



Kiel, 30. April 2021

**Sperrfrist: 30. April 2021, 10:00 Uhr**

## **Pressemitteilung zum Kommunalbericht 2021**

**Die Präsidentin des Landesrechnungshofs, Dr. Gaby Schäfer,  
zur heutigen Veröffentlichung des Kommunalberichts:**

**„Durch die Corona-Pandemie hat sich die Finanzlage der schleswig-holsteinischen Kommunen abrupt verändert. Gravierende Steuerausfälle und höhere Sozialausgaben werden erhebliche finanzielle Spuren in den kommunalen Haushalten hinterlassen. Die Unterstützungsleistungen durch Bund und Land 2020 haben sich positiv auf die kommunalen Haushalte ausgewirkt. Mittelfristig werden sich Haushaltsdefizite aber nicht immer vermeiden lassen. Die Kommunen müssen den schwierigen Spagat zwischen angespannter Haushaltslage und nachhaltiger Aufgabenerfüllung meistern und ihre Konsolidierungsmöglichkeiten konsequent nutzen.“**

## 1. Kommunale Finanzlage

Die Finanzsituation der Kommunen hatte sich bis 2019 erfreulich entwickelt. Hauptgründe hierfür waren eine robuste Konjunkturerwicklung und die anhaltende Niedrigzinsphase. Mit den steigenden kommunalen Einnahmen konnten Projekte wie die Digitalisierung, Ganztagsbetreuung, Kita-Finanzierung sowie Erhalt und Ausbau der kommunalen Infrastruktur auf den Weg gebracht werden. Positive Finanzierungssalden in einzelnen Jahren führten dazu, dass die kommunale Gesamtverschuldung stagnierte und die in den Jahren nach der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 aufgelaufenen Defizite ab 2015 kontinuierlich abgebaut werden konnten.

Diese positive Entwicklung wurde durch die Corona-Pandemie 2020 abrupt beendet.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie zeigen sich nicht nur in Konjunkturprognosen, sondern zunehmend auch in den statistischen Ist-Daten für 2020. Auch in den Haushalten 2021 von Bund und Land wird der Schuldenanstieg weiter anhalten.

Obwohl Bund und Land die Kommunen vor allem mit Steuerausfall-Kompensationen z. B. bei der Gewerbesteuer in großem Umfang unterstützen, werden diese von den veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen auch in Zukunft in vielerlei Hinsicht erheblich betroffen sein. Dies gilt auf der Einnahmenseite z. B. für ausfallende Entgelte bei kulturellen Einrichtungen und rückläufige Gewinnausschüttungen kommunaler Wirtschaftsbetriebe wie auch auf der Ausgabenseite vor allem bei den Gesundheits- und Sozialkosten.

Dabei wird durchaus gesehen, dass die schleswig-holsteinischen Kommunen mit Blick auf die am 24. März 2021 veröffentlichten statistischen Daten zum tatsächlichen Gewerbesteueraufkommen 2020 durch die im Dezember 2020 geflossene Gewerbesteuerkompensation eine erhebliche - nicht rückzahlbare - Überzahlung erhalten haben. Diese Überkompensation dürfte auch der Hauptgrund dafür sein, dass die Kernhaushalte der schleswig-holsteinischen Kommunen trotz der Corona-bedingten Mindereinnahmen und Mehrausgaben nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik für 2020 noch einen positiven Finanzierungssaldo von 347 Mio. € ausweisen konnten. Der Finanzierungssaldo des Landes lag dagegen mit - 427 Mio. € erstmals seit 5 Jahren wieder im negativen Bereich.

In der Gesamtsicht ist es jetzt Aufgabe der Kommunen, mit Hilfe der erheblichen staatlichen Unterstützung eigenverantwortlich Strategien für den Erhalt einer soliden Finanzlage zu entwickeln. Um künftig den Haushaltsausgleich zu erreichen, müssen kommunale Aufgaben gegeneinander abgewogen und neu priorisiert werden. Erforderlichenfalls müssen auch vorhandene Einnahmepotenziale bei Realsteuern und kostenrechnenden Einrichtungen gehoben werden.

## **2. Vergleichende Prüfung von 4 Mittelstädten**

Der Landesrechnungshof hat die Städte Ahrensburg, Bad Oldesloe, Bad Schwartau und Kaltenkirchen in ausgewählten Teilbereichen wie z. B. Forderungsmanagement, Investitionsquoten, Krankenstand, Gleichstellung und Berichtswesen vergleichend geprüft. Ziel war es, Transparenz herzustellen und optimale und erprobte Handlungsalternativen aufzuzeigen.

## **Ein aktives Forderungsmanagement steht noch zu wenig im Fokus**

Das kommunale Forderungsmanagement umfasst alle Maßnahmen, die darauf abzielen, Forderungen zeitnah zu realisieren. Die Kommunen lassen hier zu viel Geld liegen. Im Prüfungszeitraum 2012 bis 2016 wurden in den geprüften Kommunen 7-stellige Beträge nicht eingenommen. Die offenen Forderungen der vier geprüften Kommunen stiegen von insgesamt 10,7 Mio. € 2012 auf 17,7 Mio. € 2016 und damit um 73 %. Die Bandbreite jährlich offener Forderungen reichte von fast 1 Mio. € in Bad Schwartau bis 5,2 Mio. € in Ahrensburg. Während Bad Schwartau damit offene Forderungen von „nur“ 49 € je Einwohner hatte, lag Bad Oldesloe bei 174 € je Einwohner. Die Unterschiede waren im Wesentlichen darauf zurückzuführen, wie das Forderungsmanagement wahrgenommen wurde.

Die nicht realisierten Forderungen belasten die Liquidität der Kommunen. Diese fiel in den 4 Mittelstädten im Prüfungszeitraum von insgesamt 65 Mio. € auf 54,5 Mio. €. Sie nahm also um 25 % ab.

Die Städte müssen diesem Trend entgegenwirken, da sonst verstärkte Kassenkredite unausweichlich werden.

Drohenden Liquiditätsverlusten muss konsequent entgegengesteuert werden. Das Forderungsmanagement muss stärker in das Bewusstsein der Verantwortlichen rücken. Die städtischen Gremien sollten künftig in regelmäßigen Abständen umfassend über den Forderungsbestand unterrichtet werden.

### **Investitionsquote: Bereitgestellte Mittel im Durchschnitt nur zu 48 % umgesetzt**

Trotz guter Haushaltsplanung ist es kaum möglich, 100 % der Investitionen eines Haushaltsjahres umzusetzen. Eine Umsetzungsquote von 60 % ist aber machbar. Sie berücksichtigt, dass sich interne und externe Effekte negativ auf Investitionsvorhaben auswirken können. Dazu zählen beispielsweise unbesetzte Stellen und Krankheitszeiten sowie Verzögerungen bei Vergabe- und Genehmigungsverfahren oder ungünstige Witterungsbedingungen.

2013 bis 2017 planten die geprüften Städte bauliche Investitionen von 264 Mio. € in ihren Haushalten ein. Ausgegeben wurden lediglich 126 Mio. €, also weniger als die Hälfte. Der Vergleich der Mittelstädte zeigt dabei deutliche Unterschiede. Konnte Kaltenkirchen im Schnitt 60 % der bereitgestellten Mittel umsetzen, erreichte Bad Schwartau lediglich 26 %.

Die Ursachen sind vielfältig. Neben dem bekannten Problem des Fachkräftemangels fehlt es an strategischen Zielen, Planungsgrundlagen, kompetenter Projektsteuerung oder klaren Vorgaben. Auffallend ist, dass Kommunen mit organisatorischen Schwachstellen auch niedrige Umsetzungsquoten aufweisen.

### **Krankenstand: Der Höchstwert des krankheitsbedingten jährlichen Aufwands lag bei über 1,44 Mio. €**

In den geprüften Städten entfielen 2016 krankheitsbedingt zwischen 6,8 % und 11 % der regulären Arbeitsstunden. Im Höchstwert verbargen sich dahinter 37.300 ausgefallene Arbeitsstunden. Der krankheitsbedingte Aufwand schlägt erheblich zu Buche. Der ermittelte Spitzenwert 2016 lag in Bad Oldesloe mit seinen rund 250 Beschäftigten bei

1,44 Mio. €. Auch für kleinere Verwaltungen mit rund 130 Beschäftigten und vertretbaren Krankenständen bleibt jährlich ein beachtliches Kostenvolumen von einer halben Million Euro. Keine der geprüften Kommunen war sich dieser Kosten in vollem Umfang bewusst.

Die Kommunen müssen ihre Fehlzeiten im Blick haben, organisatorische Schwachstellen auflösen und ein gutes Betriebliches Eingliederungsmanagement etablieren. Führungs- und Steuerungsproblemen muss aktiv begegnet werden.

### **Gleichstellung: So aktuell wie lange nicht**

In Zeiten der Corona-Pandemie mit ihrem Ausfall an Kinderbetreuungsangeboten und dem zwangsweisen Home-Schooling sind Gleichstellungsthemen aktueller denn je. Die Diskussionen zeigen, dass die Arbeitswelt auch in Gleichstellungsfragen noch deutlich attraktiver werden muss. Die Kommunen sind gefordert, ihren rechtlichen Verpflichtungen nachzukommen und z. B. Frauenförderpläne in der vorgeschriebenen Form und Zeitschiene zu erstellen. Sie sollten auch in die Personalentwicklungskonzepte einfließen. Zudem sollten Aufgaben und Zeitanteile der Gleichstellungsbeauftragten klar definiert werden.

Dem LRH ist bewusst, dass Stellenanteile für eine Gleichstellungsbeauftragte und Frauenförderpläne nur ein Teil erfolgreicher Gleichstellungsarbeit sind. Für besondere familiäre Situationen wie beispielsweise die Betreuung von Kindern oder älteren Familienmitgliedern sind darüber hinaus praxisgerechte flexible Alternativen notwendig.

## **Berichtswesen steckt noch in den Kinderschuhen**

Das Berichtswesen dient der Steuerung und der Kontrolle von Zielen. Der Aufbau eines funktionsfähigen Berichtswesens ist für die Kommunen nach der Gemeindeordnung eine Pflichtaufgabe. In den geprüften Mittelstädten besteht Optimierungsbedarf. Lediglich eine der 4 Städte erfüllte die rechtlichen Mindestanforderungen.

Die Hauptausschüsse sind gefordert, die Grundzüge des örtlichen Berichtswesens zu definieren. Gesetzlich vorgegeben sind u. a. die Entwicklung von Strukturdaten, Haushalts- und Finanzdaten sowie Daten zu öffentlichen Einrichtungen und kommunalen Gesellschaften. Kommunale Gremien können so wesentliche steuerungsrelevante Informationen zu allen örtlichen Vorhaben erhalten.

Mit einem überwiegend unzureichenden Berichtswesen berauben sich die kommunalen Gremien ihrer wichtigsten Steuerungsgrundlage. Grundlegende Probleme wie geringe Investitionsquoten, hohe Forderungsausfälle oder aufwändig erstellte Fachplanungen ohne Fortschritt werden nicht erkannt.

Die Folgen sind fatal: Städtische Entwicklungen kommen zum Stillstand, begonnene Vorhaben geraten in Vergessenheit, Konsolidierungsbemühungen werden fehlgeleitet. Den Entscheidern fehlen wesentliche Informationen, um die Kommune zielgerichtet zu entwickeln und zu steuern.

Es liegt im Interesse von Politik und Verwaltung, ein funktionsfähiges Berichtswesen mit klaren Vorgaben zu installieren und fortzuentwickeln.

### **3. Kooperation bei der Abwasserbeseitigung**

Die Gemeinden sind zuständig für die hoheitliche Aufgabe „Abwasserbeseitigung“. Im Hinblick auf die kleinteilige Gemeindegebietsstruktur in Schleswig-Holstein und die hohen Anforderungen an eine schadlose Abwasserentsorgung haben sich Kooperationen benachbarter Gemeinden bewährt. Alternativ kann die Aufgabe auch vollständig übertragen werden, z. B. auf eine Nachbargemeinde, einen Zweckverband oder einen Wasser- und Bodenverband. In diesen Fällen sind die für die Abwasserbeseitigung erforderlichen Vermögensgegenstände und zugehörigen Finanzmittel aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter zu übertragen. Da es sich nicht um einen Verkauf handelt, ist kein frei verhandelbarer „Kaufpreis“ zu zahlen. Vielmehr muss es auf Basis einer zu erstellenden Übertragungsbilanz zu einem „Wertausgleich“ kommen.

Aufgrund bestimmter Besonderheiten des Gebührenrechts ist es möglich, dass die abgebende Gemeinde keinen Anspruch auf Rückerstattung eingesetzten Eigenkapitals hat, sondern neben der Vermögensübertragung ggf. auch noch Geld übertragen muss. Geschieht dies - wie vom LRH in Einzelfällen vorgefunden - nicht, sondern werden abweichend von den Ergebnissen der Übertragungsbilanz „Kaufpreise“ gezahlt, drohen versteckte finanzielle Nachteile für die Gebührenzahler. Das Innenministerium hat die Prüfungsfeststellungen des LRH zum Anlass genommen, die Kommunen durch Runderlass ausdrücklich auf die Rechtslage hinzuweisen.

### **4. Gebührenkalkulation in der Abfallwirtschaft**

Die Kalkulation von Gebühren als Entgelt für die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen ist im Kommunalabgabengesetz geregelt. Ziel der Vorschriften ist es u. a., die Gebührenzahler vor der Überwälzung nicht erforderlicher Kosten zu schützen.



Neben diversen Einzelfeststellungen zu fehlerhaften Gebührenkalkulationen sind dem LRH auch strukturelle Problemfelder bei der Einbindung Dritter in die öffentliche Aufgabenerfüllung aufgefallen. Diese resultieren z. T. aus fortgeschriebenen Entscheidungen von vor mehr als 20 Jahren, obwohl sich die Sach- und Rechtslage längst verändert hat. Insbesondere den Änderungen des Vergaberechts und den dadurch bedingten Ausschreibungsnotwendigkeiten wurde nicht immer hinreichend Rechnung getragen.

## **5. Wie verkehrssicher sind Schleswig-Holsteins Städte?**

2020 gab es nach dem aktuellen Verkehrssicherheitsbericht des Landes Schleswig-Holstein 79.822 Straßenverkehrsunfälle. Dies ist gegenüber 2019 ein Rückgang um 13,5 %. Ausschlaggebend dafür war die während der Corona-Pandemie deutlich geringere Menge an Kraftfahrzeugen auf den Straßen. Bei 11.097 Unfällen handelte es sich um solche mit Personenschaden. 107 Verkehrsteilnehmer kamen ums Leben.

Eine der folgenschwersten Unfallursachen auf Schleswig-Holsteins Innerortsstraßen ist überhöhte Geschwindigkeit. Geschwindigkeitskontrollen gehören deshalb zu den wichtigsten Mitteln der Verkehrsüberwachung und tragen erheblich zur Erhöhung der Verkehrssicherheit bei.

Auch bauliche Maßnahmen an Unfallschwerpunkten dienen der Unfallvermeidung. Die geprüften Städte beschränkten sich jedoch fast ausschließlich auf verkehrsrechtliche Maßnahmen wie z. B. das Aufstellen von Verkehrszeichen.

**6. Ausblick: Künftige Weichenstellung beim kommunalen Finanzausgleich**

2024 soll das neue Finanzausgleichsgesetz evaluiert werden. Der LRH rät Land und Kommunen zu einem frühzeitigen Beginn der Vorarbeiten. Ziel muss es sein, die Verteilungssymmetrie zwischen Land und Kommunen transparent nachzuweisen. Dabei sind auch die finanziellen Verschiebungen durch die Corona-Pandemie zu berücksichtigen.