



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 Verordnungsblatt 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.