



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](http://www.lrh.schleswig-holstein.de)

### Druck:

Firma  
Schmidt & Klaunig  
Ringstraße 19  
24114 Kiel

# Inhaltsverzeichnis

	<b>Seite</b>
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

	<b>Seite</b>
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 <sub>2</sub> -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

	<b>Seite</b>
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

#### 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 substantziellen 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 Ergebnismrücklage<sup>1</sup>. 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 tragen<sup>2</sup>.

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 Einzahlungsquellen auszuschöpfen.

Bad Schwartau hatte sich zwar konsolidiert, aber das Ziel verfehlt. Langjähriges Sparen beim Personal machte sich bemerkbar. Auf der einen Seite funktionierte noch das laufende Geschäft der Verwaltung. Auf der anderen 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 reduziert 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.

---

<sup>1</sup> § 26 Abs. 5 GemHVO-Doppik.

<sup>2</sup> 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.

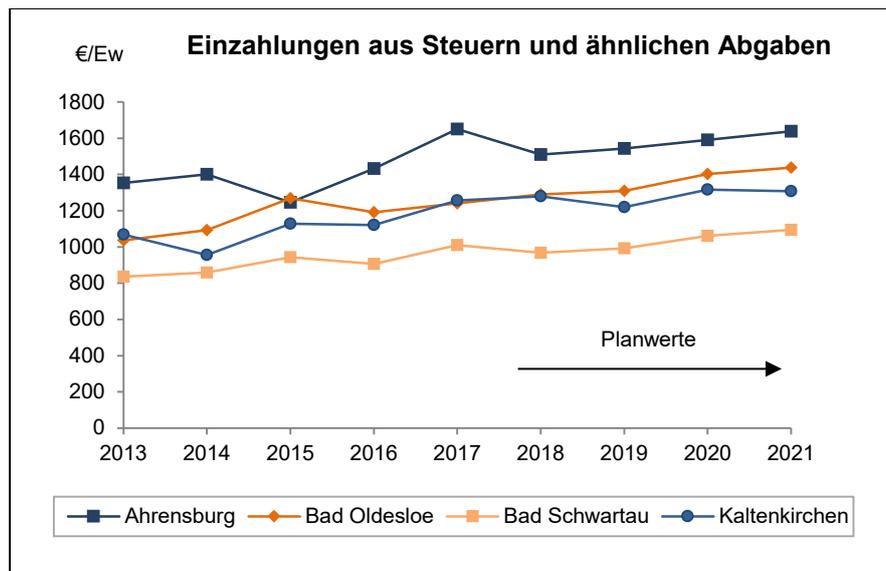


Abbildung 7: Einzahlungen aus Steuern und ähnlichen Abgaben

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:

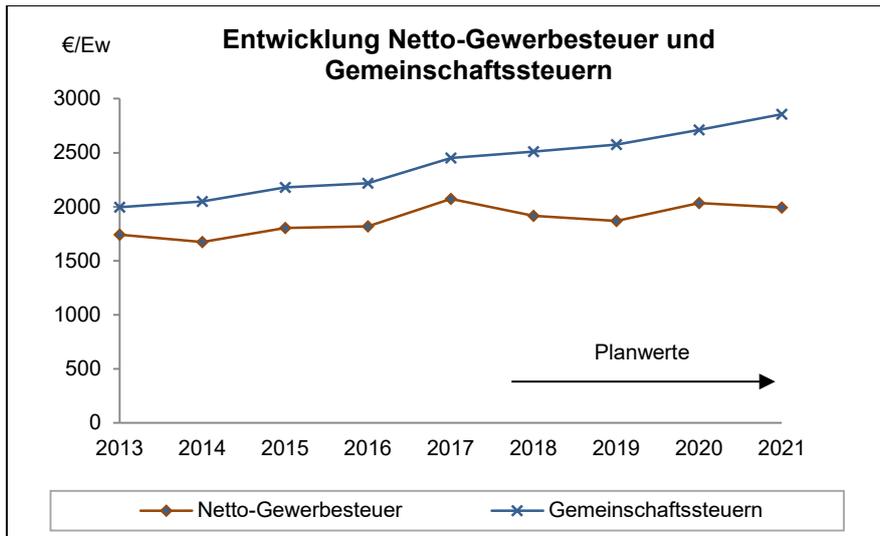


Abbildung 8: Entwicklung Netto-Gewerbesteuer und Gemeinschaftssteuern  
Quelle: LRH

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:

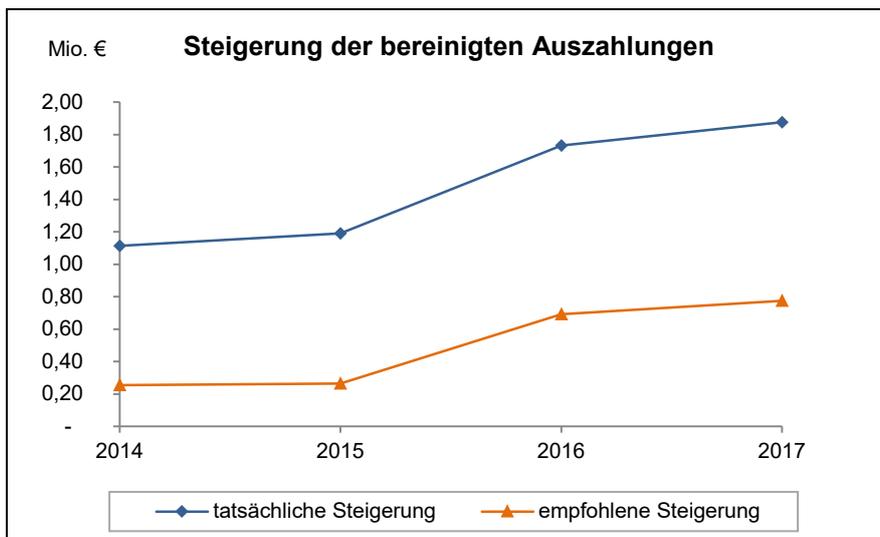


Abbildung 9: Steigerung der bereinigten Auszahlungen  
Quelle: LRH

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:

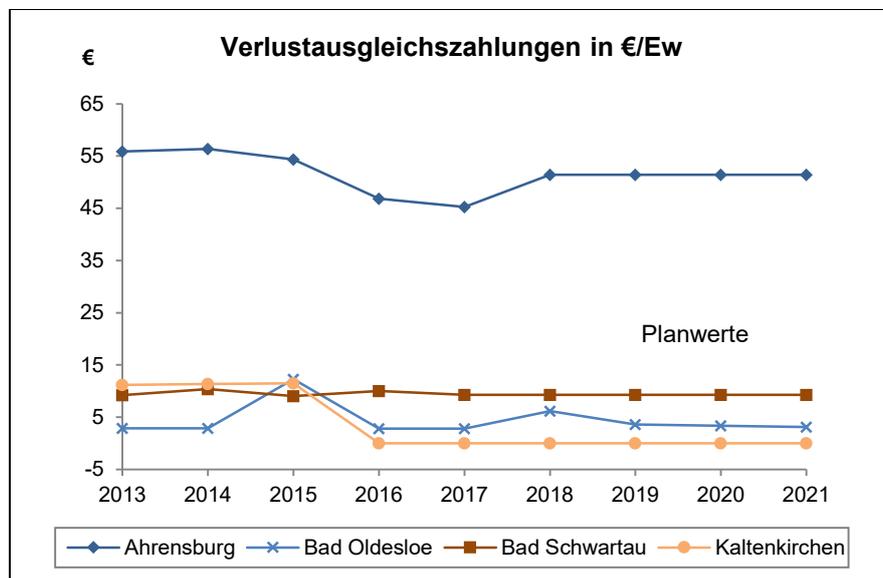


Abbildung 10: Verlustausgleichszahlungen

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.<sup>1</sup> 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.

<sup>1</sup> § 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.<sup>1</sup>

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.

---

<sup>1</sup> § 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	<b>133</b>

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	<b>4,60</b>

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	<b>23,42</b>

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
<b>Durchschnitt</b>	<b>12,769</b>	<b>96.122</b>	<b>133</b>	<b>54,522</b>	<b>277,464</b>

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.<sup>1</sup> Vorrangig sind beispielsweise Termin- und Festgelder einzusetzen, haben kommunalwirtschaftliche Unternehmen vorzeitig Überschüsse abzuliefern oder sind Handvorschüsse und Kassen<sup>2</sup> abzurechnen. Der Bürgermeister kann eine haushaltswirtschaftliche Sperre verhängen.<sup>3</sup> 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.

---

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

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

<sup>3</sup> § 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. €<sup>1</sup>. Dem stand ein Investitionsstau von 126 Mrd. € gegenüber<sup>2</sup>.

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.

<sup>1</sup> [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2018/04/PD18\\_120\\_71137.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2018/04/PD18_120_71137.html)

<sup>2</sup> <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.

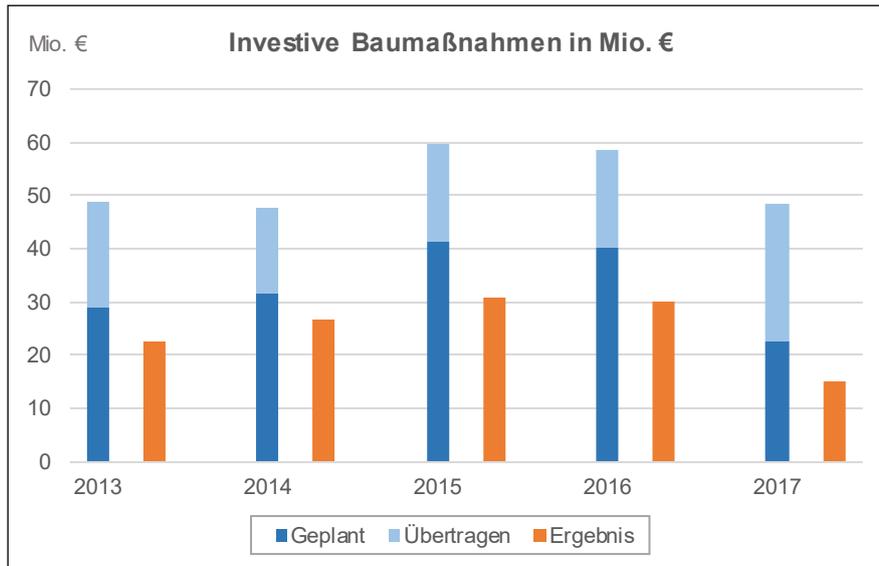


Abbildung 11: Investive Baumaßnahmen in Mio. €  
Quelle: LRH

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:

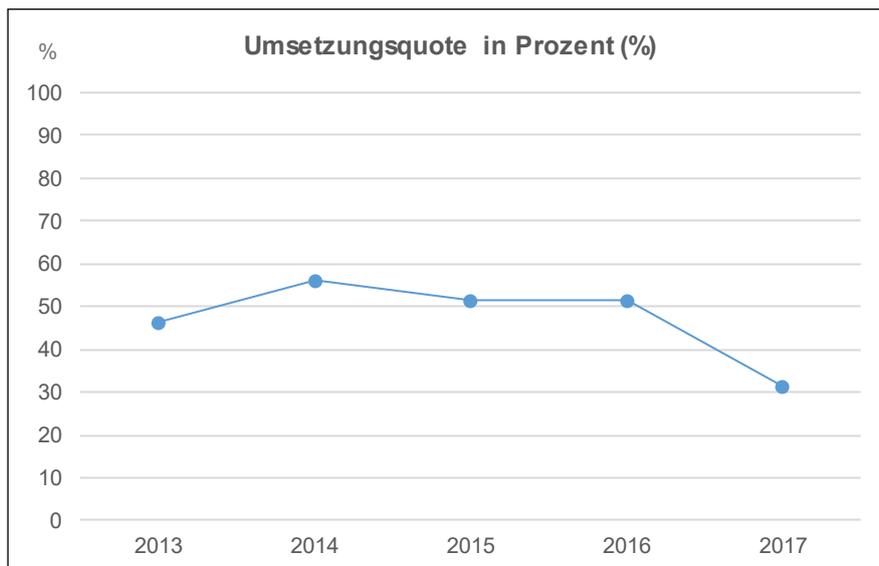


Abbildung 12: Umsetzungsquote in Prozent  
Quelle: LRH

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

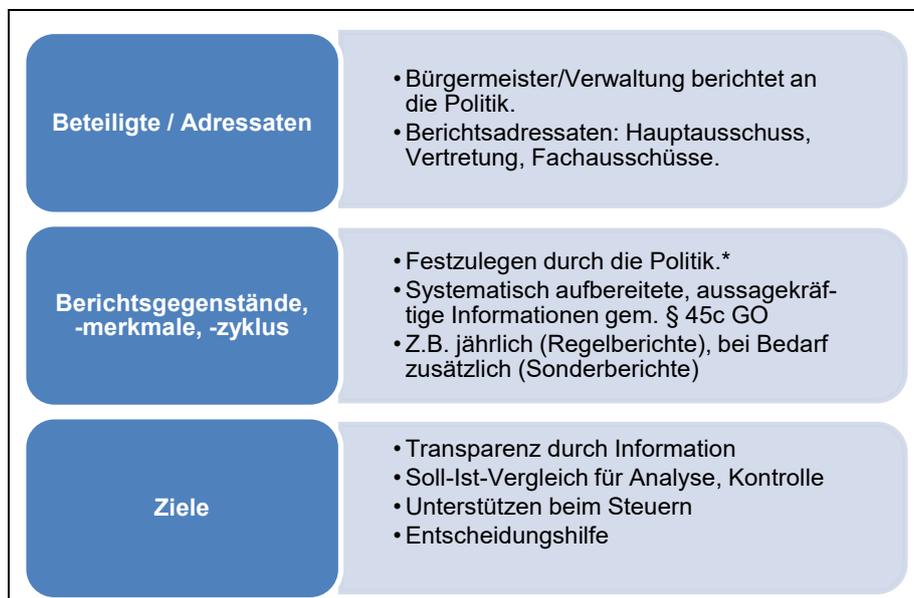


Abbildung 13: Berichtswesen

\* § 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.“<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 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.“*<sup>1</sup>

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.

---

<sup>1</sup> 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.“<sup>1</sup>*

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

---

<sup>1</sup> 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.<sup>1</sup>

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.

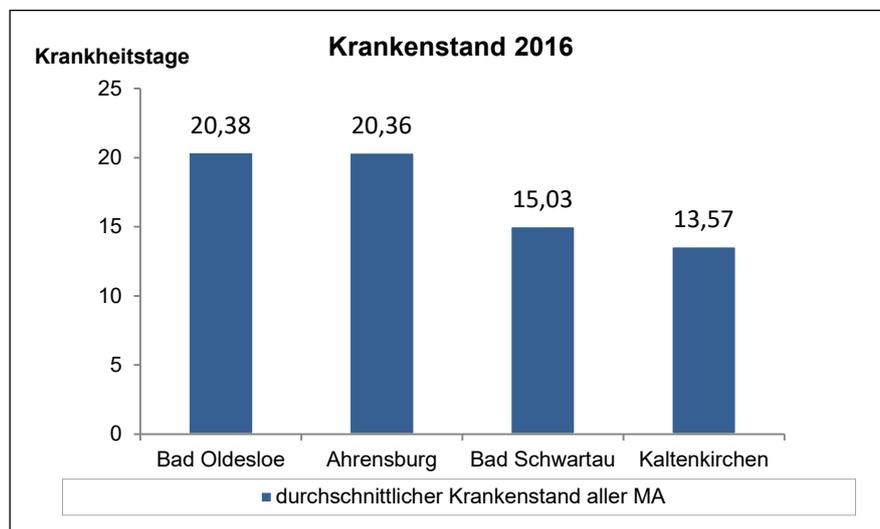


Abbildung 14: Krankenstand 2016

Quelle: LRH

<sup>1</sup> 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.<sup>1</sup>

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
<b>Aufwand in Mio. €</b>	<b>1,44</b>	<b>1,43</b>	<b>0,54</b>	<b>0,49</b>
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.

<sup>1</sup> [https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Arbeitsmarkt/\\_Doorpage/Indikatoren\\_QualitaetDerArbeit.html?cms\\_gtp=318944\\_slot%253D2](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.

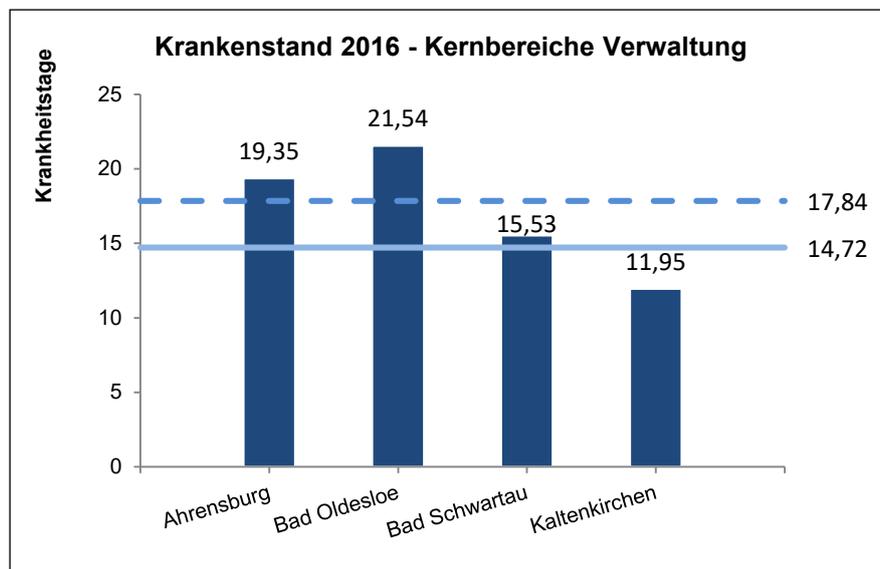


Abbildung 15: Krankenstand 2016 - Kernbereiche Verwaltung

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 KGSt<sup>1</sup> 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.

---

<sup>1</sup> 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.“<sup>1</sup>*

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

<sup>1</sup> 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 Konnexität<sup>1</sup> 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-

<sup>1</sup> 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)<sup>1</sup> 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.“<sup>2</sup>

<sup>1</sup> § 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.

<sup>2</sup> § 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

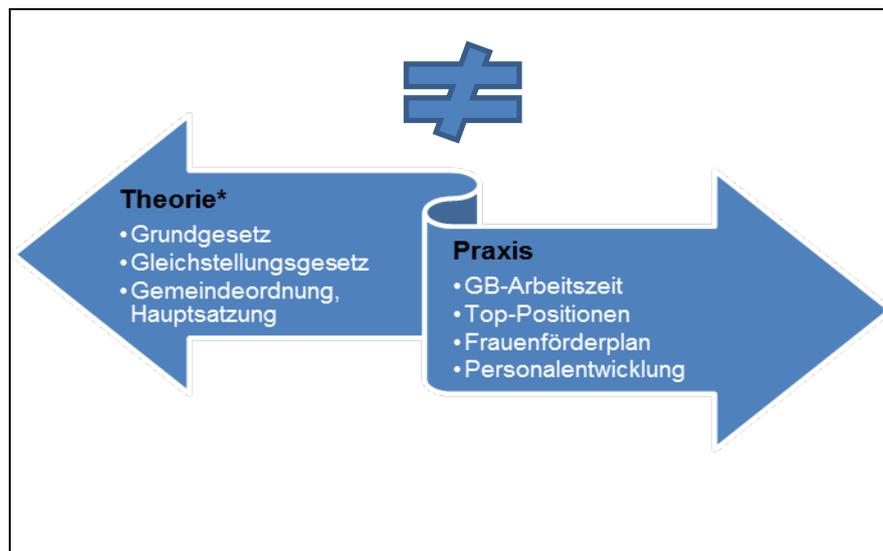


Abbildung 16: Gleichstellung in Kommunen

\*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	<b>+15,2</b>
Bad Oldesloe	99,8	112,1	+12,3	102,8	120,4	+17,6	202,6	232,5	<b>+29,9</b>
Bad Schwartau	73,9	73,7	-0,2	38,5	37,9	-0,6	112,4	111,6	<b>-0,8</b>
Kalten- kirchen	66,7	77,3	+10,6	39,3	43,2	+3,9	106,0	120,5	<b>+14,5</b>

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
<b>Kosten je Abrechnungs- fall in €</b>	<b>20,44</b>	<b>32,19</b>	<b>16,95</b>	<b>16,63</b>

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.<sup>1</sup> 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.

---

<sup>1</sup> 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)<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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-

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> § 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 sind<sup>1</sup>. 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 entschieden<sup>2</sup>, dass auch auf gesicherte Erfahrungswerte zurückgegriffen werden kann. Beispielsweise können sich Kommunen der Ansätze der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) bedienen. Die

<sup>1</sup> 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.

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

KGSt gibt einmal jährlich den Bericht „Kosten eines Arbeitsplatzes“<sup>1</sup> 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 €
<b>Zusammen</b>	<b>9.700 €</b>

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.

<sup>1</sup> 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.<sup>1</sup>

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.<sup>2</sup> 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-

<sup>1</sup> Vgl. § 11 Abs. 1 Satz 2 KAG i. V. m. §§ 233 ff. AO.

<sup>2</sup> 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 2016<sup>1</sup> waren die Kommunen in Schleswig-Holstein verpflichtet, Straßenbaubeiträge zu erheben. Bei einem gesetzeswidrigen Beitragsverzicht konnte der strafrechtliche Untreuetatbestand erfüllt sein.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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-

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> § 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.

<sup>3</sup> 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.<sup>1</sup> 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

<sup>1</sup> Vgl. § 266 StGB.

auch nach neuer Gesetzeslage haben die Kommunen weiterhin die allgemeinen Haushaltsgrundsätze<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

### Haushaltsgrundsätze

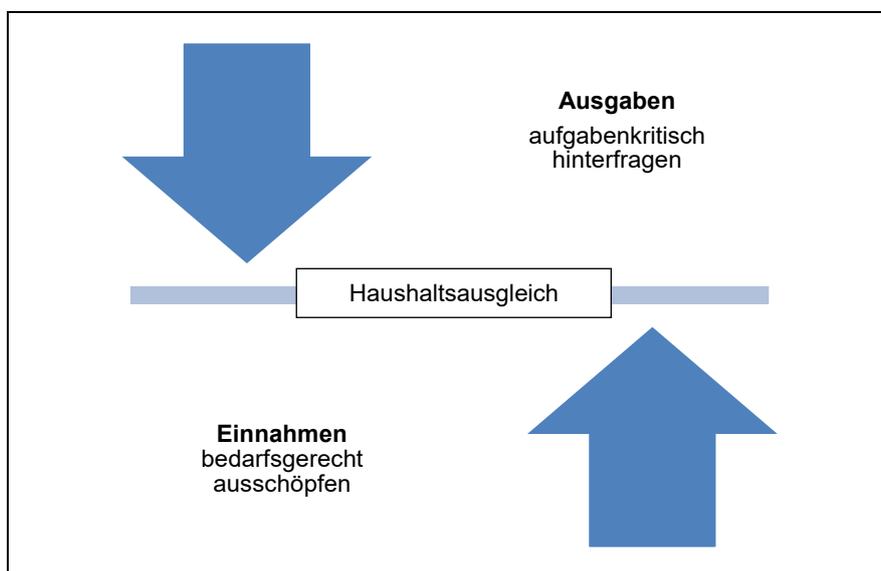


Abbildung 18: Haushaltsgrundsätze

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

<sup>1</sup> Vgl. § 75 Abs. 1 bis 3 GO, § 76 GO.

<sup>2</sup> 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Vgl. § 89 Abs. 2 S. 1 GO.

<sup>3</sup> 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.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. § 27 Abs. 1 S. 1 GO.

Gesteuert werden sollte über ein fortlaufendes Controlling-System mit Berichtswesen.<sup>1</sup> 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“

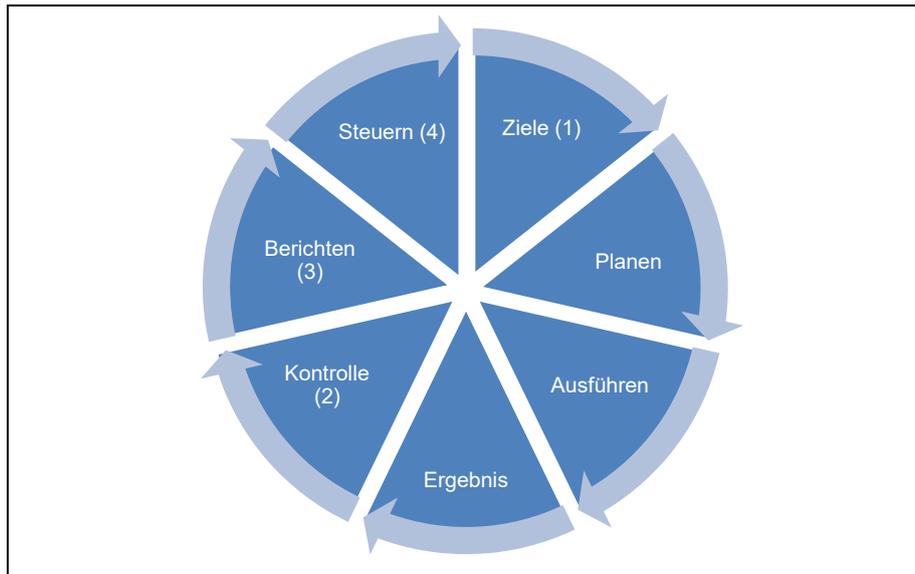


Abbildung 19: Controlling-Regelkreis "Straßenbaumanagement"

- (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.

<sup>1</sup> 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.<sup>1</sup> 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\*

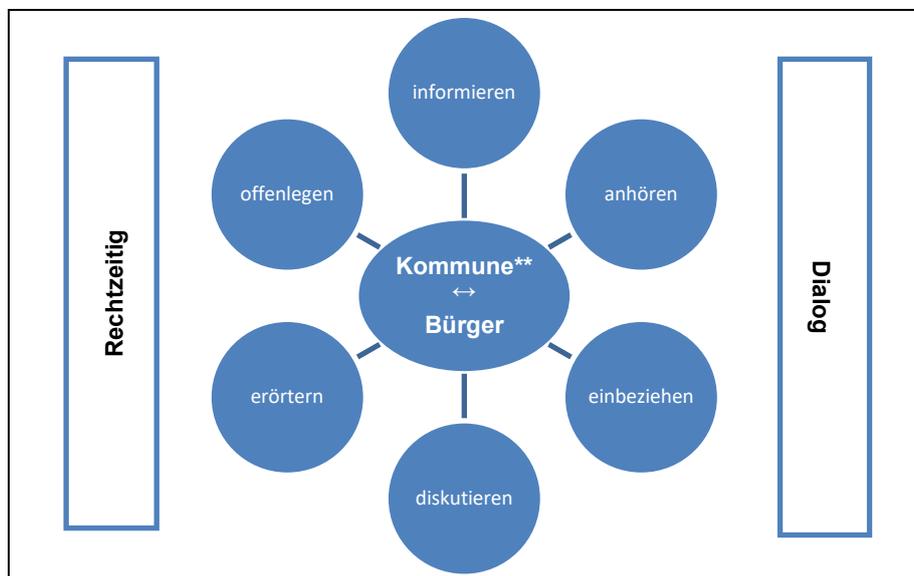


Abbildung 20: Beteiligen der Bürger

\* § 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>.

<sup>1</sup> 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 Rechtslage<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> Der Mindestinhalt und weitere formelle Vorgaben ergeben sich aus dem höherrangigen Recht.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Tz. 4.9.1.

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

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

<sup>4</sup> 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.<sup>1</sup>

#### Checkliste „Regelmäßige Satzungskontrolle“

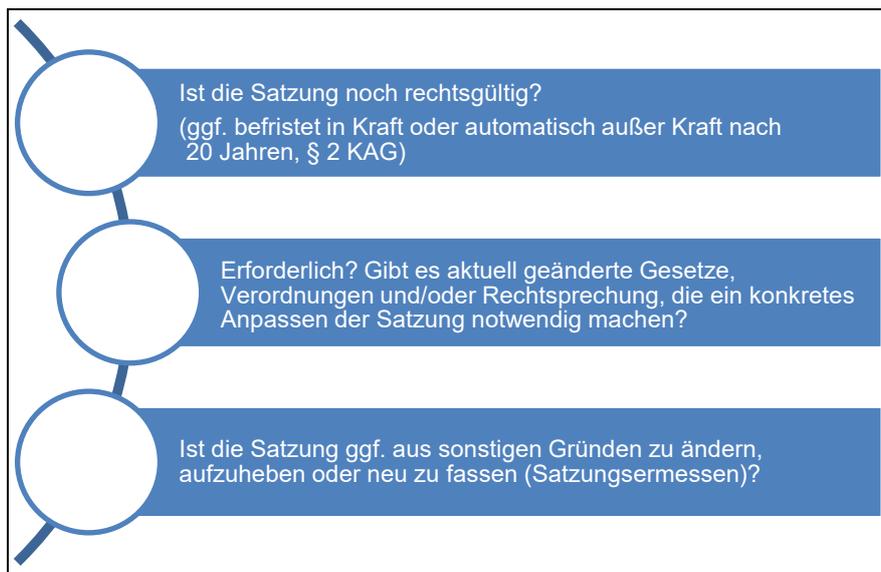


Abbildung 21: Checkliste "Regelmäßige Satzungskontrolle"

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“.<sup>2</sup> 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:

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

<sup>2</sup> 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.