen miteinander vernetzt werden, um beispielsweise durch eine kurzfristig geänderte Ampelführung Verkehre umzuleiten und damit Entlastung zu schaffen.

Viele Städte hätten die Bedeutung erkannt und arbeiteten an einer umweltverträglichen Stadt- und Verkehrsplanung, so die **kommunalen Landesverbände**. Der Verkehrssektor sei gehalten, seinen vereinbarten Beitrag zum Erreichen der klimapolitischen Ziele zu liefern. Für eine Verkehrswende sei ein gemeinsames Handeln von Bund, Land und Kommune notwendig, um eine „Nachhaltige Verkehrspolitik aus einem Guss“ konsensfähig auszugestalten. Die besondere Herausforderung liege darin, die Verkehrswende in den kommenden Jahren erheblich zu beschleunigen, um so eine nachhaltige Mobilität für alle zu erreichen.

Dem stimmt der **LRH** zu.

Das **Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung (Innenministerium)** und das **Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus (Verkehrsministerium)** haben den Beitrag zur Kenntnis genommen.

11. Wie verkehrssicher sind Schleswig-Holsteins Städte?

Die Unfallstatistik der vergangenen Jahre macht deutlich, dass die Zahl der Verkehrsunfälle in den Städten Lübeck, Neumünster und Heide hoch ist. Bei den verunglückten Personen im Straßenverkehr schneiden diese Städte ebenfalls schlecht ab. Nicht alle Städte investieren genug in die Verkehrssicherheit.

Die Arbeit der Unfallkommissionen, die sich aus Polizei, Straßenbau- und Straßenverkehrsbehörde bei den Kreisen und kreisfreien Städten zusammensetzen, ist notwendig, um die Verkehrssicherheit wirksam zu verbessern. Die Städte müssen sicherstellen, dass die Aufgaben der Unfallkommissionen auch wahrgenommen werden.

Die Herstellung von Barrierefreiheit im Straßenraum ist eine gesetzliche Pflicht.¹ Sie soll bis 01.01.2022 umgesetzt werden. Eine Umrüstung des gesamten ÖPNV-Systems innerhalb der nächsten 3 Jahre ist finanziell kaum darstellbar. Die Städte müssen sich jedoch mit der Zielstellung befassen und Umrüstungskonzepte erstellen, wie sie die schrittweise Umsetzung bedarfsgerecht sicherstellen wollen.

Die Prüfung von 15 Baumaßnahmen ergab eine Vielzahl an fachlichen Fehlern. Alle Kommunen sind aufgerufen, Maßnahmen zur Qualitätssicherung einzuführen, um ihr eigenes Verwaltungshandeln zu verbessern.

11.1 Arbeiten die Städte aktiv an der Erhöhung der Verkehrssicherheit?

Was tun schleswig-holsteinische Städte, um mehr Sicherheit im Straßenverkehr zu erreichen, Unfälle zu vermeiden und die Folgen von Unfällen zu vermindern? Wie zielstrebig arbeiten sie daran, das Verkehrssicherheitsprogramm des Bundes von 2011 umzusetzen und die Zahl der Getöteten bis 2020 um 40 % zu senken? Nutzen sie die Möglichkeit, Geschwindigkeiten zu reduzieren, um die Verkehrssicherheit zu erhöhen, Lärm und Schadstoffe zu reduzieren und führen sie hierfür auch bauliche Maßnahmen durch? Haben die realisierten Maßnahmen ihr Ziel erreicht und die Situation vor Ort verbessert, sodass die Anzahl der Unfälle reduziert wurde und damit ein verkehrssicherer und zukunftsfähiger Straßenraum entstanden ist? Diese Fragen sollten von den kreisfreien Städten Kiel, Lübeck,

¹ Die UN-Behindertenkonvention, die europäische Norm DIN EN 17210, das Behindertengleichstellungsgesetz, das Personenbeförderungsgesetz und zahlreiche DIN-Normen geben den gesetzlichen Rahmen für einen barrierefreien Verkehrsraum vor.

Flensburg und Neumünster sowie von den Städten Norderstedt, Schleswig, Eckernförde und Heide beantwortet werden.

11.2 Die Tendenz 2019: Landesweit mehr Unfälle - aber mit weniger Toten und Verletzten - die Tendenz 2020: umgekehrt

2019 gab es in Schleswig-Holstein 92.209 Straßenverkehrsunfälle.¹ Die volkswirtschaftlichen Kosten betragen fast 1 Mrd. €. ² Bei 16 % der Unfälle (14.623) handelte es sich um Unfälle mit Personenschaden, schwerwiegendem Sachschaden sowie Unfälle unter Alkohol- und Drogeneinfluss. Die übrigen 77.586 Unfälle waren sogenannte „Bagatellschäden“, bei denen keine Personen verletzt wurden und auch kein maßgeblicher Sachschaden entstand. Die Anzahl der Verunglückten (Getötete und Verletzte) verringerte sich leicht auf 15.945 Personen (-0,57 %). 2019 verzeichnete das Statistikamt Nord wieder eine deutliche Verringerung der Verkehrstoten auf 100 (2018: 122 (18 %)).³

2020 gab es nach dem aktuellen Verkehrssicherheitsbericht 79.822 Straßenverkehrsunfälle. Dies ist gegenüber 2019 ein Rückgang um 13,5 %. Ausschlaggebend dafür war die während der Corona-Pandemie deutlich geringere Menge an Kraftfahrzeugen auf den Straßen. Bei 11.097 Unfällen handelte es sich um solche mit Personenschaden. Trotz der deutlich gesunkenen Unfallzahlen stieg die Anzahl der Verkehrstoten. Es kamen 107 Verkehrsteilnehmer ums Leben.⁴

Als häufigste Unfallursachen 2019 innerorts wurden ungenügender Sicherheitsabstand, überhöhte Geschwindigkeit, Vorfahrtsmissachtungen und Fehler beim Abbiegen von der Polizei ermittelt. Dies gilt auch für 2020.

Die nachfolgenden Abbildungen geben einen Überblick über die Zahl der Verkehrsunfälle (ohne Bagatellunfälle) und über die Zahl der Geschädigten in den 8 geprüften Städten. Zur besseren Vergleichbarkeit untereinander wurden die Zahlen jeweils auf 10.000 Einwohner bezogen. Die Einwohnerzahl ist in diesem Zusammenhang nach Ansicht des LRH eine mögliche, sinnvolle Bezugsgröße, um die vorhandenen Unfallzahlen vergleichend grafisch darzustellen.

¹ Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein - Statistikamt Nord, 29.05.2020. Alle weiteren Zahlen beziehen sich auf Angaben des Statistikamts Nord.

² Bundesanstalt für Straßenwesen: Volkswirtschaftliche Kosten von Straßenverkehrsunfällen in Deutschland.

³ Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein - Statistikamt Nord: Straßenverkehrsunfälle in Schleswig-Holstein vom 29.05.2020, vorläufige Ergebnisse.

⁴ Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein - Statistikamt Nord, 25.02.2021.

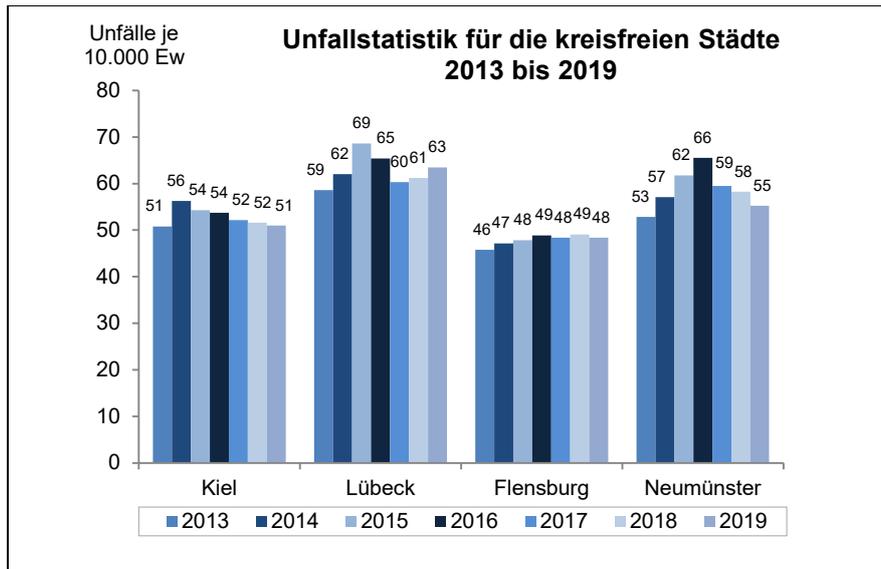


Abbildung 29: Unfallstatistik für die kreisfreien Städte 2013 bis 2019 - Säulendiagramm
Quelle: Statistikamt Nord, Grafik LRH

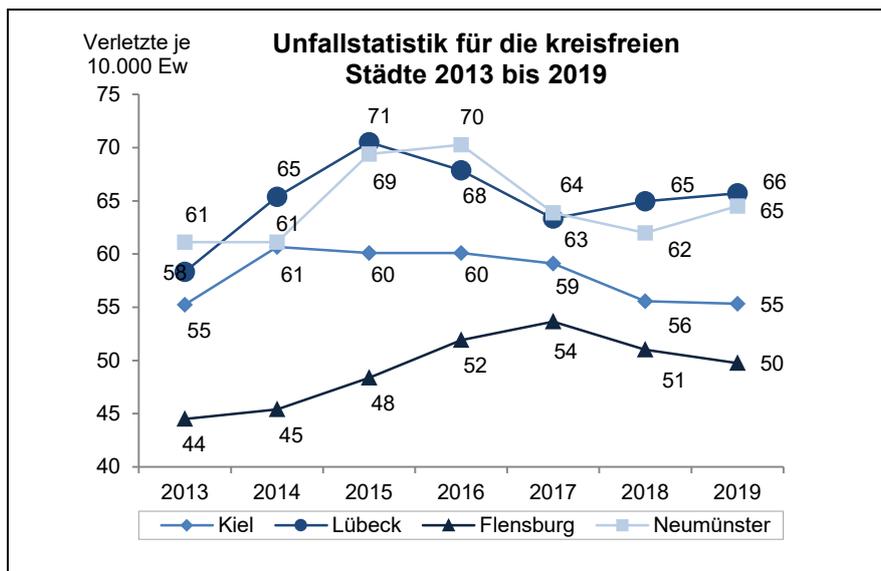


Abbildung 30: : Unfallstatistik für die kreisfreien Städte 2013 bis 2019 - Liniendiagramm
Quelle: Statistikamt Nord, Grafik LRH

Bei den kreisfreien Städten liegen die Städte Lübeck und Neumünster deutlich über den Zahlen von Flensburg und Kiel und schneiden - sowohl bezogen auf die Anzahl der Unfälle als auch bei der Anzahl der Geschädigten - vergleichsweise schlecht ab. Kiel bewegt sich im Mittelfeld, in Flensburg passieren mit Abstand weniger Unfälle und es kommen deutlich weniger Personen zu Schaden. Nach einer leichten Verbesserung bei den Verletzten-Zahlen von 2017 zu 2018 konnte sich diese Entwicklung in 2019 nicht fortsetzen.

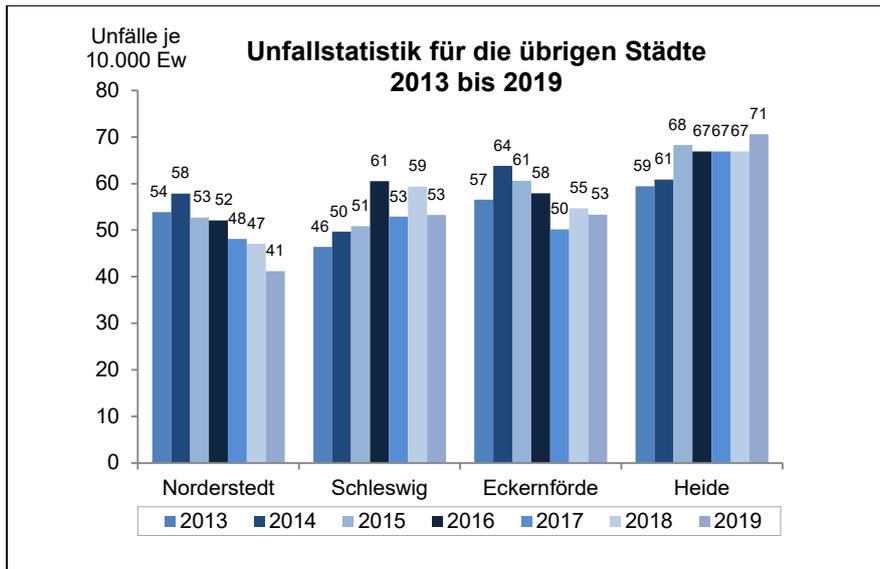


Abbildung 31: Unfallstatistik für die übrigen Städte 2013 bis 2019 - Säulendiagramm
Quelle: Statistikamt Nord, Grafik LRH

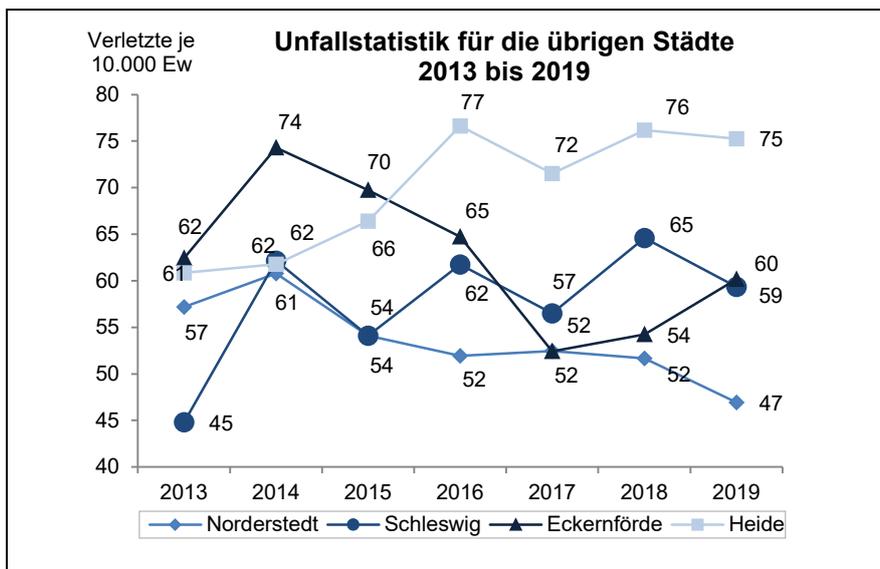


Abbildung 32: Unfallstatistik für die übrigen Städte 2013 bis 2019 - Liniendiagramm
Quelle: Statistikamt Nord, Grafik LRH

In Eckernförde, Heide und Schleswig ereigneten sich in den vergangenen Jahren mehr Unfälle als in Norderstedt. Hier kamen auch mehr Personen im Straßenverkehr zu Schaden. Im Vergleich 2018 zu 2019 haben sich bei den Verletzten-Zahlen leichte Verbesserungen mit Ausnahme von Eckernförde eingestellt. Die Zahlen in Heide sind unverändert hoch. Norderstedt schneidet im Vergleich am besten ab.

Innerstädtisch gibt es im Vergleich zu außerorts weniger Verkehrstote. In Kiel und Lübeck sind in den vergangenen 7 Jahren mit jeweils 26 Toten die meisten Verkehrsteilnehmer ums Leben gekommen. In Norderstedt gab es insgesamt 15 Verkehrstote. In den übrigen Städten liegen die Zah-

len im einstelligen Bereich. In Schleswig ist von 2013 bis 2019 im Straßenverkehr keine Person getötet worden.

11.3 Verkehrsbehörden sind zuständig

Die Straßenverkehrsbehörden sind für die Lenkung des Verkehrs zuständig. Sie haben bei jeder Gelegenheit die Voraussetzungen für einen reibungslosen Ablauf des Verkehrs zu prüfen. Sie ordnen beispielsweise Beschilderungen oder Straßenmarkierungen an, genehmigen Baustellen, Schwer- und Sondertransporte oder lenken den Verkehr bei Veranstaltungen. In allen 8 Städten ist eine Verkehrsbehörde eingerichtet. Allerdings gibt es große Unterschiede in der personellen Ausstattung und in der Anzahl der bearbeiteten Verkehrsanordnungen. Die Zahlen¹ variieren zwischen 0,33 Vollzeitstellen bei 123 km Straßen- und Radwegenetz in Eckernförde und 5,50 Vollzeitstellen bei 969 km Streckennetz in Norderstedt. Lübeck schaffte es nach eigenen Angaben, mit 6,5 Personalstellen 3.439 Verkehrsanordnungen² in 2017 zu erlassen, Kiel bearbeitete mit 4 Personalstellen 4.315 Anordnungen.

Eine sehr wichtige Aufgabe der Verkehrsbehörden ist die Auswertung von Unfalldaten. Die Verkehrsbehörden sind Teil der Unfallkommission. Die Unfallkommission ist ein Gremium, welchem neben den Verkehrsbehörden auch die Polizei und der Straßenbaulastträger angehören. Rechtliche Grundlage sind die Straßenverkehrsordnung und die Allgemeine Verwaltungsvorschrift³. Der Arbeit der Unfallkommission kommt angesichts der noch immer hohen Unfall- und Opferzahlen sowie der immensen jährlichen Unfallkosten eine wichtige Aufgabe zu. Unfalhäufungen müssen gezielt bekämpft werden. Nur so kann die Verkehrssicherheit wirkungsvoll verbessert werden. Grund der Häufung von Unfällen ist oftmals ein Defizit im Verkehrsraum, das durch gezielte Maßnahmen beseitigt werden kann. Die Unfallkommission ist gesetzlich verpflichtet, einmal pro Jahr zu tagen.

In den geprüften Städten nahmen die Unfallkommissionen mit Ausnahme von Lübeck ihre Aufgaben im Rahmen der Unfalldatenauswertung und -bekämpfung engagiert wahr. Jedoch war die Intensität, mit der die Absprachen nachverfolgt und ihre Wirksamkeit kontrolliert werden, sehr unterschiedlich. Flensburg, Norderstedt und Heide agierten vorbildlich. Am Beispiel von Flensburg und Norderstedt wurde deutlich, dass es sich lohnt, in die Verkehrssicherheitsarbeit zu investieren.

¹ Eigene Angaben der Kommunen aus den örtlichen Erhebungen, zusätzlich nachgelieferte Daten aus Lübeck vom 15.01.2019.

² Verkehrsanordnungen nach § 45 Straßenverkehrs-Ordnung (StVO).

³ Unfallkommission nach § 44 StVO und Allgemeiner Verwaltungsvorschrift zur StVO (VwV-StVO zu § 44 StVO).

In Lübeck hat die letzte reguläre Auswertung für das Unfallgeschehen im Rahmen der Unfallkommission 2014 stattgefunden. Nach Aussage der dortigen Verkehrsbehörde wurden bereits Überlastungsanzeigen mit dem Hinweis geschrieben, dass die Unfallkommission nicht mehr zusammen-treten kann. Dieses Manko ist umgehend abzustellen und die Verkehrsbe-hörde personell und/oder organisatorisch so umzustellen, dass sie ihre Aufgaben wieder vollumfassend erfüllen kann.

Die **Stadt Lübeck** hat mitgeteilt, dass die Unfallkommission seit 2018 wie-der regulär tagt.

11.4 Geschwindigkeitsreduzierung - nur ein Baustein auf dem Weg zu mehr Verkehrssicherheit

Im räumlich begrenzten, innerstädtischen Verkehrsraum müssen die Inte-ressen vieler Verkehrsteilnehmer miteinander in Einklang gebracht wer-den: Fußgänger und Radfahrer, Anlieger, motorisierter Individualverkehr, öffentlicher Personennahverkehr, Anwohner, Mobilitätseingeschränkte, Einzelhandel und deren Kunden und Lieferanten, Rettungsdienste, Ver-und Entsorger sowie Nutzer von Schulen und Kindergärten, Altenheimen und Krankenhäusern und viele andere mehr. Dabei muss die Verkehrs-sicherheit stets für alle Nutzer gewährleistet sein.

Als Maßnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit und zur Geschwin-digkeitsreduzierung kommen verschiedene Möglichkeiten in Betracht: Kreisverkehre, Einengungen, Querungshilfen, Verschwenkungen, Auf-pflasterungen, Pflanzstreifen, Zone 30, Einrichtung von Sackgassen oder „Spielstraßen“.

In allen geprüften Kommunen gab es Unfallhäufungsstellen - von 3 in Eckernförde bis 39 in Kiel. Die Kommunen sollten dem LRH bauliche Maßnahmen nennen, die sie zur „Geschwindigkeitsreduzierung und Erhö-hung der Verkehrssicherheit“ von 2013 bis 2017 durchgeführt haben. Ob-wohl keine der geprüften Städte frei von Unfällen und Unfallhäufungsstel-len war, konnte auf die Frage nach baulichen Maßnahmen zur Unfall-vermeidung nur ein größeres Vorhaben in Lübeck (Umbauten an einem Kreisverkehr) genannt werden.

Alle Weiteren beinhalteten lediglich verkehrsrechtliche Maßnahmen (z. B. Aufstellen von Verkehrszeichen, Ergänzen von Markierung, Neuprogram-mierung einer Lichtsignalanlage etc.) oder die Unfallstelle wurde nur „weiter beobachtet“.

Von den Kommunen wurden beispielsweise folgende bauliche Maßnahmen durchgeführt, die jedoch nicht aufgrund von Verkehrssicherheitsproblemen initiiert wurden und auch keine Unfallhäufungsstellen zum Gegenstand hatten:

- Austausch von Natursteinpflaster gegen herkömmlichen Asphalt, gegen lärmgeminderten Asphalt oder gegen Betonsteinpflaster (Kiel, Lübeck, Flensburg, Neumünster),
- Austausch von Asphalt gegen Betonsteinpflaster (Heide, Eckernförde),
- Deckenerneuerung mit Einrichtung eines Radschutzstreifens und Tempo 30 (Kiel),
- Einziehung von Fahrstreifen und Herstellung eines mittig angeordneten Mehrzweckstreifens (Norderstedt),
- Einrichtung eines Parkstreifens (Schleswig),
- Erneuerung von Lichtsignalanlagen (Schleswig).

Mit jeder Unterhaltungsmaßnahme wird auch die Verkehrssicherheit verbessert, indem z. B. Schlaglöcher entfernt oder Verkehrsräume neu geordnet werden. Jedoch wurden nicht immer Erfolge in punkto Geschwindigkeitsreduzierung und Unfallvermeidung erzielt. So haben die Unfallzahlen an der langjährigen Unfallhäufungsstelle am Lindenteller in Lübeck auch nach der letzten Umbaumaßnahme nicht abgenommen und auch die Situation in der Flensburger Fördestraße ist nach dem Umbau für Radfahrer nicht übersichtlicher und sicherer geworden.

Nach Auffassung der **Stadt Flensburg** sei zwar nicht in jedem Falle eine befriedigende bauliche und verkehrliche Situation nach Abschluss der Maßnahme Fördestraße erzielt worden. Trotzdem sei im Vergleich zum baulichen Zustand vor der Maßnahme eine Verbesserung für den Radverkehr eingetreten.

Der **LRH** bleibt bei seinen Feststellungen.

11.5 **Geldmangel und falsche Prioritäten verhinderten Erfolge**

Die Kommunen haben in den vergangenen Jahren zu wenig Geld für den Straßenbau zur Verfügung gestellt.¹ Sie investierten das verfügbare Geld zumeist in Deckenerneuerungen oder kleine Erhaltungsmaßnahmen und nutzten Synergieeffekte, z. B. wenn bereits Kanalbauarbeiten eingeplant waren. Für die gezielte Beseitigung von Unfallhäufungsstellen wurde jedoch nur verhältnismäßig wenig getan und wenig Geld ausgegeben. Zudem wurden insbesondere in Lübeck die begrenzten Haushaltsmittel in nachrangige Maßnahmen investiert (z. B. Maßnahme Koberg) und Emp-

¹ Vgl. Bemerkungen 2017 des LRH, Nr. 26 und Bemerkungen 2018 des LRH, Nr. 30.

fehlungen aus Fachgutachten nicht umgesetzt (z. B. Maßnahme Lindenplatz).

Die **Stadt Lübeck** bestätigt, dass die Ursprungsplanung zum Umbau des Lindenplatzes aus Haushaltsgründen nicht umgesetzt werden konnte. Die durchgeführten Teilmaßnahmen hätten die Verkehrssicherheit nicht ausreichend verbessern können. Die Anzahl der Unfälle habe sich nicht wesentlich verändert, die Anzahl der schweren Unfälle mit Radfahrern habe abgenommen.

11.6 Verkehrsüberwachung erhöht die Verkehrssicherheit

Ziel der Verkehrsüberwachung durch die Landespolizei ist, die Verkehrsteilnehmer durch Hinweis bzw. Ahndung von Verstößen zu einem verkehrssicheren Verhalten zu bewegen. Dies ist ein Beitrag zur Erhöhung der Verkehrssicherheit. Gegenstand der Überwachung ist die Einhaltung der Höchstgeschwindigkeit, der Gurtpflicht sowie der Sicherheitsabstände. Die Einhaltung des Handyverbots wird überwacht, das Fahren unter Alkohol/Drogen soll verhindert und Rotlichtverstöße sollen geahndet werden.

Eine der folgenschwersten Unfallursachen auf Schleswig-Holsteins Innerortsstraßen ist eine überhöhte Geschwindigkeit. Diese führt oftmals zu Unfällen mit Schwerverletzten oder sogar Verkehrstoten. Geschwindigkeitskontrollen gehören deshalb zu den wichtigsten Mitteln der Verkehrsüberwachung und tragen damit erheblich zur Erhöhung der Verkehrssicherheit bei. Wichtig ist neben der Verkehrsüberwachung auch ein Zusammenspiel von präventiven, baulichen und betrieblichen Maßnahmen sowie Aufklärungsarbeit.

Zuständig für die Geschwindigkeitsüberwachung sind die Landespolizei sowie die Kreise und kreisfreien Städte. Im Rahmen der Prüfung hat sich herausgestellt, dass jede Kommune - soweit zuständig - die Geschwindigkeitsüberwachung mit unterschiedlichem Nachdruck verfolgt. Große Unterschiede gibt es bei der personellen Ausstattung und bei den erzielten Einnahmen. Gut ausgestattet sind Kiel, Lübeck und Norderstedt. Die Situation in Neumünster kann im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten noch deutlich verbessert werden.

Die kreisfreien Städte erzielen durch die Geschwindigkeitsüberwachung jährlich hohe Einnahmen, beispielsweise zwischen 300 Tausend € (2016) in Neumünster und 2,8 Mio. € in Kiel (Durchschnittswert im Prüfungszeitraum). Sie versuchen, mithilfe von mobilen und stationären Geschwindigkeitsüberwachungsanlagen die Verkehrsteilnehmer zur Einhaltung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit zu bewegen. Stationäre Geräte werden

an Unfallhäufungsstellen installiert und zeigen schnell ihre Wirkung: Die gefahrenen Geschwindigkeiten reduzieren sich erheblich, die Verkehrssicherheit nimmt zu.

11.7 Verkehrsreduzierung durch alternative Angebote

Die weitere Zunahme des Verkehrs¹ in Städten führt dazu, dass sich die Belastung der Menschen durch Lärm und Schadstoffe erhöht. Viele Städte haben sich in ihren Verkehrsentwicklungsplänen und Mobilitätskonzepten bereits für einen Rückgang des Pkw-Anteils und für eine Verlagerung auf den Mobilitätsverbund - ÖPNV, Fußgänger- und Radverkehr - ausgesprochen.

Alle geprüften Städte verfügen über alternative Angebote, die jedoch sehr unterschiedlich zielstrebig verfolgt werden. In Flensburg oder auch Norderstedt gibt es sehr vielfältige und innovative Ideen, die sich fast alle in ein Gesamtkonzept „Förderung des Radverkehrs“ einordnen. So werden hier z. B. das Veloroutennetz ausgebaut, Fahrradstraßen und Fahrradabstellanlagen eingerichtet, Lastenfahrräder für Gewerbetreibende in der Innenstadt zum Verleih angeboten, das Pendlerportal und die Mitfahrzentrale auch durch die eigene Verwaltung gefördert oder Parkplätze im Innenstadtbereich aktiv reduziert. In Kiel, Lübeck, Flensburg und Norderstedt wird Car-Sharing angeboten. Heide oder Schleswig, aber auch Lübeck stehen mit ihren Ansätzen noch ganz weit am Anfang.

11.8 Förderung der Barrierefreiheit im Verkehrsraum

Das Behindertengleichstellungsgesetz und die UN-Behindertenrechtskonvention verlangen, den Verkehrsraum inklusiv zu gestalten, damit er möglichst den Bedürfnissen aller Verkehrsteilnehmer genügt. Daher sind bei Planung und Bau von neuen Verkehrsanlagen auch die Belange von mobilitätseingeschränkten Menschen zu berücksichtigen. Hierzu zählen die Umrüstung von Bushaltestellen und der Bau von barrierefreien Fußgängerquerungen. Im Rahmen der Prüfung sind große Unterschiede, einerseits bei der Konzepterstellung zur Umrüstung aller Bushaltestellen und andererseits bei der tatsächlichen Ausführung der einzelnen Maßnahmen vor Ort deutlich geworden. Alle geprüften Städte haben bereits barrierefrei ausgebaute Bushaltestellen. Allerdings wird die Herstellung der Barrierefreiheit in den Kommunen mit unterschiedlich starkem Nachdruck verfolgt. Zielstrebig rüsten Kiel und Eckernförde ihre Bushaltestellen barrierefrei um, Lübeck, Neumünster und Heide haben dagegen an dieser

¹ Nach den Veröffentlichungen des Umweltbundesamtes ist die Fahrleistung aller Kraftfahrzeuge im Straßenverkehr in Deutschland von 1991 bis 2018 um ca. 31 % gestiegen. Die Fahrleistung des Personenverkehrs nahm in diesem Zeitraum um 28,5 % zu, die des Güterverkehrs um fast 67 %. Veröffentlichung vom 14.02.2020.

Stelle Nachholbedarf. Bei der Umsetzung von barrierefreien Fußgängerquerungen haben mit Ausnahme von Kiel und Norderstedt alle geprüften Kommunen Nachholbedarf.

11.9 Oft unzureichend: die Qualität der geprüften Baumaßnahmen

Der LRH prüfte in örtlichen Erhebungen stichpunktartig 15 Baumaßnahmen aus 2013 bis 2017 nach Aktenlage, bei denen die Städte nach eigener Angabe bauliche oder hilfsweise verkehrsrechtliche Maßnahmen zur Geschwindigkeitsreduzierung und Erhöhung der Verkehrssicherheit umgesetzt haben. Bei den Maßnahmen wurden fachliche Fehler in einer Größenordnung vorgefunden, die besorgniserregend war. Die Fehler waren vielfältig: Versäumnisse im Vergaberecht, nicht optimal oder sogar fachlich falsch gewählte Entwurfslösungen und vor allem mangelnde Überwachung während der Bauausführung wurden festgestellt. Die Prüfung zeigte, dass die Kommunen zwar viele Nachweise und Kontrollen von den Baufirmen einforderten. Sie überprüften jedoch nicht, ob die vorgelegten Nachweise vollständig waren und die geforderten Grenzwerte auch eingehalten wurden. Es ist davon auszugehen, dass die Maßnahmen nicht in der notwendigen Qualität erstellt wurden und umso eher Mängel auftreten werden. In der Vergangenheit mahnte der LRH bereits mehrfach an, dass die Arbeit der städtischen Bauämter verbessert werden muss. Umgesetzt wurde das nicht. Alle Kommunen sind dringend aufgefordert, die Qualität ihrer Entwurfs- und Vergabeunterlagen zu verbessern und Maßnahmen zur Qualitätssicherung einzuführen.

Nicht zuletzt müssen Verwaltung und Politik in den geprüften Städten die erforderlichen Personalbedarfe für den Tiefbaubereich und die Verkehrsbehörden gründlich ermitteln und ggf. anpassen, damit eine angemessene Bearbeitung aller anfallenden Aufgaben möglich ist.

12. Ausblick

Der Schleswig-Holsteinische Landtag hat am 30.10.2020 das Gesetz zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs beschlossen. § 5 Finanzausgleichsgesetz sieht eine Evaluation für das Jahr 2024 vor.

Diese Evaluation wird schwieriger sein als es nach dem Wortlaut den Anschein hat. Denn weder den Urteilen des Verfassungsgerichts vom Januar 2017 noch dem im Jahr 2019 erstellten finanzwissenschaftlichen Gutachten ist unmittelbar eine Blaupause für einen bedarfsgerechten Finanzausgleich zu entnehmen. Dies lassen auch die kritischen Stellungnahmen der kommunalen Landesverbände im Gesetzgebungsverfahren erkennen.

Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die Auswirkungen der Corona-Pandemie stehen Land und Kommunen vor einer erneuten langwierigen Diskussion. Um zum Evaluationstermin ein Auswertungsergebnis mit Handlungsempfehlungen vorlegen zu können, sollte zeitnah mit den erforderlichen Vorarbeiten begonnen werden.

Es wird empfohlen, sich im Beirat für den kommunalen Finanzausgleich darauf zu verständigen,

- ob für die Evaluation eine externe Begleitung erforderlich ist,**
- wie die Verteilungs-Symmetrie zwischen Land und Kommunen transparent darzustellen ist,**
- in welchem Umfang Zinsausgaben als Bedarf anerkannt werden sollten und**
- ob vertikaler und horizontaler Finanzausgleich zu dynamisieren sind.**

12.1 Zur Historie

Mit dem Gesetz zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs¹ (2014) sowie dem Gesetz zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs² (2020) wurde das Finanzausgleichsgesetz (FAG) in wichtigen Punkten fortentwickelt. Während das erstgenannte Gesetz Anfang 2017 vom Landesverfassungsgericht in Teilen für verfassungswidrig erklärt wurde³, waren die Beratungen zum „Weiterentwick-

¹ Gesetz zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs vom 10.12.2014, GVOBl. Schl.-H. S. 473.

² Gesetz zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs vom 12.11.2020, GVOBl. Schl.-H. S. 808.

³ Urteile LVerfG 4/15 und LVerfG 5/15 vom 27.01.2017.

lungsgesetz“ im Jahr 2020 bereits erheblich von den politischen Reaktionen auf die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie überlagert.

Zwar konnte im Stabilitätspakt zwischen dem Land und seinen Kommunen über den gemeinsamen Weg durch die Corona-Pandemie vom 16.09.2020¹ auch für den Finanzausgleich eine Lösung zum 01.01.2021 gefunden werden. In der mündlichen Anhörung zum Gesetzentwurf im Innen- und Rechtsausschuss und im Finanzausschuss am 30.09.2020 haben die Vertreter der kommunalen Landesverbände allerdings deutlich gemacht, dass der kommunale Finanzausgleich auch in den kommenden Jahren auf der Agenda stehen werde. Denn weder seien die finanziellen Verwerfungen aufgrund der Corona-Pandemie berücksichtigt, noch könnten diverse Einzelfragen als abschließend geklärt angesehen werden.

Sowohl § 5 FAG als auch Abschnitt VI des Stabilitätspakts sehen eine Evaluation im Jahr 2024 vor. Damit die Evaluation zu einem 2024 umsetzbaren Ergebnis führt, müssen die Vorarbeiten frühzeitig eingeleitet werden. Anderenfalls ist angesichts der bisherigen Erfahrungen mit Fortentwicklungen des FAG zu befürchten, dass im Jahr 2024 kein Evaluationsergebnis vorliegen wird.

12.2 Die vorzunehmende Zeitplanung

Die eigentlichen Gesetzgebungsverfahren, die allein ab der Fertigstellung des Referentenentwurfs bis zum Inkrafttreten einen Zeitbedarf von 15 Monaten ausgelöst haben, sind bei den o. g. beiden Gesetzen aus guten Gründen umfangreich vorbereitet worden. Maßgeblich für den erforderlichen zeitlichen Vorlauf ist dabei insbesondere, ob - wie in beiden o. g. Fällen erfolgt - eine externe gutachterliche Unterstützung für notwendig erachtet wird. Doch auch, wenn Änderungen ausschließlich durch die Verwaltung vorbereitet werden sollten, ist mit Blick auf den Beirat für den kommunalen Finanzausgleich (§ 29 FAG) deren intensive (Vor-)Erörterung zwischen dem Land und den kommunalen Landesverbänden vorgezeichnet.

Darüber hinaus könnte es aufgrund der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung zum kommunalen Finanzausgleich zweckmäßig sein, ein 2-stufiges Verfahren in Erwägung zu ziehen. In der ersten Phase hätte der Gesetzgeber darüber zu entscheiden, an welchen Stellen des vertikalen und/oder horizontalen Finanzausgleichs und aus welchen Gründen er Änderungen des FAG für erforderlich hält. Erst in der zweiten Phase ginge

¹ Umdruck 19/4712.

es dann um die konkrete Ausgestaltung des Finanzausgleichs an den vom Gesetzgeber vorgegebenen Stellen.

Die bisherigen Erfahrungen und die verfassungsrechtlichen Vorgaben machen deutlich, dass die Evaluation nach § 5 FAG weder rechtlich noch inhaltlich eine Frage von Monaten ist, sondern eine von Jahren. Gemessen an den Abläufen der beiden o. g. Gesetzgebungsverfahren ist deshalb zeitnah zu erörtern und festzulegen, wie der Zeitplan für die neuerliche FAG-Änderung aussehen soll. Hierfür wiederum ist zuvor zu entscheiden, ob ein ein- oder zweistufiges Gesetzgebungsverfahren vorzugswürdig ist und ob und wenn ja zu welchen Fragestellungen ggf. externe Expertise einzuholen ist.

Nach den Erfahrungen lässt sich der Zeitbedarf im Falle einer erneuten Gutachtenvergabe grob wie folgt schätzen:

- | | |
|---|------------|
| • Diskussionsbeginn; „Erfordernis Gutachten?“ | 4 Monate |
| • Formulierung Gutachtauftrag | 2 Monate |
| • Vergabeverfahren | 3 Monate |
| • Gutachtenerstellung | 9 Monate |
| • Auswertung Gutachten | 6 Monate |
| • Erstellung Referentenentwurf | 3 Monate |
| • Gesetzgebungsverfahren ab Referentenentwurf | 15 Monate. |

Erfolgen die skizzierten Weichenstellungen nicht rechtzeitig, ist zu befürchten, dass - wie die Formulierung „*Evaluation im Jahr 2024*“ suggeriert - jedenfalls zum Jahr 2025 kein überarbeitetes Finanzausgleichsgesetz in Kraft treten wird.

12.3 Grundlegende Fragen, die es (immer noch) zu klären gilt

Ein kommunaler Finanzausgleich ist ein komplexes System. Zu seiner finanzwissenschaftlich wie rechtlich sachgerechten Ausgestaltung gibt es Fachbücher, Gutachten und verfassungsrechtliche Rechtsprechung in allen Bundesländern. Die Grundstrukturen eines kommunalen Finanzausgleichs können somit als geklärt angesehen werden. Im Ergebnis geht es um aufgaben- bzw. bedarfsgerechte Geldzahlungen an die Kommunen, damit diese ihre Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen können. Aufgrund des verfassungsrechtlichen Symmetriegebots stehen die Kommunalfinanzen dabei in einer engen Wechselwirkung zu den Landesfinanzen.

Deutlich schwieriger als sich über die Grundstrukturen eines kommunalen Finanzausgleichs zu einigen ist es dagegen, die in Fachbüchern, Gutachten und Urteilen zu findenden Begrifflichkeiten in mathematische Formeln und schließlich Zahlen zu überführen. Genau dies muss aber mit dem FAG ge-

lingen. Denn ein Finanzausgleich hat die konkrete Aufgabe, die Beteiligung der Kommunen an den im Land aufkommenden Einnahmen zu quantifizieren (Verbundquote) sowie schließlich gemeinschaftlich Geldbeträge zu errechnen und sie an die einzelnen Kommune auszuzahlen (Schlüsselzuweisungen).

12.3.1 **Wie dokumentiert man einen substanziellen Ebenenvergleich?**

Zu der Kernfrage des vertikalen Finanzausgleichs, d. h. den Abgleich der Finanzsituation des Landes mit derjenigen der Kommunen, hat das Landesverfassungsgericht Folgendes ausgeführt¹:

„Aus dem Symmetriegebot folgt, dass vom Gesetzgeber zu fordern - und entsprechend vom Landesverfassungsgericht zu prüfen - ist, dass er sich im Zuge der Normierung des kommunalen Finanzausgleichs die Finanzausstattung sowohl der Landesebene als auch der kommunalen Ebene vor Augen hält und diese mit dem Ziel einer verteilungsgerechten Abwägungsentscheidung einander gegenüberstellt. Gefordert ist damit ein substantieller Ebenenvergleich. Ein solcher Ebenenvergleich erfordert zumindest, dass

- *die Finanzkraft von Kommunen und Land,*
- *der Finanzbedarf von Kommunen und Land und*
- *die sich aus der gegebenenfalls bestehenden Differenz ergebende Finanzentwicklung der kommunalen Ebene und der Landesebene für alle an dem Finanzverbund Beteiligten nachvollziehbar unter Beachtung der Gleichrangigkeit der Aufgaben von Land und Kommunen fachkundig analysiert, bewertet, gewichtet und zueinander in Beziehung gesetzt werden.“*

„In der Durchführung dieses Ebenenvergleiches kommt dem Gesetzgeber ein weiter methodischer Gestaltungsspielraum zu.“²

Im Ergebnis hat das Landesverfassungsgericht festgestellt, dass der Gesetzgeber diesen Vorgaben in seinem Gesetzgebungsverfahren zum FAG 2015 trotz des ihm zugebilligten Gestaltungsspielraums nicht hinreichend Rechnung getragen hat.

Demzufolge war es eine Hauptaufgabe des beim Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo) eingeholten Gutachtens, die „Symmetriefrage“ auf Basis eines belastbaren Ebenenvergleichs zu beantworten. Neben einer Darstellung der Systematik und der Aussa-

¹ Rn. 99 des Urteils LVerfG 4/15.

² Rn. 101 des Urteils LVerfG 4/15.

gekraft der für die Beurteilung empfohlenen Kennzahl führt das Gutachten des Forschungsinstituts im Kern Folgendes aus: ¹

„Zentrale Größe für die Überprüfung der Verteilungssymmetrie ist der von Junkernheinrich et al. (2012) etablierte Symmetriekoeffizient, der bereits in einer ganzen Reihe von Studien zur Begutachtung kommunaler Finanzungleiche zur Anwendung gekommen ist ...“

Um den für die Gesetzgebung relevanten Wert des Symmetriekoeffizienten konkret berechnen zu können, ermittelten die Gutachter in weiten Teilen ihres Gutachtens anhand eines neuen bedarfsorientierten Modellansatzes die erforderlichen Einnahme- und Bedarfswerte sowohl des Landes als auch der Kommunen. Das diesbezügliche Kern-Ergebnis der Gutachter lautet schließlich wie folgt: ²

„Der bedarfsorientierte Symmetriekoeffizient (SK) von 0,9577 zeigt eine Ungleichverteilung zulasten der kommunalen Ebene. Eine Anhebung des SK auf 1, um perfekte Verteilungssymmetrie zu gewährleisten, erfordert ceteris paribus eine entsprechende Anhebung des Verbundsatzes von 17,83 % auf 19,78 %.“

In der Gesetzesbegründung wurde das Gutachterergebnis mit einer verbalen Argumentation modifiziert. So wurde z. B. ausgeführt, dass die Berücksichtigung der Zinslasten von Land und Kommunen zu einem Symmetriekoeffizienten von 0,9974³ führe. Unter Beachtung weiterer Komponenten steige der Symmetriekoeffizient sogar zu Gunsten des Landes auf 1,0538.⁶³

Als Schlussfolgerung wurde schließlich das „Verhandlungsergebnis“⁴ zwischen dem Land und den kommunalen Landesverbänden vom September 2019 beschrieben und dieses dementsprechend mit den einzelnen Gesetzesänderungen umgesetzt.

Nach Auffassung des LRH hat diese Vorgehensweise einen gravierenden Nachteil. Das Ergebnis kann nicht anhand konkreter Zahlen nachvollzogen werden. Ihm fehlt es an Transparenz.

Mit Blick auf die in Tz 12.3 aufgezeigte quantitative Zielsetzung des FAG empfiehlt der LRH, für die anstehende Evaluation möglichst eine konkrete (Rechen-)Methodik bzw. einen Algorithmus für die transparente Darlegung

¹ Landtagsdrucksache. 19/2119, Anlage 4, S. 191.

² Landtagsdrucksache. 19/2119, Anlage 4, S. 200.

³ Landtagsdrucksache. 19/2119, S. 114 - 116

⁴ Wortwahl von Herrn Prof. Dr. Schiller, Universität Greifswald, in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf; LT-Umdruck. 19/4370, S. 2.

der Symmetrie zu entwickeln und gesetzlich festzulegen. Die schwierige Entscheidung darüber, welche konkreten Daten und aus welchen Quellen in die Formel Eingang finden sollen, ist damit noch nicht getroffen. Dies gilt vor allem auch für die Zinsausgaben bei Land und Kommunen, die offensichtlich - in welchem Umfang auch immer - Berücksichtigung gefunden haben.

12.3.2 Meinungsverschiedenheiten bei Zinsausgaben

Bis zuletzt ist strittig geblieben, ob auch Zinsausgaben aus Kreditverpflichtungen finanzausgleichsbedürftige Bedarfe darstellen oder nicht. Neben entsprechenden Erörterungen im Beirat für den kommunalen Finanzausgleich wurde diese Frage auch noch einmal in der mündlichen Anhörung zum Gesetzentwurf am 30.09.2020 im Innen- und Rechts- und im Finanzausschuss¹ angesprochen. Angesichts der über Jahrzehnte eingetretenen sehr unterschiedlichen Höhe der Pro-Kopf-Verschuldung sowohl im Vergleich Land zur Gesamtheit der Kommunen als auch der Kommunen bzw. Kommunalgruppen untereinander, ist die Beantwortung dieser Frage von erheblicher finanzieller Relevanz. Dies gilt sowohl für den vertikalen als auch für den horizontalen Finanzausgleich.

Da, wie die befragten Gutachter in der mündlichen Anhörung noch einmal ausführten, es hierzu keine einhellige Meinung der Finanzwissenschaften gibt, muss letztlich der Gesetzgeber entscheiden. Er hat dabei darzulegen, welcher der Argumentationsketten er sich anschließt, und zu dokumentieren, aus welchen Gründen er dies tut. Mit Blick auf die erheblichen finanziellen Auswirkungen dieser Entscheidung kann dies nicht der gutachterlichen Empfehlung und/oder der vorbereitenden Verwaltung überlassen bleiben.

Auf die entsprechenden gegensätzlichen Argumentationslinien für und wider die Berücksichtigung der Zinsen als Bedarfe war das FiFo bereits in einem im Jahr 2016 für das Land erstellten Gutachten wie folgt eingegangen:²

„Die Zinsfrage bezieht sich auf die Berücksichtigung der Zinsen als Ausgaben bzw. Einnahmen in der Berechnung des Symmetriekoeffizienten. Bei einer annähernd symmetrischen Verteilung der Finanzmittel kann der Symmetriekoeffizient beispielsweise über 1 liegen, wenn die Zinsen nicht

¹ Niederschrift über die gemeinsame Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses sowie des Finanzausschusses am 30.10.2020, S. 30/31.

² Verteilungssymmetrie im vertikalen Teil des kommunalen Finanzausgleich Schleswig-Holsteins, Studie des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln 2016, S. 28, veröffentlicht auf der Homepage des Innenministeriums.

berücksichtigt werden, und unter 1, wenn sie berücksichtigt werden. Für die anschließende Bewertung ist dies von großer Bedeutung. [...]

Gegen ein „Rausrechnen“ der Zinsen spricht, dass die Kommunen und das Land Ausgaben für Zinsen tätigen. Diese müssen finanziert werden, sind also auch durch Einnahmen zu decken.

Boettcher und Holler (2011), Junkernheinrich et al. (2012), Goerl/Rauch/Thöne (2015) sowie die Gutachter vertreten jedoch die Ansicht, dass Zinsen nicht als Ausgabe oder Einnahme gewertet werden sollten. Zinsen sind Kosten, die für Bedarfe aus der Vergangenheit anfallen. Dies heißt, dass die klare zeitliche Unterscheidung im Symmetriekoeffizienten verwischt würde, wenn sie als Ausgabe oder Einnahme gewertet würden. Zudem würden die Kommunen und das Land für Entscheidungen aus vorherigen Perioden „die Zeche zahlen“. Bemühungen, Symmetrie herzustellen, würde der Anreiz fehlen. Hinzu kommt, dass das Land und die Kommunen unterschiedliche Möglichkeiten zur Kreditaufnahme haben. So konnten sich Länder vor der Schuldenbremse leichter Geld leihen als Kommunen (Boettcher und Holler 2011).“

Hinsichtlich der Berücksichtigung der Zinsausgaben in Symmetrie- und Verteilungsberechnungen bestehen somit einerseits systematische Bedenken. Andererseits bestehen Befürchtungen, auf diesem Wege **nachträglich** zur Finanzierung der „Unwirtschaftlichkeiten Dritter“ herangezogen zu werden - sei es des Landes oder auch hochverschuldeter Kommunen.

Aktuell spricht für die Einbeziehung der Zinsausgaben, dass sich das Land (wie auch der Bund) infolge der Corona-Pandemie erheblich verschuldet hat, um auf diesem Weg (auch) die Kommunen finanziell zu entlasten (z. B. Gewerbesteuer- und Einkommensteuernkompensation). Da die auf allen Ebenen wirkenden finanzwirtschaftlichen Corona-Auswirkungen gesamtgesellschaftlich zu tragen sein werden, werden sie in Symmetrie- und Verteilungsberechnungen auch zu berücksichtigen sein. Neben den direkten Mehrausgaben für die unmittelbare Bekämpfung der Pandemie wird dies wohl zumindest für die Zinsen aus den Notkrediten gelten müssen.

Angesichts der finanziellen Tragweite der Entscheidung zur Zinsfrage und der gegenläufigen finanzwissenschaftlichen Argumentationen wird es dem Landesgesetzgeber überlassen bleiben müssen, hier eine Entscheidung zu treffen. Mit Blick auf die Gründe für aber auch gegen eine Berücksichtigung der Zinsausgaben bei Symmetriebetrachtungen und Verteilungsentscheidungen erscheint es dem LRH schließlich vertretbar, die ggf. in die Symmetrieberechnungen einfließenden Zinsausgaben auch auf einen vom Gesetzgeber begründeten Prozentsatz der tatsächlichen Gesamt-Zinsausgaben zu beschränken. Durch einen solchen Schritt könnte die ggf.

auf Unwirtschaftlichkeiten o. Ä. beruhende Kreditverschuldung des Landes und der Kommunen pauschal aus den Verteilungsberechnungen ausgeschlossen werden.

12.3.3 Ist ein „atmendes System“ zielführend?

Die Diskussionen um den Symmetriekoeffizienten haben deutlich werden lassen, dass ein einmal erreichter Symmetrie-Zustand zwischen Land und Kommunen (Symmetriekoeffizient = 1) nach kurzer Zeit dazu neigt, sich von dem temporären Gleichgewicht (wieder) zu entfernen. Der Grund hierfür liegt in der dynamischen Entwicklung sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Aufgabenseite von Land und Kommunen. Diese Änderungen mögen zu Beginn eher marginal ausfallen, beziehen sich aber auf eine sehr große Bemessungsgrundlage, nämlich die wesentlichen Einnahmen des Landes (laut November-Steuerschätzung 2020 rund 10,7 Mrd. € 2021). Dies hat zur Folge, dass selbst kleinere Abweichungen beim Symmetriekoeffizienten rechnerisch einer Verschiebung von Millionenbeträgen an das Land oder aber die Kommunen bedürfen, soll wieder zur optimalen Symmetrie von 1 zurückgekehrt werden. In der finanzpolitischen Diskussion zwischen Land und Kommunen sind Millionenbeträge von erheblicher politischer Bedeutung.

Blickt man auf die teils disruptiven Entwicklungen der vergangenen 10 bis 15 Jahre - Finanz- und Wirtschaftskrise, langanhaltender Konjunkturaufschwung, Flüchtlingskrise, Kommunalunterstützungen des Bundes, Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen und zuletzt die Corona-Pandemie - spricht vieles dafür, den Finanzausgleich wenn möglich zu dynamisieren. Dies betrifft sowohl die vertikale Dimension (Verbundquote) als auch die horizontale (Höhe der Prozentsätze der Teilschlüsselmassen).

Dynamisieren meint, dass - ähnlich wie bei der Berechnung der „Steuerkraft“ der Gemeinden - im FAG sowohl die Verbundquote als auch die Prozentsätze der Teilschlüsselmassen jährlich neu berechnet werden. Im Falle der Verbundquote bedarf es hierfür einerseits der Festlegung eines Algorithmus wie des Symmetriekoeffizienten und andererseits der Bestimmung, welche Daten in die Berechnungsformel einfließen sollen. Bei Letzteren kann es sich um Daten handeln, die ohnehin in Statistiken vorgehalten werden, oder aber um die Fortschreibung einmalig gesondert ermittelter Daten (z. B. Bedarfe) auf Basis statistischer Indices. Ähnlich wie beim Bevölkerungszensus müssten solche Daten regelmäßig durch gutachterliche Verfahren aktualisiert werden. Auf diese Weise würde eine einmal gefundene Symmetrie bis zur nächsten umfassenden Fortentwicklung des Finanzausgleichs bestmöglich beibehalten. Jedenfalls würde ein

solches Verfahren den verfassungsrechtlichen Symmetrieanforderungen eher gerecht als eine über Jahre unveränderte Höhe des Verbundsatzes oder der Teilschlüsselmassen-Prozentsätze, wie dies in der Vergangenheit der Fall war.

In jedem Fall handelt es sich bei der Frage einer etwaigen Dynamisierung um eine Entscheidung von erheblichem Gewicht. Aus diesem Grund sollte sie nicht (mehr) wie bisher immanent durch eine - meist längerfristige - Festlegung der entsprechenden Prozentsätze im vorgelegten Gesetzentwurf entschieden, sondern dem Gesetzgeber konkret zur Entscheidung vorgelegt werden.

12.4 Fazit

Ein kommunaler Finanzausgleich ist ein hochkomplexes System, für dessen Ausgestaltung es weder juristisch noch finanzwissenschaftlich eine allgemeingültige Blaupause gibt. Solange wichtige Grundsatzfragen als ungelöst gelten müssen, ist eine Evaluation ein schwieriges und langwieriges Unterfangen. Denn der Maßstab, an dem die zwischenzeitlich eingetretene Entwicklung gemessen werden müsste, liegt noch gar nicht fest.

Als Grundlage für eine sachgerechte Vorgehensweise sind diejenigen wichtigen Grundsatzfragen zu bestimmen, die es nach Einschätzung des Landes und der Kommunen noch zu beantworten gilt. Ein Beispiel hierfür ist die „Zinsfrage“. Darüber hinaus bedarf es eines realistischen Zeitplans.

Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass sich die finanziellen Rahmenbedingungen von Land und Kommunen durch die Corona-Pandemie verschlechtern werden. Dies bedeutet auch, dass sich in den nächsten Jahren die Verteilungskämpfe verschärfen. Für die Zukunft gilt deshalb umso mehr, dass der Gesetzgeber seine Entscheidungen zum kommunalen Finanzausgleich sorgfältig vorbereiten und nachvollziehbar begründen muss, da die Kommunen etwaige strittige Änderungen möglicherweise nicht mehr „klaglos“ hinnehmen werden.

12.5 Stellungnahmen

Das **Innenministerium** geht in seiner Stellungnahme auf den vom LRH skizzierten inhaltlichen und zeitlichen Aufwand einer Evaluation ein. Auch wenn das für die Evaluation entscheidende Jahr 2024 noch weit entfernt erscheine, sei dem LRH zuzustimmen, dass die Vorarbeiten für die Evaluation frühzeitig eingeleitet werden müssten, um ein rechtzeitiges Ergebnis sicherzustellen. Die Ausführungen des LRH zum Zeitplan und zu den in-

haltlichen Weichenstellungen böten wertvolle Hinweise für die gemeinsame Arbeit von Land und kommunaler Familie.

Die **kommunalen Landesverbände** stimmen mit dem LRH überein, dass die Vorbereitungen für die Evaluation des kommunalen Finanzausgleichs zeitnah begonnen werden sollten, um ausreichend Zeit für einen konstruktiven Dialog und das notwendige Gesetzgebungsverfahren zu haben. Die kommunalen Landesverbände begrüßen ausdrücklich, dass sich der LRH auch in die anstehende Evaluation zum kommunalen Finanzausgleich inhaltlich einbringen werde.

Zur Frage des substanziellen Ebenenvergleichs führen die kommunalen Landesverbände aus, das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo) habe auf der Grundlage des aktuellen wissenschaftlichen Diskussionsstands für den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein den Symmetriekoeffizienten errechnet, unstrittig eine Asymmetrie in der Finanzverteilung zu Lasten der kommunalen Ebene festgestellt und eine signifikante Anhebung des Verbundsatzes vorgeschlagen. Im Vorblatt zum Gesetzentwurf der Landesregierung werde dagegen die These aufgestellt, dass die vom Landesverfassungsgericht geforderte gerechte und gleichmäßige Verteilung der im Land insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel auf die kommunale Ebene einerseits und die Landesebene andererseits bereits gegeben sei. In der Allgemeinen Begründung zum Gesetzentwurf werde dann offenbar der Versuch unternommen, diese These durch Hilfsrechnungen zu untermauern, die weder durch das Gutachten gestützt werden noch in bisherigen Gesprächen des Landes mit den kommunalen Landesverbänden eine Rolle gespielt hätten. Die Auffassung des LRH, dass dieses Ergebnis nicht anhand konkreter Zahlen nachvollzogen werden könne und es ihm an Transparenz fehle, werde uneingeschränkt geteilt.

Die gemeinsame Erörterung und Festlegung einer konkreten, nachvollziehbaren und transparenten Rechenmethodik sei aus Sicht der kommunalen Landesverbände schon aus Akzeptanzgründen unerlässlich.

Die Einschätzung des LRH, die Frage der Einbeziehung von Zinslasten in die Berechnungen der Verteilungssymmetrie sei noch offen, werde dagegen nicht geteilt. Das FiFo habe sich bereits in einem Gutachten, das 2016 im Auftrag des schleswig-holsteinischen Finanzministeriums erstellt wurde, gegen die Einbeziehung von Zinsen ausgesprochen. Auch in dem jüngsten FiFo-Gutachten würden zwar die Argumente für und gegen eine Einbeziehung von Zinslasten abgewogen. Allerdings hätten sich die Gutachter am Ende aus nachvollziehbaren Gründen gegen die Einbeziehung von Zinslasten ausgesprochen. Da das Gutachten unmittelbar Bestandteil des Gesetzentwurfs sei, müsse dies vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Systemgerechtigkeit auch für die Evaluation gelten.

Auch die Argumentation des LRH, dass sich das Land infolge der Corona-Pandemie erheblich verschuldet habe, um auf diesem Weg auch die Kommunen finanziell zu entlasten, überzeuge nicht. Diese Argumentation übersehe zum einen, dass der insgesamt hohe Schuldenstand des Landes das Ergebnis der Finanzpolitik der letzten Jahrzehnte sei - mit der sich auch der LRH regelmäßig kritisch auseinandersetze - und besondere Effekte wie beispielsweise die Lasten aus der HSH-Nordbank ebenfalls einbeziehe. Vor allem aber verkenne die Argumentation die verfassungsrechtliche Verantwortlichkeit des Landes für die finanzielle Mindestausstattung der Kommunen (Art. 54 Abs. 1 der Landesverfassung). Entgegen der kommunalen Erwartung werde die Frage der finanziellen Mindestausstattung quasi als Untergrenze der kommunalen Finanzausstattung, auf die ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestehe und die losgelöst von der Leistungsfähigkeit des Landes zu sehen sei, gesetzlich eben nicht geregelt. Die vom LRH angesprochenen Hilfen des Landes zur Unterstützung der kommunalen Ebene seien deshalb im Lichte des Anspruchs auf eine finanzielle Mindestausstattung zu sehen.

Ob das vom LRH angesprochene „atmende System“ einer jährlichen Dynamisierung der maßgeblichen Stellschrauben im Finanzausgleich möglicherweise umsetzbar wäre, müsse geprüft und in den Fachgremien, insbesondere im Finanzausgleichsbeirat, gemeinsam erörtert und bewertet werden.

Nach Auffassung des **LRH** bedarf es zur Frage der Berücksichtigung der Zinsausgaben bei der Symmetriebetrachtung aufgrund der unterschiedlichen wissenschaftlichen Meinungen und der aus der Entscheidung resultierenden erheblichen finanziellen Auswirkungen entweder auf das Land oder auf die Kommunen einer eindeutigen und nachvollziehbaren Abwägung des Gesetzgebers.

Eine derart konkrete Entscheidung zur Zinsfrage ist dem Gesetzentwurf zur letzten Änderung des FAG nicht zu entnehmen.

Die Beweggründe für die schnelle staatliche Unterstützung der Kommunen in der Corona-Pandemie mögen unterschiedlich sein. Dass bei den erheblichen kreditfinanzierten Steuerausfall-Erstattungen durch Bund und Land die den Kommunen zustehende Mindestfinanzausstattung eine besondere Rolle gespielt haben sollte, darf jedoch bezweifelt werden. Zwar hat beispielsweise das Bundesverwaltungsgericht¹ den verfassungsrechtlichen Anspruch auf die Mindestfinanzausstattung sehr gut hergeleitet und beschrieben, jedoch hat das FiFo-Gutachten dem schleswig-holsteinischen Gesetzgeber - trotz entsprechender Beauftragung - keinen Rechenweg

¹ BVerwG, Urteil vom 31.01.2013 - 8 C 1.12

aufzeigen können, wie die Mindestfinanzausstattung geschätzt werden könnte.¹ Ohne eine solche konkrete Beurteilungsgrundlage ist es dem Gesetzgeber kaum möglich, seine Maßnahmen hieran auszurichten. Auch die eingetretene Überkompensation im Jahr 2020 spricht dafür, dass es eher das Ziel war, die relativ gute Lage vor der Pandemie auf der kommunalen Ebene weitest möglich zu erhalten, um keine vermeidbaren Friktionen auszulösen.

Kiel, 16. März 2021

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Dr. Gaby Schäfer

Bernt Wollesen²

Dr. Ulrich Eggeling

Christian Albrecht

Erhard Wollny

¹ Landtagsdrucksache. 19/2119, Anlage 4, S. 202 ff.

² Herr Wollesen war zur Zeit der Beschlussfassung verhindert.