



Prüfungsmitteilung

Ergebnis der

**Überörtlichen Prüfung 2009
der Kreise Ostholstein, Plön,
Rendsburg-Eckernförde und
Schleswig-Flensburg
(vergleichende Prüfung)**

	Inhaltsverzeichnis	Seite
	Abkürzungsverzeichnis	2
I.	Vorbemerkungen zum vergleichenden Prüfungsansatz	5
II.	Zusammenfassender Überblick des Prüfungsergebnisses	7
III.	Einzelfeststellungen	27
1.	Finanzlage	27
2.	Personalwirtschaft	54
3.	Finanzwirtschaftliche Entwicklung der sozialen Sicherung	72
4.	Soziale Beratungsstellen	85
5.	Suchtberatung	96
6.	Ausbau der Kindertagespflege	114
7.	Einführung der Doppik	127
8.	Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz in der Personalverwaltung und Bezügekasse	138
9.	Gesundheitsämter der Kreise als Träger des öffentlichen Gesundheitsdienstes	149
10.	Kulturausgaben im Spannungsfeld des Haushaltsausgleichs	166
11.	Untere Bauaufsicht	184
12.	Gebäude- und Energiemanagement	206
13.	Naturschutz und Landschaftspflege	246
14.	Interkommunale Zusammenarbeit	259
15.	Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion der Kreise	285
IV.	Schlussbesprechung und abschließende Bemerkungen	313
V.	Anlagenverzeichnis	316

Abkürzungsverzeichnis

AF	Ausgleichsfunktion
AG (Tz. 15)	Aktiengesellschaft
AG (Tz. 7)	Arbeitsgruppe
AG SGB XII	Ausführungsgesetz zum SGB XII
AG-KHG	Gesetz zur Ausführung des Krankenhausfinanzierungsgesetzes
ARGE	Arbeitsgemeinschaft nach § 44 b SGB II
AsylbewLG	Asylbewerberleistungsgesetz
ATS	Ambulante und Teilstationäre Suchthilfe
ausschl.	ausschließlich
BBZ	Berufsbildungszentrum
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGF	Bruttogrundfläche
BHKW	Blockheizkraftwerken
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
bzw.	beziehungsweise
CAFM	computer aided facility management.
Ct	Cent
DÜV	Düngeverordnung
EF	Ergänzungsfunktion
EG	Entgeltgruppe
EGH	Eingliederungshilfe für behinderte Menschen
ELS	Energieleitstelle
EM	Energiemanagement
EnEV	Energieeinsparverordnung
Epl.	Einzelplan
EU	Europäische Union
EURIBOR	European InterBank Offered Rate (Zinssatz für Termingelder in Euro im Interbankengeschäft)
evtl.	eventuell
Ew	Einwohner
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FB	Fachbereich
FbT	Freiberuflich Tätige
FFH-Gebiete	Natura-2000-Gebiete
GDG	Gesundheitsdienstgesetz
GemHVO-Doppik	Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik
ggf.	gegebenenfalls
GIS	Geoinformationssystem
GkZ	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
GM	Gebäudemanagement
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung

Gr.Z.	Gruppierungsziffer
GruSi	Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter Erwerbsminderung
Hhjahr	Haushaltsjahr
HLU	Hilfe zum Lebensunterhalt
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HwO	Gesetz zur Ordnung des Handwerks
HzPfl	Hilfe zur Pflege
i. e. S.	im engeren Sinne
IfSG	Infektionsschutzgesetz
IKZ	Interkommunale Zusammenarbeit
incl.	Inklusive
InsO	Insolvenzordnung
IRLS	Integrierte Regionalleitstelle
IT	Informationstechnologie
JuFöG	Jugendförderungsgesetz
JWSt	Jahreswochenstunden
KdU	Kosten für Unterkunft und Heizung
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KfZ	Kraftfahrzeug
KGSt	Kommune Gemeinschaftsstelle
KICK	Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe
KRLS	kooperative Regionalleitstellen
KrO	Kreisordnung
kW	Kilowatt
kWh	Kilowattstunde
LBO	Landesbauordnung
lfd.	laufend
LH	Landeshauptstadt
LNatSchG	Landesnatuschutzgesetz
LPflegeG	Landespflegegesetz
LRH	Landesrechnungshof
LSG	Landschaftsschutzgebiete
Mio. €	Millionen Euro
MLUR	Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume
MWh	Megawattstunde
NSG	Naturschutzgebiet
o. a.	oben angeführte
OH	Kreis Ostholstein
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
p. a.	per annum
PA	Personalausgaben
PLÖ	Kreis Plön
PsychKG	Psychisch-Kranken-Gesetz
PsychKGVO	Landesverordnung zum PsychKG
RD	Kreis Rendsburg-Eckernförde

RKISH	Rettungsdienst-Kooperation in Schleswig-Holstein
RPA	Rechnungsprüfungsamt
Rüchl.	Rücklage
RuGPA	Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamt
SchKG	Schwangerschaftskonfliktgesetz
SchwarzArbG	Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB V	Sozialgesetzbuch Fünftes Buch
SGB VIII	Achtes Buch Sozialgesetzbuch - Kinder- und Jugendhilfe
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe
SL	Kreis Schleswig-Flensburg
SOPO	Sonderposten
T€	Tausend Euro
TAG	Tagesbetreuungsausbaugesetz
Tz.	Textziffer
u. a.	unter anderem
UA	Unterabschnitt
UNB	Untere Naturschutzbehörden
VAK	Vollzeitarbeitskraft
Verw.Hh	Verwaltungshaushalt
vgl.	vergleiche
VRK	Verkehrsverbund Region Kiel
VwKostG	Verwaltungskostengesetz
VzA	Vollzeitarbeitskraft
VZÄ	Vollzeitäquivalent
VzK	Vollzeitkräfte
WBW	Wiederbeschaffungswert
z. T.	zum Teil
z. B.	zum Beispiel

I. Vorbemerkungen zum vergleichenden Prüfungsansatz

Nach Art. 56 Abs. 2 LV und § 2 Abs. 2 LRH-G überwacht der LRH die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Körperschaften. Im Rahmen dieses Auftrags führt er u. a. überörtliche Prüfungen bei den Kreisen und Städten über 20.000 Einwohner durch (§ 2 Abs. 1 KPG). Diese Prüfung erstreckt sich insbesondere auch darauf, ob die Verwaltung der kommunalen Körperschaften und ihrer Sondervermögen sachgerecht und wirtschaftlich geführt wird (§ 5 Abs. 1 KPG). Die Prüfungsbehörde bestimmt dabei Zeit, Art und Umfang der Prüfung und kann diese nach ihrem Ermessen beschränken (§ 5 Abs. 3 KPG). In der Vergangenheit wurden die Kreise einzeln nacheinander geprüft. Bei der jetzigen Prüfung hat der LRH einen anderen Prüfungsansatz gewählt.

Wie bereits bei der Prüfung der kreisfreien Städte werden die Kreise parallel vergleichend untersucht. Alle 11 Kreise zeitgleich parallel zu prüfen ist mit den vorhandenen Personalkapazitäten und einem für beide Seiten vertretbaren Aufwand nicht möglich. Daher ist die Prüfung in 3 Schritte aufgeteilt. In der ersten Phase wurden die Kreise Ostholstein, Plön, Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg vergleichend geprüft. In der zweiten Phase erfolgt die vergleichende Prüfung der 4 Hamburg-Randkreise (Herzogtum Lauenburg, Pinneberg, Segeberg und Stormarn). In der letzten Phase werden die Kreise Dithmarschen, Nordfriesland und Steinburg geprüft. Soweit möglich und sinnvoll ist nach Vorliegen aller Prüfungsergebnisse beabsichtigt, eine Vergleichsbetrachtung aller 11 Kreise in den wesentlichen Prüfungsbereichen vorzunehmen.

Ziel dieser parallelen Prüfung ist, Transparenz durch eine auf Vergleichen basierende Querschnittsbetrachtung herzustellen sowie - ebenfalls mit dem vergleichenden Ansatz - Prozesse im Hinblick auf Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu überprüfen. Dadurch werden Korrekturbedürfnisse der bisherigen und Erfolg versprechende Gestaltungsmöglichkeiten für die künftige Aufgabenerledigung aufgezeigt. Die Kreise sollten diesen Vergleich zum Anlass nehmen, die eigene Verwaltungspraxis zu überprüfen und ggf. das Ob und Wie der Aufgabewahrnehmung zu hinterfragen.

Da die Daten der ersten Phase als Grundlage auch für die zweite und dritte Phase der Kreisprüfungen dienen sollen, ist deren Belastbarkeit von besonderer Bedeutung. Bei der Ermittlung vergleichbarer Kennzahlen zeigten sich folgende Probleme:

- Die Daten waren nicht vorhanden,
- die Daten waren nur lückenhaft vorhanden,
- die Daten waren unterschiedlich aggregiert,
- die Zählweise bei den Fallzahlen war aufgrund abweichender Falldefinitionen zu unterschiedlich,

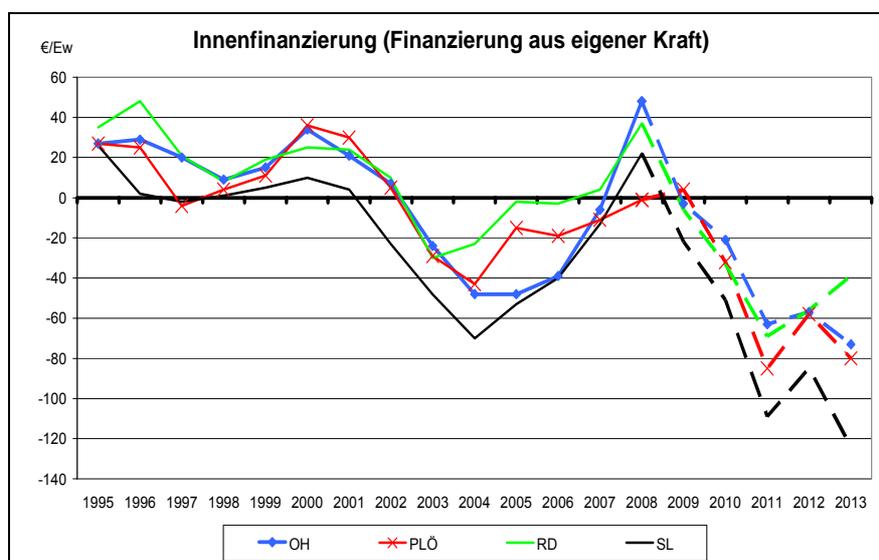
- die Daten waren unplausibel,
- die Daten waren fehlerhaft.

Dies führte zu deutlichen Verzögerungen, da die Daten im Wege der Nachbesserung mehrfach geliefert und jeweils erneut abgeglichen werden mussten. Bei einzelnen Prüfgebieten waren zudem kennzahlengestützte Vergleiche nicht möglich, da kein ausreichend belastbares Datenmaterial generiert werden konnte.

II. Zusammenfassender Überblick des Prüfungsergebnisses

1. Finanzlage

Nach einem deutlichen Einbruch der Kreisfinanzen in den Jahren 2003 bis 2007, was in mehreren Jahren zu defizitären Haushalten führte, zeigte sich 2008 eine Verbesserung der Einnahmesituation. Dadurch war es möglich, Fehlbeträge der Vergangenheit teilweise abzudecken. Nach den mittelfristigen Finanzplanungen der Kreise ergeben sich allerdings für die folgenden Jahre aufgrund der Wirtschaftskrise wiederum z. T. deutliche Liquiditätslücken:



Ende 2008 bestanden die folgenden noch nicht gedeckten Fehlbeträge:

Noch nicht gedeckte Fehlbeträge (Stand 31.12.2008)				
	OH	PLÖ	RD	SL
Mio. €	15,3	14,5	-	38,4
€/Ew	74	107	-	193

Zusätzlich zu den noch nicht gedeckten kameralen Alt-Fehlbeträgen bis Ende 2008, die im Regelfall echte Liquiditätslücken darstellen, werden sich im doppischen Rechnungssystem negative Cashflows ergeben. Damit erscheint die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit der Kreise gefährdet. Diese setzt nicht nur ausgeglichene Ergebnispläne voraus. Zugleich muss auch die Zahlungsebene für die laufende Verwaltungstätigkeit nach Abdeckung der ordentlichen Tilgung ausgeglichen sein.

Nach dem gegenwärtigen Stand der Haushaltsplanungen bewegen sich die durchschnittlichen jährlichen Deckungslücken in folgenden Größenordnungen:

Jährlicher Konsolidierungsbedarf im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2013 - Mio. €-				
	OH	PLÖ	RD	SL
Liquiditätserfordernis (negativer Cashflow nach Tilgung)	11	9	13	19
nachrichtlich: Ø Jahresverlust gem. HHPlanungen	14	9	13	16

Die Ergebniszahlen (Verluste als negativer Saldo aus Erträgen und Aufwendungen) sind aufgrund von Umstellungsproblemen des Rechnungswesens noch mit einer hohen Unsicherheit behaftet.

Ausgehend von den Daten der Zahlungsstromebene sind vorbehaltlich weiterer Veränderungen bis Ende 2013 die folgenden Liquiditätslücken zu erwarten:

Kumulierte Liquiditätslücken bis Ende 2013 - Mio. €			
OH	PLÖ	RD	SL
60	48	55	116

Angesichts dieser Entwicklung werden die Kreise ihre Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung weiter verstärken müssen.

Während 3 Kreise in jüngster Vergangenheit die Kreisumlage angepasst haben, wird auch der Kreis Rendsburg-Eckernförde die Möglichkeit nutzen müssen, mit einer maßvollen Erhöhung des Kreisumlagesatzes den prognostizierten Defiziten entgegenzuwirken. Gleichwohl sollten auch die anderen Kreise aufgrund der schwierigen Finanzlage eine erneute und zeitlich begrenzte Erhöhung in Erwägung ziehen. Bei einer Anpassung sind die systembedingten Wechselbeziehungen zwischen Kreisumlage und den Kreisschlüsselzuweisungen zu berücksichtigen. Diese werden in der Langfassung (vgl. III/Tz. 1) im Detail beschrieben.

Bei allen Kreisen sind Möglichkeiten zur Prozessoptimierung bei einzelnen Verfahrensabläufen innerhalb der Verwaltung zu ergründen und zu realisieren. Diese werden aber nicht annähernd die aufgezeigten Deckungslücken wirksam schließen können. Vielmehr ist der gesamte Aufgabenbestand kritisch zu überprüfen. Hierbei sind auch neue Wege zu beschreiten, die auch über Kooperationen hinausgehen.

Im Rahmen der Prüfung der Finanzlage (vgl. III/Tz. 1) wurden erhebliche Unterschiede des laufenden Finanzbedarfs festgestellt. Mit 202 €/Ew lag dieser im Kreis Rendsburg-Eckernförde am niedrigsten und im Kreis Schleswig-Flensburg mit 242 €/Ew am höchsten. Aber auch ohne Berücksichtigung der Verschuldung und der mit den unterschiedlichen Kreditlaufzeiten verbundenen Auswirkungen auf den Schuldendienst sowie unter Einbeziehung der Kreisschlüsselzuweisungen ergibt sich für den Kreis Rendsburg-Eckernförde im Vergleich zu den anderen Kreisen ein bis zu 38 €/Ew geringerer Finanzbedarf.

Die Verschuldung hat sich bei allen Kreisen erhöht und birgt ein höheres Zinsänderungsrisiko, sobald die aktuell günstigen Zinsen wieder steigen. Insbesondere die kurzfristigen Kassenkredite mit zurzeit sehr günstigen Zinssätzen von unter 1 % könnten sich spürbar verteuern, wenn sich die Zinssätze wieder ihrem Durchschnittswert der letzten 20 Jahre annähern sollten.

Im Gegensatz zu den anderen Kreisen belasten die Beteiligungen des Kreises Plön den dortigen Haushalt durch Verlustausgleichszahlungen. Im Übrigen sind bei allen Kreisen die Bürgschaften und sonstigen Ausgleichsleistungen daraufhin zu überprüfen, ob sie im Einklang mit dem EU-Beihilferecht stehen.

2. **Entwicklung der Personalausgaben und der Stellen**

Die Prüfung der Personalwirtschaft der 4 Kreise bezieht sich auf die vergleichende Darstellung und Bewertung der Personalausgaben auf Grundlage der Rechnungsergebnisse, wie sie für die Haushaltsjahre 2005 bis 2008 nach den Grundsätzen der Kameralistik gebucht wurden, sowie der Anzahl der Stellen nach den Stellenplänen.

Schwerpunkt war darüber hinaus, die Personalausgaben und Stellen für das Jahr 2008 für alle Kreise in dem Umfang zu ermitteln und darzustellen, der unter Berücksichtigung der Verlagerung oder Übertragung der Aufgaben auf Dritte in den Kreisen eine annähernde Vergleichbarkeit ermöglicht.

Die Prüfung hat die folgenden Feststellungen ergeben:

- Die Kreise sind trotz zunehmender Aufgaben bemüht, die Personalausgaben in Grenzen zu halten. So stiegen die bereinigten Gesamtausgaben im Zeitraum von 2005 bis 2008 um 6 %, während die Steigerung der gebuchten Personalausgaben lediglich 1 % betrug.
- Der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben in den 4 geprüften Kreise liegt bei durchschnittlich 15 %
- Die Steigerung der Dienstbezüge beträgt 2 % und liegt damit unterhalb der tariflichen bzw. gesetzlichen Anpassung bei der Vergütung bzw. der Besoldung.
- Die Anzahl der ausgewiesenen Stellen hat sich in den 4 Kreisen von 2005 bis 2008 um insgesamt 63 bzw. 3 % verringert:
- Der Kreis Plön hat als der einwohnerschwächste Kreis mit deutlichem Abstand die geringste Anzahl an Planstellen ausgewiesen. Gleichwohl liegen dort die Personalausgaben je Stelle mit 62 T€ bzw. 25 % über denen des Kreises Rendsburg-Eckernförde (49,5 T€).
- Die Ausgliederung verschiedener Querschnittsaufgaben beim Kreis Schleswig-Flensburg in einen Servicebetrieb ist nicht nachvollziehbar. Derartige Maßnahmen führen zwar zu einer Reduzierung der ausgewiesenen Personalausgaben. Gleichwohl belasten diese Ausgaben -

nunmehr als Sachausgaben - nach wie vor den Kreishaushalt in gleicher Höhe.

- Der LRH nimmt dieses Beispiel sowie weitere organisatorische Veränderungen in den anderen Kreisen zum Anlass, auf die Einhaltung der Grundsätze der Haushaltswahrheit, -klarheit und -stetigkeit hinzuweisen.
- Vor dem Hintergrund der Übertragung von Aufgaben auf Dritte und Wahrnehmung von Aufgaben der Kreise durch Dritte hat der LRH für den Vergleich der Personalausgaben und Stellen der Verwaltung des Jahres 2008 diverse Bereinigungen vorgenommen und etwa 3/4 der Personalausgaben und Stellen einer weiteren vergleichenden Betrachtung unterzogen.
- Im Vergleich der gebuchten und bereinigten einwohnerbezogenen Personalausgaben im Bereich der Verwaltung 2008 weist der Kreis Rendsburg-Eckernförde mit 87,85 bzw. 76,90 €/Ew mit Abstand die günstigsten Werte aus.
- Der LRH verkennt nicht, dass einwohnerschwächere Gebietskörperschaften vergleichbare Aufgaben mit relativ höherem Personalaufwand durchführen, weil der für die Aufgabenwahrnehmung erforderliche Grundaufwand auch bei kleineren Organisationseinheiten in vergleichbarer Höhe wie bei einwohnerstärkeren Gebietskörperschaften anfällt.
- Bei der Bewertung von Stellen bestehen im Hinblick auf die unterschiedlichen Anteile höherwertiger Stellen Spielräume für Personaleinsparungen. Vor diesem Hintergrund sollten die Kreise Ostholstein und Plön versuchen, den Anteil von Stellen des gehobenen und höheren Dienstes insgesamt zu senken. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass bei einer geringeren Anzahl von Stellen der Anteil der ganzheitlichen Arbeitsplätze zunimmt. Dies führt i. d. R. zu einer höheren Wertigkeit der jeweiligen Stelle.
- Der Kreis Schleswig-Flensburg sollte die deutlich höheren Personalausgaben und Stellen im Vergleich zum Kreis Ostholstein bei annähernd vergleichbaren Einwohnerzahlen zum Anlass für eine Überprüfung seines Personalbedarfs und seiner Organisation nehmen.
- Unter Zugrundelegung der durchschnittlichen bereinigten Personalausgaben der Verwaltung der 4 Kreise von 101,28 €/Ew ergeben sich rechnerische Einsparpotenziale von insgesamt 5 Mio. € jährlich (Plön 0,7 Mio. € und Schleswig-Flensburg 4,3 Mio. €).
- Für den Kreis Ostholstein lässt sich auf der Grundlage der durchschnittlichen Personalausgaben je Stelle (bereinigt) ein Einsparpotenzial von 0,5 Mio. € errechnen.
- Angesichts der o. a. Einsparmöglichkeiten sollten diese Kreise prüfen, ob und inwieweit durch eine Verringerung der Intensität und Absenkung der Standards bei der Aufgabendurchführung Einsparungen möglich sind. Sie sollten dabei die in dieser Prüfungsmitteilung dargestellten Hinweise und Empfehlungen beachten.

Die vergleichende Darstellung der Personalausgaben der 4 Kreise hat gezeigt, dass die Höhe der Personalausgaben insbesondere von der Größe bzw. der Einwohnerzahl des Kreises abhängig ist. Vor diesem Hintergrund sollte auch die Diskussion über die Fusion der Kreise geführt bzw. erneuert werden.

3. **Entwicklung der Zuschussbedarfe für die „Soziale Sicherung“**

Die soziale Sicherung wird im Einzelplan (Epl.) 4 des kameralen Rechnungswesens dargestellt. Sie beeinflusst maßgeblich die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kreise. Ihr Anteil am Zuschussbedarf der Epl. 0 - 8 lag in den geprüften Kreisen zwischen 60 % und 70 %. Die folgenden Analysen stellen auf den im Verwaltungshaushalt ausgewiesenen Zuschussbedarf ab. Der Kreis Schleswig-Flensburg hat als einziger Kreis innere Verrechnungen veranschlagt. Zur besseren Vergleichbarkeit wurden diese herausgerechnet.

Zuschussbedarf für den Epl. 4 in Mio. €

Kreis	2005	2006	2007	2008	Veränderung in % 2005 bis 2008
OH	52,9	46,5	47,6	48,9	- 7,6
PLÖ	28,0	26,0	29,2	31,7	+ 13,3
RD	63,7	59,0	68,7	66,1	+ 3,8
SL	51,6	41,7	45,9	47,0	- 9,0

Mit Einführung des Sozialgesetzbuchs Zwölftes Buch - Sozialhilfe - (SGB XII) und des Sozialgesetzbuchs Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitssuchende - (SGB II) zum 01.01.2005 wurden die kommunalen Aufgaben und deren Finanzierung erheblich verändert. Infolgedessen sank der Zuschussbedarf. Seit 2006 steigt er wieder an. In den Kreisen Plön und Rendsburg-Eckernförde lag er 2008 über dem Ausgangswert 2005. Der Zuschussbedarf pro Einwohner hat sich 2008 bei den geprüften Kreisen auf einen Unterschied von maximal 8 €/Ew angeglichen; 2005 waren es noch 52 €/Ew.

Die Zuschussbedarfe in den einzelnen Aufgabenbereichen haben sich im Zeitraum 2005 bis 2008 wie folgt entwickelt:

Zuschussbedarf für Leistungen nach SGB II in Mio. €

Kreis	2005	2006	2007	2008	Veränderung in % 2005 bis 2008
OH	16,5	18,2	17,9	17,9	+ 8,5
PLÖ	9,7	10,6	10,4	11,1	+ 14,5
RD	18,5	18,6	19,2	19,1	+ 3,3
SL	13,1	13,0	13,8	13,5	+ 3,1

Finanzieller Schwerpunkt sind die Kosten für Unterkunft und Heizung. Sie machen durchschnittlich 92 % des Zuschussbedarfs aus. Im Vergleich der Eckjahre 2005 und 2008 nahm der Zuschussbedarf für die Leistungen nach SGB II in allen Kreisen zu. Der Grund waren insbesondere steigende Energie- und Wohnnebenkosten. Im einwohnerbezogenen Vergleich weist der Kreis Ostholstein die höchste Belastung aus (87 €/Ew). Die Kreise Plön (82 €/Ew), Rendsburg-Eckernförde (70 €/Ew) und Schleswig-Flensburg (68 €/Ew) liegen darunter.

Der Zuschussbedarf für die Kinder- und Jugendhilfe ist im direkten Vergleich der Jahre 2005 und 2008 in allen Kreisen gestiegen.

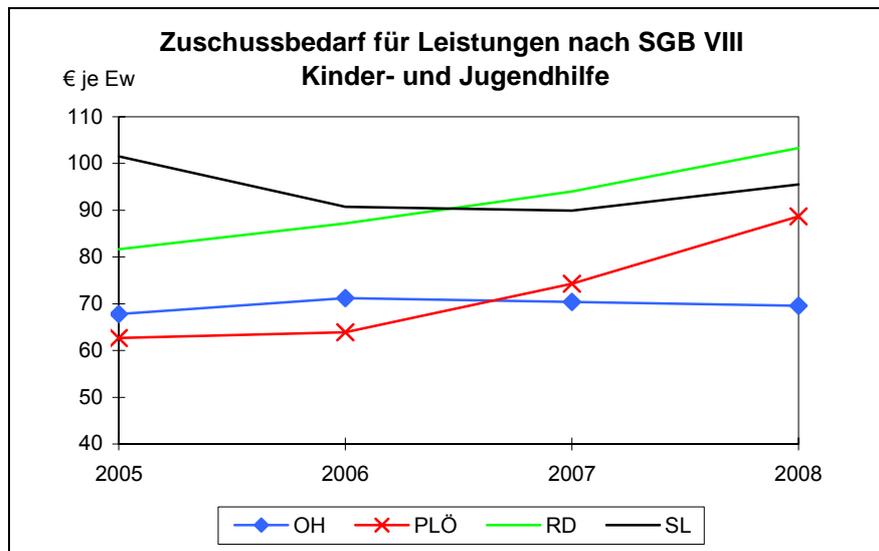
Zuschussbedarf für die Kinder- und Jugendhilfe in Mio. €

Kreis	2005	2006	2007	2008	Veränderung in % 2005 bis 2008
OH	11,5	12,1	14,5	14,3	+ 24,4
PLÖ	6,9	6,9	10,1	12,0	+ 74,0
RD	18,7	20,0	25,6	28,1	+ 50,3
SL	17,5	15,1	18,0	19,4	+ 10,9

Zu dieser Entwicklung hat vor allem die Verlagerung des Landesanteils an den Jugendhilfekosten in die allgemeinen Kreisschlüsselzuweisungen¹ beigetragen. Hierdurch ist ab 2007 die zweckgebundene Finanzierungsbeihilfe entfallen. Die Einnahmen des Jugendetats sind dadurch auf Dauer gesunken, ohne dass sich dies negativ auf den Gesamthaushalt auswirkt. Denn zeitgleich sind die Einnahmen des Epl. 9 gestiegen. Dort werden die Schlüsselzuweisungen zentral vereinnahmt. Rechnet man den Finanzierungsanteil des Landes heraus, nimmt der Zuschussbedarf für die Kinder- und Jugendhilfe gleichwohl zu. Von dieser Entwicklung ist der Kreis Ostholstein ausgenommen. Seine Belastung stagnierte während des Prüfungszeitraums.

¹ Art. 2 des Haushaltsstrukturgesetzes 2007/2008.

Bezogen auf den Einwohner hat sich der Zuschussbedarf wie folgt entwickelt:



Die erzieherische Kinder- und Jugendhilfe ist in allen Kreisen die Hauptbelastung innerhalb des Jugendetats. Sie ist während des Prüfungszeitraums in den Kreisen Plön und Rendsburg-Eckernförde kontinuierlich gestiegen. In Ostholstein stagnierte sie. Schleswig-Flensburg hat bei den Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder- und Jugendliche umgesteuert. Dadurch sank ab 2006 der entsprechende Zuschussbedarf und zugleich der der erzieherischen Kinder- und Jugendhilfe.

Erzieherische Kinder- und Jugendhilfe (UA 455, 456) in € je Ew

Kreis	2005	2006	2007	2008	Veränderung in % 2005 bis 2008
OH	36	38	36	36	+ 0
PLÖ	31	33	40	49	+ 58,1
RD	47	54	59	67	+ 42,6
SL	63	53	53	57	- 9,5

4. Soziale Beratungsstellen

Im Rahmen seiner Prüfung hat der LRH folgende Beratungsstellen betrachtet, die von den Kreisen vorgehalten werden (müssen) oder bezuschusst werden:

- Erziehungsberatungsstellen einschließlich Gewalt gegen Kinder und sexueller Missbrauch,
- Schuldnerberatungsstellen,
- Migrationssozialberatung,
- Schwangeren- und Schwangerschaftskonfliktberatung.

Darüber hinaus wurden noch 2 Besonderheiten im Kreis Plön in die Prüfung einbezogen:

- Krebsberatungsstelle,
- Pauschalzuwendung an Wohlfahrtsverbände.

Als Ergebnis seiner Prüfungsfeststellungen spricht der LRH u. a. folgende Empfehlungen aus:

- Zur besseren Beurteilung der Leistungserbringung und Gewährung angemessener Zuschüsse sollten die Kreise mit den **Erziehungsberatungseinrichtungen** eine einheitliche Erfassung der Fallzahlen auf Grundlage der Bundesstatistik vereinbaren. Um Überförderungen zu vermeiden, sollten in den Verwendungsnachweisen auch die jährlichen Betriebskosten der jeweiligen Einrichtung angegeben werden.
- Die Zuschussgewährung für die **Schuldnerberatung** sollte einzelfallbezogen gestaltet und vom Umfang begrenzt werden. Der geförderte Personenkreis sollte nicht über die nach § 16 SGB II und § 11 SGB XII Anspruchsberechtigten ausgedehnt werden. Zur Vermeidung von Doppelzahlungen ist die Vorlage eines Gesamtverwendungsnachweises mit Angabe aller Einnahmen und Ausgaben erforderlich. Die Kreise sollten daraus den tatsächlichen Förderbedarf ableiten.
Die Kreise sollten sich auf eine Gestaltung von landesweit einheitlichen Verträgen mit identischen Stundensätzen verständigen.
- Bei der **Schwangeren- bzw. Schwangerschaftskonfliktberatung** sollten die Kreise die grundsätzlich vorrangige Zuständigkeit des Landes berücksichtigen.
- Die Gewährleistung der **Migrationssozialberatung** liegt in der Zuständigkeit des Landes. Die Kreise sollten sie insoweit nur in begründeten Ausnahmefällen selbst durchführen. Gleiches gilt für eine Förderung aus Kreismitteln.
- In Anbetracht der vielfältigen **Krebsvorsorge- und Beratungsmöglichkeiten** sowie des geringen Zuschussbetrags sollte der Kreis Plön darüber nachdenken, ob er sich weitere Zahlungen für dieses freiwillige Angebot leisten kann und will.
- Der Verwendungszweck des **Globalzuschusses** an verschiedene Einrichtungsträger im Kreis Plön ist nicht konkret vorgegeben und wird überwiegend auch nicht nachgewiesen. Die Vereinbarung sollte deshalb baldmöglichst gekündigt werden.

5. **Suchtberatung**

Einen Schwerpunkt bei der Betrachtung der Beratungsstellen hat der LRH bei der Suchtberatung gesetzt. Diese wird in der Regel aufgrund entsprechender Verträge durch freie Träger erbracht und von den Kreisen finanziell gefördert.

Die Prüfung hat erhebliche Unterschiede im Verhältnis der Höhe der Kreiszuschüsse zu den erbrachten Leistungen der freien Träger gezeigt:

- Die durchschnittliche Höhe der Zuschüsse je Beratungsfall lag 2008 zwischen 216 und 567 € - auf die unterschiedlichen Träger bezogen betrug die Förderung sogar zwischen 120 und 841 € je Fall.

- Eine Vollzeitkraft hat 2008 im Kreis Schleswig-Flensburg durchschnittlich 301 Personen beraten - im Kreis Plön waren es dagegen nur 134.
- Die durchschnittliche Beratungsdauer von der erstmaligen Beratung bis zum Abschluss des Falls betrug im Kreis Schleswig-Flensburg 184 im Kreis Ostholstein dagegen 464 Minuten.

Die o. a. Beispiele machen deutlich, dass den Einrichtungsträgern von den Kreisen hinsichtlich der Gestaltung und des Umfangs der für den Zuschuss zu erbringenden Leistungen ein offenbar sehr weitgehender Ermessenspielraum zugestanden wird.

Die Kreise sollten die Ursachen für die aufgezeigten Unterschiede ermitteln. Vorrangiges Ziel sollte es jedoch sein, in Abweichung von der bisherigen Förderpraxis für die Durchführung der Suchtberatung kreisübergreifend vergleichbare Leistungsstandards einzuführen und auf dieser Grundlage einheitlichere Zuschüsse zu gewähren. Insgesamt hält es der LRH für erforderlich, sich über eine Vereinheitlichung der folgenden Bereiche zu verständigen:

- Vertragsgestaltung,
- Leistungsbeschreibung,
- Zuschuss je Beratungsstunde,
- grundsätzliche Begrenzung der Anzahl der Beratungsstunden.

6. **Ausbau der Kindertagespflege**

Die durch verschiedene Änderungsgesetze weiterentwickelte Kindertagesbetreuung hat zum Ziel, ab 2013 bundesweit für durchschnittlich 35 % der Kinder unter 3 Jahren einen Betreuungsplatz bereitzustellen. Für die **Kindertagespflege**, d. h. die Betreuung außerhalb von Kindertageseinrichtungen, ist ein Anteil von 30 % der neuen Betreuungsplätze vorgesehen.

Während im Jahr 2006 die Querschnittsprüfung des LRH „Kommunale Kindertagespflege“² noch feststellen musste, dass die Kindertagespflege in der überwiegenden Zahl der Kreise noch nicht den Stellenwert einnahm, der ihr vom Gesetz zugedacht ist, hat die aktuelle Prüfung einen Richtungswandel erkennen lassen. Es konnte weitgehend festgestellt werden, dass die gesetzlichen Vorgaben zu einer leistungsgerechten Ausgestaltung der Vergütungsstruktur ebenso angekommen sind wie das Erfordernis, das Platzangebot auszubauen und die Qualifikation der Beteiligten zu verbessern. Beides ist notwendig, um die Kindertagespflege als ein gleichrangiges Angebot zur Kinderbetreuung in Einrichtungen zu etablieren.

Allerdings sind zwischen den Kreisen durchaus Unterschiede in der Intensität der **Aufgabenwahrnehmung** zu verzeichnen (Stand 2008). Je 10.000 Einwohner liegt die Anzahl der Tagespflegepersonen zwischen

² Prüfungsmittteilung des LRH 1510/2006 vom 22.01.2008.

5,4 (RD) und 9,8 (SL); die Zahl aller betreuten Kinder differiert zwischen 1,8 (SL) und 21,4 (OH). Die Gesamtanzahl der betreuten **unter 3-jährigen Kinder**, also die wichtigste Zielgruppe in der Kindertagespflege, gibt teilweise Anlass zu Kritik. In den Kreisen wurden insgesamt 11 (SL), 133 (RD) bzw. 141 (PLÖ) und 326 Kinder (OH) im Alter unter 3 Jahren betreut.

Als besonders gute Beispiele für die praktische Umsetzung der Kindertagespflege werden vom LRH die Kreise Ostholstein und Plön angesehen. Die **integrierte Kindertagespflege in Ostholstein** bietet neben der Betreuung bei einer privaten Tagespflegeperson auch Plätze in an Kindertagesstätten angebotenen Betreuungsgruppen, die einige fachliche Vorteile aufweisen. Besonders hervorzuheben sind die geringen Personalkostenanteile, die sich aufgrund der guten Auslastung der Gruppen errechnen. Der Kreis Plön bewältigt die Aufgabe Kindertagespflege **gemeinsam mit den Gemeinden und Städten**; dabei werden die praktischen Verwaltungsarbeiten ebenso geteilt wie die Geldleistung an die Tagespflegeperson. Diese wirtschaftliche Aufgabenerfüllung erspart der Kreisverwaltung erhebliche Mehrarbeiten und entlastet durch den Verzicht auf personelle Aufstockung von zusätzlichen Ausgaben.

Im Zuge der Prüfung sind ferner die Verwaltungsvorgänge stichprobenweise durchgesehen worden und dazu einige allgemeingültige Hinweise für die künftige Bearbeitung gegeben worden.

7. **Einführung der Doppik**

Die Kreise haben mit der Projektarbeit zur Doppikeinführung zum annähernd gleichen Zeitpunkt (Ende 2004/Anfang 2005) begonnen. Bis auf den Kreis Plön haben alle zum 01.01.2009 mit dem Echtbetrieb begonnen. Der Kreis Plön hat 2010 den ersten doppelischen Haushalt beschlossen.

Die Doppikeinführung ist bei den Kreisen unterschiedlich weit fortgeschritten. Während die Kreise Plön und Schleswig-Flensburg sich noch bei der Grundlagenermittlung der Vermögenserfassung und -bewertung befinden, konnte der Kreis Rendsburg-Eckernförde eine erste Eröffnungsbilanz vorlegen. Der Kreis Ostholstein befand sich noch in der Datenübernahme, hatte aber keinen akuten Projektrückstand mitgeteilt.

Die unterschiedlichen Projektorganisationen mit der heterogenen Einbindung der Mitarbeiter und der Verwaltungsspitze können mitverantwortlich sein, dass trotz eines annähernd identischen Projektbeginns unterschiedliche Sachstände erreicht worden sind. Insbesondere beim Kreis **Schleswig-Flensburg** fehlten verbindliche Regelungen über die Projektkommunikation und eine kontinuierliche Begleitung durch die Lenkungsgruppe. Der nunmehr vorhandene Projektaufbau beim Kreis **Schleswig-Flensburg** erfordert aus Sicht des LRH zur erfolgreichen Umsetzung klare Verantwortungs- und Weisungsbefugnisse und sollte regelmäßig durch die Verwaltungsspitze überwacht werden. Im Übrigen wird auf die unter

III/Tz. 7 gegebenen Hinweise zur Vermögenserfassung und -bewertung, zur Finanzbuchhaltung, zur Prüfung und Freigabe der Finanzsoftware sowie auf die Handreichung über die wesentlichen Ergebnisse aus der Querschnittsprüfung „Eröffnungsbilanzen kommunaler Körperschaften“ verwiesen (www.landesrechnungshof-sh.de).

8. **Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz in der Personalverwaltung und Bezügekasse**

Die zu betreuenden Personalfälle je Vollzeitkraft (VzK) in der **Personalverwaltung** lagen zwischen 185 und 109 Personalfällen. Unter Zugrundelegung des Mittelwertes von 147 Fällen ergeben sich für die Kreise Plön und Ostholstein rechnerische Wirtschaftlichkeitspotenziale von jeweils einer VzK.

Bei der Prüfung der **Bezügestellen** wurde der Kreis Ostholstein außer Betrachtung gelassen, da er mit der Zahlbarmachung der Bezüge und Entgelte für seine Mitarbeiter die Versorgungsausgleichskasse (VAK) beauftragt hat. In den Bezügestellen der 3 anderen Kreise wurden durchschnittlich 464 Zahlfälle je VzK bearbeitet. Im Gegensatz dazu liegt das Pensum einer VzK in der VAK bei durchschnittlich rd. 600 Zahlfällen. Damit beträgt die Mehrleistung in der VAK 29 %.

Bei der Vergabe der Bezügeberechnung an die VAK würde sich für die 3 Kreise ein rechnerisch ermittelter finanzieller Vorteil von rd. 100 T€ ergeben, der sich jedoch in Abhängigkeit der bei den Kreisen verbleibenden aber nicht ermittelbaren Restarbeiten entsprechend reduzieren würde.

Insgesamt hält der LRH eine Vergabe der Bezügeberechnung an die VAK aus fachlichen, organisatorischen und wirtschaftlichen Gründen für sinnvoll.

9. **Gesundheitsämter**

Als **Träger des Öffentlichen Gesundheitsdienstes** nehmen die Kreise die nach dem neuen Gesundheitsdienstgesetz³ (GDG) eingeräumte größere Handlungsautonomie unterschiedlich stark wahr. Dies wird auch bei der Gegenüberstellung von Kennzahlen deutlich, die für die Jahre 2005 bis 2008 aus den Rechnungsergebnissen bzw. Stellenanteilen errechnet wurden.

So fallen bereits die Zuschussbedarfe je Einwohner unterschiedlich hoch aus (OH: 8,34 €, PLÖ: 10,46 €, RD: 8,44 €, SL: 9,71 €). Der Zuschussbedarf ist das Ergebnis von Einnahmen (Gebühren, Erstattungen/Umlagen)

³ Gesundheitsdienstgesetz vom 14.12.2001, GVOBl. Schl.-H. S. 398, zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.12.2007, GVOBl. Schl.-H. 2008, S. 2.

und Ausgaben (Personalausgaben, Zuweisungen/Zuschüsse, Sachausgaben).

Die **Gebühreneinnahmen** betragen in den Kreisen 0,42 € bis 1,21 €/Ew. Die Ursachen liegen weitgehend in Unterschieden bei der Höhe der Gebühr für den einzelnen Tatbestand, der Ausschöpfung des Gebührenrahmens sowie den Arbeitsmengen. Die wichtigsten Gebühren wurden gegenübergestellt und in der Höhe verglichen. Die Vorschläge des LRH zur Anhebung der Gebühren umfassen insbesondere die zeitnahe Überarbeitung von Gebührensatzungen und die Festsetzung der Gebührenhöhe. Im Detail wurden die Gebühren für die Belehrungen im Umgang mit Lebensmitteln und die Probenentnahme an Badestellen nachkalkuliert.

Die Ausgaben für **Zuweisungen/Zuschüsse an Dritte** liegen je Einwohner zwischen 1,04 € (RD), 1,06 € (SL) und 1,24 (OH) bzw. 1,94 €/Ew (PLÖ). Da die Aufgabenerfüllungen vergleichbar sind, wird aufgrund der hohen Unterschiede empfohlen, sich an den Kreisen Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg zu orientieren. Hier sind die Zuschüsse je Einwohner am geringsten.

Der Personalaufwand fällt unterschiedlich aus; dies bedingt unterschiedlich hohe **Personalausgaben je Einwohner** (OH: 8,71 €, PLÖ: 8,87 €, RD: 7,50 €, SL: 9,25 €). Zur wirtschaftlichen Ausrichtung und zur Begrenzung der Planstellen werden Beispiele aus den Kreisen vorgestellt; ferner ist ein Aufgabenvergleich mit Personalkapazitäten und Arbeitsmengen für individuelle Vergleichsmöglichkeiten beigefügt.

Weiterhin sind die **Akut-Unterbringungen im Bereitschaftsdienst nach PsychKG** untersucht worden. Hier haben sich die Aufgabenwahrnehmungen in Eigenverantwortung durch die Kreise Ostholstein, Plön und Schleswig-Flensburg als wirtschaftlich erwiesen. Im Übrigen teilt der LRH die Kritik der Kreise und der kreisfreien Städte im Hinblick auf die hohen Standards bei der Aufgabenerfüllung nach dem PsychKG.

10. **Kultur**

Die Kulturausgaben zählen in großem Umfang zu den freiwilligen Aufgaben. Zwar enthält Artikel 9 Abs. 3 Landesverfassung die grundsätzliche Verpflichtung auch der Kreise zur Förderung der Kultur. Dies bedeutet, dass die Kreise sich nicht gänzlich einer solchen Aufgabe entziehen können. Jedoch steht der Umfang der Aufgabenwahrnehmung in ihrem weiten Ermessen. Dabei ist dem LRH bewusst, dass die Finanzsituation wesentlich auch durch die finanzielle Ausstattung seitens des Landes bestimmt wird. Ebenso ist es für den LRH selbstverständlich, dass den Kreisen als Selbstverwaltungskörperschaften ein Handlungs- und Gestaltungsspielraum erhalten bleiben sollte. Gleichwohl ändert dies nichts daran, dass bei einer schwierigen Finanzsituation die freiwilligen Aufgaben auf ihre Notwendigkeit hin überprüft werden müssen. Ebenso kann die Förderung von

einzelnen Teilbereichen der Kultur auch danach bemessen werden, in welchem Umfang die anderen durch die Landesverfassung Verpflichteten, Land und Gemeinden, sich in dem jeweiligen Bereich engagieren.

Die Mittel für die **Kulturarbeit** werden entweder direkt in den Kreishaushalten oder über die Haushalte der dafür eingerichteten Kulturstiftung ausgewiesen; ihre Höhe liegt je Einwohner 2008 bei 4,30 € (RD), 7,87 € (OH), 8,51 € (SL) und 9,02 € (PLÖ). Die Mittel fließen insbesondere in die kreiseigenen Museen und die Kreismusikschulen; ferner werden Kulturveranstaltungen und die Volkshochschulen sowie die Büchereien im Kreisgebiet gefördert. Die Kreise Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg beteiligen sich darüber hinaus am Schleswig-Holsteinischen Landestheater.

In der Prüfungsmitteilung wird besonders der wirtschaftliche und sparsame Umgang mit Haushaltsmitteln im Kreis Rendsburg-Eckernförde hervorgehoben, weil die zur Verfügung gestellten Finanzmittel hier nach haushaltswirtschaftlichen Notwendigkeiten bemessen und die Förderbeträge zugunsten Dritter gedeckelt werden. Als positiv erweist sich auch, dass der Kreis die Haushaltsmittel weitgehend als Initialzündung gibt; d. h. die Kulturveranstaltungen werden von Dritten durchgeführt, die eigene Mittel einbringen. Wenn die anderen Kreise sich an den in Rendsburg-Eckernförde durchschnittlich im Kulturhaushalt zur Verfügung gestellten Pro-Einwohner-Mitteln orientieren würden, würden sie 0,63 Mio. € (PLÖ), 0,73 Mio. € (OH) bzw. 0,84 Mio. € (SL) jährlich einsparen.

Die Vorschläge des LRH zur wirtschaftlichen Aufgabenerledigung betreffen u. a. die Durchführung von Zuschussgewährungen und die zeitnahe Anpassung der Gebühren an die wirtschaftlichen Veränderungen.

Gegenstand der Prüfung waren auch die **Musikschulen** der Kreise, die unterschiedlich hoch mit Kreismitteln bezuschusst werden (je Einwohner: OH: 1,45 €, PLÖ: 3,48 €, RD:⁴ 0,90 €, SL: 1,85 €). Die in der Form eines privaten Vereins geführte Musikschule Rendsburg hat gezeigt, dass es ohne Qualitätseinbußen möglich ist, den Unterricht mit Honorarkräften zu realisieren. Dadurch erreicht die Musikschule eine Deckungsquote der pädagogischen Personalausgaben von 95 %. Die Musikschulen Ostholstein und Schleswig-Flensburg haben die höchste Anzahl von Schülern je Jahreswochenstunde. Die Musikschule Ostholstein verzichtet auf Honorarkräfte und kompensiert dies mit einem hohen Anteil an Gruppenunterricht und Ensemblearbeit; bemerkenswert ist der Unterricht im Elementarbereich, u. a. in 16 Kindergärten; dadurch weist sie die geringsten Ausgaben je Schüler für das pädagogische Personal nach.

Die Vorschläge des LRH befassen sich mit der Akzeptanz des Gruppenunterrichts und Kooperationen mit Schulen bzw. Kindertagesstätten, einer

⁴ Mittel des für den Kreis RD aufgeführten Zuschusses an die Musikschule: einschließlich der Förderung durch die Stadt Rendsburg.

stärkeren Berücksichtigung von Honorarkräften und der Höhe der Gebühren.

11. **Untere Bauaufsicht**

Die unteren Bauaufsichtsbehörden haben bei der Errichtung, Änderung, Nutzungsänderung und Beseitigung sowie bei der Nutzung und Instandhaltung von Anlagen nach pflichtgemäßem Ermessen darüber zu wachen, dass die öffentlich-rechtlichen Vorschriften und die aufgrund dieser Vorschriften erlassenen Anordnungen eingehalten werden (§§ 58, 59 LBO⁵).

Kerngeschäft der unteren Bauaufsicht sind Bauanträge gem. §§ 67 und 69 LBO, die Genehmigungsfreistellungsverfahren nach § 68 LBO und die Bauvoranfragen (§ 66 LBO). Insgesamt ist festzustellen, dass bei allen 4 Kreisen im Betrachtungszeitraum die Antragseingänge des Kerngeschäfts stark rückläufig sind. Der Rückgang lag zwischen 17 % bei den Kreisen Ostholstein und Schleswig-Flensburg und 30 % beim Kreis Plön.

Der durchschnittliche Zuschussbedarf für die Erledigung der Aufgaben der Bauaufsichten variiert zwischen 0,71 €/Ew beim Kreis Schleswig-Flensburg und 4,47 €/Ew beim Kreis Ostholstein. Hierbei handelt es sich um die effektiven durchschnittlichen Belastungen, die aus allgemeinen Haushaltsmitteln (aus dem Kernhaushalt) im Betrachtungszeitraum aufzubringen waren.

Bei allen 4 Kreisen ist ein Rückgang des Gesamtpersonals festzustellen. Die Kreise haben somit auf die rückläufigen Antragszahlen reagiert. Die Reduzierung des Gesamtpersonals erfolgte aber nicht kongruent mit dem Rückgang der Antragseingänge. So hat der Kreis Plön sein Personal lediglich um 2,39 % reduziert. Der Kreis Rendsburg-Eckernförde hat sein Gesamtpersonal um 11,62 % reduziert. Hierbei wurden insbesondere die Bauingenieursstellen verringert (87 % der ausgewiesenen Stellenreduzierungen).

Die durchschnittlichen Personalausgaben betragen zwischen 6,64 €/Ew beim Kreis Rendsburg-Eckernförde und 8,38 €/Ew beim Kreis Plön.

Die Auslastung bzw. die Arbeitseffizienz des Bauaufsichtspersonals, gemessen an dem Verhältnis zwischen Fallzahlen und zur Verfügung stehendem Gesamtpersonal bzw. Bauingenieuren, zeigen erhebliche Unterschiede zwischen den Kreisen. Der Kreis Schleswig-Flensburg weist durchgängig die höchsten Werte auf (vgl. III/ Tz. 11.6). Das Personal beim Kreis Schleswig-Flensburg wird offensichtlich zielgerichtet und effektiv eingesetzt. Darüber hinaus kann sich die überdurchschnittlich hohe Ge-

⁵ Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein (LBO) vom 22.01.2009, GVOBl. Schl.-H. S. 6, zuletzt geändert am 18.01.2010, GVOBl. Schl.-H. S. 356.

nehmigungsquote bzw. geringe Ablehnungsquote positiv auf die Gebühreneinnahmen des Kreises auswirken (vgl. III/Tz. 11.7).

12. **Gebäude- und Energiemanagement**

Das Gebäudemanagement (GM) hat das Ziel, die Betreuung und Verwaltung der kommunalen Liegenschaften zu bündeln und damit zu optimieren. Von der Erreichung dieses Ziels sind die Kreise teilweise weit entfernt.

Voraussetzung für ein wirtschaftliches GM ist, dass alle kreiseigenen Liegenschaften vom GM zentral verwaltet werden. Dies ist keinesfalls selbstverständlich. Ein nur rudimentär eingerichtetes GM rechnet sich nicht und rechtfertigt den Aufwand nicht.

Ein GM bedarf einer verlässlichen Datenbasis. Die Prüfung hat gezeigt, welche Schwierigkeiten die Kreise teils hatten, überhaupt Daten zu liefern. Der Versuch einer Kennzahlenbildung durch den LRH hat offenbart, dass die gelieferten Daten nicht zu belastbaren Vergleichen führten. Die Kreise sind aufgefordert, die für das GM zwingend erforderlichen Daten gewissenhaft zu erheben und zu pflegen.

Ein Vergleich der 4 Kreishäuser - in Größe und Nutzung durchaus vergleichbare Objekte - hat ebenfalls zu Ergebnissen geführt, die teils nicht plausibel waren. Die Ergebnisse und Tendenzen, die die Prüfung aufzeigt, sollten Anlass für die Kreise sein, ihre Angaben kritisch zu hinterfragen und den Austausch untereinander zu suchen.

Entscheidend für den Erfolg eines GM ist, dass es neben einer klaren Zuständigkeit über die erforderliche Personal- und Mittelausstattung verfügt. Die Kreise sollten ihr GM hier eindeutig unterstützen.

Die Kreise müssen organisatorische Maßnahmen ergreifen, um ein nachhaltiges Energiemanagement (EM) in den Kreisverwaltungen zu etablieren. Hierzu gehört neben einer zentralen Organisation des EM die personelle Ausstattung mit Fachpersonal. Die Kompetenzen des EM sollten innerhalb der Verwaltung ebenfalls zentralisiert und eindeutig geregelt werden.

Es sind technische Standards und Dienstanweisungen zu erarbeiten und verbindlich einzuführen, um gezielt auf das energetische Verhalten der Mitarbeiter Einfluss nehmen zu können. Dies kann ohne große Investitionen zu Einsparungen führen.

Grundlage dieser Prüfung waren Daten, die dem LRH von den geprüften Stellen zur Verfügung gestellt wurden. Im Rahmen der Prüfung hat der LRH mehrfach erhebliche Mängel in der Datenerfassung und Datenauswertung durch die Kreise festgestellt. Häufig lagen Gebäude- und Anla-

gendaten gar nicht vor, waren unvollständig bzw. mussten im Verlaufe der Prüfung neu erhoben werden.

Das EM basiert aber auf verlässlichen Gebäudedaten und der korrekten Zuordnung sämtlicher Kosten zu einer Kostenstelle. Unvollständige bzw. falsche Daten lassen eine qualifizierte Bewertung durch das EM nicht zu und führen zu falschen Ergebnissen. Das hat unter Umständen die Ableitung falscher Maßnahmen und Entscheidungen zur Folge.

Die Energieverbrauchs- und Energiekostendaten wurden nicht konsequent erfasst und ausgewertet. Zudem war die Kostentransparenz bei der Berechnung der Energiepreise nicht immer gegeben. So wurden nicht in allen Energiepreisberechnungen die Kosten für die Abschreibung von Investitionen, Wartung, Instandsetzung und Personal einkalkuliert. Speziell mit der Zuordnung der Personalkosten gab es häufig Probleme.

Der LRH empfiehlt den Kreisverwaltungen, durch Neuverhandlung bzw. Neuausschreibung der Energieversorgungsverträge für Wärme und Strom eine möglichst einheitliche Preisgestaltung für ihre Liegenschaften sicherzustellen. Die bestehenden Optimierungspotenziale sollten zügig umgesetzt werden

In den Fernwärmeverträgen sind insbesondere die Versorgungsbedingungen, die Ermittlung und Aufteilung der Leitungsverluste und auch der jeweilige Wartungsumfang festzulegen. Bewährte und rechtssichere Vertragsmuster finden sich in der Fernwärmeverordnung.

13. **Naturschutz und Landschaftspflege**

Die unteren Naturschutzbehörden (UNB) der Kreise nehmen die Aufgaben des Naturschutzes und der Landschaftspflege nach dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)⁶ und dem Landesnaturschutzgesetz (LNatSchG)⁷ zur Erfüllung nach Weisung wahr.

Daneben gewähren die Kreise freiwillige Leistungen für den Naturschutz. Diese freiwilligen Ausgaben bieten ein Einsparpotenzial. Sie sollten daher mit Blick auf die angespannte Finanzlage überprüft werden. 2008 waren dies Leistungen in einer Höhe von

- 92 T€ im Kreis Ostholstein,
- 50 T€ im Kreis Plön,
- 39 T€ bzw. künftig bis zu 114 T€ im Kreis Rendsburg-Eckernförde und
- 8 T€ im Kreis Schleswig-Flensburg.

Die Kreise Ostholstein, Plön und künftig auch Rendsburg-Eckernförde wenden den größten Teil zur Förderung der Naturparke auf.

⁶ Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG), Artikel 1 des Gesetzes vom 29.07.2009, BGBl. I S. 2542.

⁷ Gesetz zum Schutz der Natur (Landesnaturschutzgesetz - LNatSchG) vom 24.02.2010, GVOBl. Schl.-H. S. 301.

Der Personalbestand der UNB war im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2008 in den Kreisen Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg geringer als in den Kreisen Ostholstein und Plön. Die UNB des Kreises Ostholstein hatte mit 12,74 Stellen das meiste Personal und die UNB des Kreises Schleswig-Flensburg mit 7,80 Stellen das geringste. Bezieht man die Personalkosten auf die Einwohner im Kreis und die Größe des Kreises, ergibt sich ein ähnliches Bild beim Vergleich der Kreise. Allerdings weist dann die UNB des Kreises Rendsburg-Eckernförde die geringsten Werte mit 1,60 € je Einwohner und 200 € je km² Kreisgebiet auf. Die UNB des Kreises Plön hat mit 3,62 € je Einwohner die meisten Personalausgaben bezogen auf diese Kennzahl.

Personal in der UNB pro Jahr im Ø der Jahre 2005 bis 2008				
Kreis	Anzahl der Stellen	Personalausgaben €	Personalausgaben € je Ew	Personalausgaben € je km ² Kreisgebiet
OH	12,74	656.437	3,19	472
PLÖ	9,35	490.916	3,62	454
RD	8,02	436.976	1,60	200
SL	7,80	483.210	2,43	233

Die Kreise Plön und Ostholstein mit dem größeren Personalbestand bearbeiten die Aufgaben tiefer gehend als der Kreis Rendsburg-Eckernförde. Dennoch nimmt keiner der geprüften Kreise nach eigenen Angaben seine gesetzlichen Aufgaben vollständig wahr.

Empfehlungen für die UNB:

- Die Kreise - insbesondere der Kreis Rendsburg-Eckernförde - müssen die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen konsequenter kontrollieren.
- Die Kreise müssen die Unterhaltungs- und Verkehrssicherungspflicht bei Schutz- und Entwicklungsmaßnahmen in Naturschutzgebieten und Natura 2000-Gebieten regeln.
- Die Kreise Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg sollten das K3-Modul „Eingriff/Ausgleich“ nutzen und an ein vorhandenes GIS anschließen. Alle Kreise sollten an das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (MLUR) herantreten. Ziel sollte eine Gesamtstrategie gemeinsam mit dem Land sein, um zu einem einheitlichen Verfahren und wirtschaftlichem IT-Einsatz zu gelangen.
- Die Kreise - insbesondere der Kreis Ostholstein - müssen den Gebührenrahmen ausschöpfen. Die Kreise Ostholstein und Plön sollten eigene Verwaltungsvorschriften zum Gebührenrahmen der Landesverordnung über Verwaltungsgebühren erlassen.

14. **Interkommunale Zusammenarbeit**

Der demografische Wandel, die zunehmende Komplexität öffentlicher Aufgaben sowie steigender Konsolidierungsdruck auf die Kreishaushalte bewirken, dass die Kreise verstärkt mit anderen kommunalen Gebietskörperschaften zusammenarbeiten. Bezweckt wird vorrangig, die Aufgaben ge-

meinsam besser zu erfüllen. Anlässlich der Überlegungen zu einer möglichen Kreisgebietsreform haben die Kreise zudem erklärt, über verstärkte Kooperationen ähnlich hohe Effizienzrenditen wie bei Fusionen zu erzielen.

Grundlage einer jeden Kooperation und zentrales Erfolgskriterium sind die Kooperationsziele. Kommunalverwaltungen sind auf das Gemeinwohl ausgerichtet, daher steht die Aufgabe, das Sachziel, im Vordergrund. Zusätzlich sind zumeist Qualitätsziele (z. B. mehr Bürgernähe, Leistungsverbesserung) sowie eine Erhöhung der Wirtschaftlichkeit vereinbart. Keine der Zusammenarbeiten hat das alleinige Ziel, Kosten zu reduzieren.

Jede formalisierte interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) bedingt einen „Autonomieverzicht“. Sie schränkt die direkten Steuerungsmöglichkeiten der Beteiligten im Vergleich zur Eigenerbringung ein. Das Maß der Einschränkung hängt in großem Umfang von der Art der rechtlichen Ausgestaltung ab. Am häufigsten wurden 2 Formen gewählt. Die Aufgabe wurde entweder auf einen Vertragsbeteiligten übertragen (§ 18 GkZ) oder die Verwaltung eines anderen Beteiligten zur Erfüllung der Aufgaben in Anspruch genommen (§ 19 a GkZ). In wenigen Fällen wurde in aufwendiger Form eine Institution (Zweckverband, Kommunalunternehmen in der Form der Anstalt des öffentlichen Rechts sowie GmbH) gegründet.

Den Ausschlag für die Wahl der Rechtsform gaben nach Angaben der geprüften Kreise im Wesentlichen 2 Gründe: die strategische Relevanz der Aufgaben und/oder die einfachste Art der Umsetzung. Die strategische Relevanz wird von den Kreisen bei einigen Aufgaben jedoch durchaus unterschiedlich eingeschätzt. Dadurch entsteht der Eindruck, dass die Einfachheit der Umsetzung in manchen Fällen den eigentlichen Ausschlag gegeben haben könnte.

In der Regel wurde im Vorwege der mögliche wirtschaftliche Vorteil der IKZ weder belastbar berechnet noch geschätzt. Es wurden keine Evaluationen durchgeführt, um nachzuweisen, dass die Kooperationsziele erreicht wurden und insbesondere die vermuteten Einsparungen eingetreten sind. Bei zukünftigen IKZ-Vorhaben sollte der mögliche wirtschaftliche Vorteil ermittelt und evaluiert werden. Es ist eine bewusste Entscheidung zu treffen, in welchem Umfang der wirtschaftliche Vorteil für qualitative Verbesserungen verwandt werden oder angesichts der Haushaltslage vorrangig der Haushaltskonsolidierung dienen soll.

Der Grundgedanke der höheren Wirtschaftlichkeit der IKZ fußt auf der Annahme der Realisierbarkeit sogenannter Synergieeffekte. Dabei geht es um die Ausnutzung von Größenvorteilen (Skalen-, Verbund- und Spezialisierungseffekte). Ausgehend von diesem Grundgedanken wurden unter III/Tz. 14 Feststellungen und Anregungen für einzelne Zusammenarbeiten dargestellt.

Die bisherigen Prüfungserkenntnisse des LRH lassen den Schluss zu, dass mittels interkommunaler Zusammenarbeit ähnlich hohe Effizienzrenditen wie bei Fusionen nicht ansatzweise zu erwirtschaften sind. Dies ergibt sich aus

- dem großen Anteil überwiegend kleinerer Kooperationen, in denen keine umfangreichen Einsparungen erzielbar sind,
- dem großen Anteil an Kooperationen, die nicht primär auf Einsparungen, sondern auf eine bessere Leistungserfüllung und diesbezüglich Wirtschaftlichkeit angelegt sind,
- dem im Verhältnis zum gesamten Aufgabenbestand der Kreisverwaltung geringen Anteil der IKZ. Wollte man eine ähnliche Rendite wie bei einer Fusion erzielen, würde man wohl auch im gleichen Umfang kooperieren müssen.

So ist auch Prof. Dr. Dr. Hesse in einem Gutachten⁸ 2008 zu der Aussage gelangt, dass zwischen 2005 und 2007 nur vergleichsweise wenige IKZ-Vorhaben von allen Kreisen realisiert wurden, deren haushalterische Relevanz eher vernachlässigbar ist. Auch die seit der Debatte um eine mögliche Kreisgebietsreform hinzugekommenen ebenso wie die geplanten Kooperationen werden nach aller Erfahrung des LRH insgesamt einen vergleichsweise geringen Umfang haben.

15. **Ausgleich- und Ergänzungsfunktion der Kreise**

Der LRH hat sich im Rahmen der Prüfung auch mit der Wahrnehmung der Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion durch die Kreise befasst. Hierbei hat er den Schwerpunkt auf die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben der Kreise gelegt, deren Wahrnehmung der LRH nach seiner Definition als Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion im engeren Sinne (i. e. S.) bezeichnet. Hinzu tritt der gesamte Bereich der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben, der nach einer Analyse der einschlägigen verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Rechtsvorschriften unzweifelhaft ebenfalls zur Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion (im weiteren Sinne) der Kreise zu zählen ist.

Ihre Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion i. e. S., d. h. die Aufgabenerfüllung im freiwilligen Selbstverwaltungsbereich, nehmen die Kreise durch eine Vielzahl von Aufgaben wahr. Neben der Bereitstellung einer Servicefunktion im Verwaltungsbereich (z. B. Bezügeberechnung für die Gemeinden oder auch das Vorhalten der Kreisnetze) gehören die entsprechenden Aufgaben vor allem zu den (Produkt-)Bereichen „Schule“, „Kultur“, „Sport“, „Umweltschutz“ sowie „Wirtschaft und Tourismus“.

⁸ Prof. Dr. Dr. Hesse, Fusions- und Kooperationsrenditen auf der Kreisstufe in Schleswig-Holstein, S. 32.

Für die Wahrnehmung ihrer Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion i. e. S. haben die 4 Kreise im Jahr 2008 zwischen 2 Mio. € und 3 Mio. € verausgabt. Dabei differieren die auf den Einwohner bezogenen Werte zwischen 10 €/Ew im Kreis Ostholstein und knapp 16 €/Ew im Kreis Plön. Die entsprechenden Ausgaben der Kreise Rendsburg-Eckernförde (11,39 €/Ew) und Schleswig-Flensburg (11,89 €/Ew) lagen im Jahr 2008 zwischen den beiden o. g. Eckwerten.

Eine Unterscheidung nach einzelnen Aufgabenbereichen zeigt, dass die Kreise gemessen an den Ausgaben je Einwohner unterschiedliche Schwerpunkte setzen. So ist der Kreis Plön im Bereich Kultur außerordentlich stark mit seiner Musikschule engagiert. Ähnliches gilt im Vergleich mit den übrigen Kreisen hinsichtlich seiner überproportionalen Sportförderung, die auch investive Maßnahmen für Sportstätten umfasst. Beim Kreis Rendsburg-Eckernförde liegt dagegen der finanzielle Schwerpunkt im Aufgabenbereich „Wirtschaft“. Hervorzuheben sind hier der Kreishafen sowie die Technologie- und Gründerzentren. Bei den Kreisen Ostholstein und Schleswig-Flensburg liegt der Hauptschwerpunkt jeweils ebenfalls im Bereich „Kultur“, d. h. beim Kreis Ostholstein bei der Musikschule, den Büchereien und der finanziellen Unterstützung der Stiftung Eutiner Landesbibliothek und beim Kreis Schleswig-Flensburg ebenfalls bei der Musikschule und den Büchereien sowie bei der finanziellen Unterstützung des Schleswig-Holsteinischen Landestheaters.

Bei einer längerfristigen Betrachtung kann insgesamt festgestellt werden, dass die Ausgaben der Kreise im Rahmen ihrer Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion i. e. S. heute tendenziell niedriger liegen als früher. Hierfür gibt es 3 Gründe. Der wichtigste liegt in der Tatsache, dass früher freiwillig wahrgenommene Selbstverwaltungsaufgaben im Laufe der Zeit durch den Gesetzgeber zu pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben umgewandelt wurden. Darüber hinaus haben sich die Kreise aufgrund der finanziellen Entwicklung tendenziell gezwungen gesehen, in den vergangenen Jahren bei vielen der noch heute wahrgenommenen Aufgaben ihr finanzielles Engagement zu reduzieren. Schließlich gibt es auch einzelne Aufgaben, aus denen sich die Kreise aus finanziellen oder auch anderen Gründen vollständig zurückgezogen haben.

Neben einigen generellen Empfehlungen, die sich an alle 4 geprüften Kreise richten, sowie Hinweisen auf nachahmenswertes Verwaltungshandeln in einzelnen Kreisen unterbreitet der LRH diverse konkrete Vorschläge zu einzelnen Themenfeldern:

- Übertragung der Kreisbibliothek an die Stadt Eutin (gegebenenfalls gemeinsam mit der Gemeinde Malente),
- Erhöhung des finanziellen Engagements bei den Eutiner Festspielen.

III. Einzelfeststellungen

1. Finanzlage

Im Rahmen der Prüfung wurde zunächst die Finanzsituation der 4 Kreise einer Analyse unterzogen. Betrachtet wurde hierbei im Wesentlichen die Entwicklung der wichtigsten finanzwirtschaftlichen Kennzahlen der Kernhaushalte (u. a. Fehlbeträge, freie Finanzspielräume und Verschuldung) im Zeitraum 2003 bis 2008 bzw. z. T. seit 1995.⁹ Darüber hinaus wurde auch eine Gesamtbetrachtung unter Berücksichtigung der ausgelagerten Aufgabenwahrnehmungen in Sondervermögen sowie in Mehrheitsbeteiligungen (>50 %) angestellt. Ziel der Finanzanalyse ist es, die „Ausgangssituation“ der Kreise offenzulegen, um hieraus unter Berücksichtigung der mittelfristigen Finanzplanung die finanzpolitischen Handlungserfordernisse abzuleiten.

1.1 Die Schere hat sich geöffnet

Die pflichtige Umlagefinanzierung nach § 28 Abs. 1 FAG schließt defizitäre Haushalte bei den Kreisen grundsätzlich aus. Dennoch wiesen die finanzwirtschaftlichen Ergebnisse Fehlbeträge auf:

Entwicklung der Defizite in den Verwaltungshaushalten der Kreise in Mio. €								
	OH		PLÖ		RD		SL	
		davon aus Vorjahr		davon aus Vorjahr		davon aus Vorjahr		davon aus Vorjahr
2003	3,3	-	3,7	-	1,9	-	9,7	1,0
2004	8,5	-	5,5	-	3,9	1,9	15,8	3,0
2005	11,9	3,3	5,3	3,7	-	0,1	19,4	9,7
2006	15,1	8,5	8,1	5,5	3,4	3,8	22,9	15,8
2007	26,2	27,0	6,6	5,3	-	-	21,0	19,4
2008	15,3	26,2	7,9	8,1	-	3,4	38,4	43,9
Σ	15,3		14,5		-		38,4	
in €/Ew	74		107		0		193	

Die aufgelaufenen und noch nicht gedeckten Fehlbeträge ergeben sich aus den grau unterlegten Feldern; hieraus wurden die Pro-Kopf-Werte ermittelt.

Die Kreise Ostholstein und Schleswig-Flensburg haben in 2007 bzw. 2008 Fehlbetragsabdeckungen für 2 Jahre vorgenommen. Die Fehlbeträge der Kreise fielen daher in diesen Jahren - ohne zwingende Notwendigkeit - entsprechend höher aus. Eine ins Ermessen gestellte Fehlbetragsabdeckung des direkten Vorjahres ist aber nur dann sinnvoll, wenn der Haus-

⁹ Die bereits vom RPA bestätigte rechnerische Richtigkeit der jeweiligen Jahresrechnung einschließlich des kassenmäßigen Abschlusses wurde hierbei vorausgesetzt und war nicht unmittelbar Gegenstand der überörtlichen Prüfung des LRH.

halt mit dieser freiwilligen Fehlbetragsabdeckung noch ein ausgeglichenes Ergebnis ermöglicht.

Erfordernisse aufgrund der Doppikeinführung dürften hierbei nicht im Vordergrund gestanden haben, da ohnehin die insgesamt noch nicht abgedeckten „Fehlbeträge aus Vorjahren“ in die Eröffnungsbilanz zu übernehmen sind (vgl. § 54 Abs. 4 GemHVO-Doppik mit den Erläuterungen). Eine Begrenzung auf das Jahr vor Doppikeinführung ist damit nicht verbunden, sodass die Defizite auch im letzten kameralen Jahr nicht zusammengeführt werden müssten. Für Schleswig-Flensburg hätte sich durch die Begrenzung auf die pflichtige Berücksichtigung der Fehlbetragsabdeckung des Vorvorjahres ein Jahresfehlbetrag in 2008 von 17,4 Mio. € im Vergleich zu 38,4 Mio. € ergeben.

Damit hat der Kreis Schleswig-Flensburg zum 31.12.2008 die höchsten aufgelaufenen Defizite ausgewiesen. Dagegen war der Verwaltungshaushalt des Kreises Rendsburg-Eckernförde ausgeglichen.

1.2 **Das Maß für die eigene Stärke - die strukturelle Innenfinanzierung**

Die aufgelaufenen Defizite spiegeln als Gesamtergebnis die Entwicklung der strukturell freien Finanzspielräume wider. Diese sind ein Gradmesser für die Innen- bzw. Selbstfinanzierungskraft der kommunalen Haushalte, wodurch sich auch die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit der Kreise einschätzen lässt.

Als Innenfinanzierung ist der aus Ein- und Auszahlungen aus dem laufenden Verwaltungsprozess resultierende Zahlungsüberschuss anzusehen, der letztlich - nach Berücksichtigung der ordentlichen Tilgung - frei und dauerhaft zur Finanzierung weiterer Aktivitäten dient.

Hierfür wurden im kameralen System die vorgenommenen Fehlbetragsabdeckungen sowie eventuell erfolgte Stützungen des Verwaltungshaushalts u. a. durch substanzverzehrende Zuführungen aus dem Vermögenshaushalt (Vermögensveräußerungserlöse, Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage) ausgeblendet. Für die Betrachtung der doppelischen Daten wurde der „nicht gebundene operative Cashflow¹⁰“ aus dem Zahlungssaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit dargestellt, indem zunächst die ordentlichen Tilgungszahlungen abgezogen wurden. Der verbleibende Betrag steht jedoch nicht vollumfänglich frei zur längerfristigen Finanzierung anderer Aufgaben zur Verfügung. Daher werden beispielsweise Gebührenüberschüsse oder Altersteilzeitrückstellungen wie bei der Ermittlung des freien Finanzspielraums abgezogen.

Die Zeitreihe der strukturellen freien Finanzspielräume lässt sich so als Gradmesser für die Innenfinanzierung - frei von Bewertungsunterschieden - sinnvoll fortführen.

¹⁰ Differenz zwischen Einzahlungen und Auszahlungen in einer Periode.

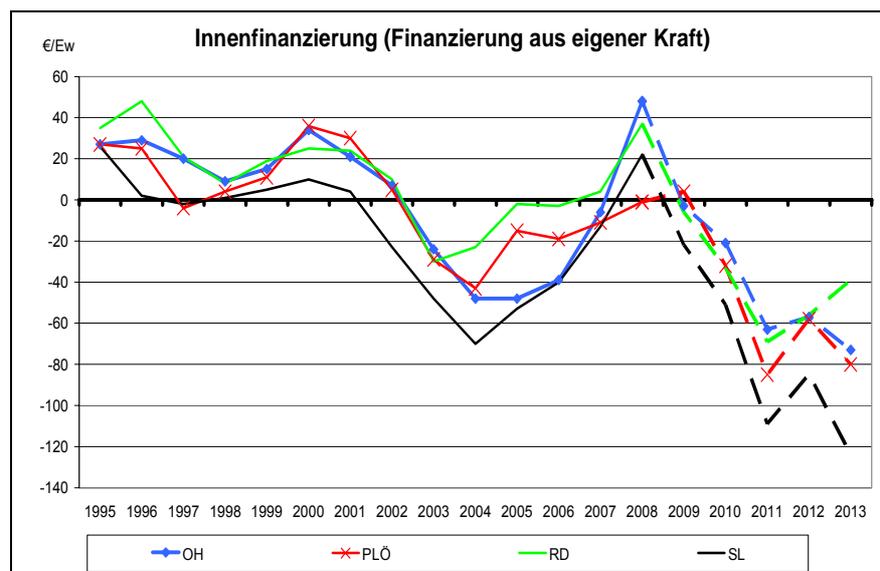
Die folgende Übersicht verdeutlicht nochmals die Ableitung aus den unterschiedlichen Haushaltssystemen.

kameral	doppisch
Saldo der laufenden Einnahmen und laufenden Ausgaben für das betreffende HHjahr	Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit
./. ordentliche Tilgung	./. ordentliche Tilgung
./. pflichtige Zuführung an Rücklagen für Rückstellungszwecke	./. Δ Veränderung der Rückstellungen (Altersteilzeit, für später entstehende Kosten, Altlasten, Steuer, Verfahren, Finanzausgleich)
./. pflichtige Zuführung an Rücklage für Gebühreenausgleich und Treuhandvermögen + Fehlbetragsabdeckung	./. Δ Veränderung der SOPO Gebühreenausgleich und Treuhandvermögen
./. Vermögenseinsatz	
./. empfangene Fehlbetragszuweisungen	./. empfangene Fehlbetragszuweisungen
= Innenfinanzierung aus laufender Tätigkeit	= Innenfinanzierung aus laufender Tätigkeit

Eine vergleichbare Abschreibungsrücklage ist im doppelischen System nicht explizit vorgesehen; diese spielt bei den Kreisen aber ohnehin keine Rolle.

Δ = Differenz zwischen Mittelbindungen und Mittelfreisetzung.

Die Verläufe der Pro-Kopf-Werte sind dem folgenden Schaubild zu entnehmen (gestrichelte Linien = prognostizierte Werte für den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung) - vgl. auch **Anlagen 1.1** und **1.2**:



Nachrichtlich: Werte auf Basis der Rechnungsergebnisse - €/Ew -														
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
OH	27	29	20	9	15	34	21	7	-24	-48	-48	-39	-6	48
PLÖ	27	25	-4	4	11	36	30	5	-29	-43	-15	-19	-11	-1
RD	35	48	21	8	19	25	24	10	-30	-23	-2	-3	4	37
SL	26	2	-2	1	5	10	4	-23	-48	-70	-53	-40	-13	22

Nachrichtlich: Werte auf Basis der Haushaltsplanungen - €/Ew -					
	2009	2010	2011	2012	2013
OH	-3	-21	-63	-57	-73
PLÖ	4	-32	-85	-58	-80
RD	-6	-33	-69	-56	-39
SL	-22	-51	-109	-85	-124

Folgende Besonderheiten waren zu beobachten:

- Stützungen der laufenden Ergebnisse durch Vermögensverzehr ergaben sich in **Ostholstein**. Mit den Veräußerungserlösen des Jugendaufbauwerks und der Kliniken (insgesamt 6 Mio. €) wurden letztlich die Kreiszuschüsse für den laufenden Betrieb der Kulturstiftung finanziert. Dieser Effekt wurde bei der vorliegenden strukturellen Betrachtung bereits berücksichtigt (in den Jahren 2003 bis 2008 im Ø jährlich 5 €/Ew).
- Beim Kreis **Plön** wird ab 2006 auf die Tilgung der inneren Darlehen verzichtet, hierdurch reduzierten sich die ordentlichen Tilgungsausgaben jährlich um 200 T€. Die Kennzahl wird folglich um 1 bis 2 €/EW entlastet.
Die Zuschussbedarfe für die Kinder- und Jugendhilfe haben ab 2007 sprunghaft um 74 % zugenommen (5 Mio. € bzw. 38 €/Ew - vgl. III/Tz. 3.4). Die konjunkturelle Aufwärtsbewegung in 2008 lässt sich daher beim Kreis Plön nicht so stark wie bei den anderen Kreisen ablesen.
Daneben wurden in 2008 der Altersteilzeitrücklage 1,1 Mio. € zugeführt. Obwohl nur die Mittel für den auf das Haushaltsjahr (2008) entfallenden Anteil pflichtig einzustellen gewesen wären, wurde der Gesamtbetrag zulasten des Jahres 2008 abgerechnet. Der freie Finanzspielraum wurde folglich um den darüber hinausgehenden Differenzbetrag zusätzlich belastet (5 €/Ew).
- Auch im Kreis **Rendsburg-Eckernförde** erfolgten Stützungen des Verwaltungshaushalts durch Vermögensverzehr (im Ø jährlich 7 €/Ew in den Jahren 2003 bis 2008). Daneben wurde in 2008 auf die Dotierung der Altersteilzeitrücklage von 77 T€ verzichtet, obwohl diese seit 2008 eine pflichtige Zuführung darstellt.
- Beim Kreis **Schleswig-Flensburg** wird in der mittelfristigen Finanzplanung mit Einzahlungen aus Fehlbetragszuweisungen von jährlich 1,1 Mio. € gerechnet. Diese sind bei der Ermittlung der eigenen Aufbringungskraft herausgerechnet worden (vgl. obiges Berechnungsschema). Wie beim Kreis Plön hat auch der Kreis Schleswig-Flensburg den Gesamtbetrag an Altersteilzeitrückstellungen der Rücklage zugeführt. Daraus ergab sich in 2008 eine zusätzliche Belastung von 4 €/Ew.

Der Einbruch bei den Kreisfinanzen seit 2002 (Schleswig-Flensburg) bzw. 2003 schien im Jahre 2008 überwunden zu sein. Durch den Anstieg der Finanzkraft aufgrund der konjunkturellen Erholung sowie der Kreisumlagerhöhung in Schleswig-Flensburg (ab 2007: 35 %) konnten wieder positive strukturelle Ergebnisse erzielt werden. In Rendsburg-Eckernförde gelang dies sogar trotz einer Absenkung des Kreisumlagesatzes in 2008 von zuvor 32 % auf 31 %.

im Vergleich: Entwicklung der allg. Kreisumlagesätze - % -					
	2005	2006	2007	2008	2009
OH	31,93	31,93	31,93	31,93	35,00
PLÖ	33,00	33,00	33,00	33,00	33,00
RD	30,00	32,00	32,00	31,00	31,00
SL	33,00	33,00	35,00	35,00	35,00

Veränderungen sind grau unterlegt.

Nach den Daten der mittelfristigen Finanzplanung wird jedoch erneut mit einem Absinken der Innenfinanzierungskraft ab 2009 gerechnet. Dies überrascht zunächst, da die Auswirkungen der weltweiten Wirtschaftskrise für die Einnahmesituation der Kreise aufgrund der zeitversetzten Wirkung des Finanzausgleichssystems frühestens 2010 spürbar werden. Auch sind durch die Wirtschaftsrezession bedingte Steigerungen bei den Sozialausgaben frühestens in 2010 zu erwarten, da zunächst andere Sozialsysteme greifen (z. B. Kurzarbeitergeld oder Arbeitslosengeld I).

Insbesondere beim Kreis Ostholstein sollte angenommen werden können, dass die Kreisumlageerhöhung in 2009 von 31,93 % auf 35 % soviel Liquidität zufließen lässt, dass der Kreis, der 2008 einen Kennzahlenwert von +48 €/Ew aufwies, zumindest noch deutlich im positiven Bereich verbleiben müsste.

1.3 **Teilweise systembedingte Gründe für den Einbruch beim Cashflow**

Während der Kreis Plön erst 2010 auf das doppelte Rechnungssystem umgestellt hat, haben die 3 anderen Kreise diesen Schritt bereits 2009 vollzogen. Der Jahresabschluss 2008 war für diese Kreise der letzte kamerale Abschluss. Um mögliche Doppelbelastungen auf der Ergebnisebene zu vermeiden, haben die Kreise weitgehend auf die Bildung von Haushaltsausgaberesten für nicht ausgeschöpfte Ausgabeermächtigungen im Verwaltungshaushalt verzichtet. Im Vergleich zum Jahresabschluss des Vorjahres (2007) fiel das Resteniveau um folgende Beträge geringer aus und erklärt zum Teil die höhere Ausgangsbasis von 2008:

Veränderung der Haushaltsausgabereste im Verwaltungshaushalt 2008 im Vergleich zum Vorjahr - €/Ew -			
	OH	RD	SL
Δ Ausgabereste 2007/2008	-5	-2	-10

Eine Ursache für die Verschlechterung des nicht gebundenen Cashflows aus laufender Verwaltungstätigkeit ist darin begründet, dass der Krankenhausfinanzierungsbeitrag nach § 21 Abs. 2 AG-KHG (Gesetz zur Ausführung des Krankenhausfinanzierungsgesetzes) im doppelten System als Aufwand sofort ergebniswirksam wird. Im kameralem System wurde dieser im Vermögenshaushalt veranschlagt, dort gegebenenfalls kreditfinanziert und als ordentliche Tilgung über mehrere Rechnungsperioden verteilt. Bei Umstellung auf die Doppik wird die Innenfinanzierung hierdurch zusätzlich belastet, wenn zur ordentlichen Tilgung für die Krankenhausfinanzierung in

der Vergangenheit (bei früherer Kreditfinanzierung) nunmehr die aktuelle Auszahlung hinzukommt, die Bestandteil des Zahlungssaldos aus laufender Verwaltungstätigkeit ist.

Darüber hinaus werden Unterhaltungsmaßnahmen jetzt ergebniswirksam, die - wie in der Vergangenheit im kamerale Rechnungswesen oftmals praktiziert - über den Vermögenshaushalt abgewickelt worden wären. Die zahlungswirksamen Aufwendungen aus Unterhaltungen bzw. Erstattungen für Unterhaltungen (oberhalb des bisherigen Niveaus) und aus der Krankenhausfinanzierung führen zu folgenden Mehrbelastungen der operativen Cashflows:

Mehrbelastungen der operativen Cashflows in 2009 im Vergleich zu den Vorjahren - €/Ew -			
	OH	RD	SL
Krankenhausfinanzierung	13	11	11
Unterhaltungsaufwendungen	17	9	3
Σ	30	20	14

Beim Kreis Schleswig-Flensburg befanden sich die Unterhaltungsausgaben bereits im kamerale System auf höherem Niveau, sodass zusätzliche Belastungen durch den Wechsel des Rechnungswesens deutlich weniger stark auszumachen sind.

Der erhöhte Unterhaltungsaufwand beim Kreis Ostholstein erklärt sich u. a. daraus, dass in diesem Kreis die Investitionsfiktion des § 41 Abs. 3 Satz 4 GemHVO-Doppik keine Anwendung findet. Aufwendungen für die Sanierung und Modernisierung, die mit öffentlichen Zuschüssen oder Darlehen von Förderbanken unterlegt sind, werden beim Kreis Ostholstein nicht aktiviert, sondern belasten sogleich zu 100 % die Ergebnisrechnung. Damit korrespondierende Zuschüsse werden ertragswirksam als Aufwandszuschüsse behandelt.

Die doppik-bedingten Belastungen der Kapitalflussebene erklären aber noch nicht allein das Absinken in dem prognostizierten Umfang. So sind bei den Kreisen Ostholstein und Rendsburg-Eckernförde im Vergleich zu 2008 signifikante Steigerungen der Netto-Kreisbelastung für Transferleistungen - vermutlich im Sozialbereich - zu verzeichnen (vgl. **Anlage 1.2a** bei den Kreisen OH, RD und SL). Im Einzelnen stellen sich die Veränderungen wie folgt dar:

- In **Ostholstein** handelt es sich nach Auskunft der Verwaltung um Planungsreserven im Bereich Soziales von ca. 3 bis 4 Mio. € (15 bis 20 €/Ew), die sich damit im Schwankungsbereich der Vorjahre bewegen.
- In **Rendsburg-Eckernförde** sind eine Zunahme der Auszahlungen für Sozialleistungen um 1,4 Mio. € (insbesondere verursacht durch die Eingliederungshilfe für Behinderte +2,6 Mio. € und geringere Kosten der Unterkunft nach SGB II -1,2 Mio. €) und ein Rückgang bei den Ein-

zahlungen aus Erstattungen für „Soziale Hilfen“ um 3,3 Mio. € (Begründung: In 2008 erfolgte eine einmalige Erstattungsleistung vom Land für soziale Hilfeplanung in Höhe von 4,7 Mio. €) zu verzeichnen. Durch diese Entwicklung ergibt sich in 2009 im Vergleich zum Vorjahr eine Netto-Kreisbelastung von 4,7 Mio. € (17 €/Ew).

- Beim Kreis **Schleswig-Flensburg** verringert sich der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit gemäß Haushaltsplanung 2009 (1. Nachtrag) im Vergleich zum Vorjahreswert um -10,2 Mio. €. Der Hauptgrund hierfür wird in dem Anstieg bei den Transferauszahlungen von +19,4 Mio. € auszumachen sein, wovon allein 2,3 Mio. € auf die Krankenhausfinanzierung entfallen. Nach Auskunft der Verwaltung ergeben sich zwar Steigerungen im Sozialbereich, die jedoch zum größten Teil mit entsprechenden Mehreinnahmen einhergehen. Daneben ergibt sich durch Wechsel der Schulträgerschaft ein Rückgang an Schulkostenbeiträgen von 1,5 Mio. €, dem aber auch Einsparungen bei Personal- und Sachauszahlungen gegenüberstehen. Ein weiterer Grund könnte darin bestehen, dass die verfallenen Ausgabeermächtigungen von 2008 in 2009 erneut zur Verfügung gestellt worden sind. Bei Annahme eines ähnlichen Resteniveaus wie Ende 2007 könnten damit jedoch nur 2 Mio. € erklärt werden. Es verbleibt eine zusätzliche Belastung von 6 Mio. € (30 €/Ew).

Auch die Entlastung des Haushaltsjahres 2009 dadurch, dass die Beamtenbesoldungen für den Monat Januar 2009 von 550 T€ unzulässigerweise zulasten des Haushaltsjahres 2008 abgerechnet worden sind, konnte diesen Verlauf nicht ausreichend kompensieren.

Die Inanspruchnahme der Gebührenüberschüsse im Abfallbereich des Kreises Schleswig-Flensburg wurde fälschlicherweise nicht als Ertrag aus der Auflösung des Sonderpostens für den Gebührenaussgleich eingeplant. Aus diesem Grunde fiel das zu erwartende Jahresergebnis um 910.000 € zu gering aus. Statt eines Fehlbetrages von 230.000 € (vgl. 1. Nachtragshaushalt) hätte damit ein Überschuss von 680.000 € ausgewiesen werden müssen. Für die vorliegende Cashflow-Betrachtung wurde jedoch die Inanspruchnahme des Sonderpostens für den Gebührenaussgleich wieder als Zufluss an Zahlungsmitteln behandelt.

Die in Schleswig-Flensburg im Vergleich 2008 zu 2009 zusätzlich zu beobachtende Belastung der Liquiditätsebene (vgl. **Anlage 1.2a**) sollte im Rahmen der Auswertung des Jahresabschlusses 2009 weitergehend analysiert werden.

Auch für den Kreis **Plön** wurde eine Überleitungsrechnung erstellt, die jedoch nur auf Plandaten der Jahre 2009 und 2010 basiert (vgl. **Anlage 1.2a**). Die Cashflow-Belastung durch den Krankenhausfinanzierungsanteil beträgt 1,7 Mio. € bzw. 12 €/Ew.

1.4 Kreisumlage - wie hoch ist der Bedarf, was ist verhältnismäßig?

Die Erhebung einer Kreisumlage setzt voraus, dass die Kreise

- nur die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Mittel anfordern und
- zunächst die sonstigen Einnahme-, Ertrags- und Einzahlungsquellen ausschöpfen.

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz erfordert zudem, dass die Erhebung der Kreisumlage auch der finanzwirtschaftlichen Situation im kreisangehörigen Bereich Rechnung tragen muss.

Der tatsächliche Finanzbedarf (hier: der laufende Liquiditätsbedarf) zur Abdeckung der laufenden Ausgaben wurde nach folgendem Berechnungsschema ermittelt:

kameral
Ergebnis des Verwaltungshaushalts
+ Abdeckung von Fehlbeträgen
./. Kreis- und Finanzausgleichsumlagen
./. Fehlbetragszuweisungen
./. Stützungen des Verwaltungshaushalts durch Vermögensverzehr
+ <u>Zuführung an den Vermögenshaushalt über die Pflichtzuführung hinaus</u>
= laufender Finanzbedarf

Hiernach betrug der durchschnittliche jährliche Finanzbedarf im Zeitraum 2003 bis 2008 in den einzelnen Kreisen:

Ø laufender Finanzbedarf in den Kreisen (2003 bis 2008)				
	OH	PLÖ	RD	SL
Mio. €	44,3	31,4	55,0	48,2
€/Ew	216	232	202	242

Die Pro-Kopf-Werte streuen stark und liegen zwischen 202 €/Ew und 242 €/Ew. Der laufende Schuldendienst nimmt hierbei einen wesentlichen Anteil des Finanzbedarfs ein. Dabei werden interkommunale Unterschiede deutlich:

Ø Schuldendienst (2003 bis 2008) - €/Ew -				
	OH	PLÖ	RD	SL
Zinsen	16	17	6	19
./. Zinsen für Kassenkredite	4	2	0	6
= Finanzierungszinsen	12	15	6	13
+ ordentliche Tilgungen	5	8	9	24
= gesamt:	17	23	15	37
Δ gegenüber RD	+ 2	+ 8	0	+ 22
nachrichtlich:				
Finanzierungsschulden* im Kernhaushalt	288	299	111	279
Tilgungsquote (Tilgung/Schulden)	1,7 %	2,7 %	8,1 %	8,6 %

* incl. Innere Darlehen, ohne Kassenkredite

Die Belastungen aus dem Schuldendienst sind abhängig von der Schuldenhöhe, aber auch von den Zins- und Tilgungsmodalitäten. Die Zinsen für die Kassenkredite haben in erster Linie ihre Ursache in den Fehlbeträgen und wurden für eine Vergleichsbetrachtung der Finanzierungskredite zunächst ausgeblendet. Auffällig bleiben die unterschiedlichen Pro-Kopf-Werte für die ordentliche Tilgung (5 €/Ew bis 24 €/Ew), die mit Tilgungsanteilen zwischen 1,7 % und 8,6 % einhergehen.

Die Tilgungsquoten spiegeln die durchschnittlichen volumengewichteten Gesamtlaufzeiten der Kredite wider, die zwischen den Kreisen stark streuen:

Ø volumengewichtete Gesamtlaufzeiten der Kredite (Stand 31.12.2008)				
	OH	PLÖ	RD	SL
Laufzeit in Jahren	42	35	22	21
<u>Annahme für 2008:</u>				
Tilgung (25 Jahre)	3.533	2.159	2.021	4.171
<u>./.</u> tatsächliche Tilgung	<u>- 1.150</u>	<u>- 984*</u>	<u>- 2.647</u>	<u>- 4.899</u>
= Δ-Belastung (in T€) (ausschl. Ratentilgung)	+ 2.383	+ 1.175	- 626	- 728
Δ-Be-/Entlastung in €/Ew	+12	+9	- 2	- 4

* Seit 2006 werden beim Kreis Plön die inneren Darlehen nicht mehr getilgt

Die Kreise führen ihre Kredite in Zeiträumen zwischen 21 und 42 Jahren zurück, wodurch sich signifikant unterschiedliche Liquiditätsbelastungen der Verwaltungshaushalte bzw. der nicht gebundenen operativen Cash-flows ergeben.

Um die betragsmäßigen Auswirkungen einer Laufzeitanpassung darzustellen, wurde - eine annähernd homogene Vermögensstruktur unterstellt - in der o. a. Tabelle die Gesamtlaufzeit der Kredite mit 25 Jahren und eine konstante Ratentilgungshöhe über den Gesamtzeitraum angenommen. Dieses hätte rein rechnerisch zu einer ergebniswirksamen Be- bzw. Entlastung bei den ordentlichen Tilgungszahlungen im Vergleich zu den tatsächlichen Ausgaben im Jahr 2008 in Höhe der aus der obigen Tabelle ersichtlichen Beträge (absolut und pro Ew) geführt.

Die aufgelaufenen kamerale Fehlbeträge waren folglich beeinflusst durch die von den Kreisen gewählten Tilgungsmodalitäten. Vor diesem Hintergrund sind auch die vom Land gewährten Fehlbetragszuweisungen zu bewerten. Der Kreis mit einem hohen Tilgungsanteil beim Schuldendienst kam tendenziell in den Genuss einer höheren Förderung, während andere Kreise ihre Fehlbeträge künstlich niedrig hielten.

Auch in der Doppik sollte die fristenkongruente Finanzierung (Kapitalbindungsdauer = Kapitalüberlassungsdauer) beachtet werden. Unter der Annahme, dass die Abschreibungen auch erwirtschaftet werden, führen die folgenden Konstellationen zu unterschiedlichen Auswirkungen:

- Ist der Abschreibungszeitraum kleiner als die Kreditlaufzeit, kommt es zu einer Kapitalfreisetzung, wodurch ein kreditfinanzierter Liquiditätsbestand aufgebaut wird.
- Im umgekehrten Fall (Abschreibungszeitraum größer als Kreditlaufzeit) kommt es zu einem Liquiditätsabzug, sodass erneuter Kapitalbedarf entsteht.

Insbesondere beim Kreis Ostholstein wird sich der erstgenannte Effekt bemerkbar machen, wenn die Kredite für die übertragenen Gymnasien über 40 Jahre laufen und die Abschreibung der aktiven Rechnungsabgrenzung (Bilanzposition für die geleistete Sachzuwendung) lediglich über 25 Jahre erfolgt.

Nach Ausblendung der mit der Verschuldung verbundenen Zahlungsverpflichtungen ergeben sich folgende laufende Finanzbedarfe:

Ø laufender Finanzbedarf in den Kreisen (2003 bis 2008) ohne Schuldendienst - €Ew -				
	OH	PLÖ	RD	SL
laufender Finanzbedarf mit Schuldendienst)	216	232	202	242
./. Zinsen	16	17	6	19
./. Tilgung	5	8	9	24
= laufender Finanzbedarf ohne Schuldendienst	195	207	187	199
Δ gegenüber RD	+8	+20	±0	+12

Der Umlagebedarf im Kreis Plön lag u. a. deshalb auf höherem Niveau, weil eine stärkere gemeindliche Finanzkraft geringere Kreisschlüsselzuweisungen bewirkte. Die vorstehende Betrachtung darf daher nicht isoliert von den Aufkommen aus den Kreisschlüsselzuweisungen vorgenommen werden:

Ø laufender Finanzbedarf ohne Schuldendienst zuzüglich Kreisschlüsselzuweisungen in den Kreisen (2003 bis 2008) - €Ew -				
	OH	PLÖ	RD	SL
laufender Finanzbedarf ohne Schuldendienst	195	207	187	199
+ Kreisschlüsselzuweisungen	135	130	126	152
=	330	337	313	351
Δ gegenüber RD	+17	+24	±0	+38

Unabhängig von den Auswirkungen der Verschuldung steht der Kreis Rendsburg-Eckernförde mit dem geringsten Finanzbedarf da. Die anderen Kreise folgen mit deutlichen Abständen.

1.5 Unterschiedliche Umlagesätze sind systembedingt

Die Kreisumlage kann nur im Zusammenhang mit den Umlagegrundlagen (= gemeindliche Finanzkraft) gesehen werden. Ein lediglich isolierter Vergleich der Umlagesätze im Lande erscheint nicht sachgerecht, wie aus der folgenden Tabelle deutlich wird:

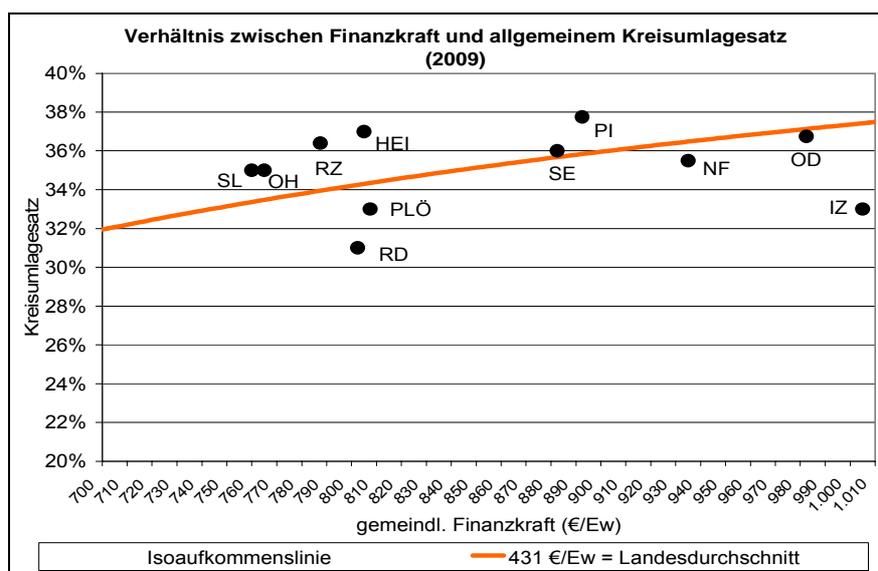
Allgemeine Kreisumlage je Einwohner im Jahre 2009				
	gemeindliche Finanzkraft	Umlage- satz	Kreisumlage	verbleibende gemeindliche Finanzkraft
	€/Ew	%	€/Ew	€/Ew
Dithmarschen	803,62	37,00	297,34	506,28
Herzogtum Lauenburg	787,58	36,40	286,68	500,90
Nordfriesland	934,49	35,50	331,74	602,75
Ostholstein	764,56	35,00	267,60	496,96
Pinneberg	891,86	37,75	336,68	555,18
Plön	805,67	33,00	265,87	539,80
Rendsburg-Eckernförde	802,83	31,00	248,88	553,95
Schleswig-Flensburg	760,64	35,00	266,22	494,42
Segeberg	883,63	36,00	318,11	565,52
Steinburg	1.006,18	33,00	332,04	674,14
Stormarn	981,37	36,75	360,65	620,72
einwohnergewichteter Landesdurchschnitt	rd. 856		rd. 302	rd.554

Hiernach erzielt der Kreis Plön mit einem Umlagesatz von 33 % in etwa das Umlageaufkommen der Kreise Ostholstein und Schleswig-Flensburg (beide jeweils 35 %). Daneben verbleibt den Gemeinden im Kreis Pinneberg - nach Entrichtung von 37,75 % Kreisumlage - ein in etwa gleich hoher Betrag (555,18 €/Ew) wie denen im Kreis Rendsburg-Eckernförde mit einer Umlage von 31 % (553,95 €/Ew).

Das Finanzausgleichssystem beinhaltet neben der Kreisumlage auch die Kreisschlüsselzuweisungen, die in einer bestimmten Wechselbeziehung zueinander stehen. Die Zunahme der Finanzkraft um 1 €/Ew hat eine Reduzierung der Kreisschlüsselzuweisungen um 0,50 €/Ew zur Folge. Die zusätzliche Finanzkraft wird jedoch nur in Höhe des jeweiligen Kreisumlagesatzes (z. B. 35 % von 1 €/Ew = 0,35 €/Ew) abgeschöpft. Dieser Zusammenhang erfordert zwangsläufig höhere Kreisumlagesätze bei den finanzstärkeren Kreisen. Aus Sicht der Kreise ist das Gesamtaufkommen aus allgemeiner Kreisumlage und den allgemeinen Kreisschlüsselzuweisungen die entscheidende finanzielle Größe.

Aufkommen aus allg. Kreisumlage und allg. Kreisschlüsselzuweisungen je Einwohner im Jahre 2009			
	Kreisumlage	allgemeine Kreisschlüsselzuweisungen	zusammen
	€/Ew	€/Ew	€/Ew
Dithmarschen	297,34	155,59	452,93
Herzogtum Lauenburg	286,68	163,61	450,29
Nordfriesland	331,74	90,16	421,90
Ostholstein	267,60	175,12	442,72
Pinneberg	336,68	111,47	448,15
Plön	265,87	154,56	420,43
Rendsburg-Eckernförde	248,88	155,99	404,87
Schleswig-Flensburg	266,22	177,08	443,30
Segeberg	318,11	115,58	433,69
Steinburg	332,04	54,31	386,35
Stormarn	360,65	66,71	427,36
einwohnergewichteter Landesdurchschnitt	rd. 302	rd. 129	rd. 431

Die im folgenden Diagramm dargestellte Isoaufkommenslinie zeigt das gleiche Aufkommensniveau (allgemeine Kreisumlage und allgemeine Kreisschlüsselzuweisungen) in Abhängigkeit von der Finanzkraft:



Aufkommen = Finanzkraft x Umlagesatz + (Ausgangsmesszahl - Finanzkraft)/2

Nach Umformung ergibt sich die Funktion:

Umlagesatz (Finanzkraft) = (Aufkommen/Finanzkraft) - (Ausgangsmesszahl/(2 x Finanzkraft)) + 1/2

Um in 2009 ein Gesamtaufkommen pro Einwohner in Höhe des Landesdurchschnitts (431 €/Ew) zu erzielen, hätte es in den einzelnen Kreisen nachstehender allgemeiner Kreisumlagesätze (= [431 €/Ew - Kreisschlüsselzuweisungen/Ew] / gemeindliche Finanzkraft/Ew) bedurft (tatsächliche Sätze in Klammern):

	2009 %	2010 %
OH	33,47 (35,0)	34,01 (35,0)
PLÖ	34,31 (33,0)	34,78 (35,0)
RD	34,26 (31,0)	34,24 (31,0)
SL	33,38 (35,0)	34,07 (35,0)

Für 2010 liegt der Landesdurchschnitt ebenfalls bei 431 €/Ew, der insbesondere aus einem Rückgang der allgemeinen Kreisschlüsselzuweisungen für alle Kreise um 9,8 Mio. € (-3,4 %) und den Auswirkungen der Kreisumlagesatzänderungen in Plön (35,0 %) sowie Pinneberg (39,0 %) resultiert.

Allein am Landesdurchschnitt orientiert, ist ein Nachholbedarf bei den Kreisen Plön und Rendsburg-Eckernförde auszumachen. Die Frage der Anpassung stellt sich jedoch nur bei einem konkreten Finanzbedarf, also einer zu schließenden Deckungslücke. Der Kreis Plön hat bereits in 2010 reagiert und seinen Umlagesatz auf 35 % erhöht. In den Kreisen Ostholstein und Schleswig-Flensburg wird der kreisangehörige Bereich erkennbar stärker als im Landesdurchschnitt mit einer Kreisumlageerhebung belastet. Auf der anderen Seite zwingt aber der örtlich konkrete Liquiditätsbedarf aufgrund der Verschuldungssituation in diesen Kreisen zu diesen höheren Umlagen.

Der LRH hält es für sachgerecht, wenn auch im Kreis Rendsburg-Eckernförde eine Kreisumlageerhöhung in 2011 angestrebt wird. Vor dem Hintergrund des mit der Weltwirtschaftskrise verbundenen Rückgangs der Umlagegrundlagen können die prognostizierten Einnahmeausfälle nur mit einer Anpassung des Umlagesatzes aufgefangen werden. Im Gegensatz zu den anderen Kreisen wird eine Erhöhung ausgehend von einem vergleichsweise niedrigen Niveau (31 %) erfolgen und sich damit dem Landesdurchschnittswert von 431 €/Ew annähern. Eine Kreisumlageerhöhung ist auch deshalb gerechtfertigt, weil der Kreis Rendsburg-Eckernförde in der Vergangenheit eine sparsame Haushaltsführung aufwies, die sich in diversen finanzwirtschaftlichen Kennzahlen widerspiegelt und auch den kreisangehörigen Bereich entlastete. Der Kreis wird auch seine Haushaltsprobleme nicht allein über die Kreisumlage lösen können, sondern die verbleibende Deckungslücke durch eigene Sparanstrengungen schließen müssen. Der LRH erachtet eine Erhöhung um 2 Prozentpunkte für angemessen und erforderlich. Sobald sich die Umlagegrundlagen konjunkturbedingt wieder erholen, sollte der Kreis seinen Umlagesatz zurückführen. Dieses würde dem kommunal-solidarischen Grundgedanken einer fairen Finanzbeziehung zwischen dem Kreis und seinem kreisangehörigen Bereich in beiden Richtungen entsprechen.

Bevor über eine Kreisumlageerhöhung in den anderen Kreisen nachgedacht wird, mit der lediglich die für die Aufgabenwahrnehmung erforderlichen Kosten umgelegt werden dürfen, sollten zunächst zusätzliche Kosten vermieden werden. Als Beispiel zur Vermeidung zusätzlicher Kosten käme der Verzicht auf eine Zweigstelle der Kfz-Zulassung im Kreis Plön in Betracht. Zwar wird oftmals eine verstärkte Kundenorientierung als Motiv angeführt, jedoch besteht ein Aspekt der Bürgerfreundlichkeit auch in einer kostengünstigen Verwaltung. Angesichts der prognostizierten Liquiditäts-

lücken im Finanzplanungszeitraum schließt der LRH auch in diesen Kreisen eine weitere Kreisumlageerhöhung nicht aus (vgl. III/Tz. 1.12).

1.6 Finanzwirtschaftliche Auswirkungen der Beteiligungen

Die Kreise nehmen die öffentlichen Aufgaben in zunehmendem Maße außerhalb des Kernhaushalts wahr und bedienen sich hierbei sowohl öffentlich-rechtlicher Organisations- als auch privater Rechtsformen. Die finanzwirtschaftliche Verbindung zwischen dem Kernhaushalt und den ausgegliederten Einheiten stellen die **Gewinnabführungen bzw. Verlustausgleichszahlungen** dar. Die Netto-Ergebnisse für den Kernhaushalt des jeweiligen Kreises sind der folgenden Tabelle zu entnehmen (Pro-Kopf-Werte):

Ø Netto-Ergebnisse (2003 bis 2008) in €/Ew (Gewinnabführungen ./ Verlustausgleiche)				
	OH	PLÖ	RD	SL
Gewinnabführungen	4,68	0,01	2,92	0,33
./ Verlustausgleiche	1,02	2,60	0,25	0,65
+ reduzierter Zuschussbedarf wegen ausgelagerter Gewinn- abführungen	1,13	-	-	5,45
Netto-Ergebnisse	+4,79	-2,59	+2,67	+ 5,13

Die Verlagerung von Gewinnausschüttungen durch die Einlage von beispielsweise E.ON Hanse-Aktien in Gesellschaften oder Stiftungen erspart den Kreisen entsprechende Verlustausgleiche bzw. reduziert laufende Zuschussgewährungen. Während reduzierte Verlustausgleiche im Regelfall einem klassischen Beteiligungsverhältnis aus wirtschaftlicher Betätigung hinzugerechnet werden können, sind die Dividendenausschüttungen bei den Kulturstiftungen in Ostholstein und Schleswig-Flensburg als entgangene Mittelzuflüsse beim jeweiligen Kernhaushalt hinzuzurechnen. Ohne die Übertragung der Aktienpakete würden nämlich die laufenden Zuschussgewährungen aus den Kreishaushalten an die Stiftungen in Höhe der Gewinnausschüttungen höher ausfallen.

Die Netto-Ergebnisse für die Kernhaushalte liegen in den Kreisen Ostholstein und Schleswig-Flensburg annähernd gleichauf.

- Die Gewinnabführungen in **Rendsburg-Eckernförde** (2007 = 1,4 Mio. €) fielen in 2008 wieder auf das Niveau von 2004 (700 T€) zurück. Ursächlich hierfür war aus Gründen der kaufmännischen Vorsicht die einmalige Bildung einer Verfahrensrückstellung infolge des Verkaufs der Kreissiedlungsgesellschaft. Zukünftig wird aber insbesondere die weitere wirtschaftliche Entwicklung des Kreishafens (Beteiligung an der „Neuer Hafen Kiel-Canal GmbH“) zu beobachten sein. Soweit es bei der Wirtschaftsförderungsgesellschaft betriebswirtschaftlich zu verant-

worten ist, sollte der Kreis sein Interesse an angemessenen Ausschüttungen geltend machen.

Der Kreis Rendsburg-Eckernförde ist als Gesellschafter mit einem Anteil von 37,04 % an der „Nordkolleg Rendsburg GmbH“ beteiligt, die in den letzten 20 Jahren ausschließlich Verluste erwirtschaftete und mittlerweile seit 2004 auch über kein Eigenkapital mehr verfügt. Die vom Kreis zu tragenden Verlustausgleiche werden seit 2004 als eigenkapitalersetzende Darlehen gewährt (Ø knapp 100 T€/Jahr). Daneben zahlt der Kreis 40 T€/Jahr laufende Zuschüsse.

Angesichts des jährlichen Zuschussbedarfs von 140 T€ sollte der Kreis die Frage anstoßen, ob eine weitreichende Kooperation und Bündelung der Angebote mit den ebenfalls in den Bereichen Literatur, Musik, Sprachen sowie Kultur und Gesellschaft tätigen Einrichtungen der Volkshochschule und der Musikschule möglich ist.

- Eine Besonderheit besteht beim Kreis **Plön** in der Beteiligung an den Verkehrsbetrieben. Dividendenzahlungen aus den E.ON Hanse-Aktien fließen über ein eingeräumtes Nießbrauchsrecht bzw. als Folge der direkten Einlage von jungen Aktien (aufgrund einer Kapitalaufstockung) den Verkehrsbetrieben zu. Hierdurch werden die Jahresergebnisse maßgeblich gestützt und letztlich Verlustausgleiche vermieden. Damit stehen allerdings diese Mittel (2008 = 1,2 Mio. €) für die Erfüllung anderer Kreisaufgaben nicht mehr zur Verfügung. So tangieren z. B. Verlustausgleiche an die Wirtschaftsförderungsgesellschaft den Kernhaushalt unmittelbar und binden allgemeine Deckungsmittel. Der nahe liegende Gedanke, dass durch das Plöner Konstrukt beispielsweise die ÖPNV- oder Schülerbeförderungskosten günstiger ausfallen könnten, wird durch den Kreisvergleich nicht belegt.

Zuschussbedarfe - Unterabschnitt 792 ÖPNV (2003 bis 2008)			
OH	PLÖ	RD	SL
3 €/Ew	7 €/Ew	7 €/Ew	4 €/Ew

Die Weiterleitung der Dividendenzahlungen aus den E.ON Hanse-Aktien an die Verkehrsbetriebe Kreis Plön wurde bis einschließlich 2009 am Haushalt vorbei über kamerale Verwahrkonten abgewickelt. Ab 2010 sollen sie im Haushalt des Kreises abgebildet werden.

Eine auf lange Zeit Verlust bringende Aktivität stellt das Engagement des Kreises Plön beim „Blomenburg Venture Park“ dar. Die optimistisch gestimmte Machbarkeitsstudie zeigte bereits frühzeitig auf, dass ein Förderzentrum in der Blomenburg - konzipiert vorrangig für die Informations- und Kommunikationstechnologie - aufgrund seiner Lagebedingungen allenfalls für Unternehmen der „Netzwerktechnologien“ und „Netzwerkmanagement“ in Betracht kommt. Der ländliche Zentralort

Selent würde jedoch für die Produktion und Bereitstellung von Inhalten nicht die spezifischen Standortbedingungen erfüllen. Die euphorischen Erwartungen, die an Kooperationen mit Firmen wie beispielsweise ISON oder Mobilcom verknüpft waren, waren offenbar dem seinerzeitigen Internet- und „Neue Markt“-Hype geschuldet. Die gegenwärtige Auslastung des Förderzentrums, das seit Dezember 2006 in Betrieb ist, beträgt gerade einmal 30 %.

Die seinerzeit neu gegründete Trägergesellschaft, an der der Kreis zu 80 % beteiligt ist, erwarb ein Erbbaurecht an dem Grundstück für 25 Jahre, führte die Investitionsmaßnahmen durch und verpachtete die Immobilie an eine Betreibergesellschaft. Die Verluste der Trägergesellschaft beliefen sich seit Gründung 2001 bis Ende 2008 auf 872 T€. Hiervon hatte der Kreis 698 T€ gemäß seines Gesellschaftsanteils (80 %) zu tragen. Dies geschah durch direkte Verlustausgleichszahlungen von 512 T€ (davon 26 T€ unzulässigerweise aus dem Vermögenshaushalt des Kreises) bzw. durch Entnahme aus der Kapitalrücklage von bislang 185 T€ (= Kreisanteil). Der ursprüngliche und auch tatsächlich eingezahlte Kreisanteil an der Kapitalrücklage von 1.923 T€ hat sich damit bereits auf 1.737 T€ reduziert. Aufgrund einer Vereinbarung der Gesellschafter werden Jahresfehlbeträge, soweit diese aus den Abschreibungen resultieren, aus Mitteln der Kapitalrücklage gedeckt. Unabhängig von dieser Buchungspraxis handelt es sich jedoch um Verluste, die die von den Gesellschaftern eingebrachten Anteile unwiederbringlich aufzehren. Bei gleichbleibender Abschreibungshöhe wird die Kapitalrücklage im Jahre 2025 aufgebraucht sein.

Für den Betrieb des Förderzentrums ist das Areal im Jahre 2006 für 25 Jahre an die Betreibergesellschaft weiterverpachtet worden. Nach Auffassung der Trägergesellschaft wurde damit auch das Betriebsrisiko, das vorrangig in möglichen Leerständen besteht, auf die Betreibergesellschaft verlagert. An den Anfangsverlusten in den ersten 3 Jahren beteiligt sich der Kreis zusätzlich aufgrund einer gesonderten öffentlich-rechtlichen Vereinbarung mit der Betreibergesellschaft mit maximal 414 T€, wovon bis Ende 2008 bereits 184 T€ zur Auszahlung gelangten. Im August 2009 hat die Betreibergesellschaft Insolvenzantrag gestellt und befindet sich seitdem unter Insolvenzverwaltung.

Die empfangenen Fördermittel erfordern die Fortführung eines Technologiezentrums bis 2031 (= 25 Jahre nach Fertigstellung der Baumaßnahmen). Deshalb müsste entweder ein neuer Betreiber gefunden werden, der sicherlich zu schlechteren Konditionen seine Bereitschaft signalisieren würde, oder aber die Trägergesellschaft müsste selbst die Betriebsführung - wie zurzeit gegeben - übernehmen. In jedem Fall wird es eine Verlagerung des wirtschaftlichen Risikos zulasten der Trägergesellschaft und damit mittelbar des Kreises geben, die sich in Gestalt von höheren Verlustausgleichsverpflichtungen bemerkbar machen wird.

Erschwerend kommt hinzu, dass wegen Verstößen gegen das Vergaberecht und gegen weitere Auflagen Fördermittel von 1.534 T€ zurückgefordert werden. Die bei der Trägergesellschaft in einem Sonderposten passivierten Fördermittel müssen damit in dieser Größenordnung durch zusätzliche Investitionszuschüsse der Gesellschafter (Kapitalrücklage) ersetzt werden. Nach Abzug der dem Betrieb zuzurechnenden Kürzungen von 103 T€, für die die Betreibergesellschaft gegebenenfalls haftbar gemacht werden könnte, wären das für den Kreis Plön weitere 1.145 T€ (80 % von 1.534 T€ ./. 103 T€ = 1.431 T€). Angesichts der oben skizzierten Buchungspraxis handelt es sich hierbei vollumfänglich um zukünftige Verluste. Zudem werden die Zinsansprüche für die nicht zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel sofort das Jahresergebnis der Trägergesellschaft tangieren.

Das Engagement des Kreises bei dieser öffentlich-privaten Partnerschaft bleibt für lange Zeit sehr defizitär. Für eine andere Nutzung im Einklang mit dem Förderzweck (Technologie- und Gründerzentrum) bleiben die Standortnachteile von Selent bestehen.

Vorteile ergeben sich für den Eigentümer der Blumenburg, der nach Ablauf des Erbbaurechts entschädigungslos die durch die Trägergesellschaft geschaffenen Baulichkeiten mit ihren zu diesem Zeitpunkt bestehenden Verkehrswerten übernehmen wird.

Der Kreis wird gehalten sein, für alle Handlungsoptionen eine Wirtschaftlichkeitsvergleichsbetrachtung anzustellen (Betrieb in eigener Regie oder durch Betreiber und Möglichkeiten bei Rückzahlung der Fördergelder), und sich letztlich für die Variante mit den geringsten Verlusten entscheiden müssen.

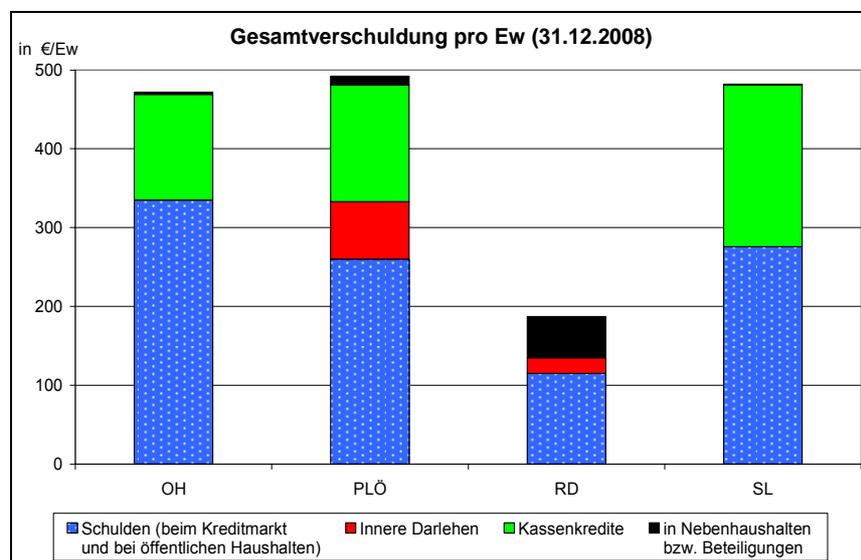
1.7 **Die Schulden verengen die finanziellen Gestaltungsspielräume**

Die gegenwärtige Verschuldung kann als kumuliertes Ergebnis von Unterfinanzierungen in der Vergangenheit angesehen werden. Im Zeitraum 2003 bis 2008 haben die Kreise ihre Schulden im Kernhaushalt weiter erhöht und teilweise fast verdoppelt (vgl. **Anlage 1.3**). Die Auswirkungen zeigen sich im Schuldendienst, der - wie bereits weiter oben beschrieben - den Cashflow mindert. Für eine Gesamtbetrachtung wurden auch die Nebenhaushalte und Beteiligungen (hier nur mit Mehrheitsbeteiligung) einbezogen. Diese Verschuldung wirkt sich mittelbar auch auf den Kernhaushalt aus durch geringere Gewinnabführungen bzw. höhere Verlustausgleichsverpflichtungen oder höhere Zuschussbedarfe. Die anteiligen Schulden in Nebenhaushalten/Beteiligungen bilden die Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten ab (inkl. Investitionsbank und Kreditanstalt für Wiederaufbau) gemäß Beteiligungsverhältnis. „Konzern“-Verflechtungen, die z. B. als kreditähnliches Rechtsgeschäft zwischen dem Kreis Schleswig-Flensburg

und einem Eigenbetrieb ausgestaltet worden sind, neutralisieren sich und blieben folglich hierbei unberücksichtigt.

Absolute Gesamtverschuldung in Mio. € (Stand: 31.12.2008)				
	OH	PLÖ	RD	SL
Schulden beim Kreditmarkt und bei öffentlichen Haushalten	68,8	35,1	31,2	54,8
innere Darlehen	0,0	9,9	5,5	0,0
kreditähnliche Rechtsgeschäfte	0,0	0,0	0,0	0,0
Kassenkredite	27,5	20,0	0,0	40,8
anteilige Schulden in Nebenhaushalten/Beteiligungen	0,7	1,5	14,3	0,2
Σ	97,0	66,5	51,0	95,8

Die Pro-Kopf-Gesamtverschuldung stellt sich hiernach wie folgt dar:



Der Kreis Rendsburg-Eckernförde zeichnet sich durch eine deutlich geringere Verschuldung aus, die sich sowohl absolut mit 51 Mio. € als auch im Pro-Kopf-Wert mit 187 €/Ew widerspiegelt. Die Pro-Kopf-Gesamtverschuldungen in den anderen Kreisen bewegen sich zwischen 472 und 492 €/Ew und liegen damit in etwa gleichauf.

Die für eine dynamische Schuldenbetrachtung entwickelte Kennzahl Schuldendienstfähigkeit weist für alle 4 Kreise mit über 5 (vgl. Anlage 1.3) kritische Werte auf. Nach Auffassung des LRH ist damit eine Schuldendienstfähigkeit nicht mehr gegeben. Hiernach müssten die Kreise den jährlichen laufenden Zahlungsüberschuss vor dem Kapitaldienst (effektive Aufbringungskraft zur Bedienung des Schuldendienstes) zwischen 8,5 (Rendsburg-Eckernförde) und 1.517,7 (Ostholstein) Jahren aufwenden, um die Schuldensumme des Kernhaushalts zu tilgen.

Mit einer hohen Verschuldung steigt das Zinsänderungsrisiko. Als Zinsänderungsrisiko ist hier der zusätzliche Zinsaufwand (in €/Ew) definiert. Eine 1%ige Zinserhöhung würde sich in Relation zum Gesamtschuldenstand

Ende 2008 - unter der Annahme einer sofortigen Zinsanpassung - wie folgt auswirken.

Zinsänderungsrisiko (Stand: 31.12.2008)				
	OH	PLÖ	RD	SL
Schulden pro Ew (in €)	472	492	187	482
Zinsänderungsrisiko (pro 1 % Zinserhöhung in €/Ew pro Jahr)	5	5	2	5

Im Kernhaushalt der Kreise wird sich die Realisierung dieses Risikos einerseits unmittelbar als zusätzlicher Zinsaufwand und andererseits durch geringere Gewinnabführungen bzw. höhere Verlustausgleiche niederschlagen.

Alle 4 Kreise praktizieren keinen Derivateinsatz. Dadurch werden zwar einerseits zusätzliche Risiken vermieden, andererseits werden aber auch Chancen verpasst, um das Zinsänderungsrisiko weiter zu begrenzen.

Das Zinsänderungsrisiko nimmt mit der Dauer der Zinsbindung ab. In den jeweiligen Kernhaushalten beträgt die durchschnittliche Zinsbindung zwischen 6,9 und 14,1 Jahren. Die längere Zinsbindung wird mit einer höheren Verzinsung - vergleichbar einer Versicherungsprämie - erkaufte:

volumengewichtete Zinsbindung und Verzinsung der Investitionskredite vom Kreditmarkt (Stand: 31.12.2008)				
	OH	PLÖ	RD	SL
in Jahren	6,9	13,0	12,8	14,1
Ø Zinssatz - % -	3,96	4,49	4,06	4,39

Vor dem Hintergrund des aktuellen Zinsniveaus hat der Kreis Plön die Verzinsung seiner Nachsorgerückstellung für die Deponie (inneres Darlehen im kameralen System) ab 2009 von zuvor 6 % auf 5 % reduziert. Die Nachsorgerückstellung muss jährlich auskömmlich dotiert werden. Soweit der jährliche Rückstellungsbedarf über eine marktübliche Verzinsung hinausgeht, werden zusätzliche Steuermittel benötigt, um die Nachsorge sicherzustellen. Dieser Zusammenhang sollte transparent abgebildet werden.

Haushaltsbelastungen werden sich automatisch einstellen, sobald sich die Zinsen auf das historische Durchschnittsniveau (1991 bis 2009 = 5,5 % p. a. für 10-jährige Zinsbindungen) erhöhen sollten. Noch problematischer wird es, wenn der Geldmarkt für die kurzfristigen Ausleihungen (z. B. angelehnt an das Dreimonatsgeld EURIBOR) von aktuell unter 1 % auf das Durchschnittsniveau von 4,24 % p. a. anstiege. Die Kassenkredite weisen aufgrund ihrer kurzfristigen Fälligkeiten eine höhere Zinselastizität und damit ein deutlich erhöhtes Zinsänderungsrisiko auf, welches einen nicht zu unterschätzenden finanzwirtschaftlichen Sprengsatz beinhaltet.

1.8 **Künstliche Erhöhung der Kreditobergrenze**

Beim Kreis **Rendsburg-Eckernförde** ist die Inanspruchnahme der Nachsorgerückstellung der ehemaligen Mülldeponie in Alt-Duvenstedt als investive Auszahlung (Investitionszuschüsse an verbundene Unternehmen - Konto 7815) eingeplant worden. Die Buchung erfolgt gegen das Bestandskonto der Rückstellung, sodass in der Finanzrechnung keine Einzahlung nachgewiesen wird.

Bei den Rekultivierungs- bzw. Nachsorgemaßnahmen handelt es sich jedoch nicht um Investitionen, sondern lediglich um nachgelagerte Auszahlungen nach Beendigung des Leistungserstellungsprozesses der Deponie. Der Aufwand entstand bereits in früheren Perioden und führte zur Ansammlung der Rückstellung. Entsprechend dieser Sichtweise werden die Zahlungen des Kreises für die Nachsorge bei der Abfallwirtschaftsgesellschaft nur in der Gewinn- und Verlustrechnung verbucht. Eine Aktivierung als Investition findet richtigerweise nicht statt.

Durch die im Kreishaushalt fehlerhaft vorgenommene Planung als Investition fiel die Kreditobergrenze gemäß 2. Nachtragshaushalt 2009 um 2.027,6 T€ zu hoch aus; statt 7.159,4 T€ hätte diese nur 5.131,8 T€ betragen dürfen. Bereits mit dem Ursprungshaushalt 2009 wurde der genehmigte Kreditrahmen um 2 Mio. € zu hoch bemessen. In dieser Größenordnung ergab sich kein Kreditbedarf, da die liquiditätsmäßig zur Verfügung stehende Rückstellung in Anspruch genommen wurde.

Aufgrund dieser Prüfungsfeststellung wird der Kreis im Haushaltsvollzug 2009 diese Nachsorge-Auszahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit zuordnen. Aus Gründen der Transparenz sind im Anhang zum Jahresabschluss die Veränderung der Rückstellung und die buchungstechnische Abwicklung in der Finanzrechnung darzustellen. Für die weitere Inanspruchnahme der Nachsorge-Rückstellung konnte nach Auskunft der Verwaltung die Haushaltsplanung 2010 nicht mehr rechtzeitig angepasst werden.

Daneben ist zu beachten, dass die Verzinsung der Nachsorgerückstellung nicht vom jeweiligen Produktteilplan (Abfallwirtschaft) zu erbringen ist, sondern vom Gesamthaushalt. Zukünftig müsste daher die Veranschlagung im Teilplan „sonstige allgemeine Finanzwirtschaft“ erfolgen.

1.9 **Finanzierungskreditbedarf auch ohne Investitionen**

Der letztmalige kamerale Jahresabschluss beim Kreis **Schleswig-Flensburg** (2008) weist einen Fehlbetrag im Vermögenshaushalt von 548 T€ auf. In dieser Größenordnung sind Investitionen nicht mit Kreditaufnahmen nach § 85 Abs. 1 bzw. 95g Abs. 1 GO unterlegt worden. Die Liquiditätsüberbrückung hierfür fand offenbar mit den bestehenden Kassenkrediten für die laufende Verwaltungstätigkeit statt.

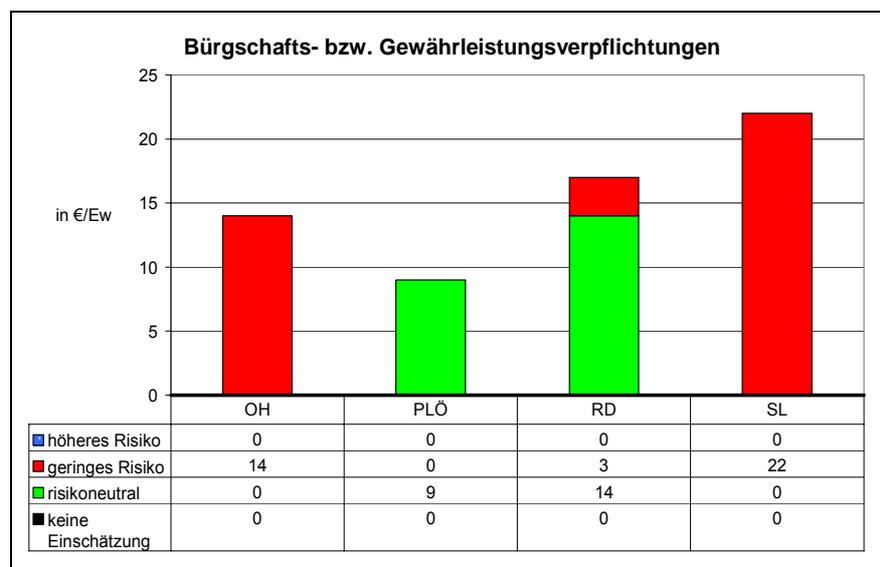
Um die Kreditaufnahmen für die in 2008 bereits geleisteten Investitionsauszahlungen nachzuholen, bedarf es in einem späteren Haushaltsjahr eines höheren Kreditbedarfs, dem in dem betreffenden Haushaltsjahr keine gleich hohen Investitionen gegenüberstehen werden. Der Austausch von Kassen- gegen Finanzierungskredit wird folglich mit einem Überschreiten der Kreditobergrenze im betreffenden Jahr verbunden sein.

1.10 Risiken als Folge von Bürgschafts- und Gewährleistungsverpflichtungen

Risiken für die kommunale Haushaltswirtschaft ergeben sich aus Bürgschafts- und Gewährleistungsverpflichtungen, da aus ihnen eine spätere tatsächliche Inanspruchnahme resultieren könnte, die im Vorhinein nicht bezifferbar ist. Die gegebenenfalls auch mittelbare Übernahme von Verpflichtungen Dritter durch die Kommune ist daher nur im Rahmen der kommunalen Aufgabenerfüllung zulässig. Für die Kreise ergaben sich zum 31.12.2008 folgende Bürgschafts- bzw. Gewährleistungsvolumina:

Bürgschafts- bzw. Gewährleistungsverpflichtungen der Kernhaushalte per 31.12.2008 in Mio. €			
OH	PLÖ	RD	SL
2,871	1,152	4,493	4,467

Daraus folgen die nach eigener Risikoeinschätzung der Kreise (hier im Sinne von Eintrittswahrscheinlichkeiten definiert) sich ergebenden Pro-Kopf-Verteilungen:



Die Schwerpunkte der Bürgschaftsübernahmen liegen in

- **Ostholstein:** Wirtschaftsförderung, Schulen für Behinderte,
- **Plön:** Verkehrsbetriebe,
- **Rendsburg-Eckernförde:** Wirtschaftsförderung, Pflegeeinrichtungen, Bildungseinrichtung (Nordkolleg),

- **Schleswig-Flensburg:** Jugendbildungsstätte, Krankenhaus, Verschaffung von Kommunalkreditkonditionen für den privaten Erwerber von kreiseigenen Alten- und Pflegeheimen sowie von Rentnerwohnungen als Voraussetzung der Veräußerung.

Aus dem Schaubild sind unterschiedliche Risikoeinschätzungen ablesbar. Während Ostholstein und Schleswig-Flensburg bei jeder Bürgschaftsgewährung ein geringes Risiko sehen, werden in Plön und Rendsburg-Eckernförde diese Rechtsgeschäfte im Regelfall als Betätigungen ohne möglicherweise haushaltsbelastende Auswirkungen angesehen.

Nach Auffassung des LRH bedürfen Garantien und Bürgschaftsgewährungen einer ständigen Beobachtung, ob und inwieweit sich ursprüngliche Risikoabschätzungen zwischenzeitlich - insbesondere vor dem Hintergrund einer Weltwirtschaftskrise - geändert haben könnten.

Nicht zu unterschätzen sind Risiken aus einer möglichen Nichtbeachtung des EU-Beihilferechts (z. B. Nichtigkeit nach § 134 BGB und Rückabwicklung des Geschäfts):

- In **Ostholstein** wurden zeitlich nicht begrenzte selbstschuldnerische Bürgschaften zugunsten der Wirtschaftsförderungsgesellschaft gewährt. Für die im Dezember 2005 gewährte Bürgschaft wurde seitens der Verwaltung eine EU-Beihilfe-Relevanz nicht gesehen, da der von der Wirtschaftsförderungsgesellschaft zu zahlende Zins oberhalb des EU-Referenzzinssatzes (= Vorgabe für die marktübliche Verzinsung) angenommen wurde. In diesem Fall hätte sich keine wirtschaftliche Begünstigung gegenüber den marktüblichen Bedingungen ergeben. Für die ersten 5 Jahre wurde ein fester Zinssatz von 3,25 % p. a. vereinbart. Ab dem 6. Jahr beträgt der Zins 1 % über der durchschnittlichen Umlaufrendite, maximal jedoch bis zu einer Zinsobergrenze von 4,95 %. Theoretisch könnte der Zins also frühestens ab dem 6. Jahr oberhalb des maßgeblichen Referenzzinssatzes von 4,08 % (Stand: 12/2005) liegen. Der Beihilfetatbestand erscheint damit erfüllt zu sein. Inwieweit die Bürgschaftsgewährung unter die De-minimis-Grenze fällt, bestimmt sich nach der im maßgeblichen Zeitraum einschlägigen Verordnung vom 21.01.2001 (hier: 100.000 € innerhalb von 3 Jahren)¹¹.
- Der Kreis **Plön** gewährte 2000 eine Bürgschaft über 1,7 Mio. € zugunsten seiner Verkehrsbetriebe, ohne eine Gebühr (Avalprovision) erhoben oder ein Notifizierungsverfahren durchgeführt zu haben. Soweit die Voraussetzungen für eine Bürgschaftsgewährung unter marktüblichen Bedingungen nicht vorliegen, könnten gegebenenfalls nach dem sog. Monti-Paket¹² Ausgleichsleistungen (u. a. auch Bürgschaftsgewährungen) an Verkehrsgesellschaften im Rahmen von Aufgaben der lokalen Daseinsvorsorge (ÖPNV) anzunehmen sein. Dieses bedarf jedoch

¹¹ Amtsblatt der EU L 10 vom 13.01.2001, S. 30.

¹² Hier: Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen, die als Ausgleichszahlungen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen gewährt werden (ABl. EU Nr. C 297 vom 29.11.2005, S. 4).

eines Betrauungsaktes unter Angabe der ausgleichsfähigen Aufgabe der Daseinsvorsorge und der Parameter für den Kostenausgleich. Hierfür bieten sich als rechtliche Instrumentarien ein Vertrag oder ein Zuwendungsbescheid an. In diesem Zusammenhang sollte auch die jährliche Überlassung der E.ON-Dividenden aus dem Nießbrauchsverhältnis als eine Form von Ausgleichsleistung ebenfalls im Hinblick auf EU-Beihilferelevanz und mögliche Konsequenzen einer rechtlichen Prüfung unterzogen werden.

- Der Kreis **Rendsburg-Eckernförde** gewährte 3 Bürgschaften zugunsten seiner Wirtschaftsförderungsgesellschaft in den Jahren 2003 bis 2005. Für die letzte Bürgschaft im Jahre 2005 über 1,7 Mio. € ergab sich aus Sicht der Verwaltung allein ein Beihilfewert von 82 T€. Eine Überprüfung, ob hierdurch der dem Unternehmen im Rahmen der De-minimis-Regelung gewährte Gesamtbeihilfebetrag den Schwellenwert von 100.000 € innerhalb eines Zeitraumes von 3 Jahren nicht überschreitet, fand nicht statt.
- Im Kreis **Schleswig-Flensburg** wurde 2008 mit einem Nachtrag zu einer Bürgschaft aus dem Jahr 1992 der vollständig verbürgte Rahmen für Betriebsmittelkredite eines Krankenhauses auf nunmehr 2.045 T€ reduziert. Der Gesellschaftsanteil des Kreises am Klinikum beträgt gerade einmal 6,01 %, sodass sich die Frage nach der Notwendigkeit für dieses Engagement des Kreises stellt. Diese Bürgschaft entspricht - mangels Provision - weder marktüblichen Bedingungen noch fällt sie unter die Bagatellgrenze der De-minimis-Regelung, die maximal einen Verbürgungsgrad von 80 % bedingt. Offenbar betrachtet der Kreis die Bürgschaftsvorteile als eine Ausgleichsleistung für die Erbringung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Sinne der Freistellungsentscheidung der EU-Kommission.¹³ In diesem Fall läge eine Beihilfe vor, die jedoch von der Notifizierungspflicht befreit wäre.

Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sind nach Auffassung der Kommission solche Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht werden und dazu mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verbunden sind, denen ein Unternehmen aus eigenem wirtschaftlichem Interesse nicht nachkommen würde (vgl. den nicht veröffentlichten Erlass EU-Beihilferecht - Handreichung zum Monti-Paket v. 01.08.2006 - IV343 - 517.220-71). Bei einem Krankenhaus wird aber darzulegen sein, inwieweit eine zusätzliche ausgleichsfähige Gemeinwohlverpflichtung dort bestehen könnte, wo grundsätzlich alle Marktteilnehmer denselben gesetzlichen Finanzierungsvorgaben nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz unterliegen. Daneben bedürfte es in jedem Fall eines Betrauungsaktes nach Artikel 4 der Freistellungsentscheidung, der den öffentlichen Auftrag in Wahrnehmung für den Kreis und die Ausgleichsleistung konkret beschreibt. Bei der Beurteilung und Festlegung der Ausgleichsleistung ist zu berücksichtigen,

¹³ Amtsblatt der EU Nr. L 312 vom 29.11.2005, S. 67.

dass der Kreis darüber hinaus dem Klinikum die Grundstücke und Gebäude des Krankenhauses unentgeltlich auf Dauer zur alleinigen Nutzung zur Verfügung stellt (vgl. § 3 Abs. 5 der Gesellschaftssatzung). Dieser nicht zu unterschätzende wirtschaftliche Vorteil ist zunächst beihilferelevant und ebenfalls als Ausgleichszahlung transparent zu machen. Die Ausgleichszahlung darf zudem nicht zu einer Überkompensierung führen. Es dürfen daher lediglich die durch die Erfüllung der Gemeinwohlverpflichtung verursachten Kosten unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und einer angemessenen Rendite aus dem für die Erfüllung dieser Verpflichtungen eingesetzten Eigenkapital abgedeckt werden (vgl. Art. 5 Abs. 1 der Freistellungsentscheidung).

Den Kreisen wird nahe gelegt, die bestehenden Bürgschaften zu überprüfen und gegebenenfalls EU-beihilfekonform auszurichten. Bürgschaften sind zudem als Ausfallbürgschaften, d. h. ohne Verzicht auf die Einrede der Vorausklage, auszugestalten und zu befristen. Der Kreis Schleswig-Flensburg wird zudem zu prüfen haben, ob der oben beschriebene Nachtrag in 2008 gegebenenfalls einer kommunalaufsichtlichen Genehmigung nach § 57 KrO i. V. m. § 86 Abs. 2 GO bedurft hätte.

1.11 **Die Kosten- und Leistungsrechnung als Quelle der Erkenntnis**

Die doppischen Haushaltspläne sind im Hinblick auf die Ertrags-, Aufwands, Einzahlungs- und Auszahlungsarten stark aggregiert ausgestaltet. Einzelne Einnahme- oder Ausgabehaushaltstellen, die im kameralen System noch gewisse Rückschlüsse über die konkrete Herkunft oder Verwendung zuließen, erscheinen nicht mehr. Die (Gesamt-)Finanzsteuerung setzt aber Kenntnisse über die Erträge und Kosten einzelner Produkte voraus. Neben der eigentlichen Buchhaltung (externes Rechnungswesen) muss folglich ein Instrument zur Gewinnung von steuerungsrelevanten Informationen eingesetzt werden. Eine entsprechende über den Gesamthaushalt gespannte Kosten- und Leistungsrechnung (internes Rechnungswesen) nach Kostenarten, Kostenstellen und Kostenträgern war in keinem Kreis anzutreffen. Lediglich beim Kreis Schleswig-Flensburg wird für den Bereich der in Kooperation mit der Stadt Flensburg betriebenen Kfz-Zulassungsstelle eine Kosten- und Leistungsrechnung geführt.

Eine bedarfsgerechte Haushaltsplanung unter Beachtung von politischen Prioritätensetzungen erfordert mitunter Detailkenntnisse über Kostenverursachungen und -entwicklungen. Hierfür bedarf es einer gelebten Kosten- und Leistungsrechnung, die auch tatsächlich zur Entscheidungsfindung herangezogen wird. Für spätere interkommunale Vergleichsbetrachtungen wäre es zudem hilfreich, wenn sich alle Kreise über gemeinsame Produktabgrenzungen und abgestimmte Systematiken zum Aufbau der Kosten- und Leistungsrechnung vereinbaren könnten.

1.12 **Fazit: Die kommenden Jahre werden eine ernste Herausforderung darstellen**

Nach einem deutlichen Einbruch der Kreisfinanzen in den Jahren 2003 bis 2007 war kurzzeitig eine deutliche Erholung in 2008 auszumachen. Dadurch war es wieder möglich, Fehlbeträge der Vergangenheit teilweise abzudecken. Dieser Trend wird sich für die Kreise aufgrund der Weltwirtschaftskrise und ihren Folgewirkungen ab 2010 nicht weiter fortsetzen. Der Rückgang des Bruttoinlandsprodukts in 2009 um real -5 % und die nur leichte Erholung in 2010 von prognostiziert +1,4 %¹⁴ bewirken bei gleichzeitig steigender Arbeitslosigkeit rückläufige Steueraufkommen sowie höhere Sozialausgaben. Nach dem regionalisierten Ergebnis der Mai-Steuerschätzung 2010 mussten die Gemeinden in Schleswig-Holstein bei ihren eigenen Steuereinnahmen einen Rückgang in 2009 gegenüber dem Vorjahr von -186 Mio. € (-9 %) verzeichnen. In 2010 ist von einer weiteren Reduzierung um -151 Mio. € (-8 %) auszugehen. Die Kreise werden die finanzwirtschaftlichen Folgen aufgrund der zeitversetzten Wirkung des Finanzausgleichssystems frühestens 2010 zu spüren bekommen. Die zur Auszahlung gelangte Finanzausgleichsmasse 2009 ist nach der Mai-Steuerschätzung um 72 Mio. € und das im Landeshaushalt für 2010 festgesetzte Volumen um voraussichtlich weitere 158 Mio. € überzeichnet. Die noch ausstehende Endabrechnung für das Jahr 2008 mit +62 Mio. € wird den Negativtrend nicht kompensieren. Die saldierten vom Land vorweg gezahlten Beträge werden in den darauf folgenden Jahren verrechnet und sowohl den kreisangehörigen Bereich wie die Kreise treffen.

Sollte sich das gegenwärtig günstige Zinsniveau dem historischen Durchschnitt der letzten 20 Jahre annähern, drohen weitere Belastungen. Betroffen sind vor allem die Kreise, die einen hohen Bestand an kurzfristigen Verbindlichkeiten, insbesondere Kassenkredite, aufweisen.

Zusätzlich zu den noch nicht gedeckten kameralen Alt-Fehlbeträgen bis Ende 2008, die im Regelfall echte Liquiditätslücken darstellen, werden sich im doppischen Rechnungssystem negative Cashflows ergeben. Damit erscheint die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit gefährdet. Diese setzt nicht nur ausgeglichene Ergebnispläne voraus. Zugleich muss auch die Zahlungsebene für die laufende Verwaltungstätigkeit nach Abdeckung der ordentlichen Tilgung ausgeglichen sein.

Damit auch die Tilgungsbelastungen generationengerecht verteilt werden, sollten die Kreise die gegenwärtigen Tilgungskonditionen unter Beachtung einer fristenkongruenten Finanzierung überprüfen und ggf. anpassen. Hierdurch lässt sich auch sicherstellen, dass sich das Anteilsverhältnis Anlagevermögen/Finanzierungsverbindlichkeiten nicht rückläufig und damit

¹⁴ Frühjahrsprojektion der Bundesregierung im Monatsbericht Mai 2010 des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, S. 7.

ungünstig entwickelt. Insbesondere in Ostholstein besteht entsprechender Anpassungsbedarf, wodurch der Cashflow nach Tilgung zukünftig noch geringer ausfallen müsste. Ein entsprechender Grundsatzbeschluss ist zwischenzeitlich für die Haushaltsplanung 2010 gefasst worden, bedarf aber noch der Umsetzung unter Beachtung von aktuellen Zinsbindungszeiträumen.

Der Konsolidierungsbedarf bzw. das jährliche Liquiditätserfordernis für die laufende Verwaltungstätigkeit wird in den Kreisen wie folgt bestehen:

jährlicher Konsolidierungsbedarf im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2013 - Mio. €-				
	OH	PLÖ	RD	SL
Liquiditätserfordernis (negativer Cashflow nach Tilgung - vgl. Anlage 2)	11	9	13	19
nachrichtlich: Ø Jahresverlust gem. HHPlanungen	14	9	13	16

Die bereits vom Kreis Schleswig-Flensburg eingeplanten Fehlbetragszuweisungen von jährlich 1,1 Mio. € sind hierbei herausgerechnet worden.

Die Ergebniszahlen (Saldo aus Erträgen und Aufwendungen) sind noch mit einer hohen Unsicherheit behaftet. So fehlen beispielsweise in Rendsburg-Eckernförde Zuführungen/Entnahmen an/aus Pensions-, Beihilfe- und Altersteilzeitrückstellungen. Daneben sind in Schleswig-Flensburg die Abschreibungsaufwendungen vor dem Hintergrund einer noch nicht erfolgten Vermögenserfassung und- bewertung zu sehen. Dort wird zz. folglich nur ein Bruchteil der Abschreibungsaufwendungen ausgewiesen. In den ersten Doppik-Jahren muss daher zunächst vorrangig auf die Liquiditätsebene geachtet werden.

Ausgehend von den noch nicht abgedeckten Fehlbeträgen Ende 2008 werden sich nach den zz. vorliegenden mittelfristigen Haushaltsplanungen die Liquiditätslücken aus der lfd. Verwaltungstätigkeit bis 2013 (vgl. **Anlage 1.2**; für Plön zusätzlich **Anlage 1.1**) wie folgt summieren:

kumulierte Liquiditätslücken bis Ende 2013 - Mio. €-			
OH	PLÖ	RD	SL
60	48	55	116

Während die anderen Kreise bereits die Kreisumlage angepasst haben, wird auch der Kreis Rendsburg-Eckernförde noch die Möglichkeit nutzen müssen, mit einer maßvollen Erhöhung des Kreisumlagesatzes den prognostizierten Defiziten entgegenzuwirken (vgl. III/Tz. 1.5).

Die Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung müssen weiter verstärkt werden. Angesichts der zu erwartenden Deckungslücken darf es nunmehr keinerlei Tabus mehr geben. Prozessoptimierungen bei einzelnen Verfah-

rensabläufen innerhalb der Verwaltung sind hilfreich und sollten auch realisiert werden, sie werden aber nicht annähernd die aufgezeigten Deckungslücken wirksam schließen können. Vielmehr ist der gesamte Aufgabenbestand kritisch zu überprüfen. Hierbei sind auch neue Wege zu beschreiten, die über Kooperationen hinausgehen. Nach Auffassung des LRH muss angesichts der voraussehbar längerfristigen prekären Haushaltslage von Land und Kommunen auch eine Kreisgebietsreform ernsthaft angegangen werden. Kreisumlageerhöhungen in Größenordnungen, die die verbleibenden durch die Finanz- und Wirtschaftskrise verursachten Liquiditätslücken vollumfänglich schließen würden, erscheinen nicht realistisch und würden auch im Hinblick auf den kreisangehörigen Bereich ihre Grenzen im Verhältnismäßigkeitsgrundsatz haben. Dennoch könnten zur Abmilderung der finanziellen Notsituation auch in den Kreisen Ostholstein, Plön und Schleswig-Flensburg weitere Umlageerhöhungen erforderlich sein. Der betroffene kreisangehörige Bereich könnte sich erforderlichenfalls durch eine entsprechende Erhöhung der Grundsteuerhebesätze refinanzieren; diese liegen in Schleswig-Holstein mit einem gewogenen Durchschnittshebesatz von 323 % (bei der Grundsteuer B) deutlich unter dem bundesweiten Durchschnitt der Flächenländer mit 379 %.¹⁵ Der Haushaltsausgleich ist kein Selbstzweck! Er geht auf lange Sicht allen anderen Erfordernissen vor, da auf Dauer gar keine Aufgabe mehr adäquat erfüllt werden kann, wenn der gesetzlich vorgeschriebene Haushaltsausgleich nicht gelingt.

¹⁵ Vgl. Realsteuervergleich des Statistischen Bundesamtes 2008 - Fachserie 14 Reihe 10.1.

2. **Personalwirtschaft**

Nach den Feststellungen der KGSt betragen die Personalausgaben in den kommunalen Haushalten im Jahr 2006 noch rd. 30 % der Ausgaben des Verwaltungshaushalts. 2008 sank der Anteil auf 26 % (vgl. KGSt-Bericht Nr. 4/2007).

Die bisherigen Erfahrungen der KGSt haben gezeigt, dass die strategischen Prozesse der Kommunen zur Optimierung anderer Prozess- und Betriebskosten nicht immer zu einer Senkung der Personalkosten geführt haben, sondern im Wesentlichen auf die Verbesserung der Gesamtleistung der Verwaltung gerichtet waren. Teilweise kam es dabei sogar zu einer Erhöhung der Personalkosten. Dies ist dann akzeptabel, wenn die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung verbessert werden konnte.

Gleichwohl verfolgen viele Kommunen das Ziel, die Personalkosten zu senken, um ihren Haushalt zu konsolidieren und sich mehr Flexibilität und finanzielle Spielräume zu verschaffen.

Die Prüfung der Personalwirtschaft der 4 Kreise bezieht sich auf die vergleichende Darstellung und Bewertung der Personalausgaben auf der Grundlage der Rechnungsergebnisse, wie sie für die Haushaltsjahre 2005 bis 2008 nach den Grundsätzen der Kameralistik gebucht wurden, sowie der Anzahl der Stellen nach den Stellenplänen.

Schwerpunkt war darüber hinaus, die Personalausgaben und Stellen für das Jahr 2008 für alle Kreise in einem Umfang zu ermitteln und darzustellen, der eine annähernde Vergleichbarkeit ermöglicht. Dabei wurde berücksichtigt, dass die Kreise teilweise Aufgaben auf Dritte verlagert oder übertragen hatten. Ob und inwieweit der Personaleinsatz objektiv wirtschaftlich erfolgte, wurde hier nicht ermittelt. Dieser Prüfungsansatz ist gegebenenfalls Gegenstand der weiteren Prüfungsbereiche. Die Unterschiede der Personalkosten und Stellen der geprüften Kreise können jedoch Anhaltspunkte für mögliche Verbesserungen in der Personalwirtschaft bieten.

Wegen der Umstellung des Rechnungswesens auf das neue kommunale Haushaltsrecht nach der GemHVO-Doppik in 2009 (mit Ausnahme des Kreises Plön) wurde auf eine vergleichende Darstellung der Personalausgaben bzw. -aufwendungen für 2009 verzichtet.

2.1 **Gebuchte Personalausgaben**

Der Vergleich der gebuchten Personalausgaben der Kreise ist in der folgenden Tabelle dargestellt:

Personalausgaben der Kreise						
Kreis	2005	2006	2007	2008	Veränderung 2005/2008	
	€	€	€	€	€	%
OH	26.550.724	25.009.810	24.006.440	25.157.272	-1.393.452	-5,2
PLÖ	19.418.106	19.030.758	19.091.713	20.841.530	1.423.424	7,3
RD	26.653.945	25.313.007	26.184.402	27.818.298	1.164.353	4,4
SL	27.758.672	28.708.905	26.962.845	27.630.792	-127.880	-0,5
Gesamt	100.381.447	98.062.480	96.245.400	101.447.892	1.066.445	1,1

Nach der Aufstellung sind die Personalausgaben der 4 geprüften Kreise im Zeitraum 2005 bis 2008 um 1 % gestiegen. Dabei haben die Kreise Ostholstein und Schleswig-Flensburg die Personalausgaben - im Wesentlichen durch Ausgliederungen - um 5,2 % bzw. 0,5 % reduzieren können, während in den Kreisen Plön und Rendsburg-Eckernförde die Personalausgaben um 7,3 bzw. 4,4 % stiegen.

Hinsichtlich der **Zuordnung der Personalausgaben zu den Gruppierungsziffern** hat der LRH die folgenden Berichtigungen vorgenommen:

Die Kreise Ostholstein, Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg hatten die Zuführungen zur Versorgungsrücklage im Epl. 9 gebucht. Hierdurch ergaben sich Differenzen bei den Personalausgaben nach der Gruppierung und dem Rechnungsquerschnitt. Die entsprechenden Beträge wurden den Gesamtpersonalausgaben nach dem Rechnungsquerschnitt der Kreise und dem Verwaltungsbereich zugeordnet.

Die Entwicklung der Gesamtpersonalausgaben aller 4 Kreise im Vergleich der Jahre 2005 und 2008 stellt sich auf der Grundlage der Gruppierungsübersichten wie folgt dar:

Personalausgaben 2005/2008 nach Gruppierungsziffern						
Gr.Z.		2005 T€	2008 T€	Differenz T€	Veränderung %	Gewichtung %
40	Ehrenamtliche Tätigkeit	1.116	1.263	147	13,1	13,8
41	Dienstbezüge u. dergl.	71.176	72.631	1.455	2,0	136,4
42	Versorgungsbezüge u. dergl.	406	491	84	20,7	7,9
43	Beiträge zu Versorg.-kassen	13.108	13.531	423	3,2	39,7
44	Beiträge zur ges. Sozialvers.	12.205	11.325	-880	-7,2	-82,5
45	Beihilfen	2.280	2.133	-146	-6,4	-13,7
46	Personalnebensausgaben	89	73	-17	-18,7	-1,6
47	Deckungsreserve	-	-	-	-	-
	Insgesamt	100.381	101.448	1.066	1,1	100,0

Die Steigerung der Dienstbezüge beträgt 2 % und liegt damit unterhalb der tariflichen bzw. gesetzlichen Anpassung bei der Vergütung bzw. der Besoldung von 2005 bis 2008 mit 3,1 % bzw. 2,9 % zuzüglich verschiedener Einmalzahlungen (eine Umrechnung der Einmalzahlungen in Prozentsätze war nicht möglich).

Mit 13 bzw. 21 % waren Ausgabensteigerungen insbesondere bei den Ausgaben für die ehrenamtlichen Tätigkeiten und für die Versorgungsbezüge zu verzeichnen. Die Ausgabensteigerung in der Gruppe 40 (ehrenamtliche Tätigkeiten) ist u. a. auf eine Erhöhung der Fraktion und der Abgeordnetenzahl nach der Kommunalwahl 2008 zurückzuführen. Zusätzliche Versorgungsfälle haben darüber hinaus zu einem Anstieg bei den Ausgaben der Gruppe 42 geführt. Demgegenüber haben sich die Personalnebenausgaben um 19 %, die Beiträge zur Sozialversicherung um 7 % und die Beihilfen um 6 % verringert.

Die Entwicklung des Anteils **der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben** des Verwaltungshaushalts stellt sich wie folgt dar:

Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben des Verw.-Hh									
Kreis	2005		2006		2007		2008		Anteil der PA 2005-2008
	Verw. HH T€	Ant. PA %							
OH	163.607	16,2	137.589	18,2	172.316	13,9	172.032	14,6	15,6
PLÖ	87.185	22,3	88.383	21,5	113.058	16,9	119.751	17,4	19,0
RD	170.350	15,6	179.205	14,1	230.671	11,4	243.754	11,4	12,9
SL	184.119	15,1	192.728	14,9	224.662	12,0	228.933	12,1	13,4
Gesamt	605.262		597.905		740.707		764.470		
Durchschnitt	151.315	16,6	149.476	16,4	185.177	13,0	191.117	13,3	14,6

Die Tabelle zeigt, dass in den 4 Kreisen im Zeitraum von 2005 bis 2008 der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben um durchschnittlich 3 Prozentpunkte gesunken ist. Diese Entwicklung war bei allen Kreisen u. a. auf die Steigerung der Gesamtausgaben durch die Übertragung der Aufgaben der Eingliederungshilfe zurückzuführen.

Es bleibt aber festzustellen, dass der Anteil der Personalausgaben der geprüften 4 Kreise an den Gesamtausgaben mit 15 % deutlich unter dem von der KGSt erhobenen bundesweiten Anteil von 26 bis 30 % liegt. Dabei ist dem LRH durchaus bewusst, dass der niedrige Anteil auch auf die Aufgabenstruktur der Kreise im Vergleich zu den sonstigen kommunalen Körperschaften zurückzuführen ist.

Beim Kreis Schleswig-Flensburg ist allerdings zu berücksichtigen, dass 88 Vollzeitkräfte (VzK) mit einem Volumen von über 2,95 Mio. € in den zum 01.07.2007 errichteten Servicebetrieb aus dem Haushalt des Kreises ausgegliedert wurden. Bei den ausgelagerten Aufgaben handelt es sich mit den Bereichen IT, Liegenschaften, Verwaltung, Beschaffung (34 VzK) usw. um Querschnittsaufgaben, die der Kernverwaltung zuzurechnen sind. Da der mit der Ausgliederung verfolgte Zweck der Erzielung von Einsparungen bislang nicht oder nicht nennenswert umgesetzt werden konnte, ist der Sinn dieser organisatorischen Maßnahme nicht nachvollziehbar. Derartige Maßnahmen führen zwar zu einer Reduzierung der ausgewiesenen Personalausgaben in der Buchführung. Gleichwohl belasten diese Ausgaben in gleicher Höhe - nunmehr als Sachausgaben - den Kreishaushalt. Im Übrigen muss berücksichtigt werden, dass Schleswig-Flensburg Options-

kreis ist und damit die bereinigten Ausgaben in Relation zu den anderen Kreisen höher sind (SGB II).

Andererseits sind insbesondere beim Kreis Plön Personalausgaben für Einrichtungen enthalten, die andere Kreise bereits vollständig ausgegliedert haben (z. B. Abfallentsorgung). Insoweit ergibt sich bei der Darstellung der Personalausgaben unter III/Tz. 2.4 und 2.5 für das Jahr 2008 ein anderes Bild.

Aus der folgenden Übersicht wird zusammenfassend deutlich, dass die bereinigten Gesamtausgaben z. T. deutlich stärker gestiegen sind als die Personalausgaben:

Kreise	Veränderung Gesamtausgaben 2005-2008		Veränderung Personalausgaben 2005-2008	
	T€	%	T€	%
OH	8.424	5,1	-1.393	-5,2
PLÖ	32.566	37,4	1.423	7,3
RD	73.404	43,1	1.164	4,4
SL	44.814	24,3	-128	-0,5
Gesamt/Durchschnitt	159.208	26,3	1.066	1,1

Diese Entwicklung sowie die maßvolle Steigerung der Ausgaben für die Dienstbezüge und die Verringerung der Stellen deuten grundsätzlich darauf hin, dass die Kreise trotz zunehmender Aufgaben und Gesamtausgaben bemüht sind, die Personalausgaben in Grenzen zu halten. Teilweise wurde dieser Effekt allerdings nur durch Ausgliederung von Aufgaben erreicht.

Die gleiche Entwicklung zeigt sich bei der Kennzahl Personalausgaben je Einwohner:

Personalausgaben €/Ew					Durchschnitt 2005-2008	Veränderung 2005/2008
1	2	3	4	5	6	7
Kreis	2005	2006	2007	2008	€/Ew	%
OH	129,14	121,47	116,57	122,38	122,39	-5,23
PLÖ	143,34	140,36	140,98	154,09	144,69	7,50
RD	97,64	92,78	95,60	100,86	96,72	3,30
SL	138,97	143,98	135,44	138,07	139,12	-0,65
Bereinigte Gesamtausgaben des Verw.-Hh je Ew in €					Durchschnitt 2005-2008	Veränderung 2005/2008
Kreis	2005	2006	2007	2008	€	%
OH	795,77	668,26	836,71	836,89	784,41	5,17
PLÖ	643,58	651,84	834,84	885,34	753,90	37,57
RD	624,04	656,83	846,07	895,41	755,59	43,49
SL	921,75	966,57	1.128,55	1.151,46	1.042,08	24,92

Aus dieser Tabelle werden die unterschiedlichen Verhältnisse in den einzelnen Kreisen erkennbar: Mit durchschnittlich 144,69 €/Ew im Zeitraum

2005 bis 2008 hat der Kreis Plön die höchsten Personalausgaben zu verzeichnen, während der Kreis Rendsburg-Eckernförde mit 96,72 €/Ew die niedrigsten Personalausgaben (Spalte 6) aufweist. Demgegenüber liegen die bereinigten Gesamtausgaben pro Ew des Kreises Plön unter denen der anderen 3 Kreise. Im Kreis Schleswig-Flensburg lagen die Gesamtausgaben mit 1.042 €/Ew am höchsten (Spalte 6). Insgesamt ergibt sich aus der Tabelle, dass die prozentuale Steigerung der Gesamtausgaben deutlich über denen der Personalausgaben liegt (Spalte 7).

2.1.1 Entwicklung der gebuchten Personalausgaben der Verwaltung und der Einrichtungen

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der gebuchten Personalausgaben getrennt nach der Zuordnung zu den Bereichen Verwaltung und Einrichtungen:

Personalausgaben der Kreise						
Kreis	2005	2006	2007	2008	Veränderung 2005/2008	
	€	€	€	€	€	%
OH						
Gesamt PA	26.550.724	25.009.810	24.006.440	25.157.272	-1.393.452	-5,2
Verwaltung	20.570.734	20.355.987	20.205.771	21.366.878	796.144	3,9
Einrichtungen	5.979.990	4.653.823	3.800.669	3.790.394	-2.189.596	-36,6
PLÖ						
Gesamt PA	19.418.106	19.030.758	19.091.713	20.841.530	1.423.424	7,3
Verwaltung	14.959.586	14.648.478	14.953.151	16.104.478	1.144.892	7,7
Einrichtungen	4.458.520	4.382.280	4.138.562	4.737.052	278.532	6,2
RD						
Gesamt PA	26.653.945	25.313.007	26.184.402	27.818.298	1.164.353	4,4
Verwaltung	21.947.003	21.551.385	22.599.561	23.849.534	1.902.531	8,7
Einrichtungen	4.706.942	3.761.622	3.584.841	3.968.764	-738.178	-15,7
SL						
Gesamt PA	27.758.672	28.708.905	26.962.845	27.630.792	-127.880	-0,5
Verwaltung	22.448.179	23.456.176	22.804.097	24.430.467	1.982.288	8,8
Einrichtungen	5.310.493	5.252.729	4.158.748	3.200.324	-2.110.169	-39,7

Die Unterscheidung der Personalausgaben zwischen Verwaltung und Einrichtungen ist in der Anlage 12 zu § 4 Nr. 2 GemHVO geregelt. Auf Grundlage dieser Zuordnungsvorschriften hat der LRH die folgenden Korrekturen vorgenommen:

- Beim Kreis Plön wurden die Personalausgaben des UA 405 (SGB II, Jahresrechnung 2008) i. H. v. 425.085 € dem Verwaltungsbereich zugeordnet. Die Personalausgaben des UA 464 (Tageseinrichtungen für Kinder, Jahresrechnung 2008) i. H. v. 122.268 € wurden dagegen den Einrichtungen zugeordnet.
- Beim Kreis Rendsburg-Eckernförde wurden die Personalausgaben des UA 01 (RPA) der Verwaltung zugeordnet. Dies betraf die Jahresrechnungen 2005 mit 516.542 € und 2006 mit 518.882 €.

Aus der Tabelle ergeben sich bei allen Kreisen Personalausgabensteigerungen im Bereich der **Verwaltung** zwischen 3,9 und 8,8 %. Die gesetzlichen bzw. tariflichen Erhöhungen lagen in diesem Zeitraum bei 3,1 % bzw. 2,9 % (vgl. hierzu III/Tz. 2.3)

Die Personalausgaben für die **Einrichtungen** haben sich im Zeitraum 2005 bis 2008 wie folgt verändert:

- OH -37 %,
- PLÖ +6 %,
- RD -16 %,
- SL -40 %.

Insbesondere die Kreise Ostholstein und Schleswig-Flensburg haben die Personalausgaben im Bereich der Einrichtungen durch Aufgabenverlagerung reduziert. Beim Kreis Rendsburg-Eckernförde waren die Personalausgaben für den bereits zum 01.01.2005 ausgegliederten Rettungsdienst nicht mehr enthalten, obwohl die Stellen noch im Stellenplan ausgewiesen waren (vgl. III/Tz. 2.2).

2.2 Ausgewiesene Planstellen

Aus der folgenden Tabelle ergibt sich, dass sich die Anzahl der Stellen in den 4 Kreisen von 2005 bis 2008 insgesamt um 63 bzw. 3 % verringert hat:

Entwicklung der Stellen							
Kreis	2005	2006	2007	2008	2009	2005/2008	
	Stellen	Stellen	Stellen	Stellen	Stellen	Stellen	%
OH							
Gesamt	490,73	483,21	448,49	449,43	443,51	-41,30	-8,4
Verwaltung	375,69	368,09	365,79	371,05	368,32	-4,64	-1,2
Einrichtungen	115,04	115,12	82,70	78,38	75,19	-36,66	-31,9
PLÖ							
Gesamt	337,76	338,64	335,37	335,59	329,44	-2,17	-0,6
Verwaltung	257,85	258,88	258,44	259,22	270,22	1,37	0,5
Einrichtungen	79,91	79,76	76,93	76,37	59,22	-3,54	-4,4
RD							
Gesamt	586,70	519,03	541,00	561,28	567,51	-25,42	-4,3
Verwaltung	417,96	457,96	482,06	504,83	510,06	86,87	20,8
Einrichtungen	168,74	61,07	58,94	56,45	57,45	-112,29	-66,5
SL							
Gesamt	535,90	574,86	600,96	541,33	566,38	5,43	1,0
Verwaltung	436,19	479,79	509,34	499,50	536,32	63,31	14,5
Einrichtungen	99,71	95,07	91,62	41,83	30,06	-57,88	-58,0
Gesamt	1.951,09	1.915,74	1.925,82	1.887,63	1.906,84	-63,46	-3,3
Verwaltung	1.487,69	1.564,72	1.615,63	1.634,60	1.684,92	146,91	9,9
Einrichtungen	463,40	351,02	310,19	253,03	221,92	-210,37	-45,4

Die Regelungen in der Anlage 12 zu § 4 Nr. 2 GemHVO hinsichtlich des getrennten Nachweises der Personalausgaben zwischen Verwaltung und Einrichtungen gelten auch für die Planstellen. Auf dieser Grundlage hat der LRH im Wesentlichen die folgenden Korrekturen vorgenommen:

- Beim Kreis Ostholstein wurden die 15,5 bzw. 16,5 Stellen des Rettungsdienstes (einschließlich Leitstelle) ab 2005 vom Stellenplan A - Verwaltung - dem Stellenplan B - Einrichtungen - zugeordnet.
- Beim Kreis Plön wurden die 8,25 bzw. 9,38 Planstellen der ARGE ab 2005 vom Stellenplan B dem Stellenplan A zugeordnet.
- Beim Kreis Rendsburg-Eckernförde waren die Planstellen der ARGE 2005 nicht enthalten (es konnte keine Korrektur vorgenommen werden); 2006 und 2007 waren die 46 Stellen nur im nachrichtlichen Teil enthalten und wurden der Verwaltung zugeordnet.

Auffällig ist die Stellenvermehrung von fast über 20 % im **Verwaltungsbe-
reich** des Kreises Rendsburg-Eckernförde. Dies ist darauf zurückzuführen, dass für die ARGE im Jahr 2005 keine Stellen ausgewiesen wurden, auch nicht nachrichtlich.

Im Bereich der **Einrichtungen** wurden in den 4 Kreisen insgesamt 210 Stellen überwiegend durch Ausgliederung abgebaut. Im Kreis Plön fand allerdings nur ein geringfügiger Stellenabbau von 3,5 Stellen statt. In den anderen 3 Kreisen lassen sich für die Verlagerung der Stellen die folgenden Beispiele anführen:

- Kreis Ostholstein:
36,66 Stellen u. a. durch Übertragung des Inselgymnasiums auf die Gemeinde und Überführung des JAW in private Trägerschaft,
- Kreis Rendsburg-Eckernförde:
112,29 Stellen u. a. durch Übertragung der Durchführung der Aufgaben des Rettungsdienstes auf eine Gesellschaft in Kooperation mit den Kreisen Dithmarschen und Pinneberg (81 VzK,) sowie Übertragung des Gymnasiums Altenholz auf die Gemeinde,
- Kreis Schleswig-Flensburg:
57,88 Stellen u. a. durch Verlagerung der Stellen für Hausmeister und Reinigungskräfte in den Schulen auf den Servicebetrieb.

Angesichts der wenig aussagekräftigen Angaben in den Stellenplänen (u. a. durch mangelnde Stellenplankontrolle und fehlende Nachträge) sollten die Kreise insbesondere im Hinblick auf die Einführung der Doppik eine Vollkräftestatistik erstellen, die eine fortlaufende unterjährige Erfassung der eingesetzten Voll- und Teilzeitkräfte beinhaltet. Auf dieser Basis sollten darüber hinaus mittelfristige Zeitreihenvergleiche über mehrere Jahre für die Personalsteuerung ermöglicht werden.

2.3 Zusammenfassende Betrachtung der Entwicklung der gebuchten Personalausgaben und Stellen

In der folgenden Tabelle werden die einwohnerbezogenen Personalausgaben je Stelle für das Jahr 2008 dargestellt:

Kreis	Stellen	€/Stelle	€/Stelle je Ew
OH	449,43	55.976	0,27
PLÖ	335,59	62.104	0,46
RD	561,28	49.562	0,18
SL	541,33	51.042	0,26
Durchschnitt	471,91	54.671	0,29

Der Kreis Plön hat als der einwohnerschwächste Kreis mit deutlichem Abstand die geringste Anzahl an Planstellen ausgewiesen. Gleichwohl liegen dort die Personalausgaben je Stelle mit 62 T€ bzw. 25 % über denen des Kreises Rendsburg-Eckernförde (49,5 T€).

Einwohnerbezogen beträgt der Unterschied sogar 155 % bzw. 0,28 €/Ew. In den Kreisen Ostholstein und Schleswig-Flensburg betragen die einwohnerbezogenen Personalausgaben je Stelle 0,27 bzw. 0,26 €/Ew und liegen damit unter dem Durchschnitt von 0,29 €/Ew.

Die in Relation zu den anderen Kreisen höheren einwohnerbezogenen Personalausgaben des Kreises Plön können u. a. auf folgende Umstände zurückgeführt werden:

- Die Einwohnerzahl des Kreises Plön betrug im Jahr 2008 mit 135.259 lediglich die Hälfte der Einwohner im Kreis Rendsburg-Eckernförde (272.227 Ew). Einwohnerschwächere Gebietskörperschaften können aber vergleichbare Aufgaben nur mit relativ höherem Personalaufwand durchführen, weil der für die Aufgabenwahrnehmung erforderliche Grundaufwand auch bei kleineren Organisationseinheiten in vergleichbarer Höhe wie bei einwohnerstärkeren Gebietskörperschaften anfällt (Größendegressionseffekt).
- Der Kreis Plön bildet im Gegensatz zu den anderen Kreisen in seinem Haushalt nach wie vor eine größere Vielfalt der Kreisaufgaben ab, wie z. B. den Bereich der Abfallentsorgung oder die Kreismusikschule, die in den anderen Kreisen überwiegend in Gesellschaften oder Stiftungen durchgeführt werden.
- Beim Kreis Plön fließen die Ausgaben für die Honorarkräfte in der Musikschule in die Personalausgaben ein, ohne dass dafür die entsprechenden Stellen im Stellenplan ausgewiesen werden (nur nachrichtlich).

Nicht zuletzt aus diesem Grund hat der LRH bei seiner Prüfung versucht, die nicht vergleichbaren wesentlichen Aufgabenwahrnehmungen zu eliminieren, um damit eine annähernde Vergleichbarkeit der Personalausgaben herzustellen.

Allgemein lässt sich zur Erfassung und Darstellung der Personalausgaben und Stellen Folgendes anmerken:

- Aufgrund der oftmals wechselnden Organisation und Zuordnung von Aufgaben und Mitarbeitern (steigende Zahl von abgeordneten Mitarbeitern und ausgegliederten Aufgaben) sind Jahresrechnungen und Stellenpläne nur eingeschränkt geeignet, die Entwicklung der Personalausgaben und Stellen über mehrere Jahre zu vergleichen.
- Im Zusammenhang mit der Wahrnehmung von Aufgaben für und durch Dritte erfolgt i. d. R. eine Abrechnung auf Basis einer Verwaltungskostenpauschale, die eine eindeutige Identifizierung der Personalkosten und der damit verbundenen Stellen erschwert oder zum Teil unmöglich macht.
- Insgesamt sieht der LRH damit die Grundsätze der Haushaltswahrheit, -klarheit und -stetigkeit nur bedingt erfüllt.

Die Kreise sollten organisatorische Veränderungen auch in den Haushaltsunterlagen nachvollziehbar dokumentieren (ggf. im Vorbericht) und damit für die Beurteilung vergangener und die Planung zukünftiger Haushaltsjahre insbesondere auch durch die ehrenamtlichen Gremien nachvollziehbare Entscheidungsgrundlagen vorhalten.

2.4 Vergleich der gebuchten und der bereinigten Personalausgaben und Stellen für das Jahr 2008

In einer zweiten Betrachtungsebene hat der LRH die Personalausgaben und Stellen für das Jahr 2008 für alle Kreise in dem Umfang ermittelt, der u. a. unter Berücksichtigung der Verlagerung oder Übertragung von Aufgaben auf Dritte oder die Wahrnehmung von Aufgaben für Dritte eine annähernde Vergleichbarkeit ermöglicht.

Dazu wurden zunächst die gebuchten Personalausgaben um die ab 2008 pflichtig auszuweisende Altersteilzeitrücklage wie folgt korrigiert.

- Im Kreis Plön bezieht sich die gebuchte Rücklage in der Gruppierung 414 (Beschäftigte) mit einem Gesamtvolumen von 1.132.352 € auch auf Vorjahre; auf das Jahr 2008 entfallen 390.128 €; die Differenz wurde von den gebuchten Personalausgaben abgezogen.
- Beim Kreis Schleswig-Flensburg wurde die Rücklage mit einem Gesamtvolumen von 1.533.640 € einschließlich der Vorjahre nicht bei den Personalausgaben in der Gruppierung 414 (Beschäftigte) sondern in der Rücklage (Gruppierung 629) gebucht; für das Jahr 2008 wurden deshalb 814.357 € entsprechend umgebucht und den Personalausgaben hinzugerechnet.
- Im Kreis Rendsburg-Eckernförde beträgt die Rücklage insgesamt 76.809 €; sie ist in den gebuchten Personalausgaben nicht enthalten und wurde hinzugerechnet.

Ferner hat der LRH bei folgenden Fallgestaltungen die in den **Anlagen 2.1.1 bis 2.1.4** dargestellten Korrekturen vorgenommen:

- Bei Wahrnehmung der Aufgabe für Dritte (Kreis, Gemeinde) gegen Kostenerstattung u. a. im Rahmen von Kooperationsvereinbarungen wurden die Personalausgaben und Stellenanteile abgesetzt.
- Bei Wahrnehmung der Aufgabe durch Dritte (Kreis, Gemeinde, Gesellschaft) gegen Vergütung wurden die entsprechenden Personalausgaben und Stellenanteile hinzugezählt.
- Bei Wahrnehmung der Aufgabe durch den Kreis mit eigenem Personal wurden die Personalausgaben und Stellenanteile abgesetzt, wenn in den anderen zu vergleichenden Kreisen die Aufgabe von einem Dritten gegen Gewährung eines Zuschusses durchgeführt wurde und damit die dortigen Personalausgaben und Stellen nicht bekannt waren oder nicht ermittelt werden konnten.
- Die Aufwendungen für das Ehrenamt wurden abgezogen, da diese nicht den Personalausgaben der hauptamtlichen Verwaltung zugerechnet werden können und auch nicht mit Stellen hinterlegt sind.
- Bei Erstattungen durch das Land wurden die entsprechenden Personalausgaben nicht abgesetzt, wenn alle Kreise betroffen waren (z. B. Erstattungen für die neue Aufgabe Hilfeplanung).

Die hieraus resultierenden Korrekturen der Personalausgaben und Stellen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Personalausgaben in €					
	PA gesamt	Zuschläge	Abzüge	Zuschl.-Abz.	PA bereinigt
OH	25.157.272	137.836	4.063.888	-3.926.052	21.231.220
PLÖ	20.099.306	136.933	5.272.465	-5.135.532	14.963.774
RD	27.895.108	144.000	5.388.415	-5.244.415	22.650.693
SL	28.445.149	8.587.583	11.340.067	-2.752.484	25.692.665
Gesamt	101.596.835	9.006.352	26.064.836	-17.058.484	84.538.351

Aus der Tabelle lässt sich ersehen, dass sich durch die Bereinigung nicht oder schwer vergleichbarer Aufgaben und Ausgaben das Gesamtvolumen der Personalausgaben von 101,6 Mio. € auf 84,5 Mio. € (-17 %) verringert hat.

Die Anzahl der Stellen wurde von 1.888 auf 1.518 (bzw. um -20 %) bereinigt.. Der Unterschied zu der Reduzierung der Personalausgaben ergibt sich durch die Einbeziehung von Abordnungen aus dem kreisangehörigen Bereich im Zusammenhang mit der Optionsausübung des Kreises Schleswig-Flensburg und der vertraglich geregelten Wahrnehmung verschiedener sozialer Aufgaben für die kreisangehörigen Gemeinden (vgl. **Anlage 2.1.4**)

Stellen 2008					
	gesamt	Zuschläge	Abzüge	Zuschl.-Abz.	bereinigt
OH	449,43	10,70	87,42	-77	372,71
PLÖ	335,59	24,63	83,36	-59	276,86
RD	561,28	3,00	125,26	-122	439,02
SL	541,33	169,77	281,91	-112	429,19
gesamt	1.887,63	208,10	577,96	-369,85	1.517,78

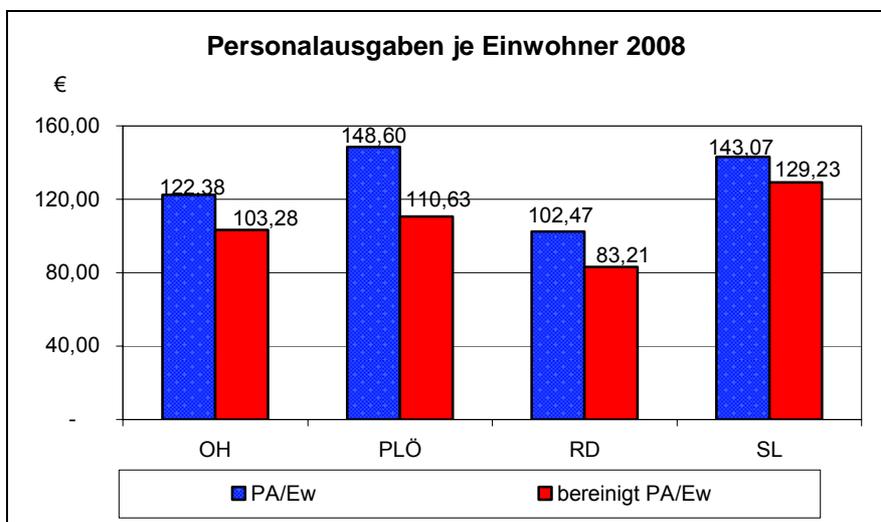
Mit 22,6 Mio. € lagen die bereinigten Personalausgaben des Kreises Rendsburg-Eckernförde 7,7 Mio. € über denen des Kreises Plön. Die Anzahl der bereinigten Stellen betrug im Kreis Rendsburg-Eckernförde 439. Sie lag damit um 162 über der Anzahl des Kreises Plön, der lediglich auf 277 Stellen kommt.

Aus den vorstehenden bereinigten Personalausgaben und Stellen ergeben sich die Kennzahlen „durchschnittliche Ausgaben je Stelle“ und „durchschnittliche Ausgaben je Stelle und Einwohner in €“:

	Stellen	€/Stelle	€/Stelle je Ew
OH	372,71	56.964	0,28
PLÖ	276,86	54.048	0,40
RD	439,02	51.594	0,19
SL	429,19	59.863	0,30
Durchschnitt	379,44	55.617	0,29

Die Tabelle zeigt, dass die Personalausgaben je Stelle mit 60 T€ im Kreis Schleswig-Flensburg am höchsten liegen. Einwohnerbezogen nimmt dagegen der Kreis Plön mit 0,40 €/Ew die „Spitzenposition“ ein.

Wie die folgende Grafik verdeutlicht, betragen 2008 die gebuchten Personalausgaben je Einwohner im Durchschnitt 129,13 €; demgegenüber lagen die bereinigten Personalausgaben durchschnittlich bei 106,59 €/Ew (vgl. **Anlagen 2.1.1 bis 2.1.4**):



Aus dieser Grafik sind die folgenden Unterschiede hervorzuheben:

- Bei den gebuchten Personalausgaben beträgt die Differenz zwischen dem höchsten Wert (Kreis Plön: 148,60 €/Ew) und dem niedrigsten Wert (Kreis Rendsburg-Eckernförde: 102,47 €/Ew) 46,13 €/Ew oder 45 %. Die Werte der Kreise Ostholstein (122,38 €/Ew) und Schleswig-Flensburg (143,07 €/Ew) liegen unter bzw. über dem Durchschnitt.
- Auch bei den bereinigten Personalausgaben weist der Kreis Rendsburg-Eckernförde mit 83,21 €/Ew den niedrigsten Wert auf. Die Kreise Plön und Schleswig-Flensburg liegen über dem Durchschnitt von 106,59 €/Ew, wobei letzterer mit 129,23 €/Ew die höchsten Ausgaben zu verzeichnen hat.
- Insgesamt beträgt der Unterschied zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Wert bei den bereinigten Personalausgaben 46,02 €/Ew oder 55 %.

2.5 Vergleich der gebuchten und der bereinigten Personalausgaben und Stellen der Verwaltung für das Jahr 2008

In einer dritten Betrachtungsebene hat der LRH die Personalausgaben und Stellen der Verwaltung der Kreise (ohne Einrichtungen) gegenübergestellt.

Da auch die Durchführung von Kernaufgaben im Bereich der Verwaltung teilweise durch die Verlagerung oder Übertragung von Aufgaben auf Dritte bzw. Kooperationen erfolgte, hat der LRH zu Vergleichszwecken die Bereinigungen im Verwaltungsbereich berücksichtigt, die in den **Anlagen 2.2.1 bis 2.2.4** dargestellt sind.

Aus der folgenden Tabelle ist zunächst erkennbar, dass das Gesamtvolumen der gebuchten Personalausgaben von 101,6 Mio. € (vgl. III/Tz. 2.4) auf 85,9 Mio. € (-15,5 %) gesunken ist, weil die Personalausgaben der Einrichtungen mit einem entsprechenden Volumen außer Betracht gelassen wurden:

Personalausgaben Verwaltung					
	PA gesamt	Zuschläge	Abzüge	Zuschl.-Abz.	PA bereinigt
OH	21.366.878	137.836	1.312.043	-1.174.207	20.192.671
PLÖ	15.530.953	120.653	1.187.687	-1.067.034	14.463.919
RD	23.915.386	144.000	3.126.307	-2.982.307	20.933.079
SL	25.150.502	6.971.074	7.655.562	-684.488	24.466.014
Gesamt	85.963.719	7.373.563	13.281.600	-5.908.037	80.055.682

Durch die Bereinigung erfolgte eine weitere Reduzierung des Ausgaben- (bzw. Aufgaben-)umfangs auf 80 Mio. €. Damit steht für eine weitergehende vergleichende Analyse der Personalausgabenbewirtschaftung letztlich ein Anteil von rd. 4/5 des gesamten Aufgabenbestandes der Kreise zur Verfügung. Während der Kreis Plön mit 14,5 Mio. € absolut die niedrigsten

Personalausgaben aufweist, liegen diese bei den anderen 3 Kreisen zwischen 20,2 und 24,5 Mio. €.

Bei den Stellen ergibt sich das folgende Bild:

Stellen in der Verwaltung 2008					
	gesamt	Zuschläge	Abzüge	Zuschl.-Abz.	bereinigt
OH	371,05	3,70	19,06	-15,36	355,69
PLÖ	259,22	2,45	14,16	-11,71	247,51
RD	504,83	3,00	78,15	-75,15	429,68
SL	499,50	115,69	188,50	-72,81	426,69
gesamt	1.634,60	124,84	299,88	-175,03	1.459,57

Von den insgesamt 1.888 in den Kreisen vorhandenen Stellen (vgl. III/Tz. 2.2) sind 1.634 Stellen dem Verwaltungsbereich zuzurechnen. Durch die vorgenommenen Bereinigungen werden nunmehr 1.459 (= 77 % von 1.888 Stellen) in die Betrachtung einbezogen.

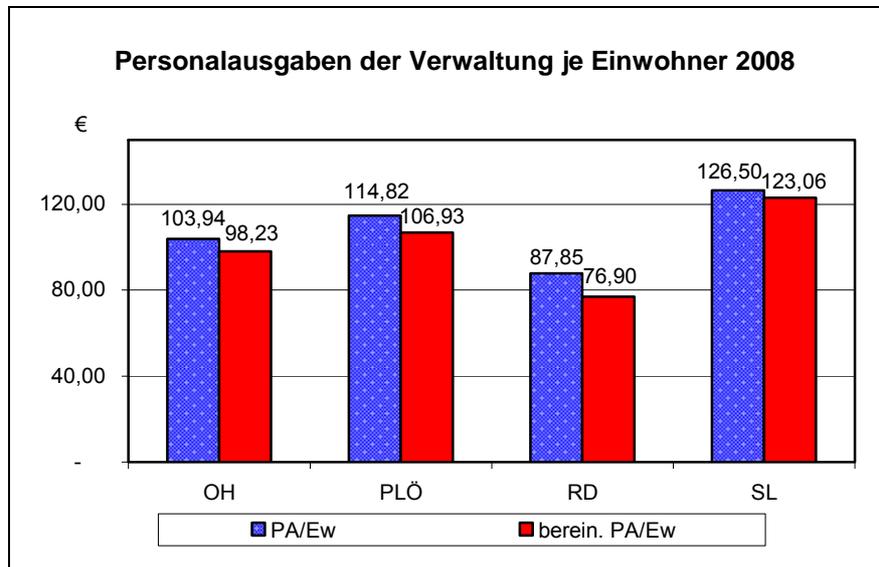
Bei den Kennzahlen „durchschnittliche Ausgaben je Stelle“ und „durchschnittliche Ausgaben je Stelle und Einwohner in €“ ergeben sich gegenüber der Betrachtung unter III/Tz. 2.4 die folgenden Veränderungen:

	Stellen	€/Stelle	Stelle/Ew €
OH	355,69	56.770	0,28
PLÖ	247,51	58.438	0,43
RD	429,68	48.718	0,18
SL	426,69	57.339	0,29
Durchschnitt	364,89	55.316	0,29

Auffallend sind jedoch die deutlichen Unterschiede zwischen den Kreisen. Aus der Tabelle ergibt sich, dass die Personalausgaben je Stelle des Kreises Plön sowohl absolut mit 58,4 T€ als auch einwohnerbezogen mit 0,43 € am höchsten liegen. Der Kreis Rendsburg-Eckernförde hat mit 48,7 T€ die niedrigsten Ausgaben je Stelle. Ursachen hierfür sind die erheblichen Unterschiede in der Wertigkeit der Stellen im Verhältnis zur Gesamtstellenzahl der einzelnen Kreise. So liegen die Anteile der Stellen 2008 in der Beschäftigungsgruppe der Beamten im gehobenen und höheren Dienst (jetzt Laufbahngruppe 2) in den Kreisen Ostholstein und Plön bei 88 % bzw. 92 %; dagegen beträgt der Anteil im Kreis Rendsburg-Eckernförde 72 %. Im Kreis Schleswig-Flensburg lag der Anteil mit 80 % ebenfalls auf höherem Niveau.

Ein ähnliches Bild stellt sich für die Beschäftigten nach dem TVöD dar. Hier sind in den Kreisen Ostholstein und Plön 62 % bzw. 59 % der Stellen den Entgeltgruppen 9 bis 15 zugeordnet; im Kreis Rendsburg-Eckernförde sind es dagegen 51 % der Stellen. Wegen der Ausgliederung von Beschäftigten in den Servicebetrieb und der hohen Zahl der Abordnungen aus dem kreisangehörigen Bereich im Kreis Schleswig-Flensburg hat der LRH hier keine Aussage getroffen.

Die folgende Grafik zeigt, dass die Unterschiede bei den einwohnerbezogenen Personalausgaben in den Verwaltungen der Kreise deutlich geringer sind, als bei der unter III/Tz. 2.4 vorgenommenen Betrachtung:



Der Durchschnitt bei den gebuchten Personalausgaben liegt bei 108,28 €/Ew; bereinigt ergibt sich ein Durchschnitt von 101,28 €/Ew.

Die sich aus dieser Grafik ergebenden Werte bedürfen der folgenden Erläuterung:

- Bei den gebuchten Personalausgaben beträgt die Differenz zwischen dem höchsten Wert (Kreis Schleswig-Flensburg: 126,50 €/Ew) und dem niedrigsten Wert (Kreis Rendsburg-Eckernförde: 87,85 €/Ew) 38,65 €/Ew oder 44 %. Der Wert des Kreises Ostholstein liegt mit 103,94 €/Ew unter dem Durchschnitt. Die Werte der Kreise Plön und Schleswig-Flensburg liegen über dem Durchschnitt von 108,28 €/Ew.
- Auch bei den bereinigten Personalausgaben weist der Kreis Rendsburg-Eckernförde mit 76,90 €/Ew den niedrigsten Wert auf. Die anderen Kreise Plön und Schleswig-Flensburg liegen über dem Durchschnitt von 101,28 €/Ew. Dabei hat der Kreis Schleswig-Flensburg mit 123,06 €/Ew die höchsten Personalausgaben.

Die Ursachen für die hohen Personalausgaben der Kreise Ostholstein, Plön und Schleswig-Flensburg im Vergleich zum Kreis Rendsburg-Eckernförde lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Der Kreis Plön ist mit 135.259 Ew (2008) der einwohnerschwächste Kreis; er ist damit nur halb so groß wie der Kreis Rendsburg-Eckernförde mit 271.227 Ew.
- Die bereinigten Personalausgaben für die Verwaltung des Kreises Plön (14,5 Mio. €) liegen allerdings bei 70 % der Ausgaben des Kreises Rendsburg-Eckernförde (20,8 Mio. €).

- Die Einwohnerzahlen der Kreise Ostholstein (205.569) und Schleswig-Flensburg (198.820) weisen nur eine geringe Abweichung auf.
- Unter Zugrundelegung der einwohnerbezogenen Größe des Kreises Plön dürften die Personalausgaben etwa nur die Hälfte des Kreises Rendsburg-Eckernförde - also 10,4 Mio. € betragen. In den Kreisen Ostholstein und Schleswig-Flensburg wären dies 15,8 Mio. € (75,5 % der Personalausgaben von Rendsburg-Eckernförde) bzw. 15,3 Mio. € (73 % der Personalausgaben von Rendsburg-Eckernförde).
- Der LRH verkennt jedoch nicht, dass einwohnerschwächere Gebietskörperschaften vergleichbare Aufgaben mit relativ höherem Personalaufwand durchführen müssen, weil der für die Aufgabenwahrnehmung erforderliche Grundaufwand auch bei kleineren Organisationseinheiten in vergleichbarer Höhe wie bei einwohnerstärkeren Gebietskörperschaften anfällt.

Bei dem Vergleich der Kreise Ostholstein und Schleswig-Flensburg werden die folgenden Unterschiede deutlich:

- Die Einwohnerzahl des Kreises Schleswig-Flensburg (198.820) liegt um 6.740 (= 3,3 %) niedriger als die Einwohnerzahl des Kreises Ostholstein (205.560).
- Die bereinigten Personalausgaben der Verwaltung des Kreises Schleswig-Flensburg betragen 24,5 Mio. € und liegen damit um 4,3 Mio. € (= 21,%) über denen des Kreises Ostholstein mit 20,2 Mio. €.
- Die bereinigten Personalausgaben der Verwaltung je Einwohner im Kreis Schleswig-Flensburg (123,06 €) liegen um 25 € (= 25 %) über denen des Kreises Ostholstein (98,23 €).
- Mit bereinigt 427 Stellen in der Verwaltung hat der Kreis Schleswig-Flensburg 71 Stellen (= 20 %) mehr als der Kreis Ostholstein mit 356 Stellen.

Der Kreis Schleswig-Flensburg sollte die im Verhältnis zum Kreis Ostholstein niedrigeren Einwohnerzahlen einerseits sowie die deutlich höheren Personalausgaben und Stellen andererseits zum Anlass für eine Überprüfung seines Personalbedarfs und seiner Organisation nehmen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der im Vergleich zu den anderen Kreisen deutlich schlechteren Haushaltssituation (vgl. III/Tz. 1).

Zur Verdeutlichung der finanziellen Folgen aus dem Vergleich hat der LRH die folgenden Berechnungen vorgenommen.

Bezogen auf die Personalausgaben je Einwohner weist der Kreis Rendsburg-Eckernförde mit 76,90 €/Ew die beste Kennzahl aus. Auf dieser Grundlage ergäben sich für die anderen Kreise die folgenden Einsparpotenziale:

- OH 4,4 Mio. € (20,2 Mio. € - [76,90 €/Ew x 205.569 Ew])
- PLÖ 4,1 Mio. € (14,5 Mio. € - [76,90 €/Ew x 135.259 Ew])
- SL 9,2 Mio. € (24,5 Mio. € - [76,90 €/Ew x 198.820 Ew])

Bezogen auf die durchschnittlichen Personalausgaben je Einwohner von 101,28 €/Ew würden sich für die Kreise die folgenden Einsparpotenziale ergeben:

- PLÖ 0,76 Mio. € (14,5 Mio. € - [101,28 €/Ew x 135.259 Ew])
- SL 4,33 Mio. € (24,5 Mio. € - [101,28 €/Ew x 198.820 Ew])

Für den Kreis Ostholstein ergibt sich bei dieser Berechnung kein Einsparpotenzial, weil die Personalausgaben pro Einwohner mit 98,23 € knapp unter dem Durchschnitt liegen.

Aus dem Vergleich der Personalausgaben je Stelle der Kreise mit den durchschnittlichen Personalausgaben je Stelle lassen sich jedoch für diesen Kreis sowie für die Kreise Plön und Schleswig-Flensburg ohne den Faktor „Einwohner“ die folgenden Einsparpotenziale ableiten:

- OH 517 T€ ([56.770 € - 55.316 €] x 355,69 Stellen)
- PLÖ 773 T€ ([58.438 € - 55.316 €] x 247,51 Stellen)
- SL 863 T€ ([57.339 € - 55.316 €] x 426,69 Stellen)

Dem LRH ist bewusst, dass die o. a. Einsparpotenziale rechnerische Größen sind und nicht unmittelbar oder kurzfristig umsetzbar sein werden.

Wie die Gegenüberstellung der Anteile höherwertiger Stellen jedoch zeigt, bestehen auch im Hinblick auf die Bewertung von Stellen Spielräume. So sollten die Kreise Ostholstein und Plön versuchen, den Anteil von Stellen des gehobenen und höheren Dienstes insgesamt zu senken, um auf diesem Wege zumindest langfristig Einsparungen zu erzielen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass bei einer geringeren Anzahl von Stellen der Anteil der ganzheitlichen Arbeitsplätze zunimmt. Dies führt i. d. R. zu einer höheren Wertigkeit der jeweiligen Stelle.

2.6 **Fazit**

Aus den vorstehenden Ausführungen lassen sich die wesentlichen Ergebnisse wie folgt zusammenfassen:

- Die Kreise sind trotz zunehmender Aufgaben bemüht, die Personalausgaben in Grenzen zu halten. So stiegen die bereinigten Gesamtausgaben im Zeitraum von 2005 bis 2008 um 6 %, während die Steigerung der gebuchten Personalausgaben lediglich 1 % betrug.
- Der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben in den 4 geprüften Kreise liegt bei durchschnittlich 15 %
- Die Steigerung der Dienstbezüge beträgt 2 % und liegt damit unterhalb der tariflichen bzw. gesetzlichen Anpassung bei der Vergütung bzw. der Besoldung.
- Die Anzahl der ausgewiesenen Stellen hat sich in den 4 Kreisen von 2005 bis 2008 um insgesamt 63 bzw. 3 % verringert:
- Der Kreis Plön hat als der einwohnerschwächste Kreis mit deutlichem Abstand die geringste Anzahl an Planstellen ausgewiesen. Gleichwohl

- liegen dort die gebuchten Personalausgaben je Stelle mit 62 T€ bzw. 25 % über denen des Kreises Rendsburg-Eckernförde (49,5 T€).
- Die Ausgliederung verschiedener Querschnittsaufgaben beim Kreis Schleswig-Flensburg in einen Servicebetrieb ist nicht nachvollziehbar. Derartige Maßnahmen führen zwar zu einer Reduzierung der ausgewiesenen Personalausgaben. Gleichwohl belasten diese Ausgaben - nunmehr als Sachausgaben - nach wie vor den Kreishaushalt in gleicher Höhe.
 - Der LRH nimmt dieses Beispiel sowie weitere organisatorische Veränderungen in den anderen Kreisen zum Anlass, auf die Einhaltung der Grundsätze der Haushaltswahrheit, -klarheit und -stetigkeit hinzuweisen.
 - Vor dem Hintergrund der Übertragung von Aufgaben auf Dritte und Wahrnehmung von Aufgaben der Kreise durch Dritte hat der LRH für den Vergleich der Personalausgaben und Stellen der Verwaltung des Jahres 2008 diverse Bereinigungen vorgenommen und etwa 3/4 der Personalausgaben und Stellen einer weiteren vergleichenden Betrachtung unterzogen.
 - Im Vergleich der gebuchten und bereinigten einwohnerbezogene Personalausgaben im Bereich der Verwaltung 2008 weist der Kreis Rendsburg-Eckernförde mit 87,85 bzw. 76,90 €/Ew mit Abstand die günstigsten Werte aus.
 - Der LRH verkennt nicht, dass einwohnerschwächere Gebietskörperschaften vergleichbare Aufgaben mit relativ höherem Personalaufwand durchführen, weil der für die Aufgabenwahrnehmung erforderliche Grundaufwand auch bei kleineren Organisationseinheiten in vergleichbarer Höhe wie bei einwohnerstärkeren Gebietskörperschaften anfällt.
 - Bei der Bewertung von Stellen bestehen im Hinblick auf die unterschiedlichen Anteile höherwertiger Stellen Spielräume für Personaleinsparungen. Vor diesem Hintergrund sollten die Kreise Ostholstein und Plön versuchen, den Anteil von Stellen des gehobenen und höheren Dienstes insgesamt zu senken. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass bei einer geringeren Anzahl von Stellen der Anteil der ganzheitlichen Arbeitsplätze zunimmt. Dies führt i. d. R. zu einer höheren Wertigkeit der jeweiligen Stelle.
 - Der Kreis Schleswig-Flensburg sollte die deutlich höheren Personalausgaben und Stellen im Vergleich zum Kreis Ostholstein bei annähernd vergleichbaren Einwohnerzahlen zum Anlass für eine Überprüfung seines Personalbedarfs und seiner Organisation nehmen.
 - Unter Zugrundelegung der durchschnittlichen bereinigten Personalausgaben der Verwaltung der 4 Kreise von 101,28 €/Ew ergeben sich rechnerische Einsparpotenziale von insgesamt 5 Mio. € jährlich (Plön 0,7 Mio. € und Schleswig-Flensburg 4,3 Mio. €).
 - Für den Kreis Ostholstein lässt sich auf der Grundlage der durchschnittlichen Personalausgaben je Stelle (bereinigt) ein Einsparpotenzial von 0,5 Mio. € errechnen.

- Angesichts der o. a. Einsparmöglichkeiten sollten diese Kreise prüfen, ob und inwieweit durch eine Verringerung der Intensität und Absenkung der Standards bei der Aufgabendurchführung Einsparungen möglich sind. Sie sollten dabei die in dieser Prüfungsmitteilung dargestellten Hinweise und Empfehlungen beachten.
- Die vergleichende Darstellung der Personalausgaben der 4 Kreise hat gezeigt, dass die Höhe der Personalausgaben insbesondere von der Größe bzw. der Einwohnerzahl des Kreises abhängig ist. Vor diesem Hintergrund sollte auch die Diskussion über die Fusion der Kreise geführt bzw. erneuert werden.

3. Finanzwirtschaftliche Entwicklung der sozialen Sicherung

Die **soziale Sicherung** wird im Einzelplan (Epl.) 4 des kameralen Rechnungswesens dargestellt. Sie beeinflusst maßgeblich die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kreise. Ihr Anteil am Zuschussbedarf der Epl. 0 - 8 lag in den geprüften Kreisen zwischen 60 % und 70 %. Auf die meisten Leistungen der sozialen Sicherung besteht ein gesetzlicher Anspruch. Dies schränkt die Möglichkeit der Kreise ein, auf den Finanzbedarf des Epl. 4 Einfluss zu nehmen. 2008 setzten sie über die Hälfte der Allgemeinen Deckungsmittel, mit denen der gesamte Kreishaushalt finanziert werden soll, ausschließlich für den Epl. 4 ein.

Finanzielle Belastung des Verwaltungshaushalts durch den Epl. 4*

Kreis	Anteil des Epl. 4 in %	
	am Zuschussbedarf der Epl. 0 - 8	an den allgemeinen Deckungsmitteln
OH	70	57
PLÖ	60	56
RD	70	61
SL	66	56

*Mittelwert 2005 bis 2008

Die folgenden Analysen stellen auf den im Verwaltungshaushalt ausgewiesenen Zuschussbedarf ab. Dieser gibt die reale Belastung der Kreise wieder. Als Bezugsgröße für Vergleiche dient der Zuschussbedarf je Einwohner (Ew). Der Kreis Schleswig-Flensburg hat als einziger Kreis innere Verrechnungen veranschlagt. Zur besseren Vergleichbarkeit wurden diese herausgerechnet.

- 3.1 Mit Einführung des Sozialgesetzbuchs Zwölftes Buch - Sozialhilfe - (SGB XII)¹⁶ und des Sozialgesetzbuchs Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitssuchende - (SGB II)¹⁷ zum 01.01.2005 wurden die kommunalen Aufgaben und deren Finanzierung erheblich verändert. Infolgedessen sank der **Zuschussbedarf für den Epl. 4**. Seit 2006 steigt er wieder an. In den Kreisen Plön und Rendsburg-Eckernförde lag er 2008 über dem Ausgangswert 2005.

¹⁶ Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe - (SGB XII) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.12.2003, BGBl. I S. 3022, zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 20.04.2007, BGBl. I S. 554.

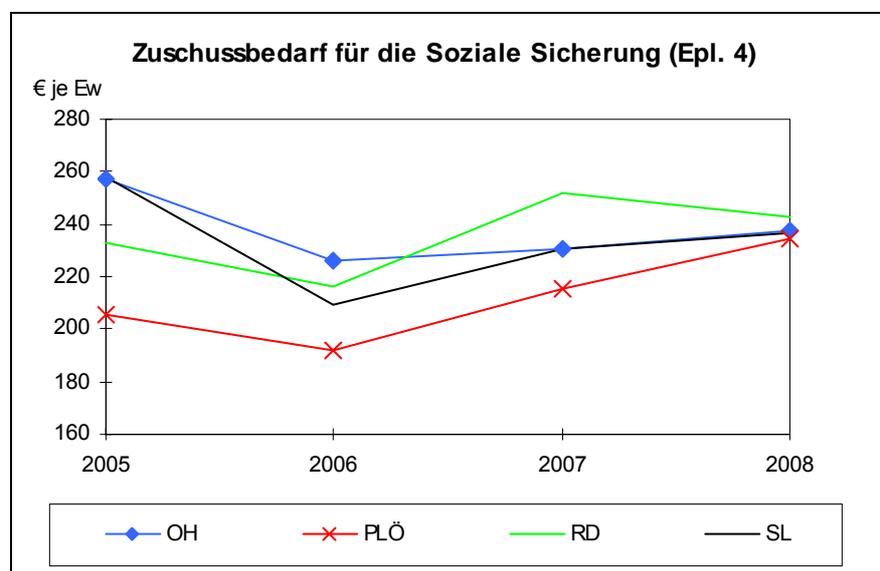
¹⁷ Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitssuchende - (SGB II) in der Fassung der Bekanntmachung vom 24.12.2003, BGBl. I S. 2954, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20.04.2007, BGBl. I S. 554.

Zuschussbedarf für den Epl. 4 in Mio. €

Kreis	2005	2006	2007	2008	Veränderung in % 2005 bis 2008
OH	52,9	46,5	47,6	48,9	- 7,6
PLÖ	28,0	26,0	29,2	31,7	+ 13,3
RD	63,7	59,0	68,7	66,1	+ 3,8
SL	51,6	41,7	45,9	47,0	- 9,0

Der grafische Vergleich der Einwohnerwerte zeigt die voneinander abweichenden Entwicklungen in den geprüften Kreisen. Insgesamt hat sich der Zuschussbedarf je Ew angeglichen. 2008 betrug der Unterschied maximal 8 € je Ew; 2005 waren es noch 52 €.

(Hinweis: In den folgenden Grafiken werden jeweils nur Ausschnitte abgebildet, um die Unterschiede zwischen den Kreisen deutlich zu machen.)



Um die Ursachen für die unterschiedlichen Entwicklungen zu ergründen, wurden die wesentlichen Kostenfaktoren der sozialen Sicherung untersucht. Das sind:

- Leistungen nach SGB XII,
- Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU) nach SGB II,
- Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII¹⁸,
- sonstige soziale Angelegenheiten.

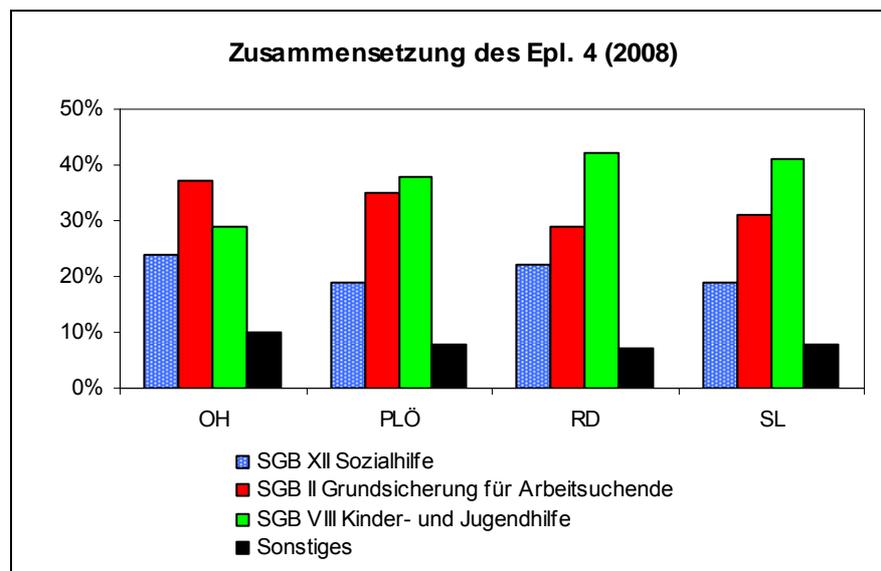
Mit Einführung des SGB II hat sich die Kinder- und Jugendhilfe zum Hauptbelastungsfaktor entwickelt. Die Ausgaben für Leistungen nach SGB II oder SGB XII sind zwar höher als die der Kinder- und Jugendhilfe. Ihnen stehen aber erhebliche zweckgebundene Einnahmen u. a. von Bund, Land und kreisangehörigen Kommunen gegenüber. Die durch-

¹⁸ Sozialgesetzbuch Aches Buch - Kinder- und Jugendhilfe - (SGB VIII) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.12.2006, BGBl. I S. 3134, zuletzt geändert durch Artikel 2 Abs. 23 des Gesetzes vom 19.02.2007, BGBl. I S. 122.

schnittliche Refinanzierung betrug bei der Sozialhilfe 72 %. Bei den Leistungen nach SGB II waren es 46 % (Ostholstein, Plön und Rendsburg-Eckernförde) bzw. 84 % beim Optionskreis Schleswig-Flensburg. In dem höheren Anteil ist die Vollkostenerstattung enthalten, die der Optionskreis für die Aufgaben erhält, die in den anderen Kreisen von der Bundesagentur für Arbeit selbst wahrgenommen werden.

In der Kinder- und Jugendhilfe deckten die Einnahmen bis 2006 durchschnittlich 42 % der Ausgaben. Seit 2007 zahlt das Land seinen Anteil an den Jugendhilfekosten als Teil der Kreisschlüsseluweisungen. Damit werden sie nicht mehr als zweckgebundene Einnahme im Jugendetat gebucht. Infolgedessen sank die Refinanzierungsquote der Kinder- und Jugendhilfe auf durchschnittlich 27 %.

2008 entfällt der größte Anteil am Zuschussbedarf des Epl. 4 auf die Kinder- und Jugendhilfe. Nur im Kreis Ostholstein überwiegen die Leistungen nach SGB II.



3.2 Die Leistungen der **Sozialhilfe nach SGB XII** werden im Abschnitt (A) 41 des kameralen Rechnungswesens dargestellt.

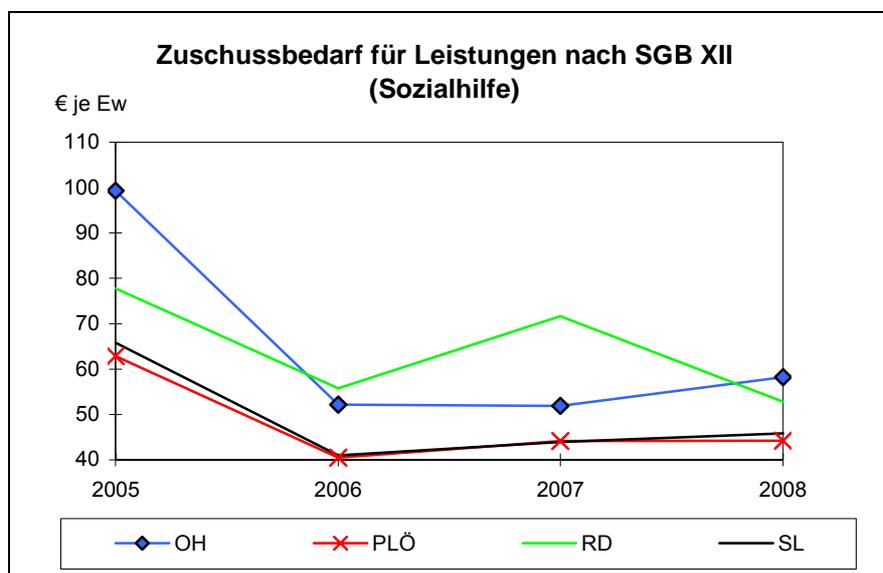
Zuschussbedarf für die Sozialhilfe in Mio. €

Kreis	2005	2006	2007	2008	Veränderung in % 2005 bis 2008
OH	20,4	10,7	10,7	12,0	- 41,2
PLÖ	8,5	5,5	6,0	6,0	- 29,5
RD	21,2	15,2	19,5	14,4	- 32,1
SL	12,1	8,2	8,7	9,1	- 24,8

Bis einschließlich 2005 war die Sozialhilfe der überwiegende Belastungsfaktor innerhalb des Epl. 4. Sie hat durch die Sozialrechtsreform einen dauerhaften Einschnitt erfahren. Die meisten Hilfeempfänger wechselten

in den Leistungsbezug nach SGB II und damit in die überwiegende Finanzierungsverantwortung des Bundes. Infolgedessen ist der Zuschussbedarf der Kreise für die Sozialhilfe 2006 deutlich gesunken. Seit 2007 steigt er wieder an, weil der Bedarf an Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU), Hilfe zur Pflege (HzPfl), Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (EGH) und Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter Erwerbsminderung (GruSi) zunimmt.

Im Vergleich der Einwohnerwerte sind die Kreise Plön (44 €) und Schleswig-Flensburg (46 €) geringer belastet als Ostholstein (58 €) und Rendsburg-Eckernförde (53 €). Die Klammerzusätze geben den Zuschussbedarf je Ew für 2008 wieder.



Ostholstein hat 2005 als einziger Kreis die Sozialhilfefaufwendungen für 2 Jahre (2004 und 2005) mit dem Land abgerechnet. Dadurch liegt der Zuschussbedarf für die Sozialhilfe zu Beginn des Prüfungszeitraums deutlich über dem der Vergleichskreise.

In den Folgejahren weist der Kreis Ostholstein höhere Zuschussbedarfe je Ew (vgl. **Anlage 3.1**) und Hilfedichten (vgl. **Anlage 3.2**) aus für

- GruSi und HzPfl

Leistungsempfänger sind überwiegend ältere Menschen. Ostholstein hat mit 24 % den höchsten Anteil an Senioren über 65 Jahre aller schleswig-holsteinischen Kreise (Landes-Durchschnitt 21 %).

- HLU

Ostholstein hat ein überdurchschnittliches Mietniveau. Daher liegen die Unterkunftskosten über denen der Vergleichskreise. Außerdem berechnet der Kreis die Leistungen für Menschen in Einrichtungen konsequent 3-stufig: Teilleistungen, wie z. B. Taschengeld oder Zuzahlungen für Krankenkassenbeiträge, werden als HLU erbracht.

- EGH

Seit August 2007 ordnet Ostholstein sämtliche Hilfen zur Frühförderung

von Kindern zentral der Sozialhilfe zu. Aus dieser strategischen Entscheidung resultieren Mehrausgaben von jährlich 0,5 Mio. € für die EGH. Gleichzeitig wird die Kinder- und Jugendhilfe finanziell entlastet.

Die Sozialhilfebelastung des **Kreises Rendsburg-Eckernförde** ist ebenfalls höher als in Plön und Schleswig-Flensburg. Ursache ist die EGH (vgl. **Anlage 3.1** und **3.2**).

Die EGH soll Menschen mit Behinderung durch passgenaue Hilfen ein möglichst eigenständiges und selbstbestimmtes Leben ermöglichen. Ein Wechsel zwischen ambulanten, teilstationären und stationären Maßnahmen ist ausdrücklich gewollt. Das Land erstattet die Kosten für stationäre und teilstationäre Maßnahmen. Die Kosten für ambulante Hilfen tragen die örtlichen Sozialhilfeträger, in deren Gebiet die Leistungsempfänger ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben. Sie wohnen häufig in der Nähe von Behinderteneinrichtungen, weil sie auf deren Angebote angewiesen sind. Daher sind Kreise mit einer hohen Einrichtungsdichte regelmäßig mehr belastet als Kreise mit wenigen Behinderteneinrichtungen, wie z. B. Plön.

Die Kreise Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg haben eine ähnlich hohe Einrichtungsdichte. Schleswig-Flensburg weist jedoch einen geringeren Zuschussbedarf für die EGH aus. Der Kreis hat bereits 2003 mit einer individuellen Hilfeplanung begonnen, um den erforderlichen Bedarf selbst festzustellen. Bis dahin gaben die Einrichtungsträger an, welchen Bedarf die Leistungsempfänger hätten. Dieser entsprach in der Regel dem vorhandenen Angebot. Auf Basis der Hilfeplanung verhandelte der Kreis mit den Anbietern neue und passgenauere Hilfen. Dadurch konnte der Bedarf individueller und vielfach kostengünstiger gedeckt werden. Derzeit sind 6 Hilfeplaner auf 5,5 Vollzeitstellen tätig. Das jährliche Einsparvolumen bei den Sozialleistungen betrug bis zu 380 T€.

Der Kreis Rendsburg-Eckernförde begann erst 2007 mit der individuellen Hilfeplanung. Sie ist wegen der bereitstehenden Personalressource auf einen Teilbereich der EGH beschränkt. Nach eigenen Angaben sanken bereits die fallbezogenen Ausgaben in diesem Bereich.

Im Gegensatz zu den Vergleichskreisen schwankte der Zuschussbedarf für die Sozialhilfe im **Kreis Rendsburg-Eckernförde** seit 2006. Ursächlich sind Erstattungen an bzw. vom Land:

- 2007 erstattete der Kreis dem Land Überzahlungen aus dem Vorjahr von 0,7 Mio. €.
- Mit dem AG SGB XII wurden die örtlichen Sozialhilfeträgern auch für stationäre und teilstationäre Sozialleistungen zuständig. Mit 10 Mio. € beteiligte sich das Land an den Annex-Kosten für Hilfen, die im Zusammenhang mit stationären Maßnahmekosten entstehen (z. B. HLU, Bestattungskosten, GruSi). Auf den Kreis Rendsburg-Eckernförde entfielen einmalig 0,7 Mio. €. Sie wurden 2008 vereinnahmt.

- 2008 nahm der Kreis einmalig 5 Mio. € vom Land als Ausgleich für Kostenzuwächse bei der ambulanten EGH in den Jahren 2007 und 2008 ein.

Die Sozialhilfebelastung wird 2009 ff. in allen Kreisen steigen:

- Personen aus dem Leistungsbezug des SGB II werden vermehrt wegen fehlender Arbeitsfähigkeit an die Sozialhilfe verwiesen. Die Rentenversicherungsträger attestieren jedoch immer seltener eine dauerhafte Erwerbsminderung. Dies wäre Voraussetzung für den Bezug von GruSi. Stattdessen erhält der vorgenannte Personenkreis HLU. Er soll durch geeignete Maßnahmen wieder arbeitsfähig gemacht werden. Dies gelingt nicht immer und lässt steigende Fallzahlen erwarten. Kostenträger der HLU sind die örtlichen Sozialhilfeträger.
- Der Hilfebedarf nimmt bei der HzPfl, der GruSi und der EGH ebenfalls zu. Ursächlich sind u. a. die demografische Entwicklung und die gesamtwirtschaftliche Situation. Die Bevölkerungsanteile sowohl der älteren Menschen über 65 Jahren als auch der Menschen mit Behinderung wachsen. Zunehmend reicht das Einkommen nicht aus, den Lebensunterhalt oder die Pflegesätze zu decken. Infolgedessen werden gesetzliche Leistungen der Sozialhilfeträger beansprucht. Pflegesatzerhöhungen wirken sich direkt auf die Sozialhilfe aus, weil die Renten oder Leistungen der Pflegeversicherung nicht oder nur geringfügig steigen.
- Unterkunftskosten (Miete, Energie- und Wohnnebenkosten) sind Bestandteil der HLU oder GruSi. Sie sind in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Daher haben die Kreise ihre Richtwerte für Mietobergrenzen, Heizkostenerstattungen etc. unter Beachtung der aktuellen Rechtsprechung angepasst und erstatten höhere Unterkunftskosten.
- Der lange und kalte Winter 2009/2010 lässt erhebliche Heizkosten-Nachzahlungen erwarten, die ganz oder teilweise aus Sozialhilfemitteln zu übernehmen sind.
- Mit dem Ausführungsgesetz zum SGB XII hat das Land Schleswig-Holstein die Zuständigkeit für nahezu alle Sozialleistungen auf die örtlichen Träger übertragen. Es erstattet die Aufwendungen für die sozialen Leistungen, für die zuvor der überörtliche Träger finanzverantwortlich war. Das sind vorwiegend stationäre und teilstationäre Leistungen der HzPfl und EGH.

Im Zuge der Aufgabenübertragung bekundeten das Land und die örtlichen Sozialhilfeträger ihren gemeinsamen Willen, die EGH bedarfsorientiert nach dem Grundsatz „so viel ambulant wie möglich, so viel stationär wie nötig“ umzusteuern. Hierzu sollen ambulante Angebote erweitert werden und die örtlichen Sozialhilfeträger die Teilhabeplanung (Hilfeplanung) ausbauen. Die Hilfe ist am individuellen Bedarf auszurichten und diesem fortlaufend anzupassen. Durch die Umstrukturierung sollen die Selbstbestimmung der Betroffenen und ihre gesellschaftliche Integration gestärkt werden. Daneben lassen sich Einsparungen erzielen, weil die Pflegesätze für stationäre und teilstationäre

Hilfen höher sind als für ambulante Hilfen. Während das Land die Aufwendungen für stationäre und teilstationäre Leistungen ausgleicht, sind ambulante Hilfen ausschließlich von den örtlichen Sozialhilfeträgern zu finanzieren.

Am 28.11.2008 haben die Landesregierung und die kommunalen Landesverbände vereinbart, dass sich das Land an den Kosten für den Ausbau der Teilhabepflicht und die umsteuerungsbedingten Finanzauswirkungen bei ambulanten Hilfen der EGH beteiligt. Für 2008 bis 2010 erhalten die örtlichen Sozialhilfeträger 70 Mio. €. Für andere Hilfen, die im Zusammenhang mit stationären Maßnahmen gewährt werden (Annex-Kosten), zahlt das Land weitere 10 Mio. € für 2007 und 2008. Die Annex-Kosten für 2009 und 2010 werden neu ermittelt und 2011 ausgezahlt.

Eine angemessene Folge-Regelung ist zwischen dem überörtlichen und den örtlichen Sozialhilfeträgern strittig. Der derzeitige Finanzkompromiss ist für aktiv umsteuernde Kreise nicht kostendeckend. Er bietet diesen keinen ausreichenden Anreiz, die Umsteuerung in ambulante Hilfen voranzutreiben. Andererseits beteiligt sich das Land trotz seiner problematischen Haushaltslage in einem deutlich größeren Umfang an den Sozialhilfelasten der Kreise und kreisfreien Städte als vor Einführung des SGB XII.

Eine bedarfsorientierte Umsteuerung von stationären auf ambulante Maßnahmen ist fachlich, gesellschaftlich und wirtschaftlich sinnvoll. Sie ist von den örtlichen Sozialhilfeträgern als den Aufgabenverantwortlichen umzusetzen. Dieser Prozess wird durch fehlende Vorschläge für eine finanzielle Folge-Regelung gelähmt. Der LRH fordert den überörtlichen und die örtlichen Sozialhilfeträger auf, umgehend gemeinsame Gespräche aufzunehmen und Ideen für eine zukünftige Gestaltung zu entwickeln.

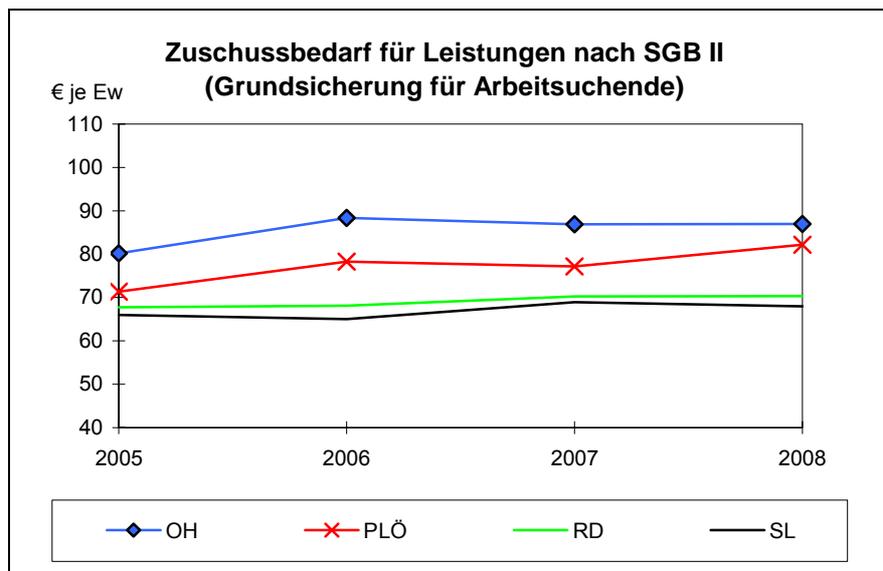
- 3.3 Die **Leistungen nach SGB II** werden im UA 482 der Kreishaushalte veranschlagt. Hinzu kommen die im UA 405 ausgewiesenen Aufwendungen für die Verwaltung dieser Leistungen. Nur der Kreis Schleswig-Flensburg bucht innere Verrechnungen. Diese wurden zur besseren Vergleichbarkeit herausgerechnet. Finanzieller Schwerpunkt sind die Kosten für Unterkunft und Heizung. Sie machen durchschnittlich 92 % des Zuschussbedarfs aus.

Zuschussbedarf für Leistungen nach SGB II in Mio. €

Kreis	2005	2006	2007	2008	Veränderung in % 2005 bis 2008
OH	16,5	18,2	17,9	17,9	+ 8,5
PLÖ	9,7	10,6	10,4	11,1	+ 14,5
RD	18,5	18,6	19,2	19,1	+ 3,3
SL	13,1	13,0	13,8	13,5	+ 3,1

Im Vergleich der Eckjahre 2005 und 2008 nahm der Zuschussbedarf für die Leistungen nach SGB II in allen Kreisen zu. Der Grund waren insbesondere steigende Energie- und Wohnnebenkosten.

Im einwohnerbezogenen Vergleich weist der Kreis Ostholstein die höchste Belastung aus (87 €/Ew). Die Kreise Plön (82 €/Ew), Rendsburg-Eckernförde (70 €/Ew) und Schleswig-Flensburg (68 €/Ew) liegen darunter. Die Klammerzusätze geben den Zuschussbedarf je Ew für 2008 wieder.



Ursächlich ist u. a. das unterschiedliche regionale Mietniveau. Die Mieten und Wohnnebenkosten sind in Ostholstein höher als in den nördlich gelegenen Kreisen Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg. Daher lagen die vom Kreis Ostholstein festgelegten Mietobergrenzen über denen der anderen Kreise. Außerdem regelten die Kreise die Erstattung von Heizkosten (Bemessungsgrundlage, Richtwerte) unterschiedlich.

Mit zunehmender Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit beanspruchen mehr Menschen Leistungen nach SGB II. Darüber hinaus haben alle geprüften Kreise aufgrund aktueller Rechtsprechung ihre Mietobergrenzen angehoben. Die Erstattung von Heizkosten regelten sie ebenfalls neu. Im Ergebnis steigen die Ausgaben für KdU ab 2009. Gleichzeitig sinkt die prozentuale Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der KdU (2008: 28,6 %; 2009: 25,4 %). Für 2010 beabsichtigt die Bundesregierung eine weitere Absenkung auf 23 %. Daher wird die Netto-Belastung der Kreise und kreisfreien Städte deutlich zunehmen.

Der LRH hat in seiner Querschnittsprüfung „Kommunale Leistungen nach SGB II“ eine hohe Fehlerhäufigkeit bei der Bewilligung von Kosten der Unterkunft und Heizung festgestellt. Diese haben erhebliche finanzielle Auswirkungen auf die Kreise. Ursächlich ist eine qualitative und quantitative Überforderung des Personals. Außerdem nehmen die Kreise häufig ihre

Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben nicht ausreichend wahr. Auf die den Kreisen vorliegende Prüfungsmitteilung wird verwiesen.

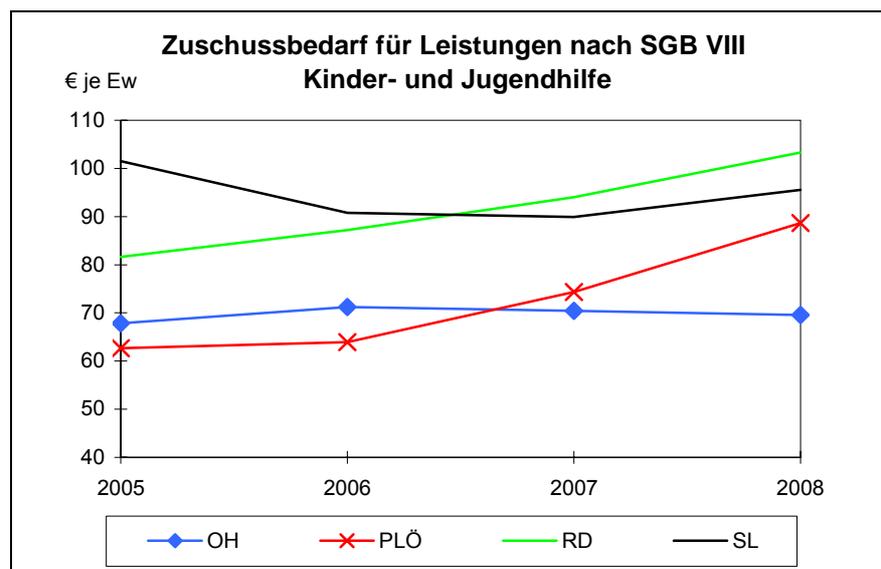
- 3.4 Der Etat für die **Kinder- und Jugendhilfe** setzt sich aus UA 407, A 45 und A 46 zusammen. Im direkten Vergleich der Jahre 2005 und 2008 ist der Zuschussbedarf in allen Kreisen gestiegen.

Zuschussbedarf für die Kinder- und Jugendhilfe in Mio. €

Kreis	2005	2006	2007	2008	Veränderung in % 2005 bis 2008
OH	11,5	12,1	14,5	14,3	+ 24,4
PLÖ	6,9	6,9	10,1	12,0	+ 74,0
RD	18,7	20,0	25,6	28,1	+ 50,3
SL	17,5	15,1	18,0	19,4	+ 10,9

Zu dieser Entwicklung trägt die Verlagerung des Landesanteils an den Jugendhilfekosten in die allgemeinen Kreisschlüsselzuweisungen¹⁹ bei. Dadurch entfällt ab 2007 die zweckgebundene Finanzierungsbeitragung. Die Einnahmen des Jugendetats sinken dauerhaft, ohne dass es sich negativ auf den Gesamthaushalt auswirkt. Denn zeitgleich steigen die Einnahmen des Epl. 9. Dort werden die Schlüsselzuweisungen zentral vereinnahmt.

Für den grafischen Vergleich der Einwohnerwerte und die anschließenden Übersichten wurde der Finanzierungsanteil des Landes herausgerechnet, um vergleichbare Zeitreihen zu gewährleisten. Gleichwohl nimmt der Zuschussbedarf für die Kinder- und Jugendhilfe zu. Von dieser Entwicklung ist der Kreis Ostholstein ausgenommen. Seine Belastung stagniert während des Prüfungszeitraums.



¹⁹ Art. 2 des Haushaltsstrukturgesetzes 2007/2008

Wesentliche finanzielle Belastungsfaktoren innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe sind die Verwaltung der Jugendhilfe (UA 407), die Erziehungshilfen (UA 455, 456) und die Kindertagesbetreuung (UA 454, 464).

Für die nachstehenden Übersichten wurden die Haushaltsansätze so zugeordnet, dass die Kreise miteinander vergleichbar sind. Beispielsweise wurden sämtliche Personalkosten einheitlich dem UA 407 zugeordnet. Individuelle Veranschlagungen der Kreise Rendsburg-Eckernförde (Erziehungsberatung) und Schleswig-Flensburg (Inobhutnahme) wurden ebenfalls bereinigt.

- 3.4.1 Die Personalkosten bestimmen den Zuschussbedarf für die **Verwaltung der Jugendhilfe**. Tarif- und Besoldungserhöhungen wirkten sich in allen Kreisen kostensteigernd aus. Darüber hinaus vermehrte der Kreis Plön sein Personal im Jugendsozialdienst.

Verwaltung der Jugendhilfe (inkl. Personal) in € je Ew

Kreis	2005	2006	2007	2008	Veränderung in % 2005 bis 2008
OH	16	17	17	18	+ 12,5
PLÖ	16	16	18	20	+ 25,0
RD	14	13	14	15	+ 7,2
SL	18	19	19	20	+ 11,1

Der niedrige Finanzbedarf verdeutlicht die unterdurchschnittliche Personalausstattung des Kreises Rendsburg-Eckernförde. Ein Beispiel ist hierfür der Jugendsozialdienst.

Stellen im Sozialdienst je 1.000 Ew im Alter von 0 bis 21 Jahre (2008)

	OH	PLÖ	RD	SL
Vollzeitstellen (VZS) Sozialpädagogisches Personal*	33	24,6	38,5	31,25
Ew im Alter 0 - 21 Jahre	39.675	28.092	61.472	45.614
VZS je 1.000 Ew im Alter 0 - 21 Jahre	0,84	0,88	0,63	0,69

* Angaben der Kreisjugendämter

Den niedrigsten Aufwendungen für die Verwaltung der Jugendhilfe steht beim Kreis Rendsburg-Eckernförde die höchste Belastung bei der erzieherische Kinder- und Jugendhilfe gegenüber. 2009 hat der Kreis nach eigenen Angaben zusätzliche Stellen bereitgestellt.

- 3.4.2 Die **erzieherische Kinder- und Jugendhilfe** ist in allen Kreisen die Hauptbelastung innerhalb des Jugendetats. Sie ist während des Prüfungszeitraums in den Kreisen Plön und Rendsburg-Eckernförde konstant gestiegen. In Ostholstein stagnierte sie. Schleswig-Flensburg hat bei den

Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder- und Jugendliche umgesteuert. Dadurch sank ab 2006 ihr Zuschussbedarf und zugleich der der erzieherischen Kinder- und Jugendhilfe.

Erzieherische Kinder- und Jugendhilfe (UA 455, 456) in € je Ew

Kreis	2005	2006	2007	2008	Veränderung in % 2005 bis 2008
OH	36	38	36	36	+ 0
PLÖ	31	33	40	49	+ 58,1
RD	47	54	59	67	+ 42,6
SL	63	53	53	57	- 9,5

- 3.4.3 Die **Kindertagesbetreuung** ist der dritte wesentliche Kostenfaktor innerhalb des Jugendetats der Kreise. Sie umfasst den finanziellen Ausgleich für sozial gestaffelte Beiträge, die Eltern für die Betreuung ihrer Kinder in Einrichtungen oder Tagespflege zahlen. Daneben beteiligen sich die Kreise an den Betriebskosten der Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege (vgl. III/Tz. 6).

Kindertagesbetreuung (UA 454, 464) in € je Ew

Kreis	2005	2006	2007	2008	Veränderung in % 2005 bis 2008
OH	14	15	16	15	+ 7,2
PLÖ	13	13	14	17	+ 30,8
RD	18	18	19	19	+ 5,6
SL	13	13	13	14	+ 7,7

Die deutliche Steigerung beim Kreis Plön resultiert aus dem Sozialstaffelausgleich (+1,66 €/Ew) und der Betriebskostenförderung von Kindertageseinrichtungen (+1,82 €/Ew).

Aufwendungen für Kindertagesbetreuung in € je Ew*

	OH	PLÖ	RD	SL
Kindertagespflege	0,55	0,54	1,58	0,44
Sozialstaffel	7,42	5,69	11,30	7,64
Förderung KiTa	7,24	8,25	5,37	5,10

*Mittelwert 2005 - 2008

Die örtlichen Jugendhilfeträger haben die Voraussetzungen und die Höhe einer Sozialstaffelermäßigung unterschiedlich geregelt. Der Kreis Plön gewährt beispielsweise entgegen dem geltenden Recht keine einkommenunabhängige Ermäßigung für Geschwisterkinder. Den Struktur- und Vergleichsdaten zur Querschnittsprüfung „Sozialstaffelregelungen in Kindertageseinrichtungen“ (Pr 1509/2006) kann entnommen werden, dass im Kreis Rendsburg-Eckernförde der Anteil von Elternbeiträgen an den Betriebskosten von Kindertageseinrichtungen und die Anzahl der Plätze je Einwohner höher sind als in den anderen 3 Kreisen. In Verbindung mit

dem gleichzeitig hohen Anteil von Sozialstaffelbewilligungen ergeben sich für Rendsburg-Eckernförde gegenüber den anderen 3 Kreisen höhere Sozialstaffelaufwendungen.

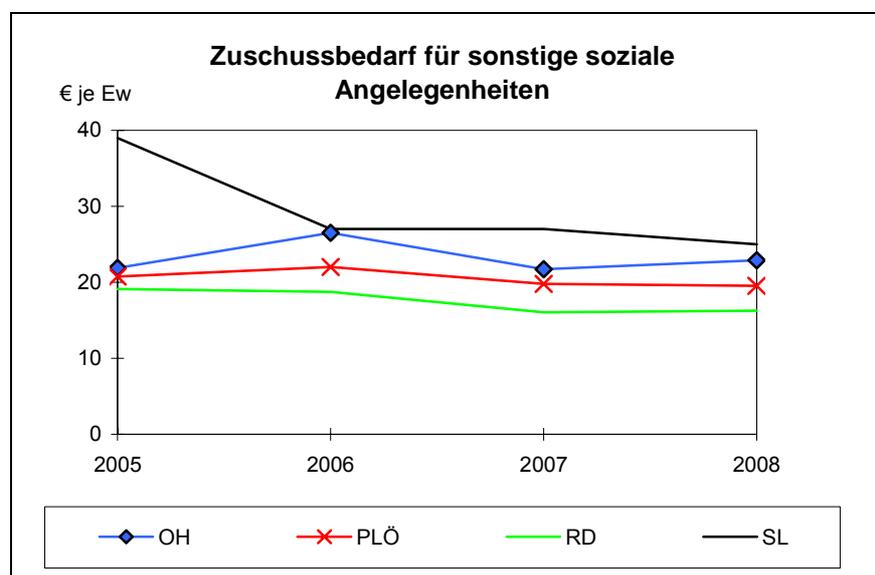
Insgesamt ist festzustellen, dass die individuellen Regelungen zu einer unterschiedlich hohen Belastung der Kreishaushalte führen. Zugleich werden die Eltern trotz gleichem Einkommen finanziell ungleich entlastet. Der LRH wiederholt daher seine Forderungen an die Kreise, ihre Sozialstaffelregelungen zu vereinheitlichen. Die gebotene Gleichbehandlung der Eltern sollte das gemeinsame Ziel aller verantwortlichen Jugendhilfeträger sein. Auf die Querschnittsprüfung „Sozialstaffelregelungen in Kindertageseinrichtungen“ und den gleichnamigen Beitrag im Kommunalbericht 2008 des LRH wird verwiesen.

- 3.5 **Sonstige soziale Angelegenheiten** sind u. a. die allgemeine Sozialverwaltung, das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbewLG), das Landespflegegesetz (LPflegeG) und die Wohlfahrtspflege. Ihr Finanzbedarf ist im Vergleich der Jahre 2005 und 2008 weitgehend gesunken. Nur beim Kreis Ostholstein nahm der Zuschussbedarf aufgrund der Leistungen nach dem LPflegeG zu. Zur besseren Vergleichbarkeit bleiben die vom Kreis Schleswig-Flensburg ausgewiesenen inneren Verrechnungen unberücksichtigt.

Zuschussbedarf für sonstige soziale Angelegenheiten in Mio. €

Kreis	2005	2006	2007	2008	Veränderung in % 2005 bis 2008
OH	4,5	5,5	4,5	4,7	+ 4,5
PLÖ	2,9	3,0	2,7	2,6	- 10,4
RD	5,2	5,1	4,4	4,4	- 15,4
SL	7,8	5,4	5,4	5,0	- 35,9

Gleichwohl hat Schleswig-Flensburg eine höhere Belastung als die Vergleichskreise.



Der Kreis Schleswig-Flensburg hob 2005 die Delegation der Sozialhilfesachbearbeitung auf die kreisangehörigen Kommunen auf. Seitdem nimmt er die Aufgaben in seinen Sozialzentren selbst wahr. Dadurch hat Schleswig-Flensburg höhere Personal- und Sachkosten als die Vergleichskreise. Diese betragen im Mittelwert 5 €/Ew. Würde man sie herausrechnen, läge die Belastung des Kreises Schleswig-Flensburg auf dem Niveau der Vergleichskreise.

4. **Soziale Beratungsstellen**

Für die unterschiedlichsten Problem-/Lebenslagen gibt es eine Vielzahl von sozialen Beratungsstellen unterschiedlicher Träger u. a. für Frauen, Behinderte oder Familien, für Erziehungsfragen, für unterschiedliche Erkrankungen und für Schuldner.

Im Rahmen der Prüfung wurden folgende Beratungsstellen betrachtet, die von den Kreisen vorgehalten werden (müssen) oder bezuschusst werden:

- Erziehungsberatungsstellen einschließlich Gewalt gegen Kinder und sexueller Missbrauch,
- Schuldnerberatungsstellen,
- Migrationssozialberatung,
- Schwangeren- und Schwangerschaftskonfliktberatung.

Darüber hinaus wurden noch 2 Besonderheiten im Kreis Plön betrachtet:

- Krebsberatungsstelle,
- Pauschalzuwendung an Wohlfahrtsverbände.

Die Einrichtungen für die Suchtberatung wurden gesondert betrachtet (vgl. III/Tz. 5).

4.1 **Erziehungsberatung**

Rechtsgrundlagen für die Erziehungsberatung sind §§ 16, 17, 18, 27, 28 SGB VIII. Das Angebot der Erziehungsberatung steht Kindern, Jugendlichen, Eltern und anderen Erziehungsberechtigten kostenfrei offen. Als örtliche Träger der Jugendhilfe sind die Kreise verpflichtet, die Aufgaben nach SGB VIII in eigener Verantwortung zu gewährleisten. Dieser Verpflichtung sind die betrachteten Kreise nachgekommen, indem sie die Beratungsangebote freier Träger fördern.

Der Kreis Plön bezuschusst die Erziehungs- und Lebensberatungsstelle des Diakonischen Werks im Kirchenkreis Plön GmbH. Im Kreis Ostholstein werden insgesamt 3 Träger - die Kirchenkreise Eutin und Oldenburg sowie der Deutsche Kinderschutzbund, Kreisverband Ostholstein e. V. - gefördert. Der Kreis Rendsburg-Eckernförde arbeitet ebenfalls mit 3 Trägern, dem Kirchenkreis Kiel, dem Diakonischen Werk und dem Kinderschutzzentrum Kiel zusammen. In Schleswig-Flensburg werden der Kirchenkreis Schleswig-Flensburg, die Stadt Flensburg, pro Familia e. V. und die Arbeitsgemeinschaft Deutsches Schleswig Grenzfriedensbund e. V. (ADS) gefördert.

Insgesamt gewähren die Kreise folgende Zuwendungen an die Erziehungsberatungsstellen:

	Entwicklung der Zuschussbeträge in T€			
	2005	2006	2007	2008
OH	663	627	637	k.A.
PLÖ	401	432	433	k.A.
RD	556	521	534	549
SL	552	565	569	559

Die Kreise Ostholstein und Plön konnten aufgrund noch nicht abgerechneter Abschlagszahlung keine Angaben für 2008 vorlegen.

Umgerechnet auf Einwohnerzahlen ergeben sich daraus folgende Zuschüsse je Einwohner und Jahr:

	Zuschuss je Einwohner in €			
	2005	2006	2007	2008
OH	3,23	3,04	3,09	k. A.
PLÖ	2,96	3,19	3,20	k. A.
RD	2,04	1,91	1,96	2,02
SL	2,76	2,83	2,86	2,81

Mit Ausnahme des Jahres 2005 hat der Kreis Plön einwohnerbezogen die höchsten Zuschusszahlungen der 4 Kreise. Der Kreis Rendsburg-Eckernförde wendet die geringsten Mittel je Einwohner auf.

Eine Umrechnung der Zuschüsse auf Fallzahlen ist aus unterschiedlichen Gründen nicht erfolgt:

- Die Fallzahlen waren nicht vollständig vorhanden. Der LRH empfiehlt eine Erfassung der Fallzahlen in Anlehnung an die Bundesstatistik.
- Die vorhandenen Fallzahlen wurden auf unterschiedliche Weise ermittelt. Ein Teil der Beratungsstellen zählt eine Familie als einen Fall, andere werten z. B. jedes Kind einer Familie als einen Fall.

Trotz der hohen Zuschussbeträge sind dem Kreis Plön die Betriebskosten nicht aller geförderten Träger, dem Kreis Rendsburg-Eckernförde gar nicht bekannt. Grundsätzlich sollten mit den Verwendungsnachweisen auch alle mit der Einrichtung verbundenen Einnahmen und Ausgaben vorgelegt werden, um eine Überförderung auszuschließen. Weiterhin könnte nachvollzogen werden, wofür und in welcher Höhe die Zuschüsse eingesetzt wurden und gegebenenfalls ob dies sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig geschehen ist. Eine Einigung auf eine einheitliche Zählweise der Fälle wäre für zukünftige Vergleichsbetrachtungen hilfreich, die dann z. B. für Haushaltsberatungen oder neue vertragliche Vereinbarungen mit den Trägern genutzt werden könnten.

4.2 Schuldnerberatung

Die Zuständigkeit der Kreise für die Gewährung von Schuldnerberatung ergibt sich aus §§ 11 SGB XII und seit 01.01.2005 auch aus § 16 SGB II. Nach § 11 SGB XII sollen angemessene Kosten einer Beratung übernommen werden, wenn eine Lebenslage, die Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt erforderlich macht oder erwarten lässt, sonst nicht überwunden werden kann (Soll-Leistung). In anderen Fällen (z. B. für Bezieher von Grundsicherung im Alter) können Kosten übernommen werden. Nach § 16 SGB II können über die Leistungen der Bundesagentur hinaus weitere Leistungen erbracht werden, die für die Eingliederung des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in das Erwerbsleben erforderlich sind (Kann-Leistungen). Dazu gehört insbesondere die Schuldnerberatung in Zuständigkeit der Kreise.

Daneben fördert das Land Personal- und Sachausgaben der Insolvenzberatungsstellen für die mit der Verbraucherinsolvenz verbundenen Aufgaben (Richtlinien zur Förderung von „geeigneten Stellen im Sinne von § 305 Insolvenzordnung“ (InsO)). Zu den geeigneten Stellen gehören u. a. Schuldnerberatungsstellen mit entsprechender Anerkennung. Gefördert werden Fachleistungsstunden, deren Anzahl sich nach der Menge der Gläubiger bzw. Forderungen richtet. Darüber hinaus gibt es Förderungsmöglichkeiten aus Landesmitteln für Personen, für die der örtlich zuständige Träger nach SGB II oder SGB XII die Kosten der allgemeinen Schuldnerberatung nicht übernimmt und für die nach der Vorprüfung ein Verbraucherinsolvenzverfahren nicht in Betracht kommt.

Die Zuschüsse für die Schuldnerberatungsstellen wurden von den Kreisen wie folgt beziffert:

	Entwicklung der Zuschussbeträge in T€			
	2005	2006	2007	2008
OH	81	109	130	130
PLÖ	78	70	66	77
RD	240	253	245	255
SL	164	226	225	214

Neben der Förderung von freien Trägern betreibt der Kreis Schleswig-Flensburg als einziger auch eine eigene Schuldnerberatungsstelle. Für diese wurden nur die Personalkosten mitgeteilt. Die tatsächlichen Zuschussbeträge liegen somit über den hier berücksichtigten.

Auf Einwohnerzahlen umgerechnet, ergeben sich folgende Werte je Einwohner und Jahr:

	Zuschuss je Einwohner in €			
	2005	2006	2007	2008
OH	0,39	0,53	0,63	0,63
PLÖ	0,57	0,52	0,48	0,57
RD	0,88	0,93	0,90	0,94
SL	0,82	1,13	1,13	1,08

Auch auf Einwohner bezogen sind die Zuschüsse im Kreis Plön am niedrigsten. Die Anstiege in Ostholstein und Schleswig-Flensburg resultieren aus der Umstellung von Einzelfallabrechnungen zu institutioneller Förderung.

Auf die von den Kreisen angegebenen Fallzahlen der Schuldnerberatungsstellen heruntergerechnet, ergeben sich folgende Zuschüsse je Fall und Jahr:

	Zuschuss je Fall in €			
	2005	2006	2007	2008
OH	k. A.	k. A.	405	281
PLÖ	151	127	100	k. A.
RD	551	338	345	296
SL	183	182	167	152

Fallbezogen sind die Beträge in Plön - zumindest bis 2007 - ebenfalls am geringsten. Für den Kreis Schleswig-Flensburg konnte an dieser Stelle nur die eigene Beratungsstelle berücksichtigt werden, da die Fallzahlen der freien Träger nicht bekannt sind. Dort wird nur die Anzahl der Neuzugänge erfasst.

Die betrachteten Kreise fördern die Schuldnerberatungsstellen institutionell. Die tatsächliche Inanspruchnahme hat keinen Einfluss auf die Höhe der Zuschusszahlungen der Kreise. Zudem erfolgt in der Regel keine klare Abgrenzung zu den vom Land geförderten Leistungen für die Insolvenzberatung. Der LRH verkennt nicht, dass eine Abgrenzung zwischen Schuldner und Insolvenzberatung in der Praxis nur schwer möglich ist.

Die Beratungsleistungen auf Grundlage von SGB II und SGB XII sind individuelle Maßnahmen für einzelne Personen, bei denen ein entsprechender Bedarf besteht. Zwar sieht das SGB XII vor, dass die Übernahme der angemessenen Kosten einer Beratung auch in Form einer pauschalierten Abgeltung der Leistung der Beratungsstelle erfolgen kann, es entbindet den Kostenträger aber nicht davon, die individuellen Voraussetzungen für die Gewährung dieser Hilfe zu prüfen. Das SGB II trifft zur Art der Übernahme/Abgeltung der Beratungskosten keine Aussage. Im Gegensatz zur Soll-Leistung nach SGB XII handelt es sich bei den Beratungsleistungen nach SGB II um Kann-Leistungen, für deren Bewilligung allein die Berechtigung, Leistungen nach SGB II zu beziehen, nicht ausreichend ist. Vielmehr muss für den erwerbsfähigen Leistungsempfänger die Schuldnerberatung für eine Eingliederung in das Erwerbsleben erforderlich, d. h. uner-

lässlich sein. Liegt diese Voraussetzung vor, liegt es im Ermessen des zuständigen Kreises, die Kosten für eine Beratung zu gewähren. Die betrachteten Kreise prüfen weder die individuellen Voraussetzungen noch üben sie ihr Ermessen im Einzelfall aus.

Einige Kreise haben jedoch allgemeine Regelungen für die Übernahme der angemessenen Kosten/den Zugang zu den Leistungen der Schuldnerberatung getroffen:

- Der Kreis Ostholstein gewährt den Zuschuss für die Schuldnerberatung für Personen, die laufende Leistungen nach SGB II oder XII erhalten. Als Nachweis dient der Beratungsstelle der entsprechende Leistungsbescheid. Für andere Personen werden nur nach vorheriger Genehmigung durch den Kreis Beratungsleistungen übernommen.
Die Prüfung, ob die individuellen (gesetzlichen) Voraussetzungen für eine Übernahme der angemessenen Beratungskosten erfüllt sind, ist vollständig entfallen.
- Der Kreis Plön verzichtet auf jede Einschränkung der Übernahme von angemessenen Beratungskosten. Jeder kann die Schuldnerberatung und damit die Übernahme der Kosten durch den Kreis in Anspruch nehmen.
- Der Kreis Rendsburg-Eckernförde führt eine Einkommens- und Vermögensprüfung nach §§ 85 ff. SGB XII durch. Wer die Grenzen unterschreitet, ist berechtigt, die Schuldnerberatung in Anspruch zu nehmen und erhält einen entsprechenden Bescheid. Hier erfolgt richtigerweise eine Einzelfallprüfung durch den Kreis, wenn auch nur dem Einkommen nach. Außer Acht gelassen wird hierbei allerdings die Prüfung, ob eine Schuldnerberatung bei den individuellen Voraussetzungen geeignet/erforderlich ist, um die Lebenslage zu überwinden bzw. die Eingliederung in das Erwerbsleben zu erreichen.
- Im Kreis Schleswig-Flensburg steht die Schuldnerberatung den Personen offen, die bei der Vermeidung oder Überwindung von Lebenslagen, in denen Leistungen nach SGB II oder Sozialhilfe erforderlich oder zu erwarten sind, Unterstützung brauchen. Eine Prüfung dieser allgemein formulierten Voraussetzungen durch den Kreis erfolgt nur für die Fälle, in denen die eigene Beratungsstelle aufgesucht wird.

Eine rein institutionelle Förderung der Beratung - unabhängig von der tatsächlichen Benutzung der Beratungsstellen und ohne Prüfung, ob die gesetzlich festgelegten individuellen Voraussetzungen für die Kostenübernahme gegeben sind - hält der LRH für nicht sachgerecht. Es entspricht weder dem Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit noch der angespannten Situation der öffentlichen Haushalte, Einrichtungen unabhängig von den erbrachten Leistungen oder der Inanspruchnahme zu fördern bzw. den Personenkreis der (auf Kosten der Kreise) Nutzungsberechtigten über das vorgesehene Maß auszudehnen. Weiterhin

könnte eine Erweiterung des berechtigten Personenkreises dazu führen, dass - bei gleich bleibendem Angebot - die Nachfrage so hoch wird, dass die ursprünglich Berechtigten eine Beratung erst zu einem späteren Zeitpunkt oder gar nicht (mehr) erhalten. Nicht auszuschließen ist auch, dass das Angebot der höheren Nachfrage angepasst wird, was zu entsprechend höheren Kreiszuschüssen führen würde.

Die fallbezogene Betrachtung zeigt deutliche Unterschiede in der Zahlungshöhe. So sind z. B. in 2007 die Zuschüsse je Fall in Ostholstein 4-mal so hoch wie in Plön. Diese großen Unterschiede lassen darauf schließen, dass die Angemessenheit der Kosten unberücksichtigt bleibt.

Insbesondere im Hinblick auf ihre finanziellen Möglichkeiten sollten die Kreise ihre bisherige Zuschusspraxis kritisch hinterfragen und die Förderung einzelfallbezogener gestalten. Der berechtigte Personenkreis sollte nicht über die gesetzlichen Vorgaben hinaus ausgedehnt und die Prüfung der Leistungsgewährung nicht pauschaliert und/oder anderen Stellen überlassen werden. Die Kreise sollten - wie bei der Landesförderung - z. B. die angemessenen Kosten für Leistungen an berechnete Personen im Einzelfall abrechnen und vom Umfang her begrenzen. Dabei sollte ein Gesamtverwendungsnachweis mit Jahresabschluss vorgelegt werden, aus dem sich alle Einnahmen und Ausgaben ergeben, die zur Beurteilung des Förderbedarfs des Trägers erforderlich sind. Damit könnten mögliche Doppelzahlungen vermieden werden und eine klare Abgrenzung zur Landesförderung erfolgen.

4.3 **Schwangeren- und Schwangerschaftskonfliktberatung**

Für die Schwangeren- und Schwangerschaftskonfliktberatung besteht eine Doppelzuständigkeit.

Die Zuständigkeit der Kreise ergibt sich aus § 8 Abs. 1 Nr. 2 Gesundheitsdienst-Gesetz (GDG). Danach gewähren die Kreise Gesundheitshilfe in gesundheitlichen Fragen der Sexualaufklärung, Verhütung und Familienplanung, bei allen eine Schwangerschaft unmittelbar oder mittelbar berührenden Fragen sowie bei Fragen zur Vermeidung und Bewältigung von Schwangerschaftskonflikten.

Gleichzeitig begründet das Gesetz zur Vermeidung und Bewältigung von Schwangerschaftskonflikten (Schwangerschaftskonfliktgesetz - SchKG) einen Anspruch für jede Frau und jeden Mann, sich u. a. zum Zweck der gesundheitlichen Vorsorge in Fragen der Sexualaufklärung, Verhütung und Familienplanung sowie in allen eine Schwangerschaft unmittelbar oder mittelbar berührenden Fragen von einer hierfür vorgesehenen Beratungsstelle informieren und beraten zu lassen. Dafür sowie für die Schwangerschaftskonfliktberatung stellen die Länder ein ausreichendes, wohnortnahes Angebot sicher. Diese Beratungsstellen haben Anspruch auf eine angemessene Förderung der Personal- und Sachkosten aus Landesmitteln. Nach den Förderrichtlinien des Landes erhalten nur die freien Träger entsprechende Zuschüsse.

Laut amtlicher Begründung zum GDG gehört die Schwangeren- und Schwangerschaftskonfliktberatung traditionell zu den Aufgaben des öffentlichen Gesundheitsdienstes. Weiter ergibt sich aus der amtlichen Begründung zum GDG, dass Leistungen des öffentlichen Gesundheitsdienstes insoweit subsidiär erbracht werden, als andere Stellen zur Erbringung gesundheitlicher Leistungen verpflichtet sind. Nach SchKG hat das Land die Verpflichtung, für die Leistung der Schwangeren- und Schwangerschaftskonfliktberatung ein ausreichendes, wohnortnahes Angebot sicherzustellen. Ein entsprechendes Angebot an Beratungsstellen freier Träger ist vorhanden.

Trotz der vorrangigen Verpflichtung des Landes werden in den betrachteten Kreisen sowohl Schwangeren- wie auch Schwangerschaftskonfliktberatung durchgeführt.

Die Kreise Ostholstein und Rendsburg-Eckernförde nehmen die Aufgabe im Fachbereich Soziale Dienste bzw. Jugend und Familie wahr. Plön und Schleswig-Flensburg haben die Beratungen den Gesundheitsämtern zugeordnet. Andere Kreise in Schleswig-Holstein - wie z. B. die Kreise Segeberg und Pinneberg - haben auf entsprechende eigene Beratungsstellen vollständig verzichtet.

Arbeitszeitanteile und/oder Fallzahlen der Schwangeren- und Schwangerschaftskonfliktberatung werden nicht in allen Kreisen erfasst. Da Schätzungen nur zu ungenauen Ergebnissen führen, wurde auf einen Vergleich verzichtet.

Insbesondere im Hinblick auf die angespannte finanzielle Lage sollten die Kreise darüber nachdenken, die Aufgabe zukünftig subsidiär wahrzunehmen.

4.4 **Migrationssozialberatung**

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge stellt seit 2005 in jedem Bundesland ein Grundangebot für alle erwachsenen Neuzuwanderer (Migrationserstberatung). Nach der Neukonzeption der Migrationsberatung kann dieses Grundangebot längstens für einen Zeitraum von 3 Jahren nach Einreise bzw. Erlangung des auf Dauer angelegten Aufenthaltsstatus in Anspruch genommen werden. Länger im Bundesgebiet lebende erwachsene Zuwanderer (Ausländer und Spätaussiedler) können die Beratung im Rahmen freier Kapazitäten in konkreten Krisensituationen nutzen. Für junge Zuwanderer wird über die Förderung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge ein spezieller Beratungsdienst (Jugendmigrationsdienst) angeboten. Die Länder (und Kommunen) können sich ergänzend zu diesem Grundangebot engagieren.

Das Land Schleswig-Holstein hat ein Rahmenkonzept für die Sozialberatung für Migrantinnen und Migranten (Migrationssozialberatung) erstellt. Danach soll die Migrationssozialberatung zu einer strukturierten Integrationsbegleitung ausgebaut werden und die nicht flächendeckende und

nicht für alle Personengruppen offene Migrationserstberatung des Bundes ergänzen.

Nach dem Konzept des Landes betrifft dies die folgenden Zielgruppen:

- Neuzuwanderer, die sich dauerhaft im Bundesgebiet aufhalten, bis zu 3 Jahre nach Einreise bzw. Erlangung des auf Dauer angelegten Aufenthaltsstatus,
- bereits länger im Bundesgebiet lebende Migranten mit Daueraufenthaltsrecht bei festgestelltem migrationsspezifischem Förderbedarf,
- sonstige Migranten in konkreten migrationsspezifischen Krisensituationen.

Nach dem Rahmenkonzept des Landes ist Ziel der Integrationsbegleitung, den Integrationsprozess bei Neuzuwanderern frühzeitig zu initiieren, zu steuern und zu begleiten. Die Migranten sollen zu selbstständigem Handeln in Angelegenheiten des täglichen Lebens befähigt werden. Bei der Beratung stehen die punktuelle Unterstützung im Integrationsprozess sowie die Hilfe zur Bewältigung migrationsspezifischer Krisensituationen im Vordergrund.

Das Ziel der Integrationsbegleitung entspricht dem Ziel der Migrationserstberatung. Die Arbeitsweise einer bedarfsorientierten Einzelfallbegleitung (Casemanagement) ist ebenfalls identisch. Mit Ausnahme der sonstigen Migranten haben die Angebote von Bund und Land die gleichen Zielgruppen und unterscheiden sich auch nicht hinsichtlich der zeitlichen Befristung.

Die vom Bund finanzierte Migrationserstberatung wird in 6 Kreisen und allen kreisfreien Städten angeboten. Die aus Landesmitteln geförderte Migrationssozialberatung wird - mit Ausnahme des Kreises Nordfriesland - in allen Kreisen und kreisfreien Städten durch freie Träger angeboten. Zusätzlich nehmen einige Kreise die Migrationssozialberatung als freiwillige Aufgabe wahr. Dazu gehören die Kreise Ostholstein, Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg. Dafür erhalten sie ebenfalls Landesmittel. In welcher Höhe die Kreise darüber hinaus eigene Mittel einbringen, wurde im Rahmen dieser Prüfung nicht ermittelt.

Der Kreis Rendsburg-Eckernförde fördert darüber hinaus noch die freien Träger mit einem Betrag von 5 T€ jährlich.

Der Kreis Plön gewährt weder einen Zuschuss, noch hält er eine eigene Beratungsstelle vor.

Die Migrationserstberatung und die Migrationssozialberatung sind nahezu identisch. Sie unterscheiden sich nur hinsichtlich der Zielgruppe der sonstigen Migranten. Mit Ausnahme des Kreises Nordfriesland werden Beratungen flächendeckend von freien Trägern angeboten. Es erscheint daher fraglich, ob es erforderlich ist, dass die Kreise selbst noch zusätzlich ein entsprechendes Angebot vorhalten.

Die Kreise sollten überlegen, die Finanzierung und Durchführung dieser freiwilligen Aufgabe zukünftig ausschließlich dem Bund und dem Land zu überlassen.

4.5 **Besonderheiten im Kreis Plön**

Der Kreis Plön gewährt für den Betrieb einer **Krebsberatungsstelle** der AWO in Schönkirchen einen Zuschuss von 12.100 € jährlich. Für die Förderung einer Krebsberatungsstelle gibt es keine gesetzliche Grundlage. Bei dem Zuschuss handelt es sich um eine freiwillige Leistung des Kreises. Andere Anlaufstellen für gleiche oder andere Erkrankungen erhalten keine entsprechenden Kreismittel.

In Anbetracht der vielfältigen Krebsvorsorge- und Beratungsmöglichkeiten sowie des geringen Zuschussbetrags, sollte der Kreis darüber nachdenken, ob er sich weitere Zahlungen für dieses freiwillige Angebot leisten kann und will.

Der Kreis Plön gewährt der Kreisarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtsverbände im Kreis Plön eine **jährliche „Globalzuwendung“** von derzeit 87.300 €. Bis einschließlich 2007 wurde über diese Zuwendung im Rahmen der jährlichen Haushaltsberatungen entschieden. Ab 01.01.08 ist die Zuwendung auf Anregung der Träger durch eine vertragliche Vereinbarung abgesichert worden. Diese Vereinbarung gilt vorerst bis 31.12.11 und verlängert sich jeweils um ein Jahr, wenn sie nicht mit einer Frist von 12 Monaten zum Jahresende schriftlich gekündigt wird. Für welche Angebote diese Mittel verwendet werden, bleibt den bedachten Trägern im Wesentlichen selbst überlassen. In der Vereinbarung sind Angebote nur beispielhaft aufgezählt.

Die Auszahlung erfolgt an die Kreisarbeitsgemeinschaft, die die Mittel nach eigenen Maßstäben auf die Mitglieder verteilt. Der Arbeitsgemeinschaft gehören folgende Träger an, die in 2008 mit dem genannten prozentualen Anteil von der Zuwendung des Kreises profitiert haben:

- Caritasverband Kreis Plön 14 %,
- Deutsches Rotes Kreuz Kreisverband Plöner Land e. V. 23 %,
- Arbeiterwohlfahrt Kreisverband Plön e. V. 23 %,
- Diakonisches Werk im Kirchenkreis Plön gGmbH 23 %,
- Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband e. V. 17 %.

Ab 2009 haben sich die 5 Beteiligten darauf verständigt, dass jeder 20 % der Zuschusssumme erhält.

Der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband verwendet die Mittel z. B., um seine Mitglieder bei ihrer täglichen Arbeit zu begleiten, zu beraten und zu unterstützen. Dies gehört - als Spitzenverband der freien Wohlfahrtspflege - zu seinen satzungsgemäßen Aufgaben, für deren Finanzierung

Mitgliedsbeiträge und gegebenenfalls Sonderentgelte erhoben werden. Für welche Zwecke das Deutsche Rote Kreuz den Zuschuss verwendet, ist nicht bekannt. Der letzte Nachweis über die Mittelverwendung wurde für 2004 vorgelegt. Der Caritasverband finanziert mit den Kreismitteln Besuchsdienste in Krankenhäusern und Pflegeheimen. Nach eigenen Angaben behandelt die Arbeiterwohlfahrt die Kreismittel buchhalterisch wie Eigenmittel aus Mitgliedsbeiträgen, Sammlungen oder Spenden und deckt damit verbleibende Defizite. Damit lässt sich die Förderung aus öffentlichen Mitteln in einem Verwendungsnachweis nicht erkennen. Im Jahr 2007 wurden damit nach Angaben der Arbeiterwohlfahrt überwiegend die Defizite aus der verbandlichen Öffentlichkeitsarbeit (z. B. Homepage, Broschüren, Mitgliederzeitung) und die Betreuung der Ortsvereine und des Kreisverbands gedeckt.

In finanziell schwierigen Zeiten hat der Kreis Plön ohne Notwendigkeit seine Entscheidungsfreiheit über die Verwendung von öffentlichen Mitteln aufgegeben. Er hat sich vertraglich zur Gewährung eines freiwilligen Zuschusses verpflichtet, dessen Verwendung teilweise unklar bleibt oder für verbandsinterne Aufgaben verwendet wird. Um selbst entscheiden zu können, welche konkreten Angebote aus öffentlichen Mitteln gefördert werden, sollte der Kreis Plön die Vereinbarung zum nächstmöglichen Zeitpunkt kündigen. Denkbar wäre ebenfalls, die Mittel zukünftig zumindest teilweise einzusparen oder für die Finanzierung gesetzlich vorgesehener Aufgaben, wie z. B. die - bisher nicht gewährte - einkommensunabhängige Geschwisterermäßigung im Rahmen der Sozialstaffelermäßigung zu verwenden.

4.6 **Fazit:**

Zur besseren Beurteilung der Leistungserbringung und Gewährung angemessener Zuschüsse sollten die Kreise mit den **Erziehungsberatungs-einrichtungen** eine einheitliche Erfassung der Fallzahlen auf Grundlage der Bundesstatistik vereinbaren. Um Überförderungen zu vermeiden, sollten in den Verwendungsnachweisen auch die jährlichen Betriebskosten der jeweiligen Einrichtung angegeben werden.

Die Zuschussgewährung für die **Schuldnerberatung** sollte einzelfallbezogen gestaltet und vom Umfang begrenzt werden. Der geförderte Personenkreis sollte nicht über die nach § 16 SGB II und § 11 SGB XII Anspruchsberechtigten ausgedehnt werden. Zur Vermeidung von Doppelzahlungen ist die Vorlage eines Gesamtverwendungsnachweises mit Angabe aller Einnahmen und Ausgaben erforderlich. Die Kreise sollten daraus den tatsächlichen Förderbedarf ableiten.

Die Kreise sollten sich auf eine Gestaltung von landesweit einheitlichen Verträgen mit identischen Stundensätzen verständigen.

Bei der **Schwangeren- bzw. Schwangerschaftskonfliktberatung** sollten die Kreise die grundsätzlich vorrangige Zuständigkeit des Landes berücksichtigen.

Die Gewährleistung der **Migrationssozialberatung** liegt in der Zuständigkeit des Landes. Die Kreise sollten sie insoweit nur in begründeten Ausnahmefällen selbst durchführen. Gleiches gilt für eine Förderung aus Kreismitteln.

In Anbetracht der vielfältigen **Krebsvorsorge- und Beratungsmöglichkeiten** sowie des geringen Zuschussbetrags sollte der Kreis Plön darüber nachdenken, ob er sich weitere Zahlungen für dieses freiwillige Angebot leisten kann und will.

Der Verwendungszweck des **Globalzuschusses** an verschiedene Einrichtungsträger im Kreis Plön ist nicht konkret vorgegeben und wird überwiegend auch nicht nachgewiesen. Die Vereinbarung sollte deshalb baldmöglichst gekündigt werden.

5. Suchtberatung

Die grundsätzliche Zuständigkeit der Kreise für die Suchtberatung ergibt sich aus den folgenden Vorschriften:

- §§ 5, 8 Gesundheitsdienstgesetz (GDG),
- §§ 3, 4 Gesetz zur Hilfe und Unterbringung psychisch kranker Menschen (PsychKG).

Daneben ergibt sich die Zuständigkeit der Kreise für die Gewährung der Leistung Suchtberatung aus:

- §§ 11, 67, 68 Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (SGB XII) - Sozialhilfe –
- § 16 Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) - Grundsicherung für Arbeitsuchende - (seit 01.01.2005).

Weiterhin sind die Kreise als örtliche Jugendhilfeträger nach dem Zweiten Kapitel, Erster Abschnitt Sozialgesetzbuch Achstes Buch (SGB VIII) - Kinder- und Jugendhilfe - i. V. m. Erstes Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (Jugendförderungsgesetz - JuFöG -) für den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Gefährdungen verantwortlich. Dazu gehört die Information über gesunde Lebensweisen und Gefahren des Gebrauchs von Suchtmitteln als vorbeugende Maßnahmen (Prävention).

Die Aufgaben der Suchtberatung sind vielschichtig - welche Leistungen der Begriff „Beratung“ umfasst, ist gesetzlich nicht definiert.

Nach § 5 GDG können die Kreise insbesondere gesundheitsfördernde Aktivitäten initiieren, unterstützen und koordinieren sowie die Bevölkerung oder benachteiligte Gruppen durch Information, Beratung und Aufklärung über Gesundheitsrisiken oder gesundheitsfördernde Verhaltensweisen unterrichten und sie zu gesundheitsbewusstem Verhalten aktivieren (Prävention). Hier gibt es Überschneidungen mit der Zuständigkeit der Krankenkassen für Prävention nach § 20 Sozialgesetzbuch Fünftes Buch (SGB V) - Gesetzliche Krankenkassen. Daneben gewähren die Kreise nach § 8 GDG Gesundheitshilfe für besonders schutzwürdige Bevölkerungsgruppen durch Beratung und Betreuung, im Einzelfall auch durch aufsuchende Hilfe. Die Kreise wirken darauf hin, dass auch andere Stellen entsprechende Beratungsangebote bereitstellen. Auch das Land fördert auf Grundlage des Sozialvertrags II und einer Förderrichtlinie im Rahmen der ambulanten Suchtkrankenhilfe auch Beratungsleistungen einschließlich Prävention.

Das PsychKG regelt Leistungen für Personen, bei denen eine seelische Krankheit, Behinderung oder Störung von erheblichem Ausmaß einschließlich einer Abhängigkeit von Rauschmitteln oder Medikamenten erkennbar ist. Zu den Leistungen gehören ebenfalls Beratung und Betreuung. Sie sind den anspruchsberechtigten Personen zu gewähren, wenn diese Aufgabe nicht von anderen Stellen zu erfüllen ist oder erfüllt wird. Für die Gewährung dieser Hilfen haben die Kreise nach § 4 PsychKG einen Sozialpsychiatrischen Dienst einzurichten.

Die Beratungsleistungen auf Grundlage von SGB II und SGB XII sind individuelle Maßnahmen für einzelne Personen, bei denen ein entsprechender Bedarf besteht. Nach § 11 SGB XII sollen angemessene Kosten einer Beratung übernommen werden, wenn eine Lebenslage, die Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt erforderlich macht oder erwarten lässt, sonst nicht überwunden werden kann (Soll-Leistung). In anderen Fällen (z. B. für Bezieher von Grundsicherung im Alter) können Kosten übernommen werden. Nach § 16 SGB II können über die Leistungen der Bundesagentur hinaus weitere Leistungen erbracht werden, die für die Eingliederung des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in das Erwerbsleben erforderlich sind (Kann-Leistungen). Dazu gehört insbesondere die Suchtberatung.

5.1 **Wahrnehmung der Aufgaben**

Mit Ausnahme des Kreises Rendsburg-Eckernförde liegt die Zuständigkeit für die Suchtberatung bei den Fachdiensten/-bereichen Gesundheit. Im Kreis Rendsburg-Eckernförde wurde innerhalb des Fachbereichs Soziales, Arbeit und Gesundheit der Fachdienst Eingliederungshilfe und sozialpsychiatrischer Dienst eingerichtet. Dieser ist für die Suchtberatung verantwortlich.

Der Kreis Rendsburg-Eckernförde übt als einziger der geprüften Kreise keine eigene Beratungstätigkeit aus. Diese sowie die aufsuchende Arbeit werden ausschließlich durch freie Träger wahrgenommen. Der Kreis leistet Krisenintervention und hat eine Clearingfunktion. Im Rahmen dieser wird geklärt, ob bei Hilfesuchenden eine Suchtproblematik vorliegt und welcher freie Träger zuständig ist.

Die Kreise Ostholstein, Plön und Schleswig-Flensburg leisten selbst Beratungstätigkeit. Daneben bezuschussen sie freie Träger für die Durchführung der Suchtberatung.

5.2 **Finanzierungsvereinbarungen**

Der Kreis Ostholstein hat Vereinbarungen mit folgenden Einrichtungsträgern geschlossen:

- dem Landesverein für Innere Mission in Schleswig-Holstein als Träger der Ambulanten und Teilstationären Suchthilfe (ATS),
- der Arbeiterwohlfahrt Südholstein gGmbH (AWO) und
- dem Diakonischen Werk des Kirchenkreises Oldenburg i. H.

Aufgrund der besonderen Problematik im nördlichen Kreisgebiet wurde dort eine zusätzliche Beraterstelle eingerichtet (Nordmaßnahme). Diese wird laut Vereinbarung je zur Hälfte vom Kreis und Gemeinden des nördlichen Kreisgebiets finanziert. Die AWO leistet mit einer Vollzeitstelle kreisweit die Präventionsarbeit. Seit 2006 wird zusätzlich Lichtblick e. V. für seine Präventionsarbeit bezuschusst.

Der Kreis Plön arbeitet ausschließlich mit dem Landesverein für Innere Mission in Schleswig-Holstein als Träger der ATS zusammen. Der Zuschuss wird für Beratung und Prävention gewährt.

Der Kreis Rendsburg-Eckernförde hat als einziger der 4 Kreise vollständig auf Finanzierungsvereinbarungen mit den Einrichtungsträgern verzichtet. Die Zuschüsse werden auf der Grundlage einer Konzeption für die ambulante Suchtkrankenhilfe aus dem Jahr 2001 gewährt, die von den bezuschussten Trägern selbst erstellt wurde. Diese Träger sind die Brücke Rendsburg-Eckernförde e. V. sowie das Diakonische Werk der Kirchenkreise Rendsburg und Eckernförde gGmbH (vorher Diakonische Werke Rendsburg und Eckernförde). Neben diesen wird der Förderverein Droge 70 e. V. bezuschusst. Dieser leistet mit der Einrichtung Droge 70 e. V. ausschließlich Präventionsarbeit, vorrangig für Kinder und Jugendliche.

Der Kreis Schleswig-Flensburg arbeitet mit 2 freien Trägern zusammen. Es besteht aber nur mit einem der beiden Träger - der Norddeutschen Gesellschaft für Diakonie e. V. - eine Vereinbarung. Diese wurde gemeinsam mit der Stadt Flensburg geschlossen. Zusätzlich gibt es eine Beschreibung der zu erbringenden Leistungen.

Der andere Träger - das Fachkrankenhaus Nordfriesland - wird ohne schriftliche Vereinbarung auf Grundlage einer Leistungsbeschreibung bezuschusst.

In allen Kreisen wird neben der Beratung auch die Präventionsarbeit bezuschusst.

Für die inhaltliche Gestaltung der Finanzierungsvereinbarungen bestehen keine Vorgaben. Sie werden ausschließlich von den jeweiligen Vertragspartnern bestimmt. Daher sind die in den Vereinbarungen getroffenen Regelungen in den Kreisen sehr unterschiedlich.

Es bestehen in den Kreisen unterschiedliche Auffassungen darüber, auf welcher (Rechts-)Grundlage die Suchtberatung gefördert wird. Die Vereinbarungen benennen in der Regel keine Grundlage. In einem Kreis ist die Förderung ausschließlich für Aufgaben nach GDG und PsychKG vereinbart. Das BSHG (neu SGB XII) findet sich lediglich in der Trägerkonzeption im Kreis Rendsburg-Eckernförde wieder.

5.2.1 Art der Förderung

Alle 4 Kreise gewähren ihre Zuschüsse als institutionelle Förderung, d. h., sie erfolgt unabhängig von der Anzahl der Beratungen oder Inanspruchnahme der Leistungen.

Kreise Ostholstein und Plön

Der Kreis **Ostholstein** hat Budgets vereinbart, die während der gesamten Laufzeit der Vereinbarungen (2005 bis 2009) in der Höhe unverändert bleiben. Gleichzeitig wurde geregelt, dass eventuelle Überschüsse auf das Folgejahr vorgetragen werden. Die Bezuschussung erfolgt demnach auch bei gegebenenfalls sinkenden Betriebskosten in unveränderter Höhe.

Im Kreis **Plön** wurde mit dem Träger ebenfalls ein Budget vereinbart. Die Vereinbarung sieht eine jährliche Steigerung des Budgets um die tariflichen Erhöhungen des Vorjahres und bezüglich der Sachkosten um die Steigerung der Lebenshaltungskosten des Vorjahres vor. Wie im Fall einer Senkung der Personal- und/oder Sachkosten zu verfahren ist, wurde nicht geregelt.

Der Sachkostenanteil des Budgets wurde nicht beziffert. Ob sich die vom Träger geltend gemachten Mehraufwendungen im vereinbarten Rahmen bewegen, kann daher nicht berechnet werden. So sind laut Verwendungsnachweis z. B. die Sachkosten für 2008 gegenüber 2007 um 37 % angestiegen. Die Steigerung der Lebenshaltungskosten, die als Maßstab für die Anerkennung einer Steigerung der Sachkosten dient, lag 2007 bei 2,6 %. Im gleichen Zeitraum sanken die Personalkosten - die 2007 fast 90 % der Gesamtbetriebskosten ausmachten - um 3,5 %. Insgesamt ergab sich ein Anstieg der Betriebskosten, der zu dreiviertel aus Kreismitteln übernommen wurde. Inwieweit dies durch die Vereinbarung gedeckt war oder ob gegebenenfalls ein zu hoher Zuschuss gewährt wurde, kann mangels Trennung in Personal- und Sachkostenbudget nicht ermittelt werden.

Beide Kreise fördern mittels eines Festbetrags, der im Kreis Plön wie vereinbart den Kostensteigerungen anzupassen ist. Diese Zuschüsse werden unabhängig von den tatsächlichen Aufwendungen des Trägers gewährt, auch wenn eine Überfinanzierung eintreten sollte. In Ostholstein wurde für diesen Fall vereinbart, dass ein Vortrag auf das Folgejahr vorgenommen wird. Damit stehen der Einrichtung dann entsprechend höhere Mittel zu Verfügung. Der Kreis Plön hat keinerlei Regelungen getroffen, wie mit überschüssigen Zuschussmitteln zu verfahren ist. Insgesamt können die Zuschüsse von den Trägern im Rahmen der jeweiligen Leistungsbeschreibungen flexibel eingesetzt werden.

Eine Finanzierung mittels Festbeträgen setzt die Festlegung voraus, welche Leistungen in welchem Umfang mit welchem Personal- und Sacheinsatz erbracht werden sollen. In welchem Umfang welche Leistungen zu erbringen sind, wurde in beiden Kreisen nicht geregelt. Der Kreis Plön hat lediglich eine maximale Auslastung der Berater festgelegt. Weiterhin wären die für das Erbringen der Leistung notwendigen Aufwendungen sorgfältig zu ermitteln und zu entscheiden, in welchem Umfang eine Beteiligung über die Gewährung von Zuschüssen erfolgen soll. Eine Überfinan-

zierung aus öffentlichen Mitteln ist auszuschließen. Welche Einnahmen und Ausgaben der Träger den Zuschussbeträgen zugrunde liegen, konnte nicht nachvollzogen werden. Eine Überfinanzierung ist in beiden Kreisen nicht ausgeschlossen. Der Kreis Ostholstein geht sogar davon aus, dass es zu Überschüssen kommen könnte, indem er geregelt hat, wie in so einem Fall zu verfahren ist.

Kreis Rendsburg-Eckernförde

Der Kreis Rendsburg-Eckernförde gewährt laut Beschluss „pauschale Zuschüsse - ohne Zweckbestimmung“. Die Höhe des Gesamtzuschussbetrags wird in den Haushaltsberatungen festgelegt.

Die Höhe der Zuschüsse für die 3 Beratungseinrichtungen ist seit 2001 unverändert geblieben. Ebenso die prozentuale Verteilung des Zuschusses auf die Einrichtungen. Sie wurde 2001 anhand von Einwohnerzahlen festgelegt und beträgt 25 % für die Brücke Rendsburg-Eckernförde e. V., 29 % für die Einrichtung des Diakonischen Werks in Eckernförde und 46 % für die Beratungsstelle des Diakonischen Werks Rendsburg. Bezogen auf Fallzahlen müssten die diakonischen Einrichtungen mehr als 90 % des Zuschussbetrags erhalten.

Für die Präventionsarbeit von Droge 70 e. V. wurde der Zuschuss ab 2008 um 17 % erhöht, obgleich die Zahl der Veranstaltungen gegenüber 2007 um 16 % gesunken und gleichzeitig auf dem niedrigsten Stand seit 2005 war. Damit gewährt der Kreis für eine Präventionsveranstaltung im Durchschnitt den gleichen Zuschussbetrag wie für einen Beratungsfall des Diakonischen Werks Rendsburg und Eckernförde. Dies erscheint vergleichsweise hoch.

Die Mittel des Kreises werden laut Konzeption der Träger als Teil einer Gesamtfinanzierung von Aufgaben mit teilweise unterschiedlicher formeller (u. a. gesetzlicher) Grundlage eingesetzt. Es ist somit zumindest nicht ausgeschlossen, dass Mittel des Kreises für Leistungen eingesetzt werden, die nicht in seinem Zuständigkeitsbereich liegen. In welchem Umfang welche Leistung erbracht wird, ist in der Trägerkonzeption nicht enthalten. Für die bezuschussten Träger besteht hinsichtlich der Zuschusshöhe keine Planungssicherheit.

Kreis Schleswig-Flensburg

Im Kreis Schleswig-Flensburg erfolgt die Festlegung der Höhe der Zuschüsse wie in Rendsburg-Eckernförde im Rahmen der Haushaltsberatungen. Für die Einrichtung des Diakonischen Werks in Flensburg erfolgt laut Vereinbarung eine Kostenbeteiligung des Kreises im Rahmen des Wirtschaftsplans der Einrichtung. Eigenmittel des Trägers, Spenden, Landeszuschüsse und sonstige Fördermittel sind dabei vorrangig zu berücksichtigen. Die Höhe des einzubringenden Eigenanteils wurde nicht festgelegt. Den nach Abzug der vorrangig zu berücksichtigenden Mittel noch

verbleibenden Betrag übernehmen der Kreis Schleswig-Flensburg und die Stadt Flensburg nach Zahl der jeweils auf sie entfallenden Nutzer. Es erfolgt im Grunde eine Finanzierung des Defizits. Eine solche Förderung bietet keinen ausreichenden Anreiz für den Träger, wirtschaftlich und sparsam mit den öffentlichen Mitteln umzugehen.

Für den Träger, dessen Zuschusshöhe ausschließlich per Beschluss festgelegt wird, besteht dagegen keine Planungssicherheit.

Bewertung und Empfehlung

Eine rein institutionelle Förderung der Beratung - unabhängig von der tatsächlichen Benutzung der Beratungsstellen - hält der LRH für nicht sachgerecht. Es entspricht weder dem Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit noch der angespannten Situation der öffentlichen Haushalte, Einrichtungen unabhängig von der Inanspruchnahme zu fördern. So haben z. B. Schwankungen der Anzahl der beratenen Personen oder der Anzahl von Präventionsveranstaltungen derzeit keinen Einfluss auf die Höhe der Zuschusszahlungen. Bei nutzerbezogener Betrachtung dieser Zahlungen ergeben sich deutliche Unterschiede in der Zuschusshöhe je Fall. So haben z. B. die Einrichtungen im Kreis Schleswig-Flensburg - bei nahezu unveränderter Gesamtförderung des Kreises - im Jahr 2005 Zuschusszahlungen von durchschnittlich 387 € je Fall erhalten, im Jahr 2007 waren es 683 € (vgl. III/Tz. 5.3.1.). Damit hat sich - nur aufgrund gesunkener Fallzahlen - eine Erhöhung des durchschnittlichen Zuschusses je Fall um 76 % ergeben. In den anderen 3 Kreisen betragen diese fallbezogenen Unterschiede im Prüfungszeitraum zwischen 9 % und 44 %.

Nicht nur innerhalb eines Kreises, auch zwischen den Kreisen gibt es deutliche Unterschiede in der Höhe der Zuschüsse je Fall. So beträgt dieser z. B. 2008 in Plön gegenüber Rendsburg-Eckernförde mehr als das 2,5-Fache.

Die großen Unterschiede in der fallbezogenen Zuschusshöhe - sowohl innerhalb einzelner Kreise wie auch von Kreis zu Kreis - erscheinen dafür, dass im Wesentlichen die gleichen Leistungen gefördert werden, nicht gerechtfertigt. Zudem handelt es sich bei den Leistungen auf Grundlage von SGB II und SGB XII um individuelle Maßnahmen für einzelne, anspruchsberechtigte Personen. Das SGB XII sieht vor, dass die dafür angemessenen Kosten von den Kreisen übernommen werden sollen. Diese Kostenübernahme kann auch in Form einer pauschalierten Abgeltung der Leistung der Beratungsstelle erfolgen. Das SGB II trifft zur Kostenübernahme keine Aussage. Im Gegensatz zur Soll-Leistung nach SGB XII handelt es sich bei den Beratungsleistungen nach SGB II um Kann-Leistungen. Voraussetzung für eine Übernahme der Beratungskosten ist, dass die Suchtberatung für eine Eingliederung des erwerbsfähigen Leistungsempfängers in das Erwerbsleben erforderlich, d. h. unerlässlich ist. Ist diese Voraus-

setzung erfüllt, liegt es im Ermessen des zuständigen Kreises, die Kosten für eine Beratung zu gewähren. Die betrachteten Kreise prüfen weder die individuellen Voraussetzungen, noch üben sie ihr Ermessen im Einzelfall aus.

Die Möglichkeit einer pauschalen Abgeltung (SGB XII) beinhaltet zwar eine institutionelle Förderung, allerdings zu angemessenen Kosten und für den berechtigten Personenkreis. Der nach SGB XII berechnete Personenkreis ist im Gegensatz zum früheren Personenkreis nach BSHG erheblich kleiner. Der größte Teil der nach BSHG anspruchsberechtigten Personen ist in die Zuständigkeit des SGB II übergegangen. Da es sich bei der Suchtberatung nach SGB II um eine Kann-Leistung handelt, ist für eine mögliche Kostenübernahme der Beratung eine Betrachtung des Einzelfalls unerlässlich. Die großen Unterschiede in den fallbezogenen Kosten lassen zudem darauf schließen, dass nicht alle der bisher gewährten Zuschüsse nur die angemessenen Kosten abdecken. Die Berechtigung der beratenen Personen wurde bisher nicht hinterfragt. Es ist damit nicht ausgeschlossen, dass die Zuschüsse der Kreise auch für nicht anspruchsberechtigte Personen verwendet werden.

Soweit die institutionelle Förderung der Beratung aufgrund des GDG und/oder des PsychKG erfolgen sollte, erscheint die Notwendigkeit fraglich. Aus der amtlichen Begründung zum GDG ergibt sich, dass die Gesundheitshilfe nach § 8 GDG für medizinisch unzureichend versorgte Bevölkerungsgruppen mit spezifischen Problemlagen (u. a. Obdachlose, Migranten und Suchtkranke) eine Kernaufgabe des öffentlichen Gesundheitsdienstes ist. Dieser nimmt für die besonders Schutzwürdigen eine Anwalts- und Wegweiserfunktion wahr und baut Brücken zur Regelversorgung. Die Gruppe der Suchtkranken ist nur eine der vom GDG umfassten Gruppen. Zudem beinhaltet die Betreuung nach GDG auch tatsächliche Handlungen, insbesondere Untersuchungen. Diese können von den Beratungseinrichtungen nicht geleistet werden. Bei den Aufgaben nach PsychKG handelt es sich um Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung, die der Fachaufsicht des Landes unterliegen. Die Hilfen werden durch Beratung und Betreuung für einen definierten Personenkreis gewährt; dafür sollen auch Hausbesuche angeboten werden. Nach § 4 PsychKG haben die Kreise zur Gewährung dieser Hilfen einen sozialpsychiatrischen Dienst einzurichten.

Die bisherigen pauschalen Zuschussbeträge sind nicht transparent. Es bleibt unklar, ob sie das notwendige Maß erreichen oder unter- bzw. überschreiten und ob die beratenen Personen berechtigt sind. Wenn eine solche Bezuschussung vereinbart wird, muss sie anhand der bis dahin entstandenen Aufwendungen sorgfältig berechnet und regelmäßig - auch auf eine mögliche Reduzierung - überprüft werden. Ein pauschaler Zuschussbetrag befreit den Kostenträger aber nicht von der Prüfung der individuellen Voraussetzungen für die Gewährung dieser Hilfe.

Einrichtungen dieser Art jedermann zugänglich zu machen, kann dazu führen, dass - bei gleichbleibendem Angebot - die Nachfrage so hoch wird, dass die eigentlich Berechtigten eine Beratung mit zeitlicher Verzögerung oder gar nicht erhalten. Die andere Möglichkeit wäre, das Angebot der höheren Nachfrage anzupassen, was zu entsprechend höheren Kreiszuschüssen führen könnte.

Angesichts knapper werdender Haushaltsmittel sollten die Kreise ihre Zuschüsse zielgenauer einsetzen und die Förderung der Suchtberatung neu gestalten. Möglich wäre z. B., die angemessenen Kosten für Leistungen an berechnete Personen als Einzelfallabrechnung über Fachleistungsstunden oder Beratungseinheiten abzugelten. Diese könnten von der Anzahl zunächst begrenzt und im Einzelfall - nach Prüfung der Notwendigkeit - ausgeweitet werden.

In begründeten Ausnahmefällen/Problemlagen wäre daneben eine Projektförderung denkbar. Für diese freiwillige Förderung müssten eine konkrete Leistungsbeschreibung erstellt und eine zeitliche Begrenzung vorgegeben werden.

Art und Umfang der Präventionsarbeit sind gesetzlich nicht festgelegt. Die Kreise können diese im Rahmen ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit und/oder individuellen Schwerpunktsetzung selbst ausgestalten. Auch hier wäre - statt der institutionellen - eine projektbezogene Förderung denkbar. In den Bereichen, in denen andere Stellen durch Rechtsvorschrift (z. B. § 20 SGB V) zur Leistung verpflichtet sind, ist diese Aufgabe von den Kreisen subsidiär zu erfüllen.

5.2.2 Leistung des Einrichtungsträgers

Die Angebote der freien Träger in der Suchtberatung sind vielfältig. Sie umfassen u. a. Beratung, Begleitung, Prävention, aufsuchende Hilfen und sonstige Angebote wie Nachsorge oder frauenspezifische Angebote. Die Kreise gewähren - entsprechend der jeweiligen Vereinbarung oder Leistungsbeschreibung - für alle oder einen Teil dieser Angebote Zuschüsse.

Die aus Kreismitteln geförderten Angebote sind nicht nur von Kreis zu Kreis unterschiedlich, sie können auch innerhalb eines Kreises zwischen den freien Trägern variieren. So gehören z. B. im Kreis Schleswig-Flensburg der Spriztentausch sowie die Beratung nach § 16 SGB II nur bei einem der beiden Träger dazu.

Weiterhin gibt es Leistungen, die zwar Bestandteil der Förderungsvereinbarung sind, vom Träger aber nicht erbracht werden. So ist z. B. in Ostholstein die aufsuchende Arbeit Teil der bezuschussten Angebote. Mit Ausnahme der zusätzlichen Stelle der Nordmaßnahme wird sie jedoch vom Kreis selbst geleistet.

Im Kreis Rendsburg-Eckernförde werden die Zuschüsse - mit Ausnahme des Präventionszuschusses an Droge 70 e. V. - ohne Zweckbestimmung als Teil der Gesamtfinanzierung der Suchtberatungsangebote gewährt.

Dagegen regeln die eingesehenen Vereinbarungen teilweise sehr kleinteilig z. B. die Öffnungszeiten der Einrichtungen, Erreichbarkeit der Träger außerhalb der offiziellen Sprechzeiten oder das Stattfinden von Teambesprechungen und Supervision. In einigen Vereinbarungen sind Leistungen festgelegt, die von den Trägern tatsächlich nicht erbracht werden. Wie die Leistung „Beratung“ definiert wird, wie lange eine Beratung durchschnittlich dauern sollte oder welche Anzahl von Beratungen je Fall grundsätzlich förderungsfähig ist, wird in den Vereinbarungen dagegen entweder nicht oder nicht konkret formuliert. Regelungen zum förderungsfähigen Personal (z. B. maximal anerkannte Vergütung, wöchentliche Beschäftigungszeit) werden in der Regel ebenso wenig getroffen wie zum förderungsfähigen Personenkreis.

Bei einer institutionellen Förderung wie auch bei einer Einzelfallförderung sollten die Kreise für die Bestimmung der Zuschusshöhe im Vorwege festlegen, welche Leistung und welchen Personenkreis sie fördern wollen und welches Ziel mit der Förderung erreicht werden soll.

5.2.3 **Verwendungsnachweise**

Alle Kreise verlangen von den bezuschussten Trägern Verwendungsnachweise. Regelungen über deren Umfang und Inhalt werden in der Regel nicht getroffen. Nur in den Kreisen Ostholstein und Rendsburg-Eckernförde gibt es eine Terminvorgabe für die Vorlage der Verwendungsnachweise. Diese beiden Kreise verlangen neben einem Sachbericht auch einen Nachweis der Mittelverwendung in Form einer Jahresrechnung/eines Sachbuchauszugs. Konsequenzen für nicht rechtzeitig oder gar nicht vorliegende Verwendungsnachweise sind nur im Kreis Rendsburg-Eckernförde vorgesehen.

Jeder Zuschussgeber sollte vom Zuwendungsempfänger einen schriftlichen Nachweis darüber verlangen, dass die aus öffentlichen Mitteln erlangten Zuschüsse sparsam, wirtschaftlich und zweckentsprechend verwendet wurden. Dafür bieten sich zahlenmäßige Nachweise sämtlicher mit der Einrichtung verbundener Einnahmen und Ausgaben (z. B. Jahresrechnung) sowie ein Sachbericht an. Aus dem Sachbericht sollten zumindest Fallzahlen, Beratungszahlen, Wohnorte, Altersstatistik, Anzahl der Zu- und Abgänge und Beendigungsgründe hervorgehen. Daneben sollte dokumentiert werden, in wie vielen Fällen welche Suchtproblematik vorliegt und auf welcher Rechtsgrundlage die Beratung erfolgt ist. Die Vorlage der Verwendungsnachweise sollte terminiert werden, um zeitnah eine entsprechende Prüfung und eventuell erforderliche Umsteuerung zu ermöglichen. Konsequenzen - wie z. B. die Einbehaltung von Abschlagszahlungen oder

eine Rückzahlungsverpflichtung - für verspätete oder fehlende Vorlage des Verwendungsnachweises sollten ebenfalls aufgenommen werden, da nur mit rechtzeitig vorliegenden Nachweisen eine sinnvolle Steuerung möglich ist.

5.2.4 Prüfungsrechte

Keiner der Kreise hat sich in den Vereinbarungen Prüfungsrechte einräumen lassen. Der Kreis Schleswig-Flensburg holt dies in seinen Bewilligungsbescheiden nach. Zum Teil können die Kreise über unterschiedliche Gremien (z. B. Kuratorium, Beirat) Einfluss auf die Haushalts-/Wirtschaftspläne der Einrichtungen nehmen.

Im Kreis Rendsburg-Eckernförde wird im Bewilligungsbescheid auf das Gelten der Richtlinien des Kreises für Zuwendungen an außerhalb von der Verwaltung stehende Stellen verwiesen. Diese Richtlinien sind im Juli 2000 außer Kraft getreten. Sie wurden durch eine gleichnamige Dienstanweisung ersetzt. Diese entfaltet lediglich innerhalb der Kreisverwaltung Wirkung. Danach muss der Bewilligungsbescheid den Hinweis enthalten, dass der Kreis sich vorbehält, durch Einsicht in die Bücher und Belege des Empfängers sowie durch örtliche Besichtigungen zu prüfen, ob die Mittel bestimmungsgemäß verwendet worden sind. Der Zuwendungsempfänger ist zu verpflichten, die erforderlichen Auskünfte zu erteilen. Diese Hinweise fehlen in den Bewilligungsbescheiden.

Um Einnahmen und Ausgaben der geförderten Einrichtungen auf ihre Notwendigkeit untersuchen, gezielt hinterfragen und/oder dann gegebenenfalls Einfluss auf deren zukünftige Gestaltung nehmen zu können, sind umfassende Prüfungsrechte des Zuschussgebers unabdingbar. Ein Mitspracherecht in den Gremien, die Haushalts-/Wirtschaftspläne festlegen, ist hierfür nicht ausreichend. Ein Prüfungsrecht sollte in die Vereinbarung bzw. den Bewilligungsbescheid aufgenommen werden.

5.3 Zuschüsse an freie Träger

Die Festlegung und Auszahlung des Zuschussbetrags erfolgt jeweils als Gesamtsumme, ohne Festlegung der Zuschusshöhe für einzelne Leistungen. Die Verwendungsnachweise der freien Träger werden in der Regel einrichtungsbezogen erstellt. Es lässt sich daher nicht ermitteln, welcher Betrag für welches Angebot bestimmt ist oder eingesetzt wird. Die folgenden Zuschüsse - die auch den späteren Berechnungen zugrunde liegen - beinhalten jeweils alle von den Kreisen geförderten Leistungen (z. B. Beratung, Prävention) der Träger.

Insgesamt ergeben sich aus den mitgeteilten Ausgaben und Einnahmen für die Zuwendungen an freie Träger für die Suchtberatung folgende Zuschussbedarfe:

Zuschuss Suchtberatung insgesamt - €				
	2005	2006	2007	2008
OH	202.472	205.472	205.472	205.472
PLÖ	198.600	201.163	203.374	205.331
RD	153.420	153.420	153.420	157.820
SL	187.945	181.151	188.858	187.608

In Ostholstein ist die Erstattung der Gemeinden für die Nordmaßnahme in Höhe von 41 T€ jährlich an den Kreis bereits berücksichtigt. Ohne diese finanzielle Beteiligung würde sich der Zuschussbedarf in Ostholstein jährlich entsprechend erhöhen.

Umgerechnet auf Einwohner ergeben sich in den 4 Kreisen für den gesamten Suchtberatungsbereich Zuschussbedarfe je Einwohner von:

Zuschuss Suchtberatung gesamt je Einwohner - €				
	2005	2006	2007	2008
OH	0,98	1,00	1,00	1,00
PLÖ	1,47	1,48	1,50	1,52
RD	0,56	0,56	0,56	0,58
SL	0,94	0,91	0,95	0,94

Ohne Berücksichtigung der anteiligen Erstattungsleistungen der Gemeinden an der Nordmaßnahme würde sich der Zuschussbedarf je Einwohner in Ostholstein jährlich um 0,2 € erhöhen.

Der Kreis Rendsburg-Eckernförde weist - als einwohnerstärkster der 4 geprüften Kreise - nicht nur betragsmäßig den geringsten Zuschussbedarf, sondern auch den niedrigsten Zuschussbedarf je Einwohner aus. In den Kreisen Ostholstein und Schleswig-Flensburg ist bei annähernd gleich vielen Einwohnern auch der Zuschussbedarf je Einwohner annähernd der gleiche. Der Zuschussbedarf im einwohnerschwächsten Kreis Plön ist mit 1,50 €/Ew doppelt bzw. 3-mal so hoch wie in den anderen Kreisen. Eine besondere Problematik liegt dem - in diesem Vergleich - hohen Zuschussbedarf nach Auskunft des Kreises nicht zugrunde.

Für eine weitergehende vergleichende Betrachtung wurden die folgenden Daten mit Erhebungsbogen abgefragt:

- Fallzahlen (Personen),

- Zahl der telefonischen und persönlichen Beratungen,
- für 2008 die Personalausstattung, die durchschnittliche Dauer einer einzelnen Beratung, die Anzahl der Beratungen von Fallbeginn bis Abschluss sowie die Vergütung des Personals.

Die Kreise haben die Erhebungsbögen in der Regel unter Beteiligung der freien Träger ausgefüllt, da die entsprechenden Informationen bei den Kreisen nicht oder nicht vollständig vorlagen.

Die erhobenen Daten sind nur eingeschränkt vergleichbar:

- Einige Träger haben keine Fallzahlen angegeben, sondern ausschließlich die Anzahl der Beratungen.
- Einige Träger gaben die Fallzahlen, aber nicht die Zahl der Beratungen an.
- Die Angaben zu Fallzahlen bzw. Beratungen sind für einige Träger nicht für den gesamten Prüfungszeitraum vorhanden.
- Telefonische Beratungen werden von einigen Trägern zusammen mit den persönlichen Beratungen, von anderen gesondert und von manchen Trägern überhaupt nicht erfasst.
- Einige Träger gaben als persönliche Beratung nur Einzelgespräche an. Andere rechneten die Teilnehmer an Gruppensitzungen hinzu.

Da die Zuschüsse für die unterschiedlichen Angebote der Suchtberatung als Gesamtsumme gewährt werden, lässt sich der tatsächliche anteilige Zuschuss für z. B. eine Beratung, einen Fall oder eine Präventionsveranstaltung nicht beziffern. Insgesamt unterscheiden sich die bezuschussten Angebote jedoch nicht wesentlich, wenn auch unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt werden. Die folgenden vergleichenden Berechnungen können daher zumindest Anhaltspunkte für die Kreise sein, die zum Teil deutlichen Unterschiede kritisch zu hinterfragen.

5.3.1 **Zuschuss je Beratungsfall**

Die Fallzahlen für die folgenden Berechnungen wurden den Erhebungsbögen entnommen. Fehlende Angaben wurden anhand der Sachberichte ergänzt, soweit diese vorhanden waren und entsprechende Angaben enthielten.

Aus dem Gesamtzuschussbedarf und den Fallzahlen ergeben sich je nach Träger für einen Beratungsfall folgende Zahlungen der Kreise:

Zuschuss je Beratungsfall - €				
	2005	2006	2007	2008
OH	105 - 615	99 - 531	137 - 528	120 - 524
PLÖ	505	473	565	567
RD	107	133	154	139 - 841
SL	213 - 387	241 - 451	210 - 683	151 - 498

Die jährlich durchschnittlich 81 Personen im Kreis Plön, die der Träger einmalig im Rahmen einer Fachklinikaufenthalts kontaktiert, wurden in Absprache mit dem Kreis nicht als Beratungsfall gewertet. Die dort geführten Gespräche über mögliche weitere Maßnahmen/Hilfsangebote dauern nach Trägerangaben durchschnittlich 30 Minuten. Etwa 20 % dieser Fälle erscheinen später in der Beratungsstelle und sind in diese und die folgenden Berechnungen einbezogen.

In Rendsburg-Eckernförde konnte die Brücke Rendsburg-Eckernförde e. V. erst für 2008 einbezogen werden. Bis dahin liegen keine Angaben zu den Fallzahlen vor.

In Schleswig-Flensburg sind die geringen Zuschüsse je Beratungsfall dem Suchthilfezentrum zuzurechnen. Im Gegensatz zu den übrigen Einrichtungen werden dort auch diejenigen als Beratungsfall gezählt, die an Gruppenveranstaltungen teilnehmen. Mit dieser Zählweise haben sich die Fallzahlen erhöht.

Die geringsten Zuschüsse je Fall insgesamt entfallen auf die Diakonischen Einrichtungen in Ostholstein und Rendsburg-Eckernförde.

Die Brücke Rendsburg-Eckernförde e. V. erhält mit 841 € je Beratungsfall den im Vergleich höchsten Zuschussbetrag. Bei 5,5 % der Beratungsfälle im Kreis Rendsburg-Eckernförde erhielt sie 2008 25 % des Gesamtzuschussbetrags.

Die hohen Unterschiede zwischen den Trägern sollten von den Kreisen kritisch hinterfragt werden.

Im Durchschnitt errechnen sich in den Kreisen je Beratungsfall folgende Zuschüsse:

Durchschnittlicher Zuschuss je Beratungsfall - €-				
	2005	2006	2007	2008
OH	356	339	328	340
PLÖ	505	473	565	567
RD	107	133	154	216
SL	387	451	683	498

Für den Kreis Plön entspricht der Durchschnittsbetrag dem Betrag je Fall, da nur ein Träger bezuschusst wird.

In Schleswig-Flensburg wurde nur der Zuschuss an die Norddeutsche Gesellschaft für Diakonie e. V. berücksichtigt, da - wie oben aufgeführt - das Suchthilfezentrum auch die Gruppenteilnehmer als Beratungsfall zählt. Werden die Fälle des Suchthilfezentrums trotz der anderen Zählweise in die Berechnung einbezogen, ergeben sich folgende Durchschnittszuschüsse je Beratungsfall:

Durchschnittlicher Zuschuss je Beratungsfall SL einschließlich Suchthilfezentrum - €-				
	2005	2006	2007	2008
SL	262	296	296	213

Im Kreis Rendsburg-Eckernförde handelt es sich nur für 2008 um den Durchschnittsbetrag aller Träger. Bis dahin liegen die Fallzahlen für die Brücke Rendsburg-Eckernförde e. V. nicht vor.

Wie schon bei den einwohnerbezogenen Zahlen weist der Kreis Rendsburg-Eckernförde auch fallbezogen den niedrigsten durchschnittlichen Zuschussbetrag aus. Mit Ausnahme des Jahres 2007 sind die Zuschüsse des Kreises Plön bei der Durchschnittsbetrachtung wiederum am höchsten.

5.3.2 Zuschuss je Beratung

Bei Umrechnung der Zuschüsse auf die von den Trägern angegebene Anzahl von Beratungen errechnen sich folgende Zuschüsse:

Durchschnittlicher Zuschuss je Beratung - €-				
	2005	2006	2007	2008
OH	39	39	39	38
PLÖ	81	79	84	84
RD	89	83	39	42
SL	126	125	182	119

Für Ostholstein wurde der Wert für 2005 und 2006 ohne das Diakonische Werk des Kirchenkreises Oldenburg i. H. ermittelt. Für diese Einrichtung wurden keine Beratungszahlen angegeben.

Bei der Berechnung für Rendsburg-Eckernförde konnten 2005 und 2006 nur das Diakonische Werk Eckernförde und die Brücke Rendsburg-Eckernförde e. V. berücksichtigt werden, da für das Diakonische Werk Rendsburg keine Zahlen vorliegen.

In Schleswig-Flensburg wurde nur die Norddeutsche Gesellschaft für Diakonie e. V. berücksichtigt. Das Suchthilfezentrum zählt - im Gegensatz zu den anderen Trägern - jede Teilnahme an Gruppenveranstaltungen als Beratung, sodass sich bei der Berechnung kein - zumindest annähernd - vergleichbarer Wert ergibt.

Auf die Anzahl der Beratungen bezogen, weist Schleswig-Flensburg die höchste Zuschusszahlung auf. Die Kreise Ostholstein und Rendsburg-Eckernförde wenden ab 2007 in etwa den gleichen Betrag für eine Beratung auf. In diesen beiden Kreisen sind die Zuschüsse beratungsbezogen am geringsten.

5.3.3 Fälle und Beratungen je Vollzeitstelle 2008

Für 2008 wurden neben den Fall- und Beratungszahlen die Personalausstattung der Suchtberatungsstellen, die Dauer einer Beratung sowie die Anzahl der Beratungen von Beginn bis Abschluss eines Falles abgefragt. Die wöchentliche Beschäftigungszeit des Beratungspersonals wurde auf Vollzeitstellen umgerechnet. Für eine Vollzeitstelle wurde - wie bei den kommunalen Beschäftigten - eine wöchentliche Arbeitszeit von 39 Stunden zugrunde gelegt. Daraus ergeben sich für die einzelnen Kreise die folgenden Durchschnittszahlen:

	2008			
	OH	PLÖ	RD	SL
Ø Fälle je Vollzeitstelle	174	134	222	301
Ø Anzahl Beratungen je Vollzeitstelle	1.565	906	1.151	1.265
Ø Dauer einer Beratung in Minuten	48	50	50	46
Ø Beratungsdauer Fallbeginn bis Abschluss in Minuten	464	250	262	184

Die Vollzeitstelle für die kreisweite Präventionsarbeit in Ostholstein wurde nicht in die Berechnung einbezogen. Dies gilt auch für die 1,5 Stellen für Prävention und aufsuchende Arbeit bei der Norddeutschen Gesellschaft für Diakonie e. V. im Kreis Schleswig-Flensburg. Laut Auskunft des Kreises wird aufsuchende Arbeit ausschließlich durch den Kreis selbst geleistet.

Für den Kreis Rendsburg-Eckernförde wurde der Verein Droge 70 e. V. nicht einbezogen, da dieser ausschließlich Präventionsarbeit leistet und zudem keine Angaben zur personellen Ausstattung vorliegen.

Das Suchthilfezentrum im Kreis Schleswig-Flensburg blieb aufgrund der anderen Zählweise auch hier unberücksichtigt. Für die angegebene Anzahl und Dauer der Beratungen wäre das 3-Fache der angegebenen Personalkapazität erforderlich.

Bei annähernd gleicher durchschnittlicher Dauer einer Beratung ist die Zahl der Beratungen je Vollzeitstelle in den Kreisen sehr unterschiedlich. So liegt z. B. in Ostholstein die Anzahl der Beratungen je Vollzeitstelle mit 1.565 jährlich beinahe doppelt so hoch wie in Plön.

Bei der durchschnittlichen Gesamtberatungsdauer eines Falls vom Beginn bis zum seinem Abschluss gibt es ebenfalls Unterschiede. In Ostholstein beträgt sie mit 464 Minuten mehr als das 2-Fache der Gesamtdauer in Schleswig-Flensburg.

Die vom Kreis Schleswig-Flensburg bezuschusste Norddeutsche Gesellschaft für Diakonie e. V. gab als einziger Träger eine Begrenzung der Anzahl der Beratungen an. Dort sollten nach 3 Beratungsgesprächen die Ziele - wenn nicht schon erreicht - definiert sein. Danach greifen Anschlussangebote wie z. B. Betreuung oder Rehabilitation. Als durchschnittliche Anzahl von Beratungen je Fall (Beginn bis Abschluss) wurden trotz der Begrenzung 4 angegeben.

Obleich die Kreise die Leistungen bezahlen, bestimmen die Träger deren Umfang selbst.

Aus der durchschnittlichen Anzahl der Beratungen je Vollzeitstelle und der durchschnittlichen Dauer einer Beratung ergeben sich für die Kreise im Durchschnitt folgende Beratungsstunden je Vollzeitstelle jährlich:

	2008			
	OH	PLÖ	RD	SL
Ø Beratungsstunden je Vollzeitstelle jährlich	1.252	755	959	970

Das bedeutet bei einer Jahresarbeitszeit von 1.599 Stunden (die Berechnung erfolgte nach den Vorgaben des Innenministeriums) je Vollzeitstelle folgende Anteile für Beratung:

	2008			
	OH	PLÖ	RD	SL
prozentuale Anteile der Beratungsstunden an einer Vollzeitsstelle jährlich	77,5	47,2	60,0	60,6

Der vergleichsweise geringe Beratungsanteil im Kreis Plön kann zum Teil damit erklärt werden, dass neben der Beratung auch Präventionsarbeit geleistet wird. In den Kreisen Ostholstein, Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg kann diese aufgrund der gesonderten Nachweise bzw. der getrennten Trägerschaften weitgehend unberücksichtigt bleiben.

Die Auswertungen zeigen Unterschiede in der Förderung durch die Kreise auf. Einen Rückschluss auf die Qualität der geleisteten Arbeit lassen sie

nicht zu. Ein solcher wäre gegebenenfalls möglich, wenn gesicherte Daten darüber vorlägen, wie viele Fälle mit welchem Zeitaufwand für welchen Zeitraum beendet wären. Für die Präventionsarbeit wäre es z. B. gar nicht möglich, festzustellen, wie viele Suchtfälle dadurch verhindert worden sind.

5.4 Aufwendungen für eigene Beratungstätigkeiten

Alle betrachteten Kreise nehmen selbst Tätigkeiten der Suchtberatung mit verschiedenen Schwerpunkten und in unterschiedlichem Umfang wahr. Das dafür eingesetzte Personal hat daneben in der Regel noch weitere Aufgaben. Arbeitszeitanteile und Fallzahlen für die Tätigkeiten der Suchtberatung werden nicht flächendeckend erfasst. Ein Vergleich der für den Suchtbereich eingesetzten Personal- bzw. Sachkosten wäre gegebenenfalls mit geschätzten Werten möglich. Diese sind erfahrungsgemäß ungenau. Zudem sind die Tätigkeiten in den einzelnen Kreisen sehr unterschiedlich. So leistet der Kreis Plön z. B. selbst keine aufsuchende Arbeit. In Ostholstein liegt auf dieser - neben Koordination und Qualitätskontrolle - ein Schwerpunkt. Der Kreis Schleswig-Flensburg hat sich vorbehalten, die Beratungen nach SGB II ausschließlich selbst durchzuführen. Der Kreis Rendsburg-Eckernförde nimmt dagegen lediglich eine Clearingfunktion sowie eine erste Krisenintervention wahr.

Aufwendungen für eigene Tätigkeiten im Suchtberatungsbereich haben alle betrachteten Kreise. Da der Kreis Rendsburg-Eckernförde nur eine erste Krisenintervention bzw. die Weitervermittlung der Klienten an den zuständigen freien Träger leistet, kann davon ausgegangen werden, dass dort die geringsten Aufwendungen entstehen.

5.5 Fazit

Die Prüfung hat erhebliche Unterschiede im Verhältnis der Höhe der Kreiszuschüsse zu den erbrachten Leistungen der freien Träger gezeigt:

- Die durchschnittliche Höhe der Zuschüsse je Beratungsfall lag 2008 zwischen 216 und 567 € - auf die unterschiedlichen Träger bezogen betrug die Förderung sogar zwischen 120 und 841 € je Fall.
- Eine Vollzeitkraft hat 2008 im Kreis Schleswig-Flensburg durchschnittlich 301 Personen beraten - im Kreis Plön waren es dagegen nur 134.
- Die durchschnittliche Beratungsdauer von der erstmaligen Beratung bis zum Abschluss des Falles betrug im Kreis Schleswig-Flensburg 184, im Kreis Ostholstein dagegen 464 Minuten.

Die o. a. Beispiele machen deutlich, dass den Einrichtungsträgern von den Kreisen hinsichtlich der Gestaltung und des Umfangs der für den Zuschuss zu erbringenden Leistungen ein offenbar sehr weitgehender Ermessenspielraum zugestanden wird.

Die Kreise sollten die Ursachen für die aufgezeigten Unterschiede ermitteln. Vorrangiges Ziel sollte es jedoch sein, in Abweichung von der bisherigen Förderpraxis für die Durchführung der Suchtberatung kreisübergreifend vergleichbare Leistungsstandards einzuführen und auf dieser Grundlage einheitlichere Zuschüsse zu gewähren.

Insgesamt hält der LRH für erforderlich, dass sich die Kreise im Rahmen eines interkommunalen Austausches über eine Vereinheitlichung der folgenden Bereiche verständigen:

- Vertragsgestaltung,
- Leistungsbeschreibung,
- Zuschuss je Beratungsstunde,
- Grundsätzliche Begrenzung der Anzahl der Beratungsstunden.

6. **Ausbau der Kindertagespflege**

Das Gebiet der Kindertagesbetreuung ist durch das Achte Buch Sozialgesetzbuch - Kinder- und Jugendhilfe - SGB VIII geregelt. Mit verschiedenen Änderungsgesetzen (Tagesbetreuungsausbaugesetz „TAG“; Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe „KICK“) hat sich der Gesetzgeber im Jahr 2005 das Ziel gesetzt, die **Kindertagesbetreuung** auszubauen. Ziel ist es, die Betreuungen für Kinder unter 3 Jahren bis 2010 auf ein Versorgungsniveau von durchschnittlich 21 % anzuheben.

Bund, Länder und Kommunen haben sich in einem weiteren Ausbauschritt 2008 darauf geeinigt, ab 2013 für bundesweit durchschnittlich 35 % der Kinder unter 3 Jahren einen Betreuungsplatz bereitzustellen. Für die Kindertagespflege ist ein Anteil von 30 % der neuen Betreuungsplätze vorgesehen. Dazu ist das **Kinderförderungsgesetz**²⁰ beschlossen worden, das verglichen mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG), erweiterte, objektiv rechtliche Verpflichtungen für die Bereitstellung von Plätzen einführt. Mit dem Kinderförderungsgesetz ist zugleich die steuerrechtliche Behandlung der Einkünfte der Tagespflegepersonen geregelt worden. Außerdem ist sichergestellt, dass diese einen Sozialversicherungsschutz erhalten zu den Bedingungen, die in einem angemessenen Verhältnis zu ihrer Leistungsfähigkeit stehen.

Ziel sind vor allem die Kinder, die eine Betreuung für ihre Entwicklung besonders brauchen. Zudem sollen nicht nur berufstätige, sondern bereits auch Arbeit suchende Eltern einen gesicherten Betreuungsplatz bekommen. Damit fällt eine der letzten Hürden für Alleinerziehende, die oft erst einen Arbeitsplatz finden, wenn sie die Betreuung ihres Kindes gesichert haben.

Ab dem 01.08.2013, nach Abschluss der Ausbauphase, sieht das Gesetz einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für alle Kinder vom vollendeten ersten bis zum vollendeten 3. Lebensjahr vor; für Kinder im ersten Lebensjahr wird der Rechtsanspruch an das Erfordernis für ihre Entwicklung bzw. eine Tätigkeit der Eltern (Arbeit, Schule, Studium) gebunden sein.

6.1 **Wesentliche Ergebnisse der Querschnittsprüfung „Kommunale Kindertagespflege“ 2006**

Der LRH hatte in der Querschnittsprüfung 2006 „Kommunale Kindertagespflege“ festgestellt, dass die Kindertagespflege in der überwiegenden Zahl der Kreise noch nicht den Stellenwert einnimmt, der ihr vom Gesetz zuge-dacht ist. Dies war vom LRH aus 3 Gründen kritisiert worden:

- Zum einen ist aus finanzwirtschaftlicher Hinsicht aufgezeigt worden, dass gegenüber den Kosten für die institutionalisierte Kinderbetreuung

²⁰ Gesetz zur Förderung von Kindern unter 3 Jahren in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz) vom 10.12.2008, BGBl. I 2008, Nr. 57, S. 2403 ff.

in den Kindertagesstätten die Betreuung bei einer Tagespflegeperson für die öffentliche Hand finanziell günstiger ist.

- Ferner ist nachgewiesen worden, dass sich mit einer gut ausgebauten Infrastruktur für die Kindertagespflege eine spürbare Nachfrage nach Leistungen artikuliert.
- Schließlich stellt die Kindertagespflege eine verlässliche, qualifizierte und flexibel auf die Bedürfnisse von Familien und Kindern ausgerichtete Tagesbetreuungsform neben den Kindertageseinrichtungen dar.

Der LRH hat das Prüfungsergebnis 2006 und das Kinderförderungsgesetz 2008 zum Anlass genommen, bei der Kreisprüfung 2009 bis 2011 den Ausbau der Kindertagespflege zu untersuchen. Dazu wurden Erhebungen zu den Konzepten der Kreise und stichprobenweise Prüfungen der Bearbeitung der Einzelfälle durchgeführt.

6.2 **Ausbauzustand 2008**

Die nachfolgenden Kennzahlen sind aus den Daten berechnet worden, die von den Kreisen zur Verfügung gestellt wurden. In den Vergleich sind die Anzahl der Tagespflegepersonen und der Tagespflegekinder sowie der finanzielle und personelle Aufwand der Kreisverwaltungen eingeflossen.

6.2.1 **Anzahl der Tagespflegepersonen**

Die Anzahl der Tagespflegepersonen fällt zwischen den Kreisen unterschiedlich hoch aus:

Anzahl der Tagespflegepersonen je 10.000 Ew (absolute Zahl der Tagespflegepersonen in Klammern)			
Kreis	2005	2008	Veränderung je 10.000 Ew
OH	5,8 (120)	6,8 (140)	+1,0
PLÖ	3,0 (40)	7,5 (101)	+4,5
RD	1,2* (34*)	5,4 (146)	+4,2
SL	3,3 * (65*)	9,8 (194)	+6,6

* Für 2005 sind in Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg keine Zahlen zu ermitteln; hilfsweise sind die Werte von 2006 angegeben.

Insgesamt zeigen alle Daten, dass die Anzahl sich in allen Kreisen bis zum Haushaltsjahr 2008 deutlich bewegt hat. Spitzenreiter ist der Kreis **Schleswig-Flensburg**, der aufgrund intensiver Angebote zur Qualifizierung Ende 2008 über mehr als 194 Tagespflegepersonen verfügte. Die hohe Anzahl der neu qualifizierten Tagespflegepersonen und die verhältnismäßig hohe Quote erklären sich in diesem Kreis sowohl aus der Kos-

tenfreiheit, die die Kursteilnehmer in der Vergangenheit genossen, wie auch aus dem kreisweiten Qualifikationsangebot. Der Kreis hat die Kostenfreiheit für die Qualifikationskurse inzwischen modifiziert und fordert nun eine angemessene Eigenbeteiligung von den Kursteilnehmern, die allerdings bei erfolgreicher Teilnahme zur Hälfte erstattet wird.

Die unterdurchschnittliche Quote im Kreis **Rendsburg-Eckernförde** ist auf 2 Umstände zurückzuführen:

- Der Kreis hat seine Qualifikationskurse trotz der enormen Größe des Kreisgebiets nur in Rendsburg und Büdelsdorf angeboten, während die anderen Kreise ihre Kurse über das Kreisgebiet gestreut haben.
- Ferner vermittelt und wirbt der Kreis Rendsburg-Eckernförde Tagespflegepersonen nicht selbst, sondern hat in Abstimmung mit den Gemeinden Vermittlungsstellen eingerichtet, die vom Kreis und den Gemeinden unterstützt werden. Die anderen Kreise nehmen die Werbemaßnahmen selbst vor. Dazu gibt es kreisweit Informationsveranstaltungen und regelmäßige Hinweise in der regionalen Presse.

Der Kreis **Ostholstein** hatte bereits im Ausgangsjahr 2005 über eine verhältnismäßig hohe Anzahl von Tagespflegepersonen verfügt, sodass der Zuwachs im Vergleich zu den übrigen Kreisen geringer ausfiel. Die Kindertagespflege ist in Ostholstein bereits seit den 90er-Jahren eine feste Institution in der Kinderbetreuung.

Der gute Zuwachs im Kreis **Plön** ist mit dem Engagement des Amtes für Jugend und Sport begründet. So wurde im Kreisgebiet das Fortbildungs- und Supervisionsangebot für Tagespflegepersonen in Kooperation mit freien Trägern ausgebaut und die Vernetzung und Selbstorganisation der Tagespflegepersonen durch fachliche Unterstützung in 3 regionalen Foren initiiert und gefördert.

6.2.2 Anzahl der Tagespflegekinder

Auch in der Höhe der Anzahl der Tagespflegekinder im Alter von 0 bis 14 Jahren sind Unterschiede zwischen den Kreisen zu verzeichnen:

Anzahl der Tagespflegekinder je 10.000 Ew (absolute Zahl aller Tagespflegekinder in Klammern)			
Kreis	2005	2008	Veränderung je 10.000 Ew
OH	18,4 (378)	21,4 (440)	+3,0
PLÖ	5,9 (80)	15,3 (207)	+9,4
RD	7,3 (200)	10,3 (280)	+3,0
SL	1,2 (24)	1,8 (36)	+0,6

Die verhältnismäßig hohe Quote an Tagespflegekindern im Kreis **Ostholstein** ist durch die in III/Tz. 6.4.1 beschriebene langjährige Förderung dieser Kinderbetreuung begründet.

Der Kreis **Plön** hat aufgeholt und mit seinen Initiativen seit 2005 einen deutlichen Zuwachs an Tagespflegekindern erzielt.

Enttäuschend stellt sich das Ergebnis im Kreis **Rendsburg-Eckernförde** dar. Gerade in diesem Kreis, der als einziger Kreis die gesetzlichen Vorgaben auch in der Vergangenheit dem Wortlaut und dem Sinngehalt nach umgesetzt hat, war eine höhere Quote erwartet worden.

Überraschend gering fallen die Quote und die Zahl der Tagespflegekinder im Kreis **Schleswig-Flensburg** aus. Die umfangreichen Qualifizierungen im Kreisgebiet mit der hohen Anzahl der ausgebildeten Tagespflegepersonen ließen eine deutlich höhere Anzahl an Tagespflegekindern erwarten.

6.2.3 **Betreuungsmöglichkeiten der Kinder unter 3 Jahren**

Aus nachfolgender Tabelle ergibt sich ein Zwischenstand mit den Versorgungsquoten von 2008. Kein Kreis liegt in greifbarer Nähe der für 2010 angestrebten 21 %.

Betreuung der Kinder unter 3 Jahren im Kreisgebiet (2008)				
Kreis	Kinder unter 3 Jahren insgesamt	davon in Einrichtungen	davon in Kindertagespflege	betreut unter 3 Jahren insgesamt
OH	4.199	164 (= 3,9 %)	326 (= 7,8 %)	490 (= 11,7 %)
PLÖ	2.950	248 (= 8,4 %)	141 (= 4,8 %)	389 (= 13,2 %)
RD	6.878	100 (= 1,5 %)	133 (= 1,9 %)	233 (= 3,4 %)
SL	4.853	748 (= 15,4 %)	11 (= 0,2 %)	759 (= 15,6 %)

Der Kreis Schleswig-Flensburg hat jedoch die günstigste Ausgangsposition; Plön und Ostholstein liegen nur im Mittelfeld. Der Kreis Rendsburg-Eckernförde müsste die Betreuungszahlen von 2008 versechsfachen, um das vorgesehene Ziel für 2010 zu erreichen.

Aus der Übersicht ergibt sich ferner interessanterweise, dass in den Kreisen Ostholstein und Rendsburg-Eckernförde die Nachfrage nach Betreuung in der Kindertagespflege höher ausfällt als nach Plätzen in Kindertagesstätten (Kinderkrippen bzw. altersgemischten Gruppen).

Der Kreis Schleswig-Flensburg fällt im Vergleich aus dem Rahmen. Die Betreuungsquote unter 3 Jahren liegt deutlich über dem Durchschnitt; sie wird bis Ende 2010 voraussichtlich sogar bei mehr als 25 % liegen. Die mehrfach an den Kreisen geäußerte Kritik, die vom Bund und vom Land bereitgestellten Mittel würden zögerlich abgerufen, trifft auf den Kreis Schleswig-Flensburg jedenfalls nicht zu. Allerdings fallen die Zahlen für die Kindertagespflege unerwartet niedrig aus.

6.2.4 **Ausgaben für die Förderung der Kindertagespflege und der Personalaufwand**

Die Ausgaben für die Förderung der Kindertagespflege und der Personalaufwand fallen zwischen den Kreisen unterschiedlich aus (ohne Personalausgaben). Zu den Ausgaben für die Förderung der Kindertagespflege gehören alle Ausgaben, die nach § 23 SGB VIII als laufende Geldleistung einschließlich der Sozialversicherungsbeiträge an die Tagespflegeperson ausgezahlt werden, sowie die Ausgaben für Werbung, Vermittlung und Qualifikation. Der Personalaufwand wird durch die Anzahl der Planstellen abgebildet; dabei sind ebenso erfasst die Arbeitszeitanteile der Planstellen für die Fachberatung einschließlich der Vermittlung und Qualifikation, wie der Aufwand der wirtschaftlichen Jugendhilfe.

Sachausgaben und Personalaufwand für die Kindertagespflege (2008)				
Kreis	Sachausgaben* €	<u>Kennzahl:</u> Sachausgaben je Kind €	Anzahl Planstellen insgesamt (ab 2009)	<u>Kennzahl:</u> Planstellen/ 10.000 Ew (ab 2009)
OH	93.212	212	0,675 (0,9)	0,03 (0,04)
PLÖ	93.855	453	1,06 (1,06)	0,08 (0,08)
RD	489.692	1.749	2,50 (3,5)	0,09 (0,13)
SL	88.300	2.453	0,55 (1,05)	0,03 (0,05)

* Anmerkung: Einnahmen sind eingerechnet worden.

In der Betrachtung der Sachausgaben sind 2 Umstände auffällig, an denen der Ausbaustand der Kindertagespflege abgelesen werden kann:

Der Kreis **Rendsburg-Eckernförde** hat die mit Abstand höchsten Ausgaben und den höchsten Personaleinsatz nachgewiesen. Dieser Kreis ist der erste gewesen, der die bisherige Praxis, lediglich Eltern mit geringem Einkommen einen Zuschuss für die Kindertagespflege zu gewähren, ersetzt hat durch das gesetzlich vorgesehene Verfahren. Die gesetzeskonforme verwaltungsseitige Bearbeitung beinhaltet insbesondere die Prüfung von Anträgen der Eltern, die Auszahlung der Geldleistung und die Überweisung von Sozialversicherungszuschüssen bzw. der Unfallversicherung an jede Tagespflegeperson. Dazu kommt die Heranziehung der Eltern zu einem Kostenbeitrag bzw. die einkommensabhängige Prüfung zur Übernahme des Kostenbeitrags. Zwangsläufig fällt der für diese Aufgaben erforderliche Personalaufwand im Vergleich zu der bisherigen Praxis der anderen Kreise umfangreicher aus.

In den Kennzahlen weist der Kreis **Ostholstein** die geringsten Sachausgaben je Kind (Spalte 3) aus, weil hier die Kindertagespflege seit vielen Jahren etabliert ist. Sie wird deshalb inzwischen sowohl von den zu fördernden Familien nachgefragt wie von denjenigen, die - nach den bisher geltenden Grundsätzen - keinen Zuschuss bekommen. Im Kreis **Plön** ist

der Anteil der zu fördernden Familien zurzeit noch etwas höher; im Kreis **Schleswig-Flensburg** sind praktisch nur geförderte Kinder in der Statistik enthalten. Daher fallen hier die Ausgaben je Kind rechnerisch höher aus.

6.3 **Konzeption zur Umsetzung des Kinderförderungsgesetzes**

Die Prüfung des LRH hat aufgezeigt, dass die Kreise Ostholstein und Plön im Laufe des Jahres 2009 mit den Arbeiten zur **Umsetzung des Kinderförderungsgesetzes** begonnen haben. Dabei ist geplant, die bisherige Praxis, die lediglich eine Förderung für Eltern mit geringem Einkommen vorgesehen hat, durch das gesetzlich vorgesehene Modell einer finanziellen Beteiligung des Kreises zu ersetzen. An die Tagespflegeperson soll ab Anfang 2010 eine laufende Geldleistung ausgezahlt werden, die insbesondere eine angemessene Kostenerstattung, aber auch einen Beitrag zur Anerkennung der Förderleistung beinhaltet (§ 23 Abs. 1, 2 SGB VIII). Daneben wird gegenüber den Eltern ein Kostenbeitrag festgesetzt oder - erforderlichenfalls - die Zumutbarkeit eines Kostenbeitrags geprüft. Der Kostenbeitrag soll sich an der Höhe der Beiträge für die Betreuung in Kindertagesstätten orientieren.

Nachfolgend werden die Konzeptionen der Kreise beschrieben.

6.3.1 **Kreis Ostholstein**

Der **Kreis Ostholstein** hat zur Neuregulierung der Kindertagespflege ein Konzept erarbeitet und die Richtlinien mit dem Kreis Plön abgestimmt. Ferner erfolgte im Hinblick auf eine eventuelle Kostenbeteiligung ein Gespräch mit dem Vorstand des Städte- und Gemeindetages. Zum Zeitpunkt des Abschlusses der örtlichen Erhebungen hat es jedoch noch keine Einigung über eine Kostenbeteiligung durch die Gemeinden gegeben. Das Konzept „Umsetzung des Kinderförderungsgesetzes“ ist vom Kreistag am 08.12.2009 beschlossen worden. Es sieht im Wesentlichen vor, die an die Tagespflegeperson zu gewährende Geldleistung ab 2010 auf 3,90 € je Betreuungsstunde und Kind festzulegen. Darin enthalten sind 0,78 € zur Erstattung angemessener Kosten für den Sachaufwand der Tagespflegeperson. Der Teilbetrag von 0,78 € wird jedoch nicht ausgezahlt, wenn die Betreuung in den Räumen der Personensorgeberechtigten/Eltern erfolgt. Die Städte und Gemeinden werden gebeten, sich mit 1,30 € je Betreuungsstunde an den Kosten für Kinder aus ihrem Gebiet zu beteiligen. Der von den Eltern zu erbringende Kostenbeitrag ist auf rd. 2 € je Betreuungsstunde festgesetzt worden; er wird separat eingezogen. Eine Verrechnung der Elternbeiträge mit der für die Tagespflegeperson bestimmten laufenden Geldleistung findet also nicht statt; die Geldleistung wird ungekürzt ausgezahlt. Der Kreis rechnet künftig mit 350 Fällen in der Tagespflege, die eine Netto-Belastung für den Kreis von rd. 1 Mio. € auslösen (zum Vergleich: die bisherigen Netto-Ausgaben für 50 Leistungsfälle - 1,71 € je

Betreuungsstunde - betragen 0,1 Mio. €). Daneben weist das Jugendamt auf einen zusätzlichen Personalbedarf zur Bearbeitung der Anträge hin.

6.3.2 **Kreis Plön**

Der **Kreis Plön** hat seine „Richtlinien zur Förderung von Kindern in Tagespflege“ grundlegend überarbeitet mit dem Ziel, eine Regelförderung zu installieren. Mit den Gemeinden ist vereinbart worden, dass diese 1/3 der Betreuungskosten übernehmen. Die Richtlinien sind am 03.12.2009 beschlossen worden. Die Richtlinien haben das Ziel, den Qualifizierungsstandard und das Qualitätsniveau der Kindertagespflegepersonen weiter zu verbessern, den Elternbeitrag in einer Höhe analog einer vergleichbaren Betreuung in einer Kindertagesstätte festzusetzen und durch eine enge Zusammenarbeit mit den Gemeinden und Städten keinen Personalmehraufwand für die Bearbeitung der Anträge entstehen zu lassen. Im Wesentlichen ist die laufende Geldleistung auf 3,90 € je Betreuungsstunde und Kind festgesetzt worden; darin sind 0,90 € für die Erstattung von Sachkosten enthalten. Die Gemeinden erstatten 1,30 € je Betreuungsstunde für jedes Kind aus ihrem Bereich; der Elternbeitrag ist auf 1,30 € je Betreuungsstunde festgelegt worden. Der Kreis rechnet ab 2010 mit 200.000 Betreuungsstunden; die voraussichtlichen Gesamtausgaben von 780 T€ teilen sich der Kreis, die Gemeinden und die Eltern. Der Kreis übernimmt zusätzlich die Aufwendungen für die Versicherungsanteile der Tagespflegepersonen sowie die Sozialstaffelanteile für Geringverdiener von zusammen rd. 60 T€, sodass von einem gesamten Kreisanteil von 320 T€ ausgegangen wird (bis 2009: rd. 94 T€). Die Förderanträge einschließlich eventuell notwendiger Sozialstaffelberechnungen werden von den Ämtern und Stadtverwaltungen bearbeitet; der Kreis zahlt die laufende Geldleistung ungeschmälert an die Tagespflegeperson aus und zieht separat die Anteile der Eltern und der Gemeinden ein. Dabei verzichtet er - wegen der Mithilfe der Gemeinde- und Amtsverwaltungen - auf eine personelle Aufstockung für die Antragsbearbeitung.

6.3.3 **Kreis Rendsburg-Eckernförde**

Der **Kreis Rendsburg-Eckernförde** ist der einzige örtliche Jugendhilfe-träger dieser Prüfung, der die Förderung der Tagespflege in den letzten Jahren bereits entsprechend den gesetzlichen Vorgaben durchführt hat. Die Tagespflegeperson erhält vom Kreis eine laufende Geldleistung von 3,50 € je Betreuungsstunde und Kind, die ungekürzt ausgezahlt wird. Darin enthalten ist ein pauschaler Betrag von 0,40 € für die Alterssicherung der Tagespflegeperson. Die Eltern werden entsprechend den „Richtlinien des Kreises Rendsburg-Eckernförde zur Förderung der Kindertagespflege“ zu einem gestaffelten einkommensabhängigen Kostenbeitrag herangezogen, der nach der Sozialstaffelregelung für den Besuch von Kindertagesstätten erfolgt. Das Rechnungsergebnis 2008 wies Brutto-Ausgaben für

den Sachaufwand von 730 T€ und Einnahmen aufgrund der Elternbeteiligungen von 240 T€ aus; dazu kommt ein Personalaufwand von 178 T€ für 1,5 Planstellen. Der Gesamtaufwand für den Kreis lag 2008 bei 660 T€. Der Personalaufwand wird ab 2009 steigen, da der Bereich der Antragsstellung um eine weitere Planstelle aufgestockt wurde.

6.3.4 **Kreis Schleswig-Flensburg**

Der **Kreis Schleswig-Flensburg** hat seine „Beratungs- und Handlungsgrundlagen zur Förderung von Kindern in Tagespflege“ von Ende 2006 überarbeitet; die Neufassung ist am 01.09.2009 in Kraft getreten. Der Kreis geht davon aus, dass die Erziehungsberechtigten generell die Tagespflegepersonen selbst suchen und nur ausnahmsweise die Vermittlung durch den Fachdienst Jugend und Familie in Anspruch nehmen. Als Stundensatz wird ein Betrag von 2,70 € anerkannt. Dieser Stundensatz wird nicht als laufende Geldleistung gewährt, sondern um den vom Fachdienst festgesetzten Eigenanteil gekürzt, sodass nur die Differenz zwischen den tatsächlichen Kosten und dem zumutbaren Eigenanteil zur Auszahlung gelangt. Der Kreis erwartet, dass der Eigenanteil von den Eltern direkt an die Tagespflegeperson entrichtet wird. Für 2008 hat der Kreis 88 T€ als Förderung ausgezahlt; ab 2009 ist eine Erhöhung auf 127 T€ jährlich veranschlagt worden. Zugleich ist der Personalbedarf für die Fachberatung, Vermittlung und Betreuung von 0,25 auf 0,75 Planstellen angestiegen.

Sofern nicht anders dargestellt, übernehmen die Kreise für die Tagespflegeperson entsprechend den gesetzlichen Vorgaben zusätzlich zur laufenden Geldleistung die Beiträge zur gesetzlichen **Unfallversicherung** und die Hälfte der nachgewiesenen Aufwendungen zu einer angemessenen **Alterssicherung, Krankenversicherung** und **Pflegeversicherung** (§ 23 Abs. 2 Nr. 3 u. 4 SGB VIII).

6.3.5 **Fazit**

Der LRH begrüßt die neuen Konzepte der Kreise. Diese Neuorientierung zeigt auf, dass die gesetzlichen Vorgaben zu einer leistungsgerechten Ausgestaltung der Vergütungsstruktur ebenso angekommen sind wie das Erfordernis, das Platzangebot auszubauen und die Qualifikation der Beteiligten zu verbessern. Beides ist notwendig, um die Kindertagespflege als ein gleichrangiges Angebot zur Kinderbetreuung in Einrichtungen vorzuhalten.

Rechtliche Bedenken bestehen gegen folgende Praxis:

- Der Kreis Rendsburg-Eckernförde zahlt mit der laufenden Geldleistung einen pauschalierten Beitrag für eine Alterssicherung von 0,40 € je Betreuungsstunde aus. Dies ist in haushaltswirtschaftlicher Sicht unangemessen und aus rechtlichen Gründen ein Verstoß gegen § 23 Abs. 2

Nr. 3 SGB VIII. Der Beitrag für die Alterssicherung ist von der Tagespflegeperson nachzuweisen und zusätzlich zum Betreuungsgeld anzuweisen.

- Der Kreis Schleswig-Flensburg kürzt die laufende Geldleistung um den festgesetzten Kostenbeitrag der Eltern und zahlt nur die Differenz an die Tagespflegeperson aus. Dies ist nach § 23 Abs. 1 und 2 SGB VIII nicht zulässig und sollte durch das rechtlich vorgesehene Verfahren ersetzt werden, also die ungeschmälerete Auszahlung der Geldleistung an die Tagespflegeperson und - in einem zweiten Schritt - die Prüfung, ob und in welcher Höhe die Eltern zu einem Kostenbeitrag herangezogen werden können.
- Die Konzeption des Kreises Ostholstein ist rechtlich einwandfrei und haushaltswirtschaftlich ohne Bedenken.

6.4 **Gute Beispiele in den Kreisen Ostholstein und Plön**

Im Zuge der Prüfung ist dem LRH die Organisation der praktischen Durchführung der Kindertagespflege in den Kreisen Ostholstein und Plön besonders positiv aufgefallen. Die praktische Arbeit hat nach Ansicht des LRH Vorteile und könnte auch für andere Kreise von Interesse sein.

6.4.1 **Integrierte Tagespflege in Ostholstein**

Im Kreis Ostholstein ist die Kindertagespflege schon seit vielen Jahren ein Baustein in den Kinderbetreuungsangeboten. Die Durchführung dieser Aufgabe gestaltet der Kreis in einem interessanten Mix aus privater und institutioneller Tagespflege. Neben der Betreuung durch private Tagespflegepersonen hat der Kreis seit 1996 einige Tagesbetreuungsgruppen mit jeweils 5 Kindern unter 3 Jahren in Kindertagesstätten eingerichtet. Diese integrierte Kindertagespflege ist in dem Modellprojekt „Tagespflege in Anbindung an Kindertageseinrichtungen“ organisiert worden. Insgesamt wurden zum Erhebungszeitpunkt 62 Kinder (dies entspricht 14 % der insgesamt 440 Tagespflegekinder) in 12 Gruppen betreut.

Die Unterbringung in der Kindertagesstätte ist ähnlich den Kindergarten- gruppen, jedoch von diesen im Innenbereich und auf dem Kinderspielplatz räumlich getrennt. Die vom Kreis geschilderten Vorteile sind vom LRH nachvollzogen worden; sie stellen sich in folgenden Besonderheiten dar:

- Nutzung nicht ausgelasteter Räume in Kindertagesstätten;
- Zuverlässigkeit durch Vertretungsmöglichkeit der Tagespflegeperson bei Ausfall durch Personal des KiTa-Trägers;
- Qualifikation/Fortbildung der Tagespflegeperson durch den KiTa-Träger;
- Einbeziehung der Tagespflegepersonen in die Sozialversicherung;
- Beteiligung durch Bund, Land und Kreis an den Betriebskosten;
- Vermeidung neuer Kindergartengruppen bei Spitzenbedarf;

- gute Nutzung der Einrichtung durch Vergabe der Plätze im Splitting-Verfahren (= mehrfache Besetzung eines Platzes nacheinander) und
- gute Auslastung der Tagespflegeperson mit 4 bis 5 Kindern.

Die regelmäßig gute Nachfrage nach diesem Betreuungsprodukt im Kreis Ostholstein resultiert aus den Ansprüchen der Eltern nach altersgerechter Betreuung in kleiner Gruppe. Aus Sicht des LRH kann die „integrierte Kindertagespflege“ durchaus dort interessant sein, wo die Eltern eine Kindertagesbetreuung weder im privaten Haushalt noch in der altersgemischten Kindergartengruppe wünschen. Außerdem können die Kommunen mit diesem Angebot auf die demographische Entwicklung reagieren, weil bereits im Kleinkindalter ein Vor-Ort-Betreuungsangebot gemacht werden kann und damit die Wahrscheinlichkeit steigt, dass das Kind später den örtlichen Kindergarten und die örtliche Schule besucht. Am Beispiel Ostholstein wird deutlich, dass die Personalausgaben überschaubar bleiben:

Institutionelle Kindertagespflege im Kreis Ostholstein Ausgaben für das pädagogische Personal - RE 2008			
Ø Personalausgaben monatlich €	Ø Anzahl Betreuungsstunden im Monat	Personalausgaben je Betreuungsstunde und Kind €	Zuschüsse vom Bund, Land, Kreis OH %
20.159	7.313	2,76	25 17 6,4

Die Betreuungsstunde je Kind kostete damit 2,76 €. Die Finanzierung der Personalausgaben erfolgt zu knapp 50 % durch öffentliche Zuschüsse außerhalb der Gemeinden. Der Anteil des Kreises liegt bei 0,47 €. Zu diesen Ausgaben kommen die vom Kita-Träger und der Gemeinde zu tragenden Sachausgaben für die Liegenschaft (insbesondere Gebäude, Energie, Abgaben) dazu; sie können vom Kreis nicht beziffert werden.

Die finanziellen Auswirkungen der institutionellen Kindertagespflege sind im Vergleich zur Tagespflege im Privathaushalt für den Kreis nicht teurer. Diese Durchführung der Kindertagespflege wird die Tagespflege im privaten Haushalt nicht ersetzen, stellt aber eine interessante Alternative und pragmatische Ergänzung für eine flexible Aufgabenwahrnehmung der Kinderbetreuung dar. Mit Blick auf die Jahre ab 2013, also mit dem Inkrafttreten eines Rechtsanspruchs für alle Kinder zwischen dem 1. und 3. Lebensjahr, wird diese Alternative als Baustein in der Kindertagespflege dazu beitragen, dass die Versorgungsquote weiter verbessert wird.

6.4.2 Einbeziehung der Gemeinden und Städte im Kreis Plön

Der Kreis Plön hat sich in der Kindertagespflege 2009 neu aufgestellt und dabei die Gemeinden und Städte einbezogen. Dem Kreis ist es gelungen deutlich zu machen, dass die Aufgabe ebenso wie die Betreuung in Kin-

dertagesstätten aufgrund der Ortsnähe nur in enger Kooperation und kommunaler Partnerschaft mit den Gemeinden und Städten gelöst werden kann. Der Kreis hat in verschiedenen Regionalkonferenzen und der Bürgermeisterdienstversammlung erfolgreich dafür geworben, dass die Gemeinden und Städte sich an den Ausgaben beteiligen und die hauptamtlichen Verwaltungen auf gemeindlicher Ebene die Vorarbeiten für die Antragstellung vornehmen, insbesondere den Bedarf prüfen und bestätigen sowie die persönlichen Nachweise einziehen und auf Vollständigkeit prüfen.

Insgesamt sind den Gemeinden die Vorteile deutlich geworden, die eine Mitarbeit in der Kinderbetreuung in ihrem Zuständigkeitsbereich herbeiführen kann. So kann das Zusammenspiel von Kindertagesbetreuung und der Auslastung von Kindertagesstätten in der Frage nach der Abarbeitung eines vorübergehenden Spitzenbedarfs ggf. die Neueinrichtung von Gruppen und Investitionserfordernisse vermeidbar machen. Auch der Kreis hat durch das gemeinsame Engagement mit Gemeinden einen Nutzen. Aufgrund der Arbeitsteilung mit den Gemeinden, die für den einzelnen Antrag eine nur kurze abschließende Bearbeitung durch den Kreis bedingt, hat der Kreis auf personellen Mehraufwand verzichtet.

Aus Sicht des LRH wird ferner die hälftige Aufteilung der Kosten des öffentlichen Anteils der Kindertagesbetreuung zwischen Kreis und Gemeinden/Städten begrüßt. Kreis und Wohnortgemeinde übernehmen jeweils 1,30 € je Betreuungsstunde und Kind.

Der Kreis Plön und seine Gemeinden/Städte haben mit ihrer Vereinbarung zur Aufteilung der praktischen Arbeit und der Finanzierung einen positiven Beitrag geliefert, der im Hinblick auf die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung in der Kreisverwaltung erhebliche Mehrarbeiten erspart und sie zugleich von Mehrkosten entlastet.

Diese neue Form der gemeinsamen Finanzierung wird vom LRH begrüßt. Die Ausgaben für den Kreis bleiben überschaubar, zugleich steigt die Bereitschaft auf der Kreis- und Gemeindeebene, die Aufgabe nicht zu vernachlässigen. Die finanzielle Beteiligung der Gemeinden entspricht der gemeinsamen Verantwortung für die Kinderbetreuung. Durch eine gut ausgebaute Tagespflegestruktur können der Bau/Ausbau von Kindertagesstätten mit Blick auf die demographische Entwicklung kritischer auf die Notwendigkeit überprüft und mögliche Fehlinvestitionen verhindert werden.

6.5 Vorschläge für die Bearbeitung der Kindertagespflege in Ostholstein

Im Zuge der Prüfung hat sich gezeigt, dass die Kreise für die praktische Bearbeitung unterschiedliche Verfahrensweisen entwickelt haben, die auch für die jeweils anderen Kreise interessant sein könnten. Ferner hat die Durchsicht der Leistungsakten zu einigen Anmerkungen geführt, die zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsarbeit nachfolgend aufgeführt werden:

- In Einzelfällen fehlte in den Leistungsakten eine **Bedarfsberechnung**, weil diese nach der automatisierten Berechnung nicht ausgedruckt wurde. Es ist erforderlich, in jedem Einzelfall ein Exemplar der Bedarfsberechnung auszudrucken und zur Akte zu nehmen, weil erst damit die Leistung bzw. ihre Ablehnung rechtlich einwandfrei begründet und nachgewiesen werden kann. Da die in den Programmen hinterlegten Werte sich regelmäßig ändern, kann eine Berechnung mitunter schon nach einem Jahr nicht mehr nachvollzogen werden.
- Immer wieder wird auf eine Bedarfsberechnung verzichtet, wenn die Antragsteller hilfebedürftig sind, weil sie entweder keine Arbeit haben oder das Arbeitseinkommen nicht ausreicht und ein Leistungsbescheid nach SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende bzw. Arbeitslosengeld II) vorgelegt wird. Der **Verzicht auf eine Bedarfsberechnung** ist in diesen Fällen zwar nachvollziehbar, aber dennoch fehlerhaft. Aufgrund der Regelungen des SGB II (z. B. Freibeträge auf Erwerbseinkommen, Zuschläge) kann das tatsächlich zur Verfügung stehende Einkommen höher sein als die Leistungen nach SGB XII. Nach § 90 SGB VIII und §§ 30, 25 KiTaG ist die Einkommensberechnung für Leistungen der Kindertagespflege jedoch nach SGB XII vorzunehmen. Dies bedeutet im Ergebnis, dass bei falscher Einkommensberechnung unter Umständen Betreuungsleistungen von teilweise erheblichem Umfang ohne oder mit geringer Kostenbeteiligung gewährt werden, die bei korrekter Berechnung unter Umständen hohe Eigenbeteiligungen auslösen würden. Für eine rechtmäßige Bearbeitung ist daher bei allen Leistungen der Kindertagespflege eine eigene Bedarfsberechnung nach den einschlägigen Rechtsgrundlagen unverzichtbar. Die Bearbeitungsrichtlinien für die Sachbearbeiter sollten entsprechend ergänzt werden.
- Gelegentlich fehlen Bescheinigungen/Kopien der Gehaltsabrechnungen, Bewilligungsbescheide, Versicherungsbeiträge, Mietverträge u. Ä. Damit ist der **Nachweis einer korrekten Berechnung von Leistungen** nicht möglich. Die Vollständigkeit der Unterlagen stellt keinen Selbstzweck dar, sondern schützt die Sachbearbeiter gegen den Vorwurf einer fehlerhaften Entscheidung und Bewilligung.
- In der Bedarfsberechnung darf das **Einkommen nicht um die Mehrausgaben der Eltern bereinigt** werden, die bei Tagesmüttern mit höherem Honorar entstehen. Die Kreise haben nach ihren neuen Konzepten je eine Obergrenze für die laufende Geldleistung festgelegt, die 2,70 €, 3,50 € oder 3,90 € je Betreuungsstunde und Kind beträgt. Es kommt gelegentlich - in allen Kreisen - vor, dass die Betreuungsstunde teurer ist und die örtlichen Jugendhilfeträger dies gestatten. Dabei entstehen Mehrausgaben, die von den Eltern getragen werden. Diese Mehrausgaben können je Kind bei einer 25-stündigen Betreuung/Woche bis zu 250 € im Monat betragen. Wenn in der Bedarfsberechnung das Einkommen um diesen Betrag reduziert würde, hätte dies die Folge, dass - entgegen den jeweils geltenden Richtlinien - faktisch die

Mehrausgaben vom Jugendhilfeträger übernommen wären. Dies wäre ein Verstoß gegen das jeweilige Kreisrecht.

- Wenn die Jugendämter private Zuzahlungen der Eltern gestatten, weil bei der jeweiligen Tagespflegeperson der Stundensatz höher ausfällt als der nach den Kreisrichtlinien festgelegte Höchstbetrag, kann dadurch jedoch die **Einkommengrenze für Kranken-, Pflege- oder Rentenversicherung** überschritten werden. In diesem Fall stehen die Beiträge im Zusammenhang mit der Tätigkeit aus der Kindertagespflege und sind als angemessene Beitragszahlungen hälftig zu erstatten.²¹
- In den Grenzbereichen der Kreise zueinander bzw. zu den kreisfreien Städten wohnen auch Tagespflegepersonen, die Kinder aus dem eigenen Kreis und dem Nachbarkreis bzw. der benachbarten Stadt betreuen. Hier ist die Möglichkeit einer **Doppelförderung** der Sozialversicherungsbeiträge einschließlich der Unfallversicherungsbeiträge gegeben. Dies wäre rechtswidrig und ist daher nicht zulässig. Um aus verwaltungswirtschaftlichen Gründen eine Abstimmung in jedem Einzelfall zwischen den Verwaltungen verzichtbar zu machen, wird vorgeschlagen, dass jeder Kreis/jede kreisfreie Stadt die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge für die Renten-, Kranken-, Pflege- und Unfallversicherung in voller Höhe für die in ihrem Zuständigkeitsbereich wohnenden und von ihm/ihr geförderten Tagespflegepersonen übernimmt, auch wenn diese zusätzlich Kinder aus dem Nachbarkreis bzw. der Nachbarstadt betreut. Nur in dem seltenen Ausnahmefall, wonach eine Tagespflegeperson ausschließlich Kinder aus dem Nachbarkreis betreut, käme eine Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge durch den Nachbarkreis in Betracht.
- Im Zuge der örtlichen Erhebungen beim Kreis Rendsburg-Eckernförde ist die **Aktenanlage** in der Sachbearbeitung der wirtschaftlichen Jugendhilfe als besonders positiv aufgefallen. In jeder Leistungsakte befinden sich 2 Teile:
 - im ersten Teil ist die Erlaubnis zur Kindertagespflege für die Tagespflegeperson (§ 43 SGB VIII) mit allen Verlängerungen, Nebenbestimmungen und persönlichen Angaben abgelegt;
 - im zweiten Teil sind jahrgangsweise die Leistungsunterlagen für jedes dort betreute Kind bearbeitet und abgeheftet.

Der Vorteil dieser auf die Tagespflegeperson bezogenen Aktenführung liegt in der Möglichkeit des schnellen Überblicks und der Kontrolle der Gesamtzahl der betreuten Kinder sowie der einheitlichen und zügigen Zahlbarmachung der laufenden Geldleistung, auch im Hinblick auf die Erstattungen von Sozialversicherungsbeiträgen. Die Sachbearbeitung wird mit dieser Aktenführung spürbar erleichtert. Den anderen Kreisen wird empfohlen, ihre Vorgänge entsprechend zu führen.

²¹ Vgl. Abschnitt 5, Absatz 5 der „Fakten und Empfehlungen zu den Neuregelungen in der Kindertagespflege“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frau und Jugend i. d. F. vom 8. April 2010.

7. Einführung der Doppik

7.1 Allgemeines

Mit Einführung der Doppik werden die Haushalte von einer zahlungsorientierten auf eine ressourcenorientierte Rechnungslegung umgestellt. Die Umstellung auf ein für die Kommunen neues, durch kaufmännische Aspekte geprägtes und den Bedürfnissen der öffentlichen Haushaltswirtschaft angepasstes Rechnungswesen stellt für alle Beteiligten eine große Herausforderung dar.

Die Kreise Ostholstein, Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg haben 2009 und der Kreis Plön 2010 ihre Buchführung von der Kameralistik auf die Doppik umgestellt. Die Einführung der Doppik stellt im Hinblick auf den zu bewältigenden Umstellungsaufwand und die sich daraus ergebenden Fragestellungen ein anspruchsvolles Projekt dar. Dieses Projekt wurde bzw. wird von den Kreisen unterschiedlich umgesetzt.

7.2 Projektorganisation

Alle Kreise sahen die Umstellung als mehrjähriges Gesamtprojekt an. Die Kreise **Ostholstein** und **Rendsburg-Eckernförde** hatten eine Projektorganisation gewählt, die auf der Bildung mehrerer Teilprojekte basierte. In den Teilprojektgruppen wurden einzelne Sachthemen (z. B. Vermögenserfassung, Bewertungsfragen, Fortbildung, Softwarefragen, Organisation des Rechnungswesens etc.) analysiert und beraten. Die Teilprojektgruppen wurden mit Mitarbeitern verschiedener Fachdienste der Kreisverwaltungen besetzt. Hierdurch konnten zum einen vorhandenes Spezialwissen verwertet und zum anderen die Mitarbeiter der Teilprojektgruppen als Multiplikatoren für die übrigen Beschäftigten „genutzt“ werden.

Die Arbeiten und Ergebnisse der Teilprojektgruppen wurden durch ein/e Projektteam/-gruppe koordiniert. Der Projektgruppe oblag die inhaltliche und organisatorische Planung des Gesamtprojektes (Projektmanagement). Sie hatte u. a. dafür Sorge zu tragen, dass ein reibungsloser Projektverlauf gewährleistet wurde, und war gleichzeitig Bindeglied zur Projektleitungsgruppe. Die Leitungsgruppe war als oberstes Gremium für grundlegende Entscheidungen und die Festlegung von Rahmenbedingungen zuständig. Der Leitungsgruppe gehörten neben dem jeweiligen Landrat u. a. auch die Fachbereichsleitungen an.

Der Kreis **Plön** hatte auf die Bildung von Teilprojektgruppen verzichtet und stattdessen eine „Arbeitsgruppe Doppik“ installiert. Die AG Doppik steuerte das gesamte Projekt und sollte die notwendigen Arbeitsaufträge verteilen und koordinieren. Die Arbeitsgruppe setzte sich überwiegend aus Mitarbeitern der Finanzabteilung und des Rechnungsprüfungsamtes zusammen. Über den Projektverlauf sollte die AG Doppik der Verwaltungsspitze regelmäßig berichten.

Grundgedanke bei der Projektverfügung 2005 des Kreises **Schleswig-Flensburg** war wie bei den Kreisen Ostholstein und Rendsburg-Eckernförde der 3-gliedrige Projektaufbau: Lenkungsgruppe - Projektleitung - Teilprojektgruppen. Da die Teilprojektgruppen nie ins Leben gerufen wurden, sah die Projektverfügung 2008 die Teilprojektgruppen nicht mehr vor. Insofern bestand beim Kreis Schleswig-Flensburg neben der obersten Lenkungsgruppe noch eine Projektleitung (-gruppe), die sich ausschließlich aus Mitarbeitern des Fachdienstes Finanzen zusammensetzte.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen wurde von den Projektverantwortlichen ausgeführt, dass die zeitliche Inanspruchnahme für die Projektarbeit teilweise als hoch empfunden wurde. Die Umstellung auf die Doppik erfolgte überwiegend neben der täglichen Arbeit. Lediglich der Kreis **Rendsburg-Eckernförde** hatte für die Dauer von 2,5 Jahren 2 Mitarbeiterinnen für die Projektleitung freigestellt. Darüber hinaus hatte der Kreis **Rendsburg-Eckernförde** eine externe Beratungsfirma mit der Projektbegleitung beauftragt.

Durch die hohe zeitliche Inanspruchnahme und teilweise aufgrund fehlender Unterstützung durch die Verwaltungsleitung kam es gelegentlich zu Unmut bei den Projektmitarbeitern. Diese waren im Rahmen der Doppikeinführung auch auf die Zuarbeit der Fachämter angewiesen. Insbesondere beim Kreis **Plön** zeigte sich, dass einzelne Fachämter den Aufträgen der AG Doppik (z. B. Vermögenserschaffung und Bewertung) teilweise keine Verbindlichkeit beimaßen. Hierdurch kam es zu vermeidbaren Verzögerungen. Bei einem Projekt dieser Größenordnung ist es unbedingt erforderlich, dass die Verwaltungsspitze die Projektentwicklung kontinuierlich begleitet und die Projektverantwortlichen unterstützt.

Dies ist bei den Kreisen **Ostholstein** und **Rendsburg-Eckernförde** sehr gut erfolgt. Während der Umstellungsphase fanden regelmäßige Sitzungen der Lenkungsgruppen statt, an denen auch die jeweiligen Landräte teilgenommen haben. So waren die Verwaltungsspitzen permanent über den Projektverlauf unterrichtet und durch zu treffende grundlegende Entscheidungen eingebunden.

Dagegen fanden beim Kreis **Schleswig-Flensburg** in über 4 Jahren Umstellungsarbeit lediglich 2 Sitzungen der Lenkungsgruppe statt. Beim Kreis **Plön** fehlte eine verbindliche Steuerungsstruktur zwischen Arbeitsgruppe und Verwaltungsspitze. Die Weitergabe von Informationen erfolgte über Protokolle oder im Bedarfsfall durch Aktenvermerke und Gespräche.

7.2.1 **Projektkommunikation**

Neben einer effizienten Projektorganisation ist auch das Umstellungsprojekt als solches sowie dessen Fortschritt auch mit den übrigen Beschäftigten zu kommunizieren. Eine unterlassene „Mitnahme“ der übrigen Mitarbeiter kann zu Unmut und fehlendem Verständnis für notwendige Arbeiten

(beispielsweise Inventarisierung) oder Veränderungen im Buchungsablauf führen. Nur mit Hilfe umfassender Informationen und der Vermittlung von Sicherheit im Umgang mit dem „Neuen“ kann der Gefahr der Behinderung des Umstellungsprojektes begegnet werden.

Dieses Erfordernis haben die Kreise **Rendsburg-Eckernförde** und **Ostholstein** durch regelmäßige Mitarbeiterinformationen insbesondere in der Anfangsphase beachtet. Hier wurde im Rahmen der örtlichen Erhebungen der Eindruck gewonnen, dass eine ausreichende Projektkommunikation erfolgt ist. Bei den Kreisen **Plön** und **Schleswig-Flensburg** erfolgten gelegentliche Informationsschreiben, die im Nachhinein auch seitens der Projektleitungen als unzureichende Mitarbeiterinformationen gewertet wurden. Obwohl die AG Doppik des Kreises **Plön** im Mai 2007 nach 2,5-jähriger Projektarbeit festgestellt hatte, dass eine „... *offensivere Informationsverbreitung erfolgen...*“ muss, wurden außer einem anschließenden Informationsschreiben an die Fachbereichs- und Amtsleiter keine regelmäßigen Informationen an die gesamten Beschäftigten weitergegeben.

Da in der Doppik sämtliche Ereignisse, die Auswirkungen auf die Vermögens- und Ertragslage haben, als buchungspflichtige Geschäftsvorfälle zu berücksichtigen sind, ist ein grundlegendes Doppik-Verständnis bei allen Mitarbeitern erforderlich.

Hierfür ist nach Auffassung des LRH eine entsprechende Schulungskonzeption sinnvoll, um die Mitarbeiter frühzeitig und zielgerichtet auf den „neuen Weg“ mitzunehmen. Die Qualifikation des für die Einführung und Umsetzung des neuen Rechnungswesens verantwortlichen Personals sowie die Grundlagenvermittlung für die übrigen Mitarbeiter sind entscheidend für das Gelingen. Die Kreise **Ostholstein** und **Rendsburg-Eckernförde** hatten dieses Erfordernis erkannt und eine Schulungskonzeption erstellt. Der Kreis **Rendsburg-Eckernförde** hatte darüber hinaus im Rahmen einer Ausschreibung eine externe Beratungsfirma mit der Durchführung der Schulungen betraut. Die Kreise **Plön** und **Schleswig-Flensburg** hatten keine konzeptionellen Grundlagenvermittlungen vorgenommen. Insofern sollten diese Kreise nunmehr den Schulungsbedarf ermitteln und die notwendigen Maßnahmen durchführen.

7.2.2 **Projektdokumentation**

Der Kreis **Schleswig-Flensburg** hat mitgeteilt: „Protokolle über die Sitzungen des Projektteams wurden in den ersten Jahren nicht gefertigt. Da das Projektteam identisch mit dem Fachdienst 2-200 (Finanzen) war, wurden in spontanen Dienstbesprechungen auch Themen des Doppik-Projekts besprochen.“

Die anderen Kreise konnten umfangreiche Dokumentationen, Protokolle, Vorlagen, etc. der einzelnen Gruppensitzungen vorlegen. Hierdurch war es

möglich, den Fortschritt bzw. die Ergebnisse chronologisch nachzuvollziehen.

Aus Sicht des LRH gehören zu einer effektiven Projektumsetzung auch verbindliche Regelungen zur Dokumentation des Projektes. Eine umfassende Projektdokumentation führt beispielsweise dazu, dass bei Personalwechsel die Einarbeitung des Nachfolgers zügig erfolgen kann, da Sachstände aus der Aktenlage ermittelt werden können. Dies ist beim Kreis Schleswig-Flensburg nicht möglich.

Der Kreis **Schleswig-Flensburg** hat zwischenzeitlich erkannt, dass eine Projektdokumentation sinnvoll und hilfreich ist. Seit Juni 2009 werden nunmehr die Sitzungen protokolliert.

7.3 **Vermögenserfassung und Bewertung**

Der Umstieg auf das neue Rechnungswesen ist auch mit einer Aufnahme aller Vermögensgegenstände und Schulden zum Stichtag der Eröffnungsbilanz verbunden. Die Daten dienen der Erstellung des Inventars (dem Verzeichnis der Vermögensgegenstände und der Schulden) sowie der Eröffnungsbilanz.

Lediglich der Kreis **Rendsburg-Eckernförde** konnte während der örtlichen Erhebungen einen Entwurf der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2009 vorlegen. Eine Prüfung des Entwurfs der Eröffnungsbilanz des Kreises Rendsburg-Eckernförde war nicht Gegenstand der Prüfung. Dennoch sind dem LRH aufgrund der Erläuterungen der Verwaltung zu den Aktiv- und Passivpositionen erste Hinweise auf mögliche fehlerhafte Grundlagenermittlungen aufgefallen. Diese wurden mit dem Fachdienst erörtert und eine Prüfung bzw. Überarbeitung zugesagt.

Alle anderen Kreise waren noch mit der Erfassung und Bewertung des Inventars beschäftigt. Einzelne abgeschlossene Bilanzpositionen konnten dem LRH nicht vorgelegt werden. Die vom LRH herausgegebene Handreichung über die wesentlichen Ergebnisse der Querschnittsprüfung „Eröffnungsbilanzen kommunaler Körperschaften“ (siehe: www.landesrechnungshof-sh.de) wurde in diesem Zusammenhang als sehr hilfreich angesehen.

Obwohl die Kreise schon seit mehreren Jahren mit dem Umstellungsprozess beschäftigt und die rechtlichen Rahmenbedingungen bezüglich Vermögenserfassung und –bewertung mit der GemHVO-Doppik seit 2007 gegeben sind, war der LRH über den unterschiedlichen Fortschritt bzw. Sachstand erstaunt. Insbesondere seitens der Kreise **Plön** und **Schleswig-Flensburg** wurden noch diverse fehlende Grundlagenermittlungen und sich daraus ergebende fehlende Bewertungen mitgeteilt. Einheitlich wurde von den Projektverantwortlichen ausgeführt, dass der Zeitaufwand

für die erstmalige Erfassung und Bewertung des gesamten Vermögens sowie der Schulden unterschätzt wurde.

Seitens des Kreises **Schleswig-Flensburg** wurde signalisiert, dass derzeit noch nicht abgesehen werden kann, wann ein erster Entwurf der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2009 vorliegt. Die nach den Erläuterungen des Innenministeriums zu § 44 GemHVO-Doppik vorgesehene Vorlage der Eröffnungsbilanz spätestens mit dem ersten Jahresabschluss würde nicht eingehalten werden können (§ 95 m GO sieht die Aufstellung des Jahresabschlusses innerhalb von 3 Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres vor). Zurzeit werden Konzepte erarbeitet, um eine vollständige Erfassung der Vermögensgegenstände überhaupt annähernd sicherzustellen. Erschwerend kommt beim Kreis **Schleswig-Flensburg** hinzu, dass die Projektleitung für die Einführung der Doppik zwischenzeitlich nicht mehr bei der Leitung des Fachdienstes Finanzen, sondern bei der Zentralen Steuerungsunterstützung angesiedelt ist. Diese hat aber kein eigenes Personal, sondern muss auf das Personal des Fachdienstes Finanzen zurückgreifen. Durch fehlende Weisungsbefugnisse und klare Kompetenzabgrenzungen wird eine effektive Projektsteuerung bislang erschwert.

Die fehlende Vermögenserfassung und Bewertung beim Kreis **Schleswig-Flensburg** führt auch zu einer unvollständigen Grundlage für die Haushalts- bzw. Nachtragsplanung.

7.4 **Finanzbuchhaltung**

Gemäß § 57 KrO und § 95 k GO i. V. m. §§ 32 ff. GemHVO-Doppik hat die Finanzbuchhaltung die Buchführung, den Zahlungsverkehr und die weiteren Kassengeschäfte der Kreise zu erledigen. Für die weiteren Kassengeschäfte kommt u. a. auch die Übertragung der Anlagenbuchhaltung in Betracht. In der Finanzbuchhaltung werden insoweit sämtliche Geschäftsvorfälle systematisch und lückenlos dokumentiert. Die Finanzbuchhaltung bildet die Grundlagen für den Ausweis der kommunalen Vermögens- und Ertragslage ab.

7.4.1 **Anlagenbuchführung**

Die Anlagenbuchführung bei den Kreisen **Ostholstein, Plön und Rendsburg-Eckernförde** ist zentral organisiert. Lediglich der Kreis **Schleswig-Flensburg** hat seine Anlagenbuchhaltung in der Form geordnet, dass 3 Fachdienste eigenständig und die restlichen Bereiche zentral gebucht werden. Bereits im Rahmen der örtlichen Erhebungen wurde dem LRH aber mitgeteilt, dass mittelfristig eine Zentralisierung der Anlagenbuchhaltung angestrebt wird.

Die für die Eröffnungsbilanz ermittelten Vermögensgegenstände und Bewertungen wurden von der Anlagenbuchhaltung in das jeweils vorhandene EDV-System übernommen. Eine vorherige Prüfung der gemeldeten Daten

auf Plausibilität oder Vollständigkeit ist überwiegend nicht erfolgt. Lediglich der Kreis Rendsburg-Eckernförde hatte zumindest stichprobenhaft Plausibilitätsprüfungen durch Vergleiche mit den Jahresrechnungsergebnissen vorgenommen.

Eine vorherige, zumindest stichprobenhafte Prüfung der zumeist aus den einzelnen Fachdiensten gemeldeten Vermögensgegenstände und Bewertungen kann bei fehlerhaften Angaben (z. B. DM-Werte nicht umgerechnet) frühzeitig erkannt werden. Hierdurch können nachträgliche Korrekturarbeiten vermieden werden. Daher empfiehlt der LRH entsprechende Kontrollschritte einzuführen.

Darüber hinaus fehlten bei den Kreisen verbindliche Regelungen für die laufende Datenpflege der Anlagenbuchhaltung.

Mit Einführung der Doppik sind zukünftig sämtliche Ereignisse, die einen buchungspflichtigen Geschäftsvorfall auslösen, zu erfassen und gegebenenfalls in der Anlagenbuchführung zu berücksichtigen. Hierunter fallen nicht nur Vermögenszuwächse, sondern auch Vermögensabgänge und Wertveränderungen.

Eine vollständige Anlagenbuchhaltung ist die Basis für den Nachweis des kommunalen Vermögens. Daher sollte durch verbindliche Regelungen sichergestellt werden, dass sämtliche buchungspflichtigen Sachverhalte frühzeitig erfasst werden und somit ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Finanzlage aufgezeigt wird.

7.4.2 Verbuchung laufender Geschäftsvorfälle

Die Verbuchung der laufenden Geschäftsvorfälle war in den Kreisen weitestgehend identisch organisiert. Die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit sowie die Vorerfassung im EDV-System als „Buchungsvorschlag“ erfolgten dezentral durch die jeweiligen „Geschäftsbuchhalter“ in den Fachämtern. Nach Unterzeichnung der Anordnung („Buchungsvorschlag“) durch einen Anordnungsberechtigten wurden diese an die zentral organisierten Finanzbuchhaltungen übergeben und von dort übernommen bzw. freigegeben. Erst durch die Übernahme erfolgte eine Berücksichtigung im Hauptbuch und somit in der Buchführung gemäß § 33 GemHVO-Doppik.

Die Buchführung gehört nach den Vorschriften der GemHVO-Doppik zu den Aufgaben der Finanzbuchhaltung. Gemäß § 57 KrO i. V. m. § 95 k Abs. 2 GO sind ein Verantwortlicher für die Finanzbuchhaltung und eine Stellvertretung zu bestellen. Der Verantwortliche der Finanzbuchhaltung hat somit Sorge dafür zu tragen, dass die Buchführung unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung erfolgt. Hieraus ergibt sich auch die Notwendigkeit, die aus den dezentralen Fachämtern stammenden „Buchungsvorschläge“ vor Übernahme in das Hauptbuch dahin gehend zu prüfen, ob sie im Einklang mit den Grundsätzen ordnungsmäßiger

Buchführung stehen. Verbindliche Regelungen, wie und in welchem Umfang (z. B. Stichproben) diese Prüfungen zu erfolgen haben, waren bei den Kreisen nicht vorhanden. Ferner fehlte überwiegend die formale Bestellung eines Verantwortlichen für die Finanzbuchhaltung.

Der LRH empfiehlt, zur Sicherung der Ordnungsmäßigkeit und Verlässlichkeit der Buchführung verbindliche Prüfungsroutinen für die aus den dezentralen Fachämtern stammenden „Buchungsvorschläge“ zu installieren. Hierbei könnten auch regelmäßige Stichprobenprüfungen zweckmäßig sein. Ferner hat die Bestellung eines Verantwortlichen für die Finanzbuchhaltung formal zu erfolgen.

Die Organisation der „Geschäftsbuchhalter“ war bei den Kreisen häufig Gegenstand intensiver Diskussionen im Umstellungsprozess. Die Vor- und Nachteile einer zentralen oder dezentralen Organisation wurden umfassend thematisiert. Die Projektverantwortlichen der bereits im Echtbetrieb befindlichen Kreise hatten sich überwiegend für eine zentrale Geschäftsbuchhaltung ausgesprochen. Hiervon wurde aufgrund notwendiger personeller und organisatorischer Veränderungen zunächst aber abgesehen. In der bisherigen Kameralistik wurde überwiegend dezentral in den Fachämtern angeordnet. Hierfür waren bei einer Vielzahl von Beschäftigten entsprechende Stellenanteile vorgesehen. Mit Einführung einer zentralen doppischen Geschäftsbuchhaltung müssten diese einzelnen Stellenanteile gebündelt werden. Hierdurch würden umfangreiche organisatorische Veränderungen notwendig.

Der LRH empfiehlt, die Organisation der Geschäftsbuchführung nach der Einführungszeit unter dem Blickwinkel der Buchungsqualität zu betrachten. Die veränderte Buchungskomplexität in der Doppik und die sich daraus ergebenden veränderten Ansprüche an das Buchungspersonal könnten zu dem Ergebnis führen, dass organisatorische Veränderungen erforderlich werden. Hierbei ist darauf zu achten, dass auch bei einer dezentralen Organisation eine hinreichende Anzahl von Buchungsfällen pro Buchungskraft erreicht wird, um die notwendige Qualität zu gewährleisten.

Exkurs - Nachtragshaushaltsplan

Im laufenden Haushaltsjahr auftretende erhebliche Veränderungen der Erträge und Aufwendungen und der Einzahlungen und Auszahlungen sind im Rahmen eines Nachtragshaushaltsplans zu berücksichtigen. Beim **Kreis Ostholstein** zeigte sich, dass beim Produkt „Teilstationäre und vollstationäre Hilfen in Pflegeeinrichtungen“ der Ursprungshaushalt ein Überschuss von 21,7 Mio. € aufwies. In anderen Produkten ergaben sich hingegen Salden mit deutlich überzeichneten Fehlbeträgen. Hierbei handelte es sich um fehlerhafte Zuordnungen, die im Rahmen der Doppikeinführung zunächst nicht aufgefallen sind. Die fehlerhaften Zuordnungen wurden verwaltungsseitig außerhalb von Nachtragsplanungen korrigiert. Hierdurch waren daher im 2. Nachtrag völlig neue Ausgangsansätze anzutreffen,

obwohl der 1. Nachtrag keine Veränderung des Teilplans aufwies. Begründet wurde dieses Vorgehen mit den in der Haushaltssatzung beschlossenen kreiseigenen Haushaltsregeln. Quantitativ handelte es sich um ein Null-Summen-Spiel (+/-5,5 Mio. €) des betroffenen Fachbereichsbudgets.

Gemäß § 57 KrO i. V. m. §§ 95 ff. GO kann der Haushaltsplan - als Bestandteil der Haushaltssatzung - nur durch eine Nachtragssatzung geändert werden. Der Haushaltsplan, der u. a. in Teilpläne zu gliedern ist, stellt die Grundlage für die Haushaltswirtschaft des Kreises dar und ist für die Haushaltsführung verbindlich. Die vorgefundenen Veränderungen sind für einen sachkundigen Dritten nicht transparent nachvollziehbar. Insofern wird den bereits in der Planungsphase zu berücksichtigenden Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung der Klarheit und Übersichtlichkeit nicht entsprochen. Dem Kreis Ostholstein wird daher empfohlen, zukünftige Veränderungen von Planansätzen transparent unter Achtung der haushaltsrechtlichen Vorgaben vorzunehmen.

7.4.3 **Dienstanweisung der Finanzbuchhaltung**

Die gemäß § 36 Abs. 1 GemHVO-Doppik erforderliche Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung wurde entweder gar nicht erlassen oder war redaktionell bzw. inhaltlich anzupassen.

Gemäß § 57 KrO und § 95 k GO i. V. m. §§ 32 ff. GemHVO-Doppik hat die Finanzbuchhaltung die Buchführung, den Zahlungsverkehr und die weiteren Kassengeschäfte zu erledigen. Der Zahlungsverkehr und die weiteren Kassengeschäfte sind ordnungsgemäß und sicher zu erledigen. Gemäß § 36 Abs. 1 GemHVO-Doppik ist zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Erledigung der Aufgaben der Finanzbuchhaltung eine Dienstanweisung zu erlassen. Da sich die Regelungen der GemHVO-Doppik lediglich auf das unabweisbar Notwendige beschränken, ist durch die Dienstanweisung eine Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten vorgesehen. Es handelt sich hierbei um eine Pflicht-Dienstanweisung.

Trotz der Verpflichtung und der Notwendigkeit zum Erlass einer Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung hat der Kreis **Schleswig-Flensburg** (dieser bucht seit 01.01.2009 im Echtbetrieb!) diese bislang nicht erstellt. Die Handlungsgrundlagen für die Finanzbuchhaltung basieren somit auf den Mindeststandards der GemHVO-Doppik.

Der Kreis Schleswig-Flensburg hat während der Prüfung mitgeteilt, dass an einer Dienstanweisung zz. gearbeitet wird und diese Anfang 2010 erlassen werden soll.

Die Dienstanweisungen für die Finanzbuchhaltung der Kreise **Ostholstein** und **Rendsburg-Eckernförde** wurden durch den LRH punktuell betrachtet. Insbesondere beim Kreis **Ostholstein** ergaben sich mehrere redaktio-

nelle aber auch materielle Feststellungen. Teilweise wurden Regelungen aufgenommen, die gegen die Vorschriften der GemHVO-Doppik verstießen. Eine Überarbeitung wurde zugesagt. Ferner enthält die Dienstanweisung des Kreises Ostholstein die Befugnis, dass nahezu jeder Mitarbeiter bis zu einem Betrag von 2.499,99 € eigenständig die sachliche und rechnerische Richtigkeit feststellen und gleichzeitig auch als Anordnungsberechtigter unterzeichnen kann. Die Einhaltung des 4-Augen-Prinzips erfolgt in diesen Fällen nicht.

Die GemHVO-Doppik normiert zwar nur die Trennung zwischen Anordnungswesen und Zahlungsabwicklung. Um Fehlbuchungen und möglichen Unterschlagungsfällen aber vorzubeugen, empfiehlt der LRH ausdrücklich, auch im Anordnungswesen die Bearbeitung durch 2 Beschäftigte vorzuschreiben. Dies erhöht die Kassensicherheit.

7.5 Software für das Finanzwesen

7.5.1 Prüfung und Freigabeverfahren

Die Kreise nutzten eine fachlich ungeprüfte doppelte Finanzsoftware und hatten keine Freigabeverfahren durchgeführt. Dies wurde mit der Komplexität der Software und fehlender personeller Ressourcen begründet.

§ 33 Abs. 7 GemHVO-Doppik normiert u. a., dass bei der Buchführung mithilfe automatischer Datenverarbeitung unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung sichergestellt werden muss, dass fachlich geprüfte Programme und freigegebene Verfahren eingesetzt werden. Auch das Landesdatenschutzgesetz i. V. m. der Datenschutzverordnung schreibt eine umfassende Verfahrensdokumentation, vorherige Programmtests und ein entsprechendes Freigabeverfahren vor.

Die neue doppelte Finanzsoftware muss somit den datenschutz- und datensicherheitsrechtlichen Anforderungen, den Grundsätzen ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme und den im schleswig-holsteinischen Haushaltsrecht geltenden Regelungen entsprechen. Da die länderspezifischen Doppik- und Buchführungsregelungen teilweise erheblich voneinander abweichen, ist eine individuelle Prüfung/Zertifizierung der Software sinnvoll und zwingend erforderlich. Darüber hinaus ist durch eine Freigabepfung sicherzustellen, dass die eingesetzte Software ordnungsgemäß von den Mitarbeitern angewendet und eine fehlerfreie organisatorische Einführung gewährleistet wird.

Durch die Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft der Rechnungsprüfungsämter der Kreise wurden schon diverse Unzulänglichkeiten bei den im Einsatz befindlichen Softwarelösungen festgestellt. Diese wurden zum Anlass genommen, spezielle Arbeitsgruppen zu bilden. Aus Gründen der Prävention ist es geboten, eine ausreichende Verfahrenssicherheit zu gewährleisten. Der Einsatz ungeprüfter und nicht freigegebener Buchungsverfahren ist unzulässig.

Auf die Verpflichtung gemäß § 36 GemHVO-Doppik, eine Dienstanweisung zu erlassen, die u. a. auch Bestimmungen über den Einsatz von automatischer Datenverarbeitung in der Finanzbuchhaltung zu enthalten hat, wird in diesem Zusammenhang hingewiesen.

Nach Auffassung des LRH liegt die Zertifizierung der Software auch im Interesse des Softwareherstellers, da hierdurch der Marktzutritt erleichtert wird. Insofern sollte der Softwarehersteller die Zertifizierungskosten tragen. Der LRH empfiehlt, ausschließlich zertifizierte Softwarelösungen anzuschaffen und das erforderliche Freigabeverfahren durchzuführen.

7.5.2 **Schnittstellenproblematik**

Die bei den Kreisen im Einsatz befindlichen Fachverfahren basieren oft noch auf der kameralen Buchungssystematik. Die Schnittstellenanbindung in das doppelische Rechnungswesen mit der erforderlichen Kontierung funktioniert daher nur vereinzelt. Durch die fehlende „Doppikfähigkeit“ einzelner Vorverfahren kommt es zu Mehrarbeiten, da händische Buchungen vorzunehmen sind.

Für eine erfolgreiche Einführung der Doppik ist eine zweckdienliche und voll funktionsfähige Finanzsoftware unerlässlich. Hierbei sind auch die Schnittstellen zu allen finanz- und kassenrelevanten Fachanwendungen, auch Vorverfahren genannt, (Sozial- und Jugendhilfe, Unterhaltsvorschussleistungen, Personalabrechnungen, Bußgeldverfahren, etc.) zu berücksichtigen.

Diese Vorverfahren, die originär für die Fallbearbeitung verwendet werden, sind im Rahmen der Doppikeinführung dahin gehend zu betrachten, ob deren bisherige überwiegend kamerale Buchungspraxis auch die geänderten Kontierungsvorschriften der GemHVO-Doppik berücksichtigt. Dies ist umso erforderlicher, da in der Doppik nunmehr Sachverhalte aus den Vorverfahren zu berücksichtigen sind, die in der Kameralistik unberücksichtigt blieben. Hierbei handelt es sich insbesondere um auszuweisende Forderungen und Verbindlichkeiten. Da aus dem doppelischen Buchungssystem auch automatisch Mahn- und Vollstreckungsinformationen generiert werden sollen (Werthaltigkeit von Forderungen), ist eine funktionierende Schnittstelle umso bedeutungsvoller.

Den Kreisen wird empfohlen, die Schnittstellenproblematik offensiv mit den Anbietern der Vorverfahren und dem Finanzsoftwarehersteller zu erörtern und eine gemeinsame Lösung zu erarbeiten.

7.6 **Resümee**

Die Kreise haben mit der Projektarbeit zur Doppikeinführung zum annähernd gleichen Zeitpunkt (Ende 2004/Anfang 2005) begonnen. Bis auf den

Kreis Plön haben alle zum 01.01.2009 mit dem Echtbetrieb gestartet. Der Kreis Plön hat 2010 den ersten doppischen Haushalt beschlossen. Der Stand der Doppikeinführung ist bei den Kreisen unterschiedlich weit fortgeschritten. Während die Kreise Plön und Schleswig-Flensburg sich noch bei der Grundlagenermittlung der Vermögenserfassung und Bewertung befinden, konnte der Kreis Rendsburg-Eckernförde eine erste Eröffnungsbilanz vorlegen. Der Kreis Ostholstein befand sich noch in der Datenübernahme, hatte aber keinen akuten Projektrückstand mitgeteilt. Die unterschiedlichen Projektorganisationen mit der heterogenen Einbindung der Mitarbeiter und der Verwaltungsspitze können mitverantwortlich sein, dass trotz eines annähernd identischen Projektbeginns unterschiedliche Sachstände erreicht worden sind. Insbesondere beim Kreis **Schleswig-Flensburg** fehlten verbindliche Regelungen über die Projektkommunikation und eine kontinuierliche Begleitung durch die Lenkungsgruppe. Der nunmehr vorhandene Projektaufbau beim Kreis **Schleswig-Flensburg** erfordert aus Sicht des LRH zur erfolgreichen Umsetzung klare Verantwortungs- und Weisungsbefugnisse und sollte regelmäßig durch die Verwaltungsspitze überwacht werden.

Die Anforderungen an die Finanzbuchhaltung sind mit der Doppikeinführung gestiegen. Die Finanzbuchhaltung bietet daher eine weitere Möglichkeit für Kooperationen. Eine zentrale Finanzbuchhaltung bietet Vorteile in der Sachkompetenz, in Vertretungsfällen, im Vollstreckungswesen sowie in der Liquiditätsplanung und führt zu Kostenreduzierungen. Den Kreisen wird daher empfohlen, nach einer Einführungszeit die Kooperationsmöglichkeiten einer zentralen Finanzbuchhaltung mit ihren jeweiligen Nachbarkreisen auszuloten. In Betracht käme auch die Kooperation mit einer kreisfreien Stadt, wenn diese die Finanzbuchhaltung für den Kreis durchführt.

8. Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz in der Personalverwaltung und Bezügekasse

Bei der Prüfung hat der LRH Kennzahlen für die Wahrnehmung der Aufgaben der Personal verwaltenden Stellen sowie für die Zahlbarmachung der Bezüge/Entgelte der Kreise ermittelt. Eine analytische Personalbedarfsermittlung oder aufgabenkritische Überprüfungen kann durch diese Vergleichsbetrachtung nicht ersetzt werden.

Die ermittelten Kennzahlen zeigen das Verhältnis des in der Personal verwaltenden Stelle und der Bezüge-/Entgeltabrechnung eingesetzten Personal zu den betreuten Mitarbeitern sowie der Zahlfälle im Vergleichsjahr 2008. Im Einzelnen wurden die folgenden Daten erhoben:

- Anzahl der Personalfälle, die von einer Vollzeitkraft (VzK) betreut werden
- Anzahl der bearbeiteten Zahlfälle je VzK der Bezügekasse/Lohnbüro
- Höhe der durchschnittlichen Ausgaben eines Arbeitsplatzes
- Höhe der durchschnittlichen Ausgaben der Personalverwaltung je Kreismitarbeiter
- Höhe der durchschnittlichen Ausgaben je Zahlfall

8.1 Prüfungsdurchführung

Die unterschiedliche Festlegung der Aufgaben der Personal verwaltenden Stellen in den Geschäftsverteilungsplänen der Kreise machte es erforderlich einen einheitlichen, mit den beteiligten Kreisen abgestimmten Aufgabekatalog einschließlich Erläuterungen und Fallbeispielen zu erstellen.

Der Aufgabekatalog beinhaltete das gesamte Aufgabenspektrum der Personalsachbearbeitung und ist unterteilt in folgende Hauptaufgaben:

1. Wahrnehmung von Grundsatzangelegenheiten des Personalwesens
2. Feststellung des Personalbedarfs, Personalbedarfsplanung
3. Personalbedarfsdeckung, Statusänderungen, Fördermaßnahmen
4. Initiierung, Planung und Steuerung von Aus-, Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen, Ausbildungsleitung
5. Personal betreuen
6. Personalhaushalt bewirtschaften
7. Personalinformationen bereitstellen
8. Allgemeine Zusammenarbeit mit der Personalvertretung, der GB und der Schwerbehindertenvertretung
9. Sonstige Aufgaben der Personalverwaltung
10. Unterstützung der Personalverwaltung durch ein DV-gestütztes Personalverwaltungssystem
11. Privatisierungen, Betriebsübergänge, Ausgliederungen

12. Beratung von kreisangehörigen Städten, Ämtern und Gemeinden in Personalangelegenheiten

Für den Prüfungsansatz war es entscheidend, den gesamten Personaleinsatz zu erfassen und den Haupt- bzw. Teilaufgaben entsprechend der abgestimmten Definition zuzuordnen. Soweit einzelne Haupt-/Teilaufgaben nicht in allen Kreisen den Personal verwaltenden Stellen zugeordnet waren, wurden sie bei der Auswertung nicht einbezogen.

In einem weiteren Erhebungsbogen wurden die monatlichen Zahlfälle der Kreisbesoldungsstellen / Lohnbüros für das Jahr 2008 getrennt nach eigenen Zahlfällen und Zahlfällen des kreisangehörigen Bereichs einschließlich der Bruttoarbeitskosten der Bezügerechner erfasst. Das Aufgabenspektrum umfasste i. d. R. folgende Arbeiten:

- Berechnung und Überweisung der Dienstbezüge und Entgelte einschließlich Kindergeld,
- Abrechnung mit dem Finanzamt, den Krankenkassen und der VBL inklusiv der erforderlichen An- und Abmeldungen,
- Überweisung der vermögenswirksamen Leistungen sowie Abtretungen und Pfändungen.

Außerdem wurden in den Kreisen Plön und Rendsburg-Eckernförde für den kreisangehörigen Bereich die Aufwandsentschädigungen für die ehrenamtlich Tätigen bearbeitet.

8.2 **Aufbau- und Ablauforganisation sowie Aufgabenumfang**

8.2.1 **Kreis Ostholstein**

Die Aufbauorganisation weist 2 Hierarchieebenen auf, Fachbereiche und Fachdienste. Aufgrund der Größe und der Komplexität der Aufgabe wurde u. a. im Fachdienst 1.10 „Personal und Organisation“ das Fachgebiet „Personal“ als eine dritte Hierarchieebene eingerichtet. Dabei obliegen der Fachgebietsleitung schwerpunktmäßig die fachliche Koordination und Führungsaufgaben wie z. B. die Beurteilung der Mitarbeiter.

Im Fachgebiet Personal waren im Jahr 2008 8 Mitarbeiter mit einer Vollzeitkapazität (VzK) von 6,5 tätig. Zwei Mitarbeiter mit insgesamt 1,0 VzK bearbeiteten Restaufgaben im Bereich der Bezügeangelegenheiten. Ob und inwieweit die Personalausstattung ausreichend ist, konnte im Rahmen der vergleichenden Prüfung nicht festgestellt werden. Die 1,0 VzK wurden deshalb nicht in die Betrachtung einbezogen. Nicht berücksichtigt wurden ferner 0,68 VzK, weil diese mit anderen Aufgaben betraut waren. Hinzu kamen noch 0,62 VzK aus dem Fachdienst 1.10, sodass insgesamt 5,44 VzK Aufgaben im Rahmen der definierten Aufgaben wahrnahmen.

Die Personalsachbearbeitung erfolgte 2008 für 565 Kreismitarbeiter und 17 Mitarbeiter, die im Klinikum Neustadt (ehemals Kreiskrankenhaus) arbeiteten. Die Teilzeitquote betrug 35 %. Ferner war die Personalverwaltung für rd. 83 Beschäftigte u. a. aus dem Musikschul- und Stiftungsbereich als Mittlerin zur VAK tätig. Insoweit wurden hier noch Teilakten geführt. Ursächlich für diese Funktion war die Übertragung der Zahlbarmachung der Bezüge und Entgelte auf die VAK.

Zum Abbau von Rückständen im Fachgebiet Personal wurde zur Jahresmitte 2008 eine befristete Teilzeitstelle eingerichtet.

Das Jahr 2008 war in Ostholstein u. a. geprägt von besonderen Aufgabenstellungen wie z. B.

- Einführung der Doppik einschließlich Produktbildung,
- Einführung und Umsetzung der Leistungsorientierten Bezahlung (LoB),
- Projekt zur möglichen Zusammenlegung der Kreise Ostholstein und Plön sowie
- Ausgliederung der Gymnasien.

8.2.2 **Kreis Plön**

Die Aufbauorganisation weist 3 Hierarchieebenen aus, Fachbereiche, Ämter und Abteilungen. Die Personalsachbearbeitung erfolgt in der Personalabteilung. Diese ist organisatorisch dem Hauptamt angegliedert, das wiederum zum Fachbereich 1 gehört.

In der Personalabteilung waren 2008 5 Mitarbeiter bzw. VzK tätig, davon wurden 4,17 VzK in die vergleichende Betrachtung einbezogen. Die Personalsachbearbeitung erfolgte für 454 Mitarbeiter; die Teilzeitquote betrug 41 %.

Die ebenfalls dem Hauptamt zugeordnete Kreisbesoldungsstelle betreute im Jahr 2008 mit 5,11 VzK insgesamt 28.788 Zahlfälle, davon 5.604 für den Kreis, 7.320 für die zum 01.01.2008 gegründeten GmbH's und 15.864 für den kreisangehörigen Bereich und kleinere Verbände.

Auch der Kreis Plön hatte 2008 besondere Aufgabenstellungen zu erfüllen wie z. B.

- Vertretung der Fachbereichsleitung durch die Hauptamtsleiterin ,
- Umsetzung der Leistungsorientierten Bezahlung (LoB),
- Projekt zur möglichen Zusammenlegung der Kreise Ostholstein und Plön und
- Abwicklung und Umsetzung der Rechtsformänderung im Zusammenhang mit der Gründung der gemeinnützigen GmbH, in die Ärzte, Pflegekräfte und Rettungsassistenten übergeleitet wurden und der Dienstleistungs-GmbH, in die das Verwaltungspersonal und die Reinigungskräfte überführt wurden.

8.2.3 **Kreis Rendsburg Eckernförde**

Die Aufbauorganisation weist 3 Hierarchieebenen auf, Fachbereiche, Fachdienste und Fachgruppen. Bis 2008 war die Personal verwaltende Stelle Bestandteil des Fachdienstes 4.2 - Personal, Organisation und IuK - im Fachbereich 4 „Zentrale Dienste“.

In der Personalverwaltung waren im Jahr 2008 4 Mitarbeiter. Einbezogen in die vergleichende Betrachtung wurden insgesamt 3,9 VzK, davon 3,28 aus der Personalverwaltung, 0,1 aus der Fachgruppe Besoldung/Entgelt und 0,52 aus dem Fachdienst 4.2. Die Personalsachbearbeitung erfolgte für 673 Mitarbeiter; die Teilzeitquote betrug 39 %.

Die ebenfalls dem Fachdienst 4.2 zugeordnete Fachgruppe Besoldung / Entgelt betreute 2008 mit 8,4 VzK insgesamt 44.076 Zahlfälle, davon 8.292 für den Kreis und 35.784 für den kreisangehörigen Bereich.

Bei der Vergleichsbetrachtung der Kreisbesoldungsstellen durch den LRH wurde das Ergebnis einer Prozessuntersuchung von 2010 durch die PICTURE GmbH einbezogen. Danach war der Anteil der Leiterin der Fachgruppe Besoldung / Entgelt für den Aufgabenbereich Personalverwaltung mit 10 % ermittelt worden. Dieses Ergebnis wurde bei der Zuordnung zwischen Personalverwaltung und Bezügestelle berücksichtigt.

Eine besondere Prägung erhielt das Jahr 2008 u. a. durch die Vielzahl von Projektaufträgen wie z. B. die Einführung bzw. Umsetzung von LoB und die Einführung von „LOGA“ als IT-Unterstützung für das Personalmanagement.

Aufgrund von Veränderungsprozessen in der Kreisverwaltung Rendsburg-Eckernförde war der Fachdienst 4.2 zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Jahr 2009 direkt dem Landrat als Stabsstelle zugeordnet. Die Veränderungen betrafen ebenfalls die Wahrnehmung von Leitungsaufgaben. Bei der Nachbesetzung der kurzfristig freigewordenen Leitungsstelle wurde daher das geänderte Anforderungsprofil berücksichtigt mit der Folge, dass Anteile für die Sachbearbeitung reduziert wurden. Weitere Personalwechsel auf der Sachbearbeiterebene führten zu Veränderungen bei der Aufgabenzuordnung. Insgesamt erschwerten sich hierdurch die Erhebungsarbeiten, sodass neben den standardisierten Interviews auch die Kostenverteilung auf das Produkt „Personalverwaltung“ 2008 einbezogen wurde.

8.2.4 **Kreis Schleswig-Flensburg**

Durch die Auflösung der Dezernate im Juni 2006 und die direkte Anbindung der Fachbereiche an den Landrat bzw. den Leitenden Kreisverwaltungsdirektor (LKVD) wurden die Hierarchieebenen von 3 auf 2 reduziert.

Zwischen der Verwaltungsspitze und den Mitarbeitern gibt es seit dem nur noch die 10 Fachbereiche mit ihren Fachdiensten. Dabei sind die Fachbereichsleiter Ansprechpartner für die fachdienstübergreifenden Angelegenheiten. Hierunter sind koordinierende bzw. moderierende Aufgaben zwischen den Fachdiensten innerhalb des jeweiligen Fachbereichs zu verstehen. Die Vorgesetztenfunktion ist den Fachdienstleitern zugeordnet.

Die Aufgabe „Personalverwaltung“ wird vom Fachdienst 1 „Zentrale Dienste“ wahrgenommen. Seit 2007 fallen Fachdienstleitung und Fachbereichsleitung zusammen. Die verschiedenen Vakanzen und Wechsel sowohl in der Leitung, der stellvertretenden Leitung und auf Sachbearbeiterebene erschwerten die Zuordnung der Zeitanteile für die Personal bearbeitende Stelle. Sowohl die Leitung als auch die Vertretung lagen im Jahr 2008 in einer Hand.

Für die Personalsachbearbeitung standen 2008 5,47 VzK zur Verfügung. Sie betreuten insgesamt 1.012 Mitarbeiter; die sich wie folgt aufteilten:

- 686 Kreismitarbeiter,
- 132 Mitarbeiter im Servicebetrieb (inkl. Aushilfen),
- 77 Mitarbeiter inkl. Aushilfen und Honorarkräfte in der Kulturstiftung,
- 17 Mitarbeiter im Berufsbildungszentrum (BBZ) sowie
- 100 Abordnungen aus dem kreisangehörigen Bereich im Zusammenhang mit dem Optionsmodell.

Zum Fachdienst „Zentrale Dienste“ gehörten ebenfalls das Lohnbüro für Kreisbedienstete und die zentrale Kreisbesoldungsstelle für die kreisangehörigen Ämter und Gemeinden. Die insgesamt 3,65 VzK betreuten 2008 insgesamt 21.288 Zahlfälle; davon 8.232 für den Kreis, 3.096 für den Servicebetrieb, die Kulturstiftung und das BBZ sowie 9.960 für den kreisangehörigen Bereich.

Neben den o. g. personellen Veränderungen war das Jahr 2008 geprägt von Veränderungen im aufbauorganisatorischen Bereich. Zu den besonderen Herausforderungen des Kreises gehörten u. a. die Ausgliederung des Servicebetriebes, die Gründung des BBZ und die Testphase im Zusammenhang mit der Ausschreibung eines Personalbewirtschaftungsverfahrens. U. a. erfolgte die Aufgabenerledigung nicht mehr ausschließlich nach dem Geschäftsverteilungsplan, sondern belastungs- und ressourcenorientiert. So waren bis Ende 2008 rd. 2.500 Mehrarbeitsstunden allein im Fachdienst 101 angefallen. Das sind 20 % der bis Ende 2008 angefallenen Mehrarbeitsstunden. Insoweit fiel es sowohl dem Fachdienstleiter als auch den beteiligten Mitarbeitern überwiegend schwer, ihre Zeitanteile für die einzelnen Aufgaben aufzuteilen.

8.3 Aufwand für die Personalverwaltung

Bei der Ermittlung des Aufwands für die Personalsachbearbeitung wurden die Zeitanteile für die einzelnen Aufgaben erfasst. Für die Bezügestellen beschränkte sich die Untersuchung auf die Erfassung der Zahlfälle. Feststellungen zur Qualifizierung der Aufgabenerfüllung wurden nicht vorgenommen. Hierfür wären Organisationsuntersuchungen erforderlich.

Der ermittelte Aufwand je Aufgabe zeigte deutliche Unterschiede zwischen den Kreisen. Teilweise war das Abweichen auf örtliche Besonderheiten wie z. B. auf die Prüfung der Zusammenlegung der Kreise Ostholstein und Plön, die unterschiedliche Betroffenheit bei der Ausgliederung von Organisationseinheiten (Gymnasien, Servicebetrieb, Gründung GmbH) oder auf die Ausschreibung eines neuen Personalverwaltungsprogramms zurückzuführen. Unabhängig von den Besonderheiten in den einzelnen Kreisen geht der LRH davon aus, dass die Aufgaben nach dem Aufgabenkatalog Vergleichbar sind.

Die Personalausgaben für die Mitarbeiter der Personalverwaltungen wurden nicht nach den IST-Kosten sondern aus Gründen der besseren Vergleichbarkeit auf der Grundlage der Personalkostentabelle des Finanzministeriums S.-H. für 2008 wie folgt ermittelt:

- Jahreswert gem. Personalkostentabelle je nach Ausweisung und Besetzung der Planstelle
- zu berücksichtigender Stellenanteil je VzK
- zuzüglich Personalgemeinkosten in Höhe von 30 % der durchschnittlichen Personalkosten gem. Tabelle
- zuzüglich Sachkosten für einen Büroarbeitsplatz und IT-Ausstattung in Höhe von insgesamt 20 % der Personalkosten lt. Tabelle einschließlich der Personalgemeinkosten.

8.3.1 Personalsachbearbeitung ohne Bezügeberechnung

Für die Ermittlung der Kennzahl **Personalausgaben je VzK** wurden die durchschnittlichen Ausgaben der Personalverwaltungen für das Jahr 2008 auf der Basis der örtlichen Stellenausweisungen (vgl. III/Tz. 8.3) sowie der für die Aufgabenerfüllung errechneten Stellenanteile durch die Zahl der VzK dividiert (vgl. Anlage 8.1.1-8.1.4):

Personalausgaben 2008 je 1,0 VzK in €			
	Ausgaben €	Vollzeitkräfte (VzK)	Ausgaben/ 1,0 VzK €
OH	440.249	5,44	80.928
PLÖ	343.349	4,17	82.338
RD	325.179	3,90	83.379
SL	430.160	5,47	78.640
Summe/Durchschnitt:	1.538.937	18,98	81.321

Der rechnerische Durchschnitt für 1,0 VzK lag 2008 bei 81.321 €.

In der nachfolgenden Tabelle wird die Kennzahl **Personalfälle je VzK** für 2008 dargestellt. Hierfür wurde die Zahl der erhobenen Personalfälle (= Anzahl der betreuten Mitarbeiter) durch die Zahl der ermittelten VzK dividiert:

Personalfälle je 1,0 VzK im Jahr 2008			
	Personalfälle	Vollzeitkräfte (VzK)	Personalfälle je 1,0 VzK
OH	665	5,44	122
PLÖ	454	4,17	109
RD	673	3,90	172
SL	1.012	5,47	185
Summe/Durchschnitt:	2.804	18,98	147

Die zu betreuenden Personalfälle je Vollzeitkraft lagen zwischen 185 und 109 Personalfällen. Der rechnerische Mittelwert lag bei 147 Fällen.

Unter Zugrundelegung der Durchschnittszahl ergeben sich die folgenden rechnerisch ermittelten Wirtschaftlichkeitspotenziale:

- Kreis Plön 1,08 VzK x 82.338 = rd. 89 T€
- Kreis Ostholstein 0,92 VzK x 80.928 = rd. 74 T€

Aus der nächsten Kennzahl ist zu ersehen, wie hoch die durchschnittlichen **Ausgaben je Personalfall und Jahr** waren. Hierfür wurden die durchschnittlichen Ausgaben der Personalverwaltungen durch die Zahl der ermittelten Personalfälle dividiert:

Personalausgaben je Personalfall und Jahr in € für 2008			
	Ausgaben €	Personalfälle	Ausgaben/Fall €
OH	440.249	665	662
PLÖ	343.349	454	756
RD	325.179	673	483
SL	430.160	1.012	425
Summe/Durchschnitt:	1.538.937	2.804	582

Aus der vorgenannten Tabelle wird deutlich, dass sich aufgrund der großen Unterschiede rechnerische Wirtschaftlichkeitspotenziale ergeben. Dies gilt insbesondere für die Kreise Ostholstein und Plön im Vergleich zu Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg.

8.3.2 Bezügestellen/Lohnbüros

Die Kreise Plön, Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg haben eine eigene Kreisbesoldungsstelle. Das heißt, dass die Zahlbarmachung der Bezüge und Entgelte einschließlich Kindergeld für die Mitarbeiter des jeweiligen Kreises in eigener Regie erfolgt. Darüber hinaus sind diese

Kreise mit den überwiegend gleichen Aufgaben (Plön und Rendsburg-Eckernförde zuzüglich der Aufwandsentschädigung für ehrenamtlich Tätige) als Dienstleister für den kreisangehörigen Bereich tätig. Lediglich der Kreis Ostholstein hat die VAK mit der Zahlbarmachung der Bezüge und Entgelte für seine Mitarbeiter beauftragt. Für die Restarbeiten benötigt der Kreis zz. 1,0 VzK.

Nachfolgend soll gegenübergestellt werden, mit welchem personellen und finanziellen Aufwand die Aufgabenerfüllung in den Bezügestellen erfolgt. Für die Vergleichsbetrachtung wurde anhand der monatlichen Zahlfälle der personelle und finanzielle Aufwand für die einzelnen Kreise nach der Personalkostentabelle 2008 des Finanzministeriums SH pauschal ermittelt (vgl. **Anlage 8.2.1 - 8.2.3**). Dabei wurden die über die IT-Kosten eines Arbeitsplatzes hinausgehenden Dienstleistungen nicht berücksichtigt (z. B. für Rechenzentrumsleistungen bei Dataport oder die Software LOGA).

Für die Ermittlung der Kennzahl **Personalausgaben je VzK** wurden die durchschnittlichen Ausgaben der Bezügestellen für das Jahr 2008 auf der Basis der örtlichen Stellenausweisungen (vgl. III/Tz. 8.3) sowie der für die Aufgabenerfüllung zur Verfügung gestellten Stellenanteile durch die VzK dividiert und anschließend je Monat errechnet:

Personalausgaben 2008 je 1,0 VzK in €				
Kreise	Ausgaben €	Vollzeitkräfte (VzK)	Ausgaben je 1,0 VzK	
			Jährlich €	Monatlich €
PLÖ	417.315	5,11	81.666	6.806
RD	585.964	8,40	69.758	5.813
SL	264.571	3,65	72.485	6.040
Summe/Durchschnitt:	110.835	17,16	74.636	6.220

Die monatlichen Personalausgaben je VzK lagen in den Kreisen Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg mit 5.813 € und 6.040 € im 2008 deutlich niedriger als im Kreis Plön mit 6.806 €. Ursächlich für die höheren Personalausgaben im Kreis Plön war u. a. die tariflich korrekte Überleitung der langjährigen Mitarbeiter von der Vergütungsgruppe Vc/Vb BAT in die Entgeltgruppe 9 des TVöD.

Folgende Tabelle enthält die Kennzahl **Zahlfälle je VzK** in der gesamten Bezügestelle einschließlich der für den kreisangehörigen Bereich. Hierfür wurden die erhobenen mtl. Zahlfälle durch die Zahl der Vollzeitkräfte (VzK) dividiert:

Zahlfälle 2008 je 1,0 VzK			
	mtl. Zahlfälle	VzK	Zahlfälle/1,0 VzK
PLÖ	2.399	5,11	469
RD	3.673	8,40	437
SL	1.744	3,65	486
Summe/Durchschnitt:	7.846	17,16	464

Aus der Tabelle ergibt sich, dass in den Bezügestellen der 3 Kreise durchschnittlich 464 Zahlfälle je VzK bearbeitet wurden. Im Gegensatz dazu werden von der VAK durchschnittlich rd. 600 Zahlfälle je VzK bearbeitet. Damit beträgt die Mehrleistung in der VAK 29 %.

Aus der nächsten Kennzahl ist zu ersehen, wie hoch die durchschnittlichen **Ausgaben je Zahlfall** waren. Hierfür wurden die monatlichen Personalausgaben für die Bezügerechner durch die Zahlfälle dividiert:

Personalausgaben 2008 je Zahlfall			
	mtl. Ausgaben/ VzK €	Zahlfälle/ 1,0 VzK	Ausgaben/ Zahlfall €
PLÖ	6.806	469	14,50
RD	5.813	437	13,29
SL	6.040	486	12,43
Summe/Durchschnitt	6.220	464	13,41

Die durchschnittlichen monatlichen Ausgaben je Zahlfall betragen 13,41 €.

8.3.2.1 **Zahlfälle für Kreismitarbeiter**

Auf die Zahlbarmachung der Bezüge und Entgelte für Kreismitarbeiter entfielen auf der Grundlage der Ausgaben je Zahlfall für das Jahr 2008 folgende Ausgaben:

Kreis Plön:	5.604 Zahlfälle =	81.258 €
Kreis Rendsburg-Eckernförde:	8.292 Zahlfälle =	110.201 €
Kreis Schleswig-Flensburg:	11.328 Zahlfälle =	140.807 €

8.3.2.2 **Vergleichsberechnung zwischen der Bezügeberechnung in Eigenregie und der Vergabe an die VAK**

Nachfolgend werden die Ausgaben der durch die Kreise in Eigenregie bearbeiteten Bezüge-/Entgeltberechnung denen gegenübergestellt, die sich bei der Vergabe an die VAK überschlägig ergeben würden ohne Berücksichtigung der Vorhaltekosten in den Verwaltungen für Restarbeiten:

Überschlägige Vergleichsberechnung zwischen der Bezügeberechnung in Eigenregie und der Vergabe an die VAK für das Jahr 2008							
Kreis	Anzahl der Zahlfälle			Für VAK entstehende Ausgaben		Bei Vergabe entstehende Ausgaben	Bei Eigenregie entstehende Ausgaben
	Beschäftigte	Beamte	insgesamt	je Beschäftigten jährlich:	je Beamten jährlich:	jährlich:	jährlich:
				118,80 €	79,20 €		
PLÖ	373	94	467	44.312 €	7.445 €	51.757 €	81.258 €
RD	591	100	691	70.211 €	7.920 €	78.131 €	110.201 €
SL	809	135	944	96.109 €	10.692 €	106.801 €	140.807 €
Gesamt:	1.773	329	2.102	210.632 €	26.057 €	236.689 €	332.266 €

Bei der VAK beträgt die Veraltungskostenpauschale je Zahlfall monatlich 9,90 € je Beschäftigten (118,80 € jährlich) und 6,60 € je Beamten (79,20 € jährlich) ohne EDV-Dienstleistungskosten durch Dritte.

Die Differenz der Ausgaben zwischen der Bezügeberechnung in Eigenregie und der Vergabe an die VAK beträgt jährlich zwischen 30.000 und 34.000 € je Kreis. Allerdings konnten die Vorhaltekosten für Restarbeiten in den einzelnen Verwaltungen nicht berücksichtigt werden, weil dem LRH hierzu (noch) keine abgesicherten Informationen vorlagen. Bei Einbeziehung dieser Kosten würde sich der o. a. Wirtschaftlichkeitsvorteil entsprechend reduzieren.

8.4 **Fazit**

Der LRH hat erhebliche Unterschiede bei der Arbeitsauslastung der Personalverwaltungen festgestellt. Die zu betreuenden **Personalfälle je VzK** lagen zwischen 185 im Kreis Schleswig-Flensburg und 109 im Kreis Plön. Dabei hat der LRH sehr wohl erkannt, dass in den Kreisen Schleswig-Flensburg und Rendsburg-Eckernförde eine hohe Anzahl von Überstunden angefallen waren. Es konnte allerdings nicht ermittelt werden, welcher Anteil auf die Personalsachbearbeitung entfiel. Gleichwohl empfiehlt der LRH den Kreisen Ostholstein und Plön eine Anpassung der Arbeitsauslastung auf den Durchschnittswert von 147 Personalfällen zu prüfen und damit die unter III/Tz. 8.3.1 dargestellten Wirtschaftlichkeitspotenziale umzusetzen.

Die **Vergleichsberechnung bei der Bezügeberechnung** mit der VAK hat ergeben, dass der finanzwirtschaftlich wirksame Differenzbetrag zwischen der Eigenerstellung und der Vergabe an die VAK bezogen auf alle 3 Kreise bei rd. 100 T€. liegt. So werden z. B. bei der VAK 29 % mehr Fälle je VzK als im Durchschnitt in den 3 geprüften Kreisen bearbeitet.

An diesem Beispiel wird deutlich, dass in einer Einrichtung wie der VAK, die sich u. a. auf die Bezügeberechnung spezialisiert hat, Arbeitsabläufe durch Spezialisierung effizienter gestaltet werden können und das besonders geschulte Personal auch effektiver eingesetzt werden kann. Dies führt zu einer erhöhten Wirtschaftlichkeit, die im Übrigen auch noch steige-

rungsfähig ist, wenn die Zahl der Abrechnungsfälle durch die Aufnahme weiterer kommunaler Körperschaften erhöht wird. Denn dadurch verteilt sich u. a. der für die Durchführung der Aufgabe erforderliche Grundaufwand einschließlich der Overheadkosten auf eine noch größer Zahl der Fälle, sodass sich damit auch die Kosten pro Fall verringern (Mengen- bzw. Spezialisierungsdegression).

Ein weiterer Grund für die Vergabe der Bezügeberechnung liegt in der Anwendung der einschlägigen Vorschriften auf den Gebieten des Vergütungs-, Besoldungs-, Versorgungs- und Steuerrechts durch eine anerkannte Institution wie die VAK. So ist die Festsetzung des Kindergeldes für die Mitarbeiter der kreisangehörigen Gemeinden durch die Kreisbesoldungsstelle aus steuerrechtlichen Gründen nicht zulässig - dies obliegt wegen der Wahrung des Steuergeheimnisses nur den jeweiligen Anstellungskörperschaften der Mitarbeiter. Die VAK ist dazu aber im Gesetz über die Versorgungsausgleichskasse ausdrücklich ermächtigt und damit in Lage, auch in dieser Hinsicht rechtsfehlerfrei tätig zu werden.

9. **Gesundheitsämter der Kreise als Träger des öffentlichen Gesundheitsdienstes**

Nach dem Gesundheitsdienstgesetz²² (GDG) gehören u. a. die Kreise zu den **Trägern des Öffentlichen Gesundheitsdienstes**. Damit sind vielfältige Aufgaben verbunden, deren Spektrum von ärztlichen Handlungen bis zu abstrakten gesundheitsfördernden Aktivitäten reicht.

Dennoch sind die Kommunalen Gesundheitsämter keine klassischen Gesundheitsdienstleister wie z. B. die Ärzte oder die Krankenhäuser. Bei ihnen überwiegen die gesundheitspolizeilichen Aufgaben, die nach dem neuen Gesundheitsdienstgesetz von 2001 von zahlreichen Präventions- und Informationsaufgaben flankiert werden. Ferner haben die Kommunalen Gesundheitsämter eine Reihe von weiteren Aufgaben zu erfüllen, wie z. B. die Hygieneüberwachung, den Infektionsschutz oder Teilbereiche der Umweltmedizin.

Der Gesetzgeber räumt den kommunalen Trägern mit der Rechtsänderung 2001 durch die Zuordnung der GDG-Aufgaben zu den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben eine größere Verantwortung und Handlungsautonomie ein. Lediglich einige spezielle Regelungen wie z. B. das Psychisch-Kranken-Gesetz (PsychKG)²³ bleiben zur Erfüllung nach Weisung übertragen.

9.1 **Prüfung der Gesundheitsämter**

Der LRH untersucht die Kreise im Zuge der Kreisprüfung 2009 bis 2011 in ihrer Funktion als Träger des Öffentlichen Gesundheitsdienstes (nachfolgend abgekürzt: Gesundheitsämter) für die Haushaltsjahre 2005 bis 2008 einschließlich der Planungsdaten 2009 unter folgenden Blickwinkeln:

- Zunächst sind im Sinne einer **kennzahlengestützten Vergleichsprüfung** Daten erhoben und in Kennzahlen umgerechnet worden, um den finanziellen und personellen Aufwand der in diese Prüfung einbezogenen Kreise für die Erfüllung der Aufgaben der Gesundheitsämter darzustellen.
- Außerdem sind die **Personalausgaben** und die **personellen Ressourcen** der Gesundheitsämter berechnet worden, um Kennzahlen zu bilden. Ferner sind die Arbeitsmengen für ausgewählte Aufgaben erhoben und nebeneinander gestellt worden, um den Kreisen einen Selbstvergleich zu ermöglichen.
- Die Ausgaben für **Zuwendungen und Zuschüsse** sind berechnet worden und in Kennzahlen dargestellt.

²² Gesundheitsdienstgesetz vom 14.12.2001, GVOBl. Schl.-H. S. 398, zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.12.2007, GVOBl. Schl.-H. 2008, S. 2.

²³ Gesetz zur Hilfe und Unterbringung psychisch kranker Menschen (Psychisch-Kranken-Gesetz - PsychKG) vom 14.01.2000, GVOBl. Schl.-H. S. 206, zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.09.2009, GVOBl. Schl.-H. S. 633).

- Ferner sind die Organisation und die erforderlichen Ressourcen für die **Aufgaben des Bereitschaftsdienstes** nach dem PsychKG untersucht worden.
- Abschließend sind die **Gebührenordnungen** stichprobenweise auf die Auskömmlichkeit der festgelegten Gebühr geprüft worden, und zwar an den Beispielen „Belehrungen für den Umgang mit Lebensmitteln“ und „Überprüfung der Badegewässer“.

Daraus sind Vorschläge formuliert worden, die zu einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns beitragen können.

9.2 Die finanzielle Entwicklung der Gesundheitsämter

Die in den Kreishaushalten ausgewiesenen Einnahmen, Ausgaben und Zuschussbedarfe für die Gesundheitsverwaltungen (UA 500) betragen beispielsweise für das Haushaltsjahr 2008:

Einnahmen, Ausgaben, Zuschussbedarfe (Rechnungsergebnis 2008) - T€-				
Gesundheitsamt	Einnahmen	Ausgaben	Zuschussbedarfe	€/Ew
OH	955,6	2.467,1	1.511,5	5,35
PLÖ	99,3	1.314,8	1.215,5	8,98
RD	366,0	2.576,8	2.210,8	8,12
SL	233,5	2.763,3	2.529,8	12,72

Die Durchsicht der Rechnungsunterlagen hat jedoch aufgezeigt, dass ohne Berücksichtigung der Veranschlagungspraxis die Zahlen nicht vergleichbar sind. Unterschiedliche Veranschlagungen bei den Gebäudekosten und den Zuweisungen und Zuschüssen bedingen erhebliche Abweichungen; dazu kommen Besonderheiten bei der Aufgabenwahrnehmung. So wird die Heimaufsicht z. B. in einigen Kreisen vom Gesundheitsamt und in anderen Kreisen vom Ordnungsamt wahrgenommen. Um diese und andere Unterschiede ergebniswirksam auszugleichen, sind insbesondere die Gebäudekosten nicht berücksichtigt, die Personalausgaben um die nicht von allen Gesundheitsämtern wahrgenommenen Aufgaben bereinigt und Bundes- oder Landesmittel, die an Dritte weiterzuleiten waren, herausgerechnet worden. Da die Altersteilzeit nicht in jedem Kreis wahrgenommen wird, wurden zur besseren Vergleichbarkeit die dafür benötigten Ausgaben herausgerechnet. Außerdem sind Zurechnungen für Ausgaben erfolgt, die an anderer Stelle im Haushalt ausgewiesen werden. Die Bereinigung stieß jedoch bei den Sachausgaben an Grenzen, da die hier vorliegenden Zahlungsströme nicht mehr belastbar zugeordnet werden konnten. Da die Sachausgaben in allen Gesundheitsämtern einen relativ geringen Umfang haben, sind sie in der Berechnung enthalten (vgl. unten).

Deutlich wird der erhebliche Unterschied zwischen dem formalen Rechnungsergebnis und den bereinigten Zahlen in der Gegenüberstellung:

Zuschussbedarfe 2008 - Rechnungsergebnis und Bereinigung - €-				
Gesundheitsamt	OH	PLÖ	RD	SL
Zuschussbedarf je Ew nach Rechnungsergebnis	5,35	8,98	8,12	12,72
Zuschussbedarf je Ew nach Bereinigung	8,46	10,57	8,44	9,71

Für die Betrachtung durch den LRH ist ausschließlich der Zuschussbedarf nach der Bereinigung maßgebend.

Der **bereinigte Zuschussbedarf** ist das Ergebnis der Einnahme- und Ausgabegruppen:

Einnahme- und Ausgabegruppen 2008 (€ je Ew)				
Gesundheitsamt	OH	PLÖ	RD	SL
1. Gebühreneinnahmen	1,21	0,42	0,54	0,83
2. Kostenerstattungen, Umlagen, sonstige Einnahmen	0,60	0,09	0,11	0,34
<i>Einnahmen zusammen</i>	<i>1,81</i>	<i>0,51</i>	<i>0,65</i>	<i>1,17</i>
3. Personalausgaben	8,07	8,87	7,50	9,25
4. Sachausgaben	0,97	0,26	0,55	0,57
5. Zuweisungen/Zuschüsse an Dritte	1,24	1,94	1,04	1,06
<i>Ausgaben zusammen</i>	<i>10,28</i>	<i>11,07</i>	<i>9,09</i>	<i>10,88</i>
Zuschussbedarf je Ew	8,46	10,57	8,44	9,71

Hinweis: Rundungsdifferenz im Zuschussbedarf bis zu 0,01 € möglich.

Die Prüfung hat gezeigt, dass die Einnahme- und Ausgabepositionen innerhalb der einzelnen Kreise weitgehend stabil sind und in den Jahren - von tariflichen Veränderungen einmal abgesehen - nur geringfügig abweichen. Von den in der Prüfung erhobenen Zahlenreihen wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit vorrangig das Jahr 2008 abgebildet. Zwar sind die Finanzen für die Jahre 2005 bis 2007 ebenfalls geprüft und betrachtet worden; auf die Darstellung in diesem Text ist jedoch verzichtet worden; wo es nötig ist, wird auf die Vorjahre eingegangen. Die Zahlen für die Jahre 2005 bis 2007 sind aus der **Anlage 9.1** ersichtlich.

Das Spektrum bei den **Gebühreneinnahmen** reicht zwischen den Kreisen von 0,42 € bis 1,21 €. Die Ursachen liegen weitgehend in 3 Punkten begründet:

- unterschiedliche Höhe der Gebühr für den einzelnen Tatbestand,
- unterschiedlich hohe Ausschöpfung des Gebührenrahmens,
- unterschiedliche Abrechnungsmengen (z. B. werden die gebührenpflichtigen Belehrungen im touristisch stark frequentierten Kreis Ostholstein doppelt so stark nachgefragt wie im Kreis Plön).

Da die Gebühreneinnahmen 50 bis 80 % der Gesamteinnahmen darstellen, wird unter III/Tz. 9.6 auf die Gebührensatzungen und die Festsetzung von Gebühren näher eingegangen.

Die **Kostenerstattungen, Umlagen und sonstigen Einnahmen** fallen für die Gesundheitsämter Ostholstein und Schleswig-Flensburg höher aus, weil hier Besonderheiten vorliegen. Diese Kreise sind zuständige Behörde nach dem Heimrecht für die Heime der Fachkliniken. Dafür erhalten sie vom Land eine Zuweisung zum Ausgleich der finanziellen Belastung. Bereinigt um diese Positionen liegen diese beiden Kreise hier bei Einnahmen je Ew von 0,08 € (Ostholstein) und 0,12 € (Schleswig-Flensburg).

Auf einen Vergleich der **Sachausgaben** wird verzichtet. Zwischen den Kreisen gibt es starke Unterschiede in der Veranschlagung und Abrechnung; die daraus folgenden Differenzen konnten in der Prüfung nicht bereinigt werden. So werden Sachmittel teilweise zentral, teilweise dezentral beschafft und abgerechnet; Reisekosten werden oft nicht vom Gesundheitsamt, sondern aus einem Sammelansatz der Kreisverwaltung gezahlt. Ferner sind die laufenden Kosten der IT-Infrastruktur sowie die Fernmeldegebühren mitunter nicht in den Ansätzen enthalten.

Die für den Kreis Ostholstein genannten Ausgaben decken den Sachmittelbedarf nahezu vollständig ab; es fehlen allerdings die IT-Kosten. Die Kreise können sich jedoch für einen Eigenvergleich an den dort genannten Ausgaben (0,97 €/Ew) orientieren.

Die Gesundheitsämter haben für exakt definierte, abgegrenzte Aufgaben Dritte mit der Durchführung beauftragt. Darunter fallen insbesondere die Aufgaben der Suchtberatung und die Betreuung psychisch kranker Menschen. Die daraus resultierenden Kosten sind in der Ausgabengruppe „**Zuweisungen/Zuschüsse an Dritte**“ enthalten. Die Ausgaben liegen zwischen 1,04 €/Ew (Rendsburg-Eckernförde) und 1,94 €/Ew (Plön). Aufgrund der hohen Unterschiede sind diese Ausgaben näher untersucht worden, vgl. III/Tz. 9.4.

9.3 **Die Personalsituation bei den Gesundheitsämtern**

Die Gesundheitsämter der Kreise weisen Unterschiede in der Organisation und der räumlichen Unterbringung auf.

Das **Gesundheitsamt Ostholstein** (Fachdienst 3.54 - Gesundheit -) ist in einem eigenen Dienstgebäude untergebracht. Das Gesundheitsamt ist in 5 Bereiche gegliedert; der Bereich „Amtsärztlicher Dienst“ ist der Amtsleiterin unterstellt. Die gesetzlichen Aufgaben werden umfassend ausgeführt; Rückstände waren nicht zu verzeichnen. Die Anzahl der Planstellen ist in den Stellenplänen 2005 bis 2009 nicht verändert worden. Die Dienststelle passt sich Veränderungen an und achtet regelmäßig auf die Angleichung der Gebühren an die Kostenentwicklung.

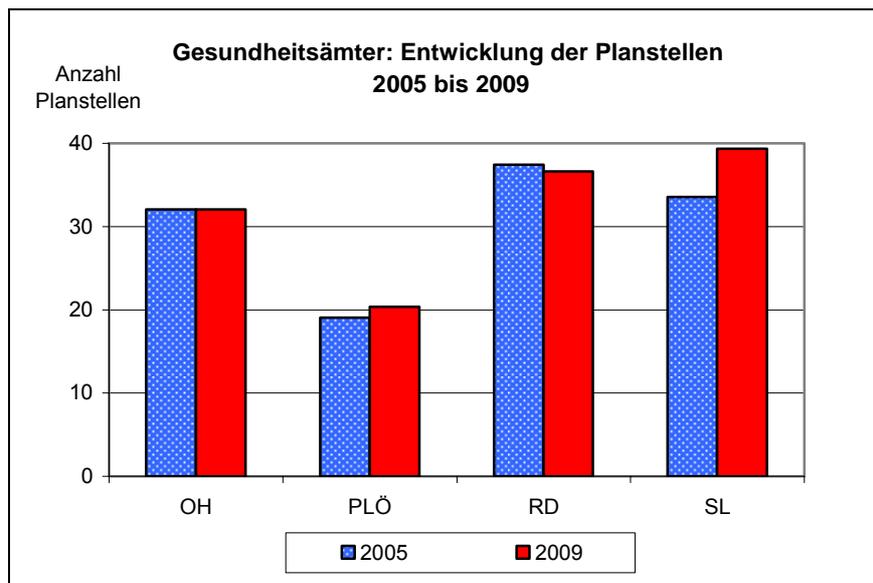
Das **Gesundheitsamt Plön** (Amt für Gesundheit) ist in der Kreisverwaltung untergebracht. Das Amt ist in die Abteilungen „Ärztlicher Dienst“, „Verwaltung“ und „Sozialpsychiatrischer Dienst“ gegliedert; letztere Abteilung wird von der Amtsleiterin geführt. In der Aufgabenerfüllung hat das Amt kleine Rückstände beschrieben in der Gesundheitsberichterstattung, bei der Untersuchung der Trinkwasserbrunnen und bei Hygienebegehungen. Die Anzahl der Planstellen ist nach etlichen Jahren erstmalig 2009 um 1,5 Planstellen angestiegen. Positiv ist in der Prüfung die schlanke Organisation des Amtes aufgefallen, da der gesamte Aufgabenbestand in nur 3 Abteilungen gegliedert ist.

Im Kreis **Rendsburg-Eckernförde** ist das Gesundheitsamt (Fachdienst Gesundheitsdienste) im Gebäude der Kreisverwaltung untergebracht. Es ist in 3 Fachgruppen gegliedert; der Fachdienstleiter ist nicht Leiter einer Abteilung. Die Planstellen des Gesundheitsamtes sind von 2005 bis 2008 reduziert worden. Damit hat das Gesundheitsamt einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung geleistet; der befriedigende Zustand des Kreishaushalts ist nach Einschätzung des LRH auch das Ergebnis einer sparsamen kommunalen Gesundheitspolitik. Das klassische „Gesundheitsamt“ gibt es im eigentlichen Sinne jedoch nicht mehr. Mit der Abtrennung des Sozialpsychiatrischen Dienstes, der Begutachtung von Eingliederungshilfen und heilpädagogischen Förderungen sowie der Schwangerenberatung (einschließlich Mutter- und Kind-Stiftung) sind mindestens 12 Personen anderen Fachbereichen bzw. Fachdiensten zugeordnet worden. Vom Kreis war beabsichtigt, die Arbeitsabläufe effektiver zu machen und Haushaltsmittel einzusparen. Festzuhalten ist jedoch, dass mit der Abtrennung der genannten Bereiche auch Personalkapazitäten verloren gegangen sind, die organisatorisch Synergien im Gesundheitsamt möglich gemacht hätten.

Das **Gesundheitsamt Schleswig-Flensburg** stellt zugleich den eigenständigen Fachbereich 7 dar. Es ist in einem eigenen Gebäude untergebracht. Das Gesundheitsamt ist in 5 Abteilungen gegliedert; die Amtsleiterin führt zugleich die Abteilung Gutachterwesen/Gesundheitsförderung. Die Selbstverwaltungsgremien haben dem Gesundheitsamt im Prüfungszeitraum die beantragten Stellen bewilligt; dadurch ist die Gesamtzahl der Planstellen von 2005 bis 2009 um knapp 6 Stellen angestiegen. Die dem Gesundheitsamt obliegenden Aufgaben werden erfüllt; Rückstände sind

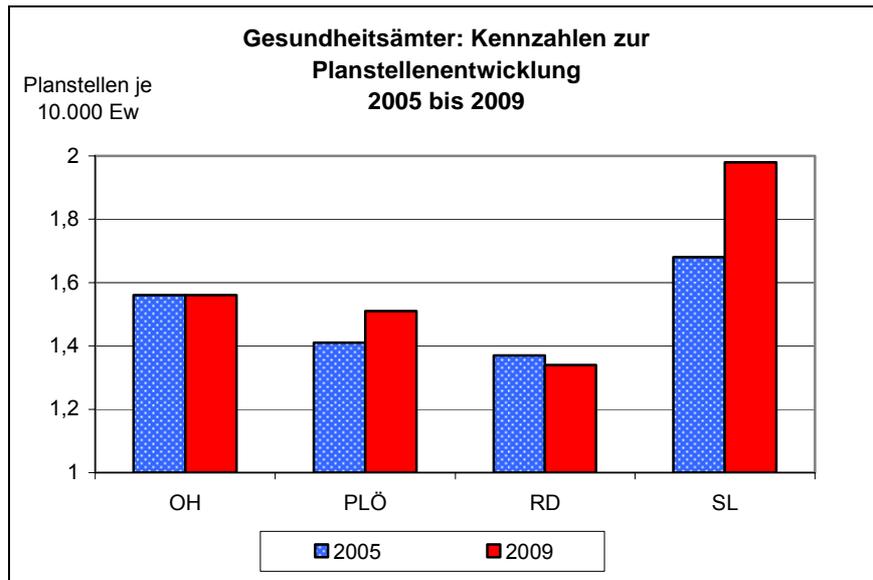
nicht ersichtlich. Die Mitarbeiter arbeiten an allen Aufgaben lösungs- und teamorientiert. In der Facharbeit legt das Gesundheitsamt besonderen Wert auf komplett eigenständig durchzuführende Einschulungs- und Zahnuntersuchungen. Damit wird erreicht, dass 100 % der Kinder durch einen Arzt des Gesundheitsamtes untersucht werden.

- 9.3.1 Die **Entwicklung der Planstellen** von 2005 bis 2009 ist zwischen den Gesundheitsämtern unterschiedlich verlaufen. Die absolute Anzahl von Planstellen ist im Diagramm wie folgt abgebildet:



Während das Gesundheitsamt Ostholstein keine Veränderungen verzeichnet, ist der Personalbedarf in Plön geringfügig gestiegen und in Rendsburg-Eckernförde leicht reduziert worden. Ganz anders in Schleswig-Flensburg: Hier ist das Personal in den Haushaltsjahren 2006, 2008 und 2009 um insgesamt mehr als 17 % erhöht worden.

Mit der einwohnerbezogenen Berechnung werden die Planstellen und ihre Entwicklung vergleichend dargestellt:



Das Gesundheitsamt **Ostholstein** liegt im Mittelfeld.

Das Gesundheitsamt **Plön** hat durch die im Stellenplan 2009 neu zuerkannten 1,5 Planstellen (1,0 Sozialpädagogen, 0,5 Assistenz) seine günstige Ausgangslage verlassen und schließt zum Mittelfeld auf.

Der Kreis **Rendsburg-Eckernförde** hat die mit Abstand geringste Anzahl von Planstellen je 10.000 Ew, die in der Summe 36,6 (= 1,34 je 10.000 Ew) betragen. In der Prüfung ist übrigens aufgefallen, dass von diesen Planstellen - einschließlich des in Altersteilzeit befindlichen Amtsleiters - Stellen(anteile) im Umfang von mehr als 5 Planstellen nicht besetzt waren; dies sind 14 % aller Stellen. Unter fiktiver Hinzurechnung des ausgegliederten sozialpsychiatrischen Bereitschaftsdienstes entspricht die Planstellensituation je 10.000 Ew jedoch annähernd der aus Plön und Ostholstein.

Das Gesundheitsamt **Schleswig-Flensburg** war bereits Anfang 2005 überdurchschnittlich gut ausgestattet. Dennoch wurde der Personalkörper 2006 und 2008 jeweils um rd. eine Planstelle verstärkt. Mit dem Haushalt 2009 sind weitere 4 Planstellen dazugekommen (1,0 Ärzte, 1,0 Assistenzbereich, 1,0 Sozialpädagogen und 1,0 sonst. Fachkräfte), sodass der Gesamtbestand nun 39,36 Planstellen (= 1,98 je 10.000 Ew) beträgt. Das Gesundheitsamt hat damit seinen Personalbestand seit 2005 um nahezu 6 Planstellen erhöht. Der Mehrbedarf wird begründet mit einem Anstieg der Aufgabenmenge, insbesondere im sozialpsychiatrischen Dienst, der Eingliederungshilfe und der Gefahrstoffüberwachung, sowie mit neuen Aufgaben wie der Kartierung der Badegewässer und der Mitarbeit bei der Überwachung der Teilnahme von Kindern an Früherkennungsuntersuchungen (§ 7 a GDG). Diese Veränderungen machen sich auch bei den Personalausgaben bemerkbar: allein die 4 neuen Planstellen 2009 werden mit ihrer Besetzung Ausgaben für den Kreishaushalt von mehr als 200 T€ jährlich verursachen.

Aus der nachfolgenden Tabelle ergibt sich einwohnerbezogen die Aufteilung der Stellen nach ihren Funktionen:

Personelle Ressourcen 2009				
Gesundheitsamt	OH	PLÖ	RD	SL
Anzahl der Planstellen	32,07	20,38	36,61	39,36
Anz. Planstellen/10.000 Ew	1,56	1,51	1,34	1,98
- davon Ärzte	0,41	0,41	0,40	0,42
- davon Assistenzpersonal	0,37	0,39	0,28	0,57
- davon Verwaltungspersonal	0,26	0,15	0,24	0,20
- davon Sozialpädagogen	0,18	0,22	0,23	0,43
- davon sonstiges Personal	0,34	0,34	0,19	0,37
<i>Summe nichtärztliches Personal</i>	<i>1,15</i>	<i>1,10</i>	<i>0,94</i>	<i>1,57</i>

*Hinweise: 1. Personalbedarf für Aufgaben, die nicht von jedem Gesundheitsamt erledigt werden, ist herausgerechnet worden.
2. Rundungsdifferenz bis 0,1 Planstellen möglich.*

Deutlich wird, dass Schleswig-Flensburg personell stärker besetzt ist: Es gibt mehr Assistenzpersonal und Sozialpädagogen. Auch beim Vergleich der Hygienekontrolleure (Gesundheitsaufseher) weist Schleswig-Flensburg überdurchschnittlich viele Stellen auf. Insgesamt hat Schleswig-Flensburg die höchste Summe beim nichtärztlichen Personal.

Im Zuge der Prüfung sind u. a. die Personalkapazitäten und die Arbeitsmengen für diverse Aufgaben im Gesundheitsamt erhoben worden. Eine Zusammenfassung dieser Aufstellung ist als **Anlage 9.2** beigefügt. Der Aufgabenvergleich soll dazu beitragen, sich mit der Organisation der Aufgabenwahrnehmung stärker zu beschäftigen und zugleich eine Prüfung zu veranlassen.

- 9.3.2 Die Erörterung von **Einsparerfordernissen** stellt keine bloße theoretische Beschreibung dar, sondern hat eine erhebliche Bedeutung für die Überwindung der schwierigen Haushaltssituation in den Kreisen. Bei dem Vergleich der Personalausgaben wird deutlich, dass es hier Reserven gibt, die zur Haushaltskonsolidierung beitragen können:

Personalausgaben nach dem Rechnungsergebnis 2008 (einschließlich Akutunterbringungen im Bereitschaftsdienst) - €-				
Gesundheitsamt	OH	PLÖ	RD	SL
Personalausgaben/Ew	8,07	8,87	7,50	9,25

Der Kreis Rendsburg-Eckernförde hat zurzeit die geringsten Personalausgaben je Ew zu verzeichnen. Ebenso wenig überraschend hat Schleswig-

Flensburg den höchsten Personalaufwand; hier kommt hinzu, dass die noch nicht eingerechneten 4 neuen Planstellen (Stellenplan 2009) bei Besetzung den Kreishaushalt voraussichtlich mit mindestens 1 € je Kreiseinwohner zusätzlich belasten werden. Damit wird Schleswig-Flensburg bei über 10 €/Ew liegen. Der Kreis Plön wird bei Besetzung der neuen Planstellen die Grenze von 9 €/Ew überschreiten.

Die Personalausgaben fallen im Gesundheitsamt Rendsburg-Eckernförde deshalb niedrig aus, weil diverse Planstellen zurzeit nicht besetzt sind. Bei einer vollständigen Besetzung würden die Personalausgaben bei mehr als 8,20 €/Ew liegen.

Der LRH wird daher das **Gesundheitsamt Ostholstein als Maßstab** für Wirtschaftlichkeitspotenziale im Personalbedarf anlegen; dies ist auch deshalb angemessen, weil diese Dienststelle in der Aufgabenerfüllung im Verhältnis zu ihren Personalausgaben gut aufgestellt ist (vgl. III/Tz. 9.3). Dieses Gesundheitsamt hat keine nennenswerten Rückstände, einen langjährig unveränderten Personalkörper und günstige Personalausgaben/Ew.

Nach Ansicht des LRH rechtfertigt die Flächengröße eines Kreises keine überdurchschnittliche Personalausstattung. Angesichts der Aufgabenstellung der Gesundheitsämter ist für den LRH bei der Bildung einer Gesamtkennzahl die Korrelation je Einwohner eine brauchbare Größe. Der LRH erkennt allenfalls an, dass kleine Kreisverwaltungen aufgrund des vorzuhaltenden Personalsockels einen etwas höheren Personalbedarf haben.

9.4 Zuweisungen und Zuschüsse an Dritte

Die Kreise führen bestimmte Aufgaben nicht unmittelbar selbst durch, sondern beauftragen Dritte mit der Wahrnehmung. Die Gründe dafür liegen in dem Bemühen der Kreise, für spezielle gesundheitliche Hilfen niederschwellige Angebote vorzuhalten und eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung durch Vergabe an Dritte zu realisieren. Die dafür aufgewendeten Ausgaben werden rechnungstechnisch zusammengefasst unter **Zuweisungen und Zuschüssen an Dritte**. Für die 4 in dieser Prüfung untersuchten Gesundheitsämter sind dafür unterschiedlich hohe Ausgaben entstanden. Aus dem ermittelten Zahlenmaterial sind die folgenden Kennzahlen errechnet worden:

Zuweisungen und Zuschüsse an Dritte (Rechnungsergebnis 2008)				
Gesundheitsamt	OH	PLÖ	RD*	SL
Veränderung 2005 bis 2008	+1,2 %	+1,2 %	-14,0 %	+2,2 %
Ausgaben 2008	254 T€	263 T€	284 T€	211 T€
Ausgaben 2008	1,24 €/Ew	1,94 €/Ew	1,04 €/Ew	1,06 €/Ew

* RD: ohne Ausgaben für ausgliederten Bereitschaftsdienst nach PsychKG

Die Zwecke für die Zuweisungen an Dritte sind in allen Kreisen gleich. Die Mittel werden eingesetzt für Suchthilfezentren, Drogenberatungsstellen und ambulante psychiatrische Betreuungen. In diesem Aufgabenfeld zeigen die Kreise Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg eine vergleichsweise sparsame, wirtschaftliche Aufgabenerfüllung. Auf der Basis der Einwohner-Werte lassen sich die Mehrausgaben der anderen beiden Kreise berechnen, die z. B. gegenüber dem Kreis Rendsburg-Eckernförde wie folgt ausfallen:

- Der Kreis Ostholstein hat Mehrausgaben von 0,20 €/Ew; dies sind insgesamt 41 T€.
- Der Kreis Plön hat Mehrausgaben von 0,90 €/Ew; dies sind insgesamt 121 T€.

9.5 Die Akut-Unterbringungen im Bereitschaftsdienst nach PsychKG

Eine umfangreiche Aufgabe haben die Gesundheitsämter bei der Einweisung von psychisch erkrankten Personen in eine stationäre Einrichtung zu leisten. Da die Unterbringungen weitgehend freiheitsentziehende Maßnahmen darstellen, ist ein enger rechtlicher Rahmen zu beachten. Die rechtlichen Voraussetzungen sind im PsychKG geregelt; die nähere Ausgestaltung regelt eine Landesverordnung²⁴ (PsychKGVO). § 3 PsychKGVO stellt an ein Unterbringungsgutachten hohe Anforderungen. Obgleich es nur zur Unterbringung des Kranken bis zum nächsten Werktag ermächtigt, an dem die eigentliche Fachuntersuchung durch einen Krankenhausarzt erfolgt, ist es zwingend von einem Arzt abzugeben, der entweder befähigt ist, den Sozialpsychiatrischen Dienst zu leiten, oder zumindest nachweist, für die Dauer von 6 Monaten in der Psychiatrie tätig gewesen zu sein.

- 9.5.1 Die Kommunen kritisieren den **hohen Standard des Facharzteinsatzes**. Sie haben anlässlich der 2009 anstehenden weiteren Verlängerung der PsychKGVO vor dem Hintergrund der bisher geführten Diskussionen Änderungsvorschläge vorgetragen. Die Kreise haben über den Landkreistag die 6-monatige Tätigkeit in der Psychiatrie infrage gestellt und vorgeschlagen, sie zu halbieren. Der Städteverband hat für die kreisfreien Städte vorgeschlagen, auf den Einsatz eines Facharztes zu verzichten und das Unterbringungsgutachten künftig von jedem Arzt vornehmen zu lassen. Die Kommunen begründen dies mit den immer stärkeren Schwierigkeiten, Fachärzte für den Bereitschaftsdienst oder für eine Einstellung im Gesundheitsamt zu finden. Auch seien die Gesundheitsämter angesichts steigender Zahlen von Unterbringungsgutachten überfordert. Die Argumente haben die Landesregierung jedoch nicht überzeugt. Der Sozialminister hat die PsychKGVO Ende 2009 erneut für 5 Jahre (2010 bis 2014) verlängert.

²⁴ Landesverordnung zum PsychKG (PsychKGVO) vom 12.11.2009, GVOBl. Schl.-H. S. 737.

Auch der LRH hält den gesetzlichen Standard für unangemessen hoch. Die praktischen Schwierigkeiten zur Einstellung eines Facharztes, auch als Honorarkraft im Bereitschaftsdienst, sind enorm. Da sich Fachärzte in ausreichender Anzahl nicht finden, sind die Gesundheitsämter gehalten, ihre Ärzte entsprechend der Forderung aus § 3 Abs. 2 PsychKGVO für 6 Monate in der Psychiatrie tätig sein zu lassen. Dafür fallen erhebliche Kosten an. Außerdem muss der Bereitschaftsdienst für Akutunterbringungen finanziell aufwendig organisiert werden. Der LRH bedauert, dass die Landesregierung nicht bereit war, den Standard um ein geringes Maß abzusenken. Vorbild hätte hier das Gesetz über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten (PsychKG) aus Nordrhein-Westfalen sein können. Danach sind die Unterbringungsgutachten grundsätzlich von Fachärzten o. Ä. zu erstellen, sodass Ausnahmen durch andere Ärzte dort möglich sind, wo sich geeignete Fachärzte nicht finden lassen. Durch den Standard in Schleswig-Holstein entstehen den Kreisen und kreisfreien Städten unnötig hohe Ausgaben, die die Haushalte belasten.

9.5.2 Die **Organisation des Bereitschaftsdienstes für Akutunterbringungen** ist in den Kreisen unterschiedlich; dies führt zu einem unterschiedlichen personellen und finanziellen Aufwand. Es gibt 2 Modelle der praktischen Durchführung:

- Modell 1: Das Gesundheitsamt nimmt die Aufgabe selbst wahr. Dabei wird ein Arzt des Gesundheitsamtes oder ein beauftragter Honorararzt tätig und nimmt die Unterbringung vor. Im Kreis Ostholstein wird der Arzt alleine tätig; in den Kreisen Plön und Schleswig-Flensburg werden ein Arzt und eine Verwaltungskraft (für den Vollzug) tätig.
- Modell 2: Das Gesundheitsamt Rendsburg-Eckernförde hat die Aufgabe ausgelagert und einen Sozialverein beauftragt, die Aufgabe vorzunehmen. Tätig werden die Ärzte und Verwaltungskräfte des Vereins, wobei hier die Besonderheit besteht, dass die Verwaltungskräfte hauptberufliche Mitarbeiter des Vereins sind und für die Vollzugsaufgaben im Rahmen des Bereitschaftsdienstes einen Arbeitsvertrag mit dem Kreis abgeschlossen haben.

Aus der **Anlage 9.3** ergeben sich der Stundenumfang, die Arbeitsmengen sowie die personellen und finanziellen Ressourcen der einzelnen Kreise. Diese Berechnung der Kennzahlen befasst sich nicht mit dem gesamten Bereitschaftsdienst der Kreise, sondern nur mit dem Teilbereich der vorläufigen Unterbringungen, der für Akutunterbringen in den Nachtstunden, an den Wochenenden und den Feiertagen geleistet wird. Nachfolgend ein Überblick über die Kennzahlen:

Gesundheitsämter: Rufbereitschaft nach dem PsychKG (Akutunterbringungen außerhalb der Dienstzeit) - am Beispiel 2008 -					
Kreis		OH	PLÖ	RD	SL
Ausgaben zusammen	- € -	67.510	79.737	209.955	67.369
Summe der Fälle		493	309	416	216
Kennzahlen					
Ausgaben je Fall	- € -	137	259	505	313
Ausgaben je Einwohner	- € -	0,33	0,59	0,77	0,34
Ausgaben je Arbeitswoche	- € -	1.298	1.537	4.038	1.301
Ausgaben je Jahreswochen- stunde	- € -	534	625	1.591	535

Die Auswertung der Kennzahlen ergibt:

- Der Kreis Rendsburg-Eckernförde hat das finanziell teuerste Modell, und zwar im Hinblick auf jede Kennzahl. Die Ausgaben je Arbeitswoche und je Jahreswochenstunde machen zudem deutlich, dass die Art der Ausgliederung zugleich eine institutionelle Förderung des beauftragten Sozialvereins darstellt. Insgesamt sind die Ausgaben je Ew mehr als doppelt so hoch wie in den Kreisen Ostholstein oder Schleswig-Flensburg.
- Der Kreis Ostholstein hat organisatorisch das insgesamt beste Praxismodell und finanzwirtschaftlich das günstigste Mengen/Kosten-Verhältnis. Das Ostholsteiner Modell basiert auf dem weitgehenden Einsatz eigener Ärzte und dem Verzicht auf den gleichzeitigen Einsatz einer zweiten Person für den Vollzug.
- Die eigenverantwortliche Durchführung des Bereitschaftsdienstes ist auch unter Einbeziehung einer zweiten Person als Vollzugskraft wirtschaftlicher (Plön und Schleswig-Flensburg) als die vom Kreis Rendsburg-Eckernförde gewählte Vergabe an Dritte.
- Im Zuge der eigenverantwortlichen Durchführung ist auch die Einbeziehung von Honorarkräften wirtschaftlich, weil dafür kein Freizeitausgleich gewährt wird und die finanziellen Lasten sich auf das Honorar beschränken (eigenen Ärzten ist ein Freizeitausgleich zu gewähren).
- Die Abrechnung mit den Krankenkassen aufgrund der Erstversorgung der Patienten am Einsatzort führt zu Einnahmen und reduziert den Ausgabenbedarf (Kreis Schleswig-Flensburg).

Insgesamt wird bei der zurzeit geltenden Rechtslage der Bereitschaftsdienst am wirtschaftlichsten realisiert mit dem Einsatz eigener Ärzte, ergänzt um Honorarkräfte. Die Mitarbeit einer zweiten Person, die für den Vollzug der Einweisungsverfügung zuständig ist, ist nicht zwingend erforderlich, wie das Beispiel Ostholstein es zeigt.

Der LRH empfiehlt, den Bereitschaftsdienst auch für den Teilbereich der Akutunterbringungen eigenverantwortlich durchzuführen. Dies sollte in der Praxis durch eigene Ärzte und Honorarkräfte erfolgen. Da den eigenen

Mitarbeitern nach dem nächtlichen bzw. feiertäglichen Bereitschaftsdienst ein Freizeitausgleich zusteht, sollte der Einsatz je eigenen Mitarbeiter auf 3 bis 4 Wochen jährlich begrenzt werden. Die Kreise müssen bereits bei der Besetzung der ärztlichen Planstellen deren Mitarbeit im Bereitschaftsdienst bedenken. Dazu gehört, dass den in Betracht kommenden Ärzten keine Teilzeitarbeit ermöglicht werden kann, weil Beschäftigte in Teilzeit den Bereitschaftsdienst tarifrechtlich ablehnen können und dies, wie die Praxis zeigt, auch tun. Außerdem müssen die Kreise künftig - evtl. durch zeitlichen Vorlauf - sicherstellen, dass Ärzte die ggf. erforderliche 6-monatige Ausbildung nach § 3 Abs. 2 PsychKGVO ableisten können. Schließlich sollten die Kreise mit einer aktiven Einstellungspolitik der Überalterung des ärztlichen Personalkörpers vorbeugen.

9.6 Die Erhebung von Gebühren im Gesundheitswesen

Etliche Leistungen der Gesundheitsämter sind gebührenpflichtig. Dazu haben die Kreise je eine **Gebührensatzung** erlassen, in denen die Gebührentatbestände mit der entsprechenden Gebühr aufgeführt sind. Die daraus resultierenden Gesamteinnahmen fallen zwischen den Kreisen unterschiedlich hoch aus; über die folgenden Kennzahlen sind die Einnahmen vergleichbar:

Einnahmen aus Gebühren (Rechnungsergebnis 2008)				
Gesundheitsamt	OH	PLÖ	RD	SL
Gebühreneinnahmen T€	249,3	57,4	146,1	166,0
Veränderung 2005 bis 2008	+ 14 %	- 8,4 %	+ 0,3 %	+ 24 %
<i>Kennzahl: Gebühren €/Ew</i>	<i>1,21</i>	<i>0,42</i>	<i>0,54</i>	<i>0,83</i>

Insgesamt wurde festgestellt, dass die Gesundheitsämter Ostholstein und Schleswig-Flensburg im Prüfungszeitraum 2005 bis 2008 ihre Gebühren steigern konnten. Besonders positiv sind hier die Einnahmen in Ostholstein aufgefallen, da sie von einem relativ hohen Niveau noch einmal spürbar gesteigert werden konnten. In Plön sind die Einnahmen leicht zurückgegangen; in Rendsburg-Eckernförde stagnieren die Gebühren. Schleswig-Flensburg hat nach der letzten deutlichen Steigerung ein Niveau von rd. 2/3 der Einnahmen aus Ostholstein erreicht.

Bei der Untersuchung der unterschiedlichen Gesamteinnahmen wird bereits bei den **Veränderungsdaten der Gebührensatzungen** deutlich, dass Überarbeitungen zur Anpassung an die veränderten wirtschaftlichen Verhältnisse teilweise mit großen Abständen erfolgten. Die größten zeitlichen Abstände haben die Kreise Plön und Rendsburg-Eckernförde zu verzeichnen; am schnellsten hat Ostholstein auf Veränderungen reagiert. Das Gesundheitsamt Plön hat inzwischen die Konsequenzen aus den niedri-

gen Gebühren gezogen und eine angemessene Erhöhung zum 01.01.2009 durchgeführt.

Es gibt neben überarbeitungsbedürftigen Gebührensätzen der jeweiligen Satzungen weitere Gründe für die unterschiedlichen Gebühreneinnahmen. So entscheiden auch die **Mengengerüste** über die Höhe der Einnahmen; dazu folgende 2 Beispiele zu gebührenträchtigen Verwaltungsleistungen:

- amtsärztliche Gutachten: Das Gesundheitsamt Ostholstein erstellte 2008 1.700 amtsärztliche Gutachten, das Gesundheitsamt Schleswig-Flensburg nur 641.
- Belehrungen für den Umgang mit Lebensmitteln: Mehr als jeweils 3.000 in Ostholstein und RD-Eckernförde stehen nur knapp 1.300 in Plön gegenüber.

Während Mengengerüste kaum zu beeinflussen sind, haben die Gesundheitsämter Einfluss auf die Festsetzung der Gebühren, insbesondere dort, wo ein **Gebührenrahmen ausgeschöpft** werden kann. In der Prüfung ist festgestellt worden, dass der vorhandene Rahmen bei der Festsetzung der Gebühr nicht in allen Einzelfällen entsprechend der erbrachten Leistung ausgeschöpft wurde. Oft wird eine nach unten abgerundete Gebühr von der Verwaltung als Bürgerfreundlichkeit verstanden. Tatsächlich ist die sachgerecht festgesetzte Gebühr nichts anderes als eine gesetzlich zustehende Gegenleistung für den erbrachten Aufwand (Zeitdauer, Personaleinsatz, Sachmittelaufwand); die Bürgerfreundlichkeit und die Serviceorientierung sind eher an großzügigen Öffnungszeiten oder der Schnelligkeit in der Terminvergabe bzw. der Gutachtenerstellung festzumachen. Daher ist der Gebührenrahmen entsprechend der erbrachten Verwaltungsleistung festzusetzen.

Schließlich kommt dazu, dass gleiche Tatbestände zwischen den Kreisen teilweise **beträchtliche monetäre Unterschiede** enthalten. In dieser Übersicht sind einige Gebührentatbestände aufgeführt, die in der Praxis häufig anzuwenden sind; sie gehen teilweise deutlich auseinander:

Kreise: Vergleich von Gebührentatbeständen - €-				
Gesundheitsamt	OH	PLÖ	RD	SL
Gutachten mit ärztlicher Untersuchung	80 - 225	96 - 250	30 - 75	85 - 381
Bescheinigung ohne ärztliche Untersuchung	40 - 99	29 - 58	15	43 - 96
Gruppenbelehrungen (IfSG ²⁵)	25	25	20	22
Entnahme einer Trinkwasserprobe (ohne Fahrkosten)	11 - 25	12 - 120	20 - 25	14
Erlaubnis für Tätigkeiten mit Krankheitserregern (§ 44 IfSG)	150	200 - 500	150	108 - 450
Probenentnahme an einer Badestelle	51,75	45	22,50 plus Fahrkosten	14 plus Fahrkosten
Überwachung der Infektionshygiene nach § 36 IfSG	133 - 1.250	94 - 1.000	entfällt	108 - 1.172

Die Gesundheitsämter haben sich in der Vergangenheit bemüht, die Gebühren abzustimmen und anzupassen. Allerdings kann dies keine rechtlich einwandfreie Gebührenkalkulation ersetzen. Zwar ist eine grundsätzliche Abstimmung zwischen den Gesundheitsämtern richtig, allerdings erwartet der LRH bei den frei festzusetzenden Gebühren eine nachvollziehbare individuelle Gebührenkalkulation im Sinne des Kommunalabgabengesetzes.

- 9.6.1 Stichprobenweise sind die Gebühren für Belehrungen im Umgang mit Lebensmitteln und die Probenentnahme an Badestellen in Seen bzw. der Ostsee überschlägig nachkalkuliert worden.

Die **Gebühren für Belehrungen** sind sachgerecht festgesetzt worden; die tatsächlichen Ausgaben werden in den Kreisen durch die jeweilige Gebühr abgedeckt. Zugleich ist festgestellt worden, dass

- je Belehrungstermin durchschnittlich 10 bis 15 Personen teilnehmen,
- von den Teilnehmern 62 % bis 84 % die Leistung bezahlen,
- die einzelnen Belehrungen im Durchschnitt zeitliche Kapazitäten für Fach- und Verwaltungskräfte von 6,2 bis 8,1 Stunden binden,
- die tarifliche Eingruppierung der beteiligten Mitarbeiter in Schleswig-Flensburg höher ausfällt.

- 9.6.2 Die Gebühren für **Probeentnahmen an Badestellen** sind in den Kreisen Ostholstein und Plön kostendeckend festgesetzt worden; in den Kreisen Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg ist eine Anpassung an die entstehenden Kosten notwendig.

²⁵ Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz - IfSG) vom 20.07.2000, BGBl. I S. 1045, zuletzt geändert durch Artikel 2a des Gesetzes vom 17.07.2009, BGBl. I S. 2091.

Bei der Auswertung ist aufgefallen, dass die Anzahl der Probenentnahmen je Badestelle häufiger erfolgt (je nach Kreis: 5, 6 oder 10 Proben), als die gesetzliche Vorgabe (4 Proben je Saison) es verlangt.

9.7 **Vorschläge für die weitere wirtschaftliche Entwicklung des Gesundheitsamtes des Kreises Ostholstein**

Der Zuschussbedarf des Gesundheitsamtes Ostholstein liegt im Eckjahr 2008 mit 8,46 €/Ew im unteren Bereich der geprüften Verwaltungen. Dies ist das positive Ergebnis eines Gesundheitsamtes, das in der Prüfung des LRH praktisch in allen Aufgabenfeldern nachgewiesen hat, den Personalbedarf wirtschaftlich zu bemessen, die Gebühren regelmäßig und sachgerecht zu kalkulieren und die Aufgaben im Sinne des reformierten Gesundheitsdienstgesetzes durchzuführen.

Die Gesundheitsämter zeigen insgesamt auf, dass durch Fortentwicklungen der Arbeitsorganisation die **Personalbedarfe reduziert** oder durch frühzeitige Anpassungen der Gebührensatzung die **Einnahmen erhöht** werden können. Zwar weist das Gesundheitsamt Ostholstein durchgängig die besten Kennzahlen in dieser vergleichenden Prüfung nach; dennoch werden folgende Beispiele anderer Kreise vorgestellt, damit die Entwicklung weiter gefördert werden kann:

- Im Vergleich zum Kreis Rendsburg-Eckernförde hat der Kreis bei den **Zuweisungen und Zuschüssen** an Dritte Mehrausgaben von insgesamt 41 T€.
- Der Kreis Schleswig-Flensburg rechnet die **Akutunterbringungen nach PsychKG** mit den Krankenkassen als Erstversorgung am Einsatzort ab. Dies reduziert die Ausgaben.
- Die **Einschulungsuntersuchungen** stellen eine Saisonarbeit dar. Um Stellenbedarf zu vermeiden, der im weiteren Verlauf des Arbeitsjahres nicht benötigt wird, hat das Gesundheitsamt Rendsburg-Eckernförde diese Arbeiten neu strukturiert und stundenweise zusätzlich auch Kinderärzte des Krankenhauses (Einschulungsuntersuchungen) beschäftigt. Mit dieser Lösung werden die notwendigen Ausgaben auf die kurze Zeit der jeweiligen Saison begrenzt.
- Da ein Facharzt für Lungen- und Bronchialheilkunde nicht vollständig ausgelastet wäre, hat das Gesundheitsamt Rendsburg-Eckernförde für die Begutachtung von Tuberkulose-Berichten und Röntgenbilder einen Facharzt, der eine eigene Praxis führt, **stundenweise engagiert**.
- Der Kreis Rendsburg-Eckernförde hat die Kapazitäten der **Gesundheitsaufseher/Hygienekontrolleure** auf 2,39 Planstellen reduziert und stellt im Sommer für die saisonale Probenentnahme in Badegewässern 2 Honorarkräfte ein - zum Vergleich: Der kleinere Kreis Ostholstein hält hier 5,0 Planstellen vor.

- Das Gesundheitsamt Schleswig-Flensburg hat nach einer Wirtschaftlichkeitsberechnung die eigene **pH-Wert-Messung** des Badewassers verworfen, weil die Vergabe günstiger ist.

Die Gebühr für **Probenentnahmen in Badeseen** ist vom Kreis Ostholstein korrekt kalkuliert worden; die Höhe der Gebühr entspricht der überschlägigen Kalkulation, die der LRH vorgenommen hat.

In diesem Zusammenhang wird auf die rechtlichen Grundlagen hingewiesen, die lediglich 4 Proben je Badestelle zwingend voraussetzen (§ 3 Abs. 2 Badegewässerverordnung i. V. m. Anlage 4, Nr. 1). Falls das Badegewässer eine kurzzeitige Verschmutzung aufweist, kann dann bedarfsorientiert eine weitere Probenentnahme vorgenommen werden (Anlage 4, Nr. 3). Der Kreis sollte die Routine-Beprobung künftig daher auf 4 Termine je Badegewässer begrenzen.

Der LRH hat in dem Gesundheitsamt Ostholstein einen insgesamt sparsam und wirtschaftlich arbeitenden kommunalen Träger des öffentlichen Gesundheitsdienstes vorgefunden. Der LRH ist überzeugt, dass das Gesundheitsamt Ostholstein auch künftig seinen Beitrag zur Konsolidierung der Finanzen des Kreises leisten wird.

10. **Kulturausgaben im Spannungsfeld des Haushaltsausgleichs**

Die Haushalte der Kreise geraten immer mehr unter Druck. Nicht nur der Haushaltsausgleich ist gefährdet; auch die Konsolidierung durch Tilgung der Schulden und damit der Rückgang der Belastung der Haushalte durch geringere Tilgungsraten und Zinszahlungen scheinen in weite Ferne gerückt. Inzwischen ist es den Kreisen nur schwer möglich, ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert und der Haushalt in jedem Jahr ausgeglichen ist (§ 75 Abs. 1, 3 GO). Damit rückt die rechtliche Bedeutung der zu erfüllenden Aufgaben zunehmend in den Blickwinkel, also die Unterscheidung der freiwilligen und pflichtigen Aufgaben.

Die Kommunen sind aufgrund von Gesetzen verpflichtet, Aufgaben zu erfüllen (§ 2 Abs. 2, § 3 Abs. 1 GO). Aus dem gesetzlichen Auftrag folgt, dass diese Aufgaben einen Vorrang in der Erfüllung haben vor Aufgaben, die von der Kommune in eigener Verantwortung und frei übernommen wurden. Dieser Vorrang betrifft auch die Finanzierung.

Teilweise ist auch in den Landkreisen in den letzten Jahrzehnten ein Bewusstsein eingetreten, wonach die kulturellen Aufgaben Quasi-Pflichtaufgaben sind und selbstverständlich zu finanzieren sind, auch um den Preis eines unausgeglichenen Haushalts. Dieser Status der Kulturaufgaben ist kaum hinterfragt worden und schließlich Teil des kommunalpolitischen Selbstverständnisses geworden. Dies kann aus Gründen der Haushaltssicherung so nicht hingenommen werden. Die Haushaltswirtschaft ist von jedem Kreis so zu planen, dass eine stetige Erfüllung ihrer Aufgaben möglich ist. Um keine Missverständnisse aufkommen zu lassen: Selbstverständlich muss eine Kommune den Ausgleich auch durch Einsparungen bei dem Vollzug der Pflichtaufgaben erreichen. Aber wenn die Finanzmittel auch dann auf Dauer zum Ausgleich des Haushalts nicht ausreichen, müssen die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben auf den Prüfstand gestellt und mehr oder weniger eingeschränkt werden.

Dabei ist dem LRH bewusst, dass die Finanzsituation wesentlich auch durch die finanzielle Ausstattung seitens des Landes bestimmt wird. Ebenso ist es für den LRH selbstverständlich, dass den Kreisen als Selbstverwaltungskörperschaften ein Handlungs- und Gestaltungsspielraum erhalten bleiben sollte. Gleichwohl ändert dies nichts daran, dass bei einer schwierigen Finanzsituation die freiwilligen Aufgaben auf ihre Notwendigkeit hin überprüft werden müssen. Dazu zählen in großem Umfang auch die Kulturaufgaben. Zwar enthält Artikel 9 Abs. 3 Landesverfassung die grundsätzliche Verpflichtung auch der Kreise zur Förderung der Kultur. Dies bedeutet, dass die Kreise sich nicht gänzlich einer solchen Aufgabe entziehen können. Jedoch steht der Umfang der Aufgabenwahrnehmung in ihrem weiten Ermessen. So kann die Förderung von einzelnen Teilbereichen der Kultur auch danach bemessen werden, in welchem Umfang

die anderen durch die Landesverfassung Verpflichteten, Land und Gemeinden, sich in dem jeweiligen Bereich engagieren.

Die Diskussion zur Beurteilung der freiwilligen Aufgaben, die sich ein Kreis „noch leisten kann“, sollte auch die Rahmendaten unserer Gesellschaft bedenken, die demografische Verwerfungen erleben muss, eine zunehmende fiskalische Schwäche erleidet und registriert, dass der Besuch von traditionellen Kultureinrichtungen und -veranstaltungen immer mehr an gesellschaftlicher Relevanz verliert. Zugleich tragen ein erweiterter Kulturbegriff, die zunehmende Erlebnisorientierung der Gesellschaft und private Medien zu einer Fülle an kulturellen Bildungs- und Unterhaltungsmöglichkeiten bei, die eine Konkurrenzsituation zu kommunalen Kulturangeboten schafft.

Der LRH hält es daher für geboten, mehr als in der Vergangenheit über die Finanzierung der Kulturaufgaben unter den Aspekten der Notwendigkeit eines ausgeglichenen Haushalts zu beraten und erforderlichenfalls die Aufgaben durch das Setzen von Schwerpunkten zu begrenzen. Dabei ist unter dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auch zu erwägen, Einrichtungen zu schließen. Als Beispiel sei die Hansestadt Lübeck genannt, die aus finanzwirtschaftlichen Gründen das Kommunale Kino aufgegeben und die Völkerkundesammlung geschlossen hat. Der LRH möchte diese Diskussion anstoßen und hat für diesen Bericht eine Reihe von Kennzahlen beigefügt sowie speziell die Einnahmen/Ausgaben der Musikschulen untersucht. Als Benchmark für die Gesamtausgaben wird der Kreis Rendsburg-Eckernförde benannt, bei dem ein Konsens besteht, die Kulturausgaben zu begrenzen und auch Ausgabensteigerungen solange nicht zu akzeptieren, wie der Gesamthaushalt dies nicht hergibt, denn eine (kassen-) kreditfinanzierte Kulturförderung lehnt der Kreis zu Recht ab.

10.1 **Die Kulturausgaben der Kreise im Vergleich**

Die Kreise führen in der Regel eine eigene Kulturarbeit durch, unterhalten Einrichtungen oder fördern Dritte. Die dabei entstehenden Ausgaben sind in der folgenden Übersicht zusammengefasst. Die Mittel werden von den Kreisen unterschiedlich aufgebracht. Die Kreise Plön und Rendsburg-Eckernförde weisen die Mittel vollumfänglich im Kreishaushalt aus. In den Kreisen Ostholstein und Schleswig-Flensburg wird die kreiseigene Kulturstiftung tätig; ihnen fließen die Dividenden eines Teils der E.ON Hanse-Aktien und ferner einige Finanzmittel unmittelbar aus dem Haushalt zu. Der Kreis Schleswig-Flensburg hat dabei eine Konstruktion gewählt, die eine Steuerfreiheit der Ausschüttungen von E.ON Hanse gewährleistet.

Zuschussbedarfe der Kulturhaushalte - Rechnungsergebnisse -					
Kreis		OH	PLÖ	RD	SL
Zuschussbedarf 2005	Mio. €	1,84	1,14	1,14	1,54
Zuschussbedarf 2008	Mio. €	1,62	1,22	1,17	1,69
Veränderung 2005/08	%	- 12	+ 6,7	+ 2,9	+ 9,5
Zuschussbedarf 2005	€/Ew	8,96	8,45	4,16	7,73
Zuschussbedarf 2008	€/Ew	7,87	9,02	4,30	8,51

An den **einwohnerbezogenen Zuschussbedarfen** wird deutlich, dass in den Kreisen ein unterschiedliches Engagement für Kulturarbeit vorliegt. Die Bandbreite erstreckt sich von 4,30 €/Ew bis 9,02 €/Ew.

Auch die **Entwicklung im Prüfungszeitraum** verläuft unterschiedlich. Während Ostholstein den Zuschussbedarf senken konnte, stagniert er in Rendsburg-Eckernförde. In Plön und Schleswig-Flensburg ist in den Rechnungsergebnissen ein deutlicher Anstieg ausgewiesen.

Der Kreis Ostholstein hat sich aktiv und erfolgreich bemüht, den Zuschussbedarf zu senken. Es ist in Eutin gelungen, die Förderstiftung der Sparkasse Holstein als Förderer für die Eutiner Landesbibliothek zu gewinnen; ab 2007 konnte der Zuschussbedarf aus dem Kreishaushalt verringert werden. Die Zusammenarbeit zwischen dem Kreis Ostholstein und der Kreissparkasse zur dauerhaften Förderung einer Kultureinrichtung stellt ein Modell auch für andere Kreise dar.

10.2 Die Verwendung der Kreismittel in der Kulturarbeit

Die Kreise haben unterschiedliche **Schwerpunkte in ihrer Kulturarbeit** gesetzt. Die nachfolgende Tabelle zeigt übersichtlich die Verwendung der wesentlichen Finanzmittel im Kulturhaushalt.

Zuschussbedarfe für ausgewählte Aufgaben 2005 und 2008 - alle Angaben €/Ew -					
Aufgabe	Hhjahr	OH	PLÖ	RD	SL
Museen, Sammlungen	2005	1,64	1,38	0,12	1,09
	2008	1,71	1,25	0,12	1,17
Theater, Musikpflege	2005	0,09	0,04	1,40	1,34
	2008	0,22	0,00	1,40	1,34
Musikschule	2005	1,37	3,46	0,64	1,77
	2008	1,45	3,48	0,65	1,85
VHS	2005	0	0,86	0,54	0,42
	2008	0	0,74	0,59	0,43
Büchereien	2005	4,35	1,45	1,19	1,74
	2008	3,66	1,55	1,21	1,65

Hinter der jeweils aufgeführten Aufgabe sind **eigene Einrichtungen, Veranstaltungen** und **Zuschüsse an Dritte** enthalten. Zu den Museen vergleiche III/Tz. 10.3, den Büchereien III/Tz. 10.4, den Zuschüssen an Dritte III/Tz. 10.5.5 und den Musikschulen III/Tz. 10.5.6.

Während die finanziellen Schwerpunkte der Kreise Ostholstein und Plön bei der Förderung der Museen, der Musikschulen und der öffentlichen Büchereien gesetzt werden, erfolgt der Mitteleinsatz in den Kreisen Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg breiter, insbesondere durch das Engagement für das Landestheater und die Volkshochschulen.

Die Entwicklung der Kulturausgaben im **Kreis Rendsburg-Eckernförde** ist in mehrfacher Hinsicht positiv auffällig. So gehören die Gesamtausgaben mit Abstand zu den geringsten Ausgaben (III/Tz. 10.1), weil der Kreis keine eigene Kulturarbeit durchführt, sondern ausschließlich Projekte privater Dritter und der Gemeinden fördert. Ferner fallen keine oder nur äußerst geringe Zuwachsraten an, da der Kreis die Zuschüsse nach hauswirtschaftlichen Notwendigkeiten bemisst und die Förderbeträge deckelt. Dieser verantwortungsvolle praktische Umgang mit Finanzen zur Förderung der Kulturlandschaft wirkt sich auf den Kreishaushalt sehr positiv aus; würde der Kreis Rendsburg-Eckernförde z. B. die gleiche Summe je Einwohner wie der benachbarte Kreis Schleswig-Flensburg bereitstellen, wäre eine Haushaltsmehrbelastung von 1,1 Mio. € die unmittelbare Folge - Jahr für Jahr. Bei einer vergleichbaren Pro-Kopf-Ausgabe für Kulturausgaben wie im Kreis Plön würde der Haushalt sogar jährliche Mehrausgaben von annähernd 1,3 Mio. € tragen müssen. Mit zusätzlichen Ausgaben von diesem Umfang wäre in Rendsburg-Eckernförde ein ausgeglichener Haushalt nicht mehr möglich. Wenn der Pro-Kopf-Betrag für Kulturausgaben hingegen auf die gleiche Höhe wie beim Kreis Rendsburg-Eckernförde begrenzt würde, könnte in den anderen Kreisen ein **Kulturhaushalt mit folgendem Einsparvolumen jährlich** zur Konsolidierung des Gesamthaushalts beitragen:

- Ostholstein 0,73 Mio. €,
- Plön 0,63 Mio. € und
- Schleswig-Flensburg 0,84 Mio. €.

Neben anderen Ausgabengruppen haben die hohen Kulturausgaben dieser Kreise in den vergangenen Jahrzehnten den Überschuss im Verwaltungshaushalt reduziert und damit eine stärkere Kredit-Finanzierung der Investitionen erforderlich gemacht, als dies bei einer deutlichen Ausgabenbegrenzung der Kultur nötig gewesen wäre.

Die 3 Kreise sollten viel stärker als in der Vergangenheit auf eine eigene Kulturarbeit verzichten und die Ausgaben nach dem Engagement der Einwohner ausrichten. Wenn Initiativen Dritter die Organisation von Kulturveranstaltungen oder Ausstellungen übernehmen, können Förderungen erfolgen. Auch bei Einrichtungen sollte darauf hingewirkt werden, dass diese von Dritten getragen werden. So wäre es möglich, die eigenen Ausgaben zu begrenzen und die Höhe von Förderbeträgen zu deckeln. Dabei ist dem LRH durchaus bewusst, dass die zurzeit betriebene Kulturarbeit aufgrund von Verträgen, Zusagen und Festlegungen erst mittelfristig reduziert werden kann.

10.3 Die Museen der Kreise

Abgesehen vom Kreis Rendsburg-Eckernförde hat jeder Kreis ein Museum mit einem individuellen Schwerpunkt. Das **Ostholstein-Museum** in Eutin zeigt neben einer ständigen Ausstellung regelmäßig Sonderausstellungen, die auch außerhalb des Kreises mit Aufmerksamkeit verfolgt werden. Das **Museum des Kreises Plön** (in Plön) stellt u. a. eine norddeutsche Glasammlung, Funde zur Vor- und Frühgeschichte und Handwerksaltertümer aus; das Museum führt eine intensive museumspädagogische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen durch. Das **Landschaftsmuseum Angeln** in Unewatt (Kreis Schleswig-Flensburg) bietet in einem Museumsdorf Einblicke in frühere Lebensweisen auf dem Lande. Die wichtigsten Kennzahlen der Museen sind in folgender Tabelle aufgeführt:

Museen der Kreise - Finanzen und Besucher am Beispiel des Hjjahres 2008			
Name des Museums	Ostholstein-Museum	Museum des Kreises Plön	Landschaftsmuseum Unewatt (SL-FL)
Besucher	13.135	3.999	10.997
Einnahmen gesamt (bzw. ordentliche Erträge)	44.162 €	333 €	63.164 €
<i>davon Gebühreneinnahmen*</i>	26.941 €	0 €	36.197 €
Ausgaben gesamt (bzw. ordentliche Aufwendungen)	391.334 €	169.483 €	274.932 €
<i>davon Personalausgaben</i>	69.491 €	44.123 €	106.250 €
Zuschussbedarf (bzw. ordentliches Ergebnis)	347.171 €	169.149	211.768 €
Deckung der Ausgaben durch Einnahmen gesamt	13 %	entf.	23 %
Deckung der Personalausgaben durch Gebühren	39 %	entf.	34 %
Gebühreneinnahmen je Besucher	2,05 €	entf.	3,29 €
Zuschussbedarf je Besucher	26,43 €	42,30 €	19,26 €
Zuschussbedarf je Einwohner des Kreises	1,69 €	1,25 €	1,07 €

* Gebühreneinnahmen einschließlich Verkaufserlöse Museumsführer u. Ä.

Die genannten Gesamtausgaben beinhalten für alle Museen neben den Personalausgaben die Ausgaben für Ausstellungen, Museumsarbeit und die Gebäudebewirtschaftung/-unterhaltung.

Das finanziell aufwendigste Museum ist das Ostholstein-Museum. Der finanzielle Unterschied z. B. zu den Museumsausgaben im Kreis Schleswig-

Flensburg beträgt 0,62 €/Ew; dies bedeutet hochgerechnet auf die Kreisbevölkerung Ostholstein einen Mehrbedarf von mehr als 125 T€ jährlich.

10.4 Die Förderung der Büchereien

In allen Ausgabeansätzen sind die Förderungen der Büchereien in den Gemeinden sowie der Fahrbüchereien enthalten. Für den Ausgabebedarf liegen Verträge mit dem Büchereiverein zugrunde, die von den Kreisen eingehalten werden.

Förderung der Büchereien in den Jahren 2005 und 2008 in €/Ew					
Kreis		OH	PLÖ	RD	SL
Büchereien	2005	4,35	1,45	1,19	1,74
	2008	3,66	1,55	1,21	1,65

In **Ostholstein** kommen jedoch 2 Besonderheiten hinzu, die den Finanzbedarf erhöhen: Der Kreis unterhält die Eutiner Landesbibliothek und die Kreisbibliothek Eutin.

Die **Eutiner Landesbibliothek** ist eine wissenschaftliche Bücherei mit folgenden Bestandsschwerpunkten: Historische Reiseliteratur, Regionalgeschichte, regionale Literaturgeschichte und historische Osteuropaliteratur. Die Landesbibliothek wird seit dem 01.04.2007 als eigenständige „Stiftung Eutiner Landesbibliothek“ geführt und von der Förderstiftung der Sparkasse Holstein bezuschusst. In der Folge sind die vom Kreis zu zahlenden jährlichen Zuschussbedarfe etwas gesunken (2005: 367 T€; 2008: 223 T€). Dabei ist aus Sicht des LRH zu hoffen, dass der Zuschuss der Förderstiftung (2008: 140 T€) zügig steigt, denn trotz der Qualität der Bibliothek und ihres Bestands sowie der hohen Qualifikation ihrer Mitarbeiter bleiben die Kennzahlen 2009 für eine kommunale Kultureinrichtung ernüchternd:

- es gab 1.250 Leihausweise (aktive Leser),
- 125 aktive Leser wurden im Lesesaal registriert,
- 3.400 Ausleihen vorgenommen und
- insgesamt - einschließlich der Ausstellungen und Veranstaltungen - sind 6.000 Besucher in der Bibliothek erfasst worden.

Diese Zahlen fallen von Jahr zu Jahr etwas unterschiedlich aus; sie bilden jedoch eine durchschnittliche Nutzung ab.

Abgesehen von der für eine kommunale Bücherei geringen Nutzung passt diese Bibliothek aufgrund ihrer wissenschaftlichen Ausrichtung nicht zur Kreisverwaltung. Sie sollte an ein entsprechendes Institut wie die Schleswig-Holsteinische Landesbibliothek oder an eine wissenschaftliche Bibliothek wie die Stadtbibliothek Lübeck angegliedert werden.

Die **Kreisbibliothek Eutin** ist eine Bücherei für die Stadt Eutin, die vom Kreis geführt wird mit der Folge einer finanziellen Belastung für den Haus-

halt von 220 T€ jährlich. Nach Ansicht des LRH sollte diese Bücherei an die Stadt Eutin abgegeben werden.

10.5 Die Musikschulen in den Kreisen

Die Kreise fördern die Musikschulen in ihrem Kreis. Diese Musikschulen sind unterschiedlich **organisiert**. In Ostholstein und in Schleswig-Flensburg ist die Musikschule Teil der jeweiligen Kulturstiftung; in Plön wird sie als Regiebetrieb im Kreishaushalt geführt. Der Kreis Rendsburg-Eckernförde betreibt keine eigene Musikschule, sondern fördert eine Musikschule in privater Trägerschaft, die als e. V. geführt wird und Aufgaben einer öffentlichen Musikschule übernimmt.

Der LRH hat die 4 Musikschulen in die Prüfung einbezogen und unter folgenden Fragestellungen untersucht:

- Personalbestand und Organisation des Unterrichts,
- Nachfrage des Unterrichtsangebots,
- Personalausgaben und Deckung durch Gebühreneinnahmen,
- Entwicklung der Kreiszuschüsse,
- Vergleich der Gebührenordnungen.

Zur Beantwortung der Fragestellungen sind örtliche Erhebungen durchgeführt und Kennzahlen auf der Basis der Statistiken und Rechnungsergebnisse 2005 bis 2008 gebildet worden. Diese Kennzahlen - und weitere, hier nicht verwendete - können einer Gesamtübersicht der **Anlage 10.1** entnommen werden.

10.5.1 Personalbestand und Organisation des Unterrichts

Die Ausgaben der Musikschulen werden auch von dem Personalbestand und der Organisation des Unterrichts bestimmt. Nachfolgend werden die Personalbestände und Unterrichtsstunden aufgeführt.

Musikschulen: Personalbestand und Unterrichtsstunden am Beispiel 2008				
Kreis	OH	PLÖ	RD	SL
1. Anzahl Stellen für Personal (Vollzeitäquivalenz)				
Pädagogisches Personal gesamt	19,24	22,51	nn.**	23,4
davon hauptamtlich	19,24	11,47	2,8	16,6
Verwaltungspersonal	2,2	1,78	2,2	2,3
2. Unterrichtsorganisation				
Anzahl JWSt*	483	637	791	653
Quote Einzelunterricht %	31	42	59	26
Quote Gruppenunterricht %	69	58	41	74

* JWSt = Jahreswochenstunden

** RD: 2,8 hauptamtliche Kräfte, 68 Honorarkräfte

Den höchsten Anteil hauptamtlichen pädagogischen Personals hat die Musikschule Ostholstein, gefolgt von Schleswig-Flensburg und Plön. Rendsburg-Eckernförde kommt mit einer Besetzung von 2,8 Stellen aus. Die Anzahl der Jahreswochenstunden (JWSt) fällt unterschiedlich aus. Eine JWSt ist eine ganztägig, mit Ausnahme der Schulferien, im wöchentlichen Turnus abgehaltene Unterrichtsstunde von 45 Minuten Dauer. Die größte Anzahl an JWSt erreicht die Musikschule Rendsburg-Eckernförde, die zugleich 59 % des Unterrichts im Einzelunterricht vermittelt. Bei den 3 weiteren Musikschulen liegt das Übergewicht beim Gruppenunterricht. Das aus der Sicht des LRH beste Verhältnis von Einzel- und Gruppenunterricht haben die Musikschulen Schleswig-Flensburg und Ostholstein.

10.5.2 Nachfrage des Unterrichtsangebots der Musikschulen

Der Vergleich der Nachfrage nach Leistungen der Musikschule erfolgt über die Anzahl der Schüler und ihre Quote zur Bevölkerung.

Musikschulen: Nachfrage des Unterrichtsangebots am Beispiel 2008				
Kreis	OH	PLÖ	RD	SL
Anzahl Schüler ges.	1.557	1.389	1.386	1.867
Anzahl Schüler je 1.000 Ew	7,6	10,3	5,1	9,4
Anzahl Schüler je JWSt	3,2	2,2	1,8	2,9

Die Musikschule Plön hat eine doppelt so hohe **Schülerquote** zur Einwohnerschaft wie die Musikschule Rendsburg-Eckernförde. Auch die Musikschule Schleswig-Flensburg hat eine gute Schülerquote. Das zeigt, dass diese beiden Musikschulen in ihrer Bevölkerung besonders gut verankert sind.

Die Musikschulen Ostholstein und Schleswig-Flensburg unterrichten deutlich mehr Schüler je JWSt als die beiden anderen Musikschulen; dies ist das Ergebnis einer hohen Quote an Gruppenunterricht.

10.5.3 Die Entwicklung der Personalausgaben

Die Personalausgaben stellen die bedeutendste Ausgabeposition dar. Ihre Höhe wird maßgeblich von den Ausgaben für das pädagogische Personal der Musikschulen geprägt. Deshalb hat der Innenminister - basierend auf einer Empfehlung des LRH - mit seinem Erlass zur „Haushaltskonsolidierung und Gewährung von Fehlbetragszuweisungen“ vom 10.10.2008 unter Ziffer I.24 ausgeführt, dass bei den „Musikschulen die Gebühreneinnahmen mindestens die Ausgaben für die pädagogischen Mitarbeiter decken“ sollen. Der LRH beabsichtigt daher, bei der Kreisprüfung einen Überblick über die derzeitige Situation bei den Musikschulen zu gewinnen.

Aus der folgenden Tabelle ergeben sich die Personalausgaben für die Eckjahre des Prüfungszeitraums:

Entwicklung der pädagogischen Personalausgaben²⁶ - Rechnungsergebnisse -					
Musikschule		OH	PLÖ	RD	SL
Pädagogische Personalausgaben 2005*	T€	788,6	880,1	731,4	988,5
Pädagogische Personalausgaben 2008*	T€	737,1	894,4	758,2	1.083,5
Veränderung 2005/08	%	- 6,5	+ 1,6	+ 3,7	+ 9,6

* Anm.: Ausgaben für die Altersteilzeit sind aus Gründen der Vergleichbarkeit nicht enthalten.

Die höchsten Personalausgaben entstehen in den Musikschulen Schleswig-Flensburg und Plön. In **Schleswig-Flensburg** ist neben der absoluten Höhe auch der Zuwachs im Prüfungszeitraum von annähernd 100 T€ bedenklich, denn die Gebühreneinnahmen konnten diesen Mehrbedarf allein nicht abdecken. Daher war es nötig, den Zuschuss erneut anzuheben. Zu den für die Musikschule **Plön** aufgeführten Personalausgaben kommen ferner die Ausgaben für die Altersteilzeit hinzu, die in der Übersicht aus Gründen der Vergleichbarkeit nicht enthalten sind (2005: 57,8 T€; 2008: 143,8 T€). Damit haben beide Musikschulen mit den pädagogischen Personalausgaben die Grenze von 1 Mio. € überschritten.

Geringer fallen die pädagogischen Personalausgaben in den Musikschulen Ostholstein und Rendsburg-Eckernförde aus. Beide Musikschulen organisieren den Unterricht und den Lehrkörper allerdings unterschiedlich. Die Musikschule **Rendsburg-Eckernförde** setzt praktisch ausnahmslos auf Honorarkräfte und erteilt überwiegend Einzelunterricht. Die Musikschule **Ostholstein** beschäftigt keine Honorarkräfte und führt aus Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten überwiegend Gruppenunterricht durch.

10.5.4 Vergleich der Gebührenordnungen

Im Zuge der Prüfung sind die Gebühren-/Entgeltordnungen der Musikschulen geprüft und verglichen worden. Während die Gebühren für die Musikschulen Plön und Rendsburg-Eckernförde regelmäßig aktualisiert wurden, sind die Gebührenordnungen **Ostholstein** und **Schleswig-Flensburg** seit vielen Jahren nicht mehr an die wirtschaftliche Entwicklung angepasst worden. In diesen beiden Kreisen besteht Nachholbedarf; für die Zukunft wird empfohlen, die Gebühren jährlich auf ihre Auskömmlichkeit zu prüfen und gegebenenfalls anzupassen. Bei einer jährlichen Über-

²⁶ Das Verhältnis von Personalausgaben zu den Jahreswochenstunden wird vom LRH nicht für zielführend gehalten, weil die Anzahl der JWSt bei häufigem Einzelunterricht höher ausfällt. Die daraus errechneten Kennzahlen würden eine im Vergleich zu Musikschulen mit hohem Ensemble- und Gruppenanteil „preiswerte“ JWSt ausweisen und damit die Verhältnisse konterkarieren.

prüfung können die Musikschulen sich auf geringfügige Preiserhöhungen begrenzen; die Erfahrung zeigt bei kommunalen Gebühren, dass kleine Erhöhungen praktisch ausnahmslos akzeptiert werden, weil sie für jeden Kunden nachvollziehbar sind.

10.5.4.1 Der Vergleich der Gebührensätze zeigt folgende Unterschiede:

Kreismusikschulen: Vergleich von Gebührentatbeständen in € pro Monat				
Musikschule	OH	PLÖ	RD	SL
1. Kinder und Jugendliche				
Musikalische Früherziehung	19,00	17,80	32,00	14,00 - 21,00
Musikalische Grundausbildung	19,00	23,20	32,00	21,00
Einzelunterricht	90,00	96,00	84,50	87,00
Zweiergruppe	46,00	43,20	53,00	48,00
Gruppe 4 Teilnehmer	38,00	35,40	43,50	40,00
2. Erwachsene				
Gruppenunterricht	52,00	35,40	51,50	45,00
Zweiergruppe	66,00	43,20	62,50	65,00
Einzelunterricht	135,00	96,00	99,50	101,00
3. Sonstiges				
Aufnahmeentgelt	8,00	-	-	12,00

Die Musikschule Rendsburg-Eckernförde hat im wichtigsten Kundensegment, dem Unterricht für Kinder und Jugendliche, für den Gruppenunterricht die höchsten Gebühren. Dies sollten die anderen Musikschulen beachten und ihre Gebühren für den Gruppenunterricht anpassen. Die Gebühren für die musikalische Früherziehung in Rendsburg werden allerdings für deutlich zu hoch gehalten, denn die Arbeit mit kleinen Kindern bzw. im Kindergarten ist auch eine Werbemaßnahme für den künftigen Instrumentalunterricht mit Schulkindern und Jugendlichen.

Im Hinblick auf die Gebühren für Erwachsene wird empfohlen, sich an der Gebührenhöhe der Musikschule Ostholstein zu orientieren.

10.5.4.2 Die Gesamteinnahmen aus Gebühren werden nicht nur durch die Höhe der festgelegten Gebühr für den jeweiligen Tatbestand bestimmt, sondern auch durch **Gebührenermäßigungen**, die aus verschiedenen Gründen erfolgen. Dabei gibt es Unterschiede zwischen den Kreisen, die entsprechende Wirkungen auf die Einnahmestruktur haben. So gewährt die Musikschule Ostholstein hohe einkommensunabhängige Geschwisterermäßigungen: 25 % (2. Kind) bis 75 % (4. Kind), ab dem 5. Kind 100 %. Ferner bietet Ostholstein eine Sozialermäßigung von 50 bis 100 % für Kinder und Jugendliche bzw. 50 % für Erwachsene an; Berechnungsgrundlage ist die Einkommensgrenze in § 85 SGB XII. Die Musikschule listet alle gewährten Ermäßigungen auf, sodass jederzeit nachvollziehbar ist, wie hoch die Gebührenauffälle im jeweils laufenden Haushaltsjahr ausfallen. Für 2009 ad-

dierten sich die Ermäßigungen auf einen Gebührenaussfall von 45.070 € auf. Die Musikschulen Plön und Schleswig-Flensburg gewähren ähnliche Ermäßigungen, deren Höhe bis maximal 75 % der Kursgebühr beträgt. Den geringsten Ausfall aufgrund der Ermäßigungstatbestände hat die Musikschule Rendsburg-Eckernförde zu verzeichnen. Hier werden eine Geschwisterermäßigung von 15 % (2. Kind) und 30 % (ab dem 3. Kind) und eine Sozialermäßigung von 30 % (bei Vorliegen eines Arbeitslosen-/Sozialhilfebescheids) gewährt. Die von der Musikschule Rendsburg-Eckernförde durchgeführte Praxis bewährt sich aufgrund der einfachen Struktur und der Begrenzung der Ermäßigung als Modell für andere Musikschulen.

10.5.5 Die Entwicklung der Kreiszuschüsse

Die Höhe des Kreiszuschusses ist bei den Musikschulen der Kreise Ostholstein, Plön und Schleswig-Flensburg von den Personal- und Sachausgaben sowie der jährlichen Entwicklung der Gebühreneinnahmen abhängig. Für die Musikschule Rendsburg-Eckernförde gibt es feste Zuschüsse vom Kreis (111,5 T€ bar und 65,7 T€ als fiktive Miete in der Form einer inneren Verrechnung; zusammen also 177,2 T€) und von der Stadt Rendsburg (Übernahme der lfd. Bauunterhaltung und der Nebenkosten, z. B. für 2008: 13,0 T€). Der Zuschuss des Kreises wird nur sehr zurückhaltend um den im Haushaltserlass des Innenministeriums vorgesehenen Prozentsatz der Personalkostensteigerung erhöht. Aus Vergleichsgründen wird der Gesamtzuschuss bei den Berechnungen zugrunde gelegt.

Nachfolgend sind die wesentlichen Kennzahlen zur Unterrichtsorganisation, zu Personalausgaben, Gebühreneinnahmen und Kreiszuschüssen im Gesamtzusammenhang aufgeführt:

Kennzahlen zu den Musikschulen (Basis: 2008)				
Musikschule	OH	PLÖ	RD	SL
Quote Gruppenunterricht	69 %	58 %	41 %	74 %
Auf 1,0 pädagogische Stelle entfallenden Schüler	81	62	nn.	80
pädagogische Personalausgaben je Ew	3,59 €	6,61 €	2,79 €	5,45 €
pädagogische Personalausgaben je Schüler	473 €	644 €	547 €	580 €
Gebühreneinnahmen je Schüler	311 €	423 €	521 €	398 €
Deckung der pädagogischen Personalausgaben durch Gebühren	66 %	66 %	95 %	69 %
Kreiszuschuss* absolut	298,3 T€	470,5 T€	190,3 T€	368,2 T€
Kreiszuschuss* je Schüler	192 €	339 €	137 €	197 €
Kreiszuschuss* je Ew	1,45 €	3,48 €	0,70 €	1,85 €

* Kreiszuschuss für Musikschule RD enthält aus Gründen der Vergleichbarkeit auch die innere Verrechnung des Kreises RD-Eck. als fiktive Gebäudemiete sowie den Zuschuss der Stadt Rendsburg zur Übernahme der lfd. Gebäudeunterhaltung und der Nebenkosten

Die **niedrigsten Personalausgaben**, bezogen auf den Einwohner- und den Schüler-Wert, weisen die Musikschulen Ostholstein und Rendsburg-Eckernförde nach.

Die **höchsten Einnahmen** je Schüler erzielt die Musikschule Rendsburg-Eckernförde (vgl. III/Tz. 10.5.4). Hier errechnet sich eine nahezu vollständige Deckung der pädagogischen Personalausgaben durch die Gebühreneinnahmen. Die Einnahmen in Schleswig-Flensburg fallen gegenüber Ostholstein um 28 % höher aus; daraus ergibt sich trotz der höheren Personalausgaben eine etwas bessere Deckungsquote bei den pädagogischen Personalausgaben. Die höheren Einnahmen in Plön bedingen keine höhere Deckungsquote, weil die Personalausgaben sehr hoch ausfallen.

Sehr unterschiedlich fallen die **Zuschüsse der Kreise** aus. Die einwohnerbezogenen Werte zeigen 3 Gruppen auf:

- der günstige Wert aus RD liegt deutlich unter 1 €/Ew;
- die Zuschüsse aus OH und SL liegen zwischen 1 und 2 €/Ew;
- der Kreis Plön bezuschusst die Musikschule mit mehr als 3 €/Ew.

Diese unterschiedlich hohe Förderung hat verschiedene, teilweise weit zurückreichende Ursachen:

- Die **Musikschule Rendsburg-Eckernförde** hat aufgrund des hohen Anteils an Einzelunterricht und der daraus resultierenden hohen Gebühren relativ wenige Schüler. Mit der Beschäftigung von Honorarkräften liegt grundsätzlich eine günstige Personalkostenstruktur vor. Die Unterrichtsverpflichtung der Leiterin beträgt 10 Stunden wöchentlich. Die aus diesen Umständen resultierenden Vorteile werden jedoch mit der Unterrichtsorganisation wieder verspielt, da überwiegend Einzelunterricht erteilt wird. Bei gleichem Umfang an Gruppenunterricht wie in Ostholstein würden die Personalausgaben um bis zu 100 T€ geringer ausfallen; damit könnte der Kreiszuschuss um bis zu 0,30 € gesenkt werden.
- Die **Musikschule Ostholstein** ist gut aufgestellt. Trotz des Verzichts auf Honorarkräfte fallen die Personalausgaben günstig aus. Dies liegt an einer konsequenten Organisation des Unterrichts in Gruppenunterricht. Zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit hat die Leitung der Musikschule ergänzend zum instrumentalen (Klein-)Gruppenunterricht diverse Ensembles eingerichtet, u. a. Chöre, ein Orchester, 2 Gospelchöre, ein großes Gitarrenensemble und eine Big Band. Dazu kommt umfangreicher Gruppenunterricht im Elementarbereich; hier werden u. a. in 16 Kindergärten Gruppen von jeweils 15 bis 20 Kindern unterrichtet. Aufgrund der Leitung dieser Gruppen mit nur einem Lehrer liegt ein vorteilhaftes Verhältnis von Leistung/Aufwand und Ertrag vor. Als positiv wird die arbeitsvertraglich vereinbarte Unterrichtsverpflichtung des hauptamtlichen Leiters mit 11 Jahreswochenstunden bewertet; dies entspricht einem Umfang an Honorarzahungen von mindestens 10.000 € jährlich.

Getrübt wird das positive Bild jedoch durch die niedrigen Einnahmen je Schüler. Wenn der Kreis hier zunächst anstreben würde, die Einnah-

men in 2 bis 3 Stufen mindestens auf das Niveau der Musikschule des Kreises Plön anzuheben, könnte der Kreiszuschuss um 174 T€ jährlich reduziert werden. Damit verbunden wäre schließlich eine monatliche Gebührenerhöhung von 9,35 € je Schüler. Mittelfristig bleibt jedoch das vom Innenministerium formulierte Ziel bestehen, eine Deckung der pädagogischen Personalausgaben durch die Gebühreneinnahmen anzustreben.

- Die **Musikschule Plön** ist in der Bevölkerung besser verankert und im regionalen Kulturgesehen stärker vernetzt als die anderen Musikschulen. Die hohe Quote von 10,3 Schülern je 10.000 Einwohner und die stete Präsenz - auch mit Veranstaltungen - im Kreisgebiet sind ein Beleg für eine hohe Effektivität der Musikschularbeit. Die Musikschule leidet an personellen Vorbelastungen, die bereits Ende der 80er-Jahre entstanden sind. Damals war der Kreis verpflichtet, bestimmte Honorarverträge in sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse umzuwandeln. Die daraus resultierenden Ausgaben haben den Kreistag 2001 veranlasst, eine Reihe von Einzelvorgaben zu beschließen; u. a. sind die hauptamtlichen Stellen auf 8 Planstellen abzubauen. Diese Vorgabe hat die Musikschule beachtet und ist dabei, sie umzusetzen. Aufgrund der in der Musikschule vorliegenden Alterspyramide gestaltet sich der Umbau des Kollegiums jedoch langwierig.

Der hohe hauptamtliche Anteil im Kollegium hat jedenfalls nicht dazu beigetragen, den Rückgang der Anzahl der Musikschüler und vor allem den Rückgang der Kinder in der musikalischen Früherziehung zu stoppen. Auch mit Blick auf die Musikschulen Ostholstein (ausschließlich hauptamtliche Kräfte) und Rendsburg-Eckernförde (ausschließlich Honorarkräfte) ist es deshalb in Plön zunächst zweitrangig, ob die pädagogischen Kräfte haupt- oder nebenamtlich beschäftigt sind. Viel bedeutsamer erscheint die Ausrichtung zu einem Gruppenunterricht und das Bekenntnis zum umfassenden Ensembleunterricht. Insbesondere das Beispiel Ostholstein mit mehr als 20 Ensembles macht deutlich, dass mit einem breit gefächerten Ensembleangebot die Quote Lehrer/Schüler spürbar verbessert werden kann: während ein Lehrer in Ostholstein im rechnerischen Durchschnitt 81 Schüler betreut, sind es in Plön nur 62 Schüler (-24 %). Um etwa diese Differenz fallen die Personalausgaben in Plön höher aus. Die Musikschule sollte sich daher bemühen, ihre Verankerung in der Kreisbevölkerung zu nutzen, um neue und größere Ensembles zu begründen und die Arbeit in den Kindergärten zu intensivieren.

Die Musikschule Plön zahlt den Lehrern für Tätigkeiten außerhalb des Unterrichts teilweise erhebliche Honorare; und zwar sowohl für die Teilnahme an Konferenzen und Elternabenden (25,56 €) wie an Veranstaltungen (je nach Umfang von 25,56 € bis 255,65 €). Die Musikschule sollte sich an Schleswig-Flensburg orientieren; dort ist die Teilnahme an Konferenzen, Elternabenden und Veranstaltungen mit dem Honorar abgegolten.

Ein weiterer Grund für die Höhe des Kreiszuschusses liegt in den Kosten, die für die Unterbringung der Musikschule im Prinzenhaus des Schlossgebiets anfallen.

Auch der Kreis Plön sollte mit der Verbesserung der Deckung der pädagogischen Personalausgaben durch die Gebühreneinnahmen beginnen. Dieses Ziel ist zügig anzustreben.

- Die **Musikschule Schleswig-Flensburg** erreicht mit 9,4 Schülern je 10.000 Einwohner und rechnerisch 80 Schüler je Lehrer gute Kennzahlen. Die Quote des Gruppenunterrichts (74 %) lässt eine höhere Lehrer-Schüler-Quote als in Ostholstein erwarten; tatsächlich ist sie mit durchschnittlich 80 Schülern auf einen Lehrer etwas niedriger. Da die Musikschule bereits eine hohe Anzahl an Ensembles eingerichtet hat, wird empfohlen, nach dem Vorbild Ostholsteins die Arbeit in den Kindergärten zu intensivieren.

Als sehr positiv wird das hohe Unterrichtsengagement des Leiters gewertet; seine regelmäßige wöchentliche Unterrichtsverpflichtung beträgt 30 Stunden und wird zusätzlich zu den Leitungsaufgaben der Musikschule geleistet. Zum Vergleich: diese 30 Unterrichtsstunden entsprechen Honorarzählungen von 25.200 € jährlich.

Die pädagogischen Personalausgaben sind mit 580 €/Schüler bzw. 5,45 €/Ew zu hoch und müssen reduziert werden. Der Kreis sollte sich am Nachbarkreis Rendsburg-Eckernförde orientieren und die Zahl der hauptamtlichen Lehrer bis auf 2 bis 3 Stellen in der Leitung mit Honorarkräften besetzen. Der LRH erkennt als positiv an, dass die Kulturstiftung hierzu erste Vorarbeiten geleistet hat. So sieht ein neues Konzept vor, dass ausscheidende fest angestellte Lehrkräfte, die nach dem TVÖD bezahlt werden, durch Honorarlehrkräfte ersetzt werden sollen.

Die Gebühreneinnahmen sind befriedigend; eine Steigerung von 5 bis 10 % sollte kurzfristig angestrebt werden. Mittelfristig bleibt das vom Innenministerium formulierte Ziel bestehen, eine Deckung der pädagogischen Personalausgaben durch die Gebühreneinnahmen zu erreichen.

10.5.6 **Musikschulen - ein Fazit**

Die Musikschulen stellen ein **freiwilliges Angebot der Kreise** dar. Die für die Musikschulen benötigten Finanzmittel können von den Kreishaushalten oft nur noch um den Preis von Haushaltsfehlbedarfen bzw. -fehlbeträgen aufgebracht werden. In Haushalten ohne Fehlbeträge schmälern die Zuschüsse an Musikschulen das für die Finanzierung der Investitionen benötigte Budget und erhöhen damit indirekt die Schulden des Kreises.

Dies hat das Innenministerium bewogen, in seinem Erlass zu Haushaltsfehlbeträgen (vgl. III/Tz. 10.5.3) u. a. die Deckung der Ausgaben für die pädagogischen Mitarbeiter durch die Gebühreneinnahmen zu fordern. Diese Forderung verpflichtet die Musikschulen zum Handeln.

Es ist nicht vertretbar, dass der Kreis Plön auf Dauer 470 T€ jährlich aufzubringen hat, berechnet auf den Einwohnerwert also das 2 ½-Fache des Kreises Ostholstein. Ebenso ist es kritisch zu sehen, dass der Kreis Rendsburg-Eckernförde einen finanziellen Zuschuss an eine Musikschule mit einem hohen Anteil an Einzelunterricht gibt. Kommunale Kulturförderungen sollten ein angemessenes Verhältnis zwischen Einzel- und Gruppenunterricht finden, da sie in erster Linie Kulturarbeit in der Breite leisten. Die kommunale Sportförderung könnte hier als Beispiel herangezogen werden.

Die Kreismusikschulen stehen aber nicht nur wegen der finanziellen Schwierigkeiten der Kreise vor großen Herausforderungen. Die **demografische Entwicklung** reduziert aufgrund der stetig geringeren Anzahl von Kindern und Jugendlichen den Kreis der potenziellen Kunden von morgen. Dazu kommt die Entwicklung des allgemeinbildenden Schulwesens, das mit freiwilligen oder verpflichtenden **Ganztagsangeboten** bei Schulkindern den zeitlichen Rahmen stark einschränkt, der für den Besuch der Musikschule und das Üben mit dem Musikinstrument notwendig wäre.

Wenn die Musikschulen eine gute Zukunft haben wollen, müssen sie sich neu aufstellen. Dies bedeutet nicht, die Arbeit oder die Organisation der Musikschule neu zu erfinden. Dabei kommt es auch nicht vorrangig auf die Organisationsform an. Zwar ist eine als Verein geführte Musikschule, z. B. Rendsburg-Eckernförde, aus kommunaler Sicht zweckmäßig, weil hier die Zuschüsse gedeckelt werden können und der Verein seine wirtschaftlichen Belange eigenverantwortlich wahrzunehmen hat. Andererseits zeigt die Musikschule Ostholstein, dass auch eine kommunale Musikschule eine breit gefächerte Musikaufarbeit mit Kindern und Jugendlichen und gute Kennzahlen vorweisen kann.

Es gibt bereits jetzt viele gute Elemente in Musikschulen, die auf ihre Anwendung überprüft und dann zusammengefügt werden sollten.

- Die Musikschule Ostholstein ist wegweisend in der zukunftsorientierten Arbeit. Jährlich nehmen durchschnittlich 37 % der Teilnehmer (= 550 bis 600 Schüler) an der **musikalischen Früherziehung** bzw. an der **Grundausbildung** teil; die weiteren Musikschulen kamen 2008 nur auf 11 % (Plön), 18 % (Rendsburg-Eckernförde) und 21 % (Schleswig-Flensburg). Aus dem Kreis dieser Kinder im Vorschulalter rekrutiert sich ein stabiler Stamm an Schulkindern in Ostholstein, die aufgrund des frühen Erlebens des Musikunterrichts zu den Kunden der Musikschule gehören. Die Entwicklung in Ostholstein zeigt, dass der frühzeitige Beginn der Musikaufarbeit mit Kindern in Kindertagesstätten mittelfristig Musikschüler anzieht.
- Die hohe **Anzahl von mittleren und großen Ensembles** in der Musikschule Ostholstein bedingt ein gutes Verhältnis von Aufwand und Er-

trag, das sich im Vergleich der Kreise in geringen Personalausgaben je Einwohner bzw. je Schüler niederschlägt.

- Auch die Musikschule Schleswig-Flensburg hat neue Wege beschritten, um sich weiterzuentwickeln. Hier sind zahlreiche Projekte mit allgemeinbildenden Schulen im Rahmen des **Ganztagsunterrichts**, **Kleinkinderprojekte** (Musikgarten) und eine Kooperation mit **Senioreneinrichtungen** entwickelt worden. Dadurch sind die Gebühreneinnahmen angestiegen und decken die pädagogischen Personalausgaben 2008 zu 69 % ab (zum Vergleich: 2005 zu 66 %).
- Die Musikschule Rendsburg-Eckernförde hat nachgewiesen, dass die Erteilung von Musikunterricht ohne Qualitätseinbuße auch mit **Honorarkräften** möglich ist. Dadurch fällt der jährliche Kreiszuschuss im Vergleich der Kreise je Einwohner am geringsten aus.
- Die Musikschule Rendsburg-Eckernförde hat durch die zeitnahe **Anpassung der Entgeltordnung** an die Veränderung der wirtschaftlichen Verhältnisse die Grundlage für ein gutes Einnahmegerüst gelegt; die pädagogischen Personalausgaben können zu 95 % gedeckt werden.

Eine der wichtigsten Herausforderungen wird für die Musikschulen das Werben um die künftigen Kunden sein. Dabei wird die Arbeit in den Kindertagesstätten immer wichtiger. Aber auch die Zusammenarbeit mit den Schulen kann dazu beitragen, den Stamm an Musikschülern zu erhalten. Für ein gutes Verhältnis von Aufwand und Ertrag wird es immer mehr darauf ankommen, einen erheblichen Teil des Musikunterrichts in großen Gruppen durchzuführen und die Personalkosten durch den gezielten Einsatz von Honorarkräften zu reduzieren.

10.6 **Gesamtfazit und Ausblick**

Die gegenwärtige Krise der kommunalen Finanzen hat noch keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Kulturarbeit und Zuschüsse der Kreise. Es ist aber davon auszugehen, dass die Kreise in den nächsten Jahren Kürzungen und neue Bemessungen der Kulturhaushalte nicht vermeiden können. Die Kulturpolitik der kommunalen Körperschaften hat dabei 2 Problemfelder zu bewältigen, die drängender werden:

- Ein immer größerer Anteil der Kulturförderung fließt in Institutionen und Häuser, was mit den wachsenden Personalkosten zusammenhängt (z. B. Landestheater, Kreismuseen, Eutiner Landesbibliothek). Die Entwicklung ist zwangsläufig, denn diese Kultureinrichtungen können die Kostensteigerungen nur in geringem Umfang oder gar nicht durch Produktivitätssteigerungen oder Gebührenerhöhungen auffangen. Da die kommunalen Mittel für die Kulturförderung begrenzt sind, geht zugleich die Förderung von nicht an Institutionen gebundenen Aktivitäten und von freien Kulturprojekten weiter zurück oder stagniert im besten Fall.
- Eine weitere Problemstellung liegt in der Publikumsentwicklung. Diese Situation lässt sich mit der demografischen Entwicklung zusammenfas-

sen, denn die Gesellschaft wird weniger, älter und bunter. Dies wird zentrale Auswirkungen auf den Umfang des Publikums haben. Abgesehen von den außergewöhnlichen Ausstellungen in den Kreismuseen oder den besonderen Veranstaltungen ist die Besucheranzahl in einer Reihe von öffentlich getragenen Kultureinrichtungen schon jetzt rückläufig oder stagniert. Damit gehen die Einnahmen zurück und der Legitimationsdruck steigt.

Das Engagement einzelner Kreise, hier gegenzusteuern, wird als positiv gesehen. Besonders die Bemühungen des Kreises Ostholstein um andere Finanzierungsquellen haben eine gute Resonanz erfahren; als Beispiele werden hier genannt die Zusammenarbeit des Kreismuseums mit einem benachbarten Restaurant, der Museumsshop im Kreismuseum, die Einbindung der Kreissparkasse in die Finanzierung der Eutiner Landesbibliothek und das Bemühen der Kreismusikschule in den Kindertagesstätten um die Kunden von morgen. Ob ein Engagement von diesem Umfang ausreicht, auf Dauer eine Antwort auf die veränderte gesellschaftliche Entwicklung mit ihrem demografischen Wandel und der kulturellen Vielfalt der Gesellschaft zu geben, ist nicht sicher. Der Wandel der kulturellen Präferenzen großer Teile der Bevölkerung, die Vervielfachung der kulturellen Angebote - nicht zuletzt durch die Entwicklung der Medien, neuer Kommunikationstechnologien und des Internets - und der enorm gewachsene Freizeitsektor stellen die kommunale Kulturpolitik vor die Herausforderung, ihr praktisches Handeln zu überprüfen, inwieweit es den neuen kulturellen Bedingungen und Bedürfnissen noch gerecht wird.

Wenn die Kreise ihre Kulturförderung auf den Prüfstand stellen, sollten sie im Zuge einer Neubemessung ihrer Aktivitäten und Mittel zunächst einmal erfassen, welches ehrenamtlich-bürgerschaftliche Engagement im Kreisgebiet vorliegt und welche Veranstaltungsfülle daraus resultiert. Leider gibt es in keinem Kreis eine Kulturentwicklungsplanung oder einen Kulturatlas, der die Fülle der abseits der öffentlichen Kulturverwaltungen initiierten Aktivitäten aufzeigen kann. Dieser Überblick über die kulturellen Infrastrukturen wäre jedoch die Grundlage, über die Kulturförderung des Kreises zu beraten. In der Vergangenheit ist viel zu häufig über die Kulturarbeit entschieden worden, ohne dass die Notwendigkeit ausgelotet wurde. Die Kulturpolitik der Zukunft sollte das bürgerschaftliche Engagement stärker einbinden und die Kulturarbeit optimieren.

10.7 **Weitere Vorschläge für die Kulturarbeit des Kreises Ostholstein**

- 10.7.1 Der Kreis Schleswig-Flensburg hat die **Finanzierung der Kulturstiftung** des Kreises durch Abtretung eines Teils seiner EON-Aktien vorgenommen. Dazu wurden die Aktien an die Kulturstiftung übertragen. Der Kreis hat daraus einen jährlichen Steuervorteil von mehr als 120 T€; dieser Betrag wird jährlich an Kreismitteln eingespart. Der Kreis Ostholstein sollte

prüfen, ob diese steuerliche Behandlung auch im Hinblick auf die Finanzierung seiner Kulturstiftung in Betracht kommt.

- 10.7.2 Die Kreise fördern Kulturveranstaltungen und geben dazu **Zuschüsse an Dritte**. Zu den Förderbedingungen gehört, dass nach dem Ende der Veranstaltung ein Verwendungsnachweis erteilt wird. Die Prüfung hat aufgezeigt, dass überwiegend Verwendungsnachweise mit geringer Aussagekraft vorgelegt werden. Der Kreis sollte sich jedoch in seiner Verantwortung für den Kreishaushalt einen umfassenden Überblick über die sachgerechte Verwendung der Mittel und in seiner Funktion als Kulturträger einen Überblick über die Effektivität der Förderung verschaffen.
- Die Verwendungsnachweise sollten stets auch die Anzahl der Besucher/Zuschauer o. Ä. sowie die Zahl der Veranstaltungen enthalten.
 - Gelegentliche, spärliche Mitteilungen einiger Vereine haben aufgezeigt, dass Rücklagen in unbekannter Höhe vorhanden sind. Dies wirft die Frage auf, ob eine Förderung wirtschaftlich notwendig ist. Künftig sollte gezielt nach der Höhe der Rücklagen/des Sparbuchs gefragt werden, um eine Entscheidungsgrundlage für die Förderung zu haben.
 - Die letzte Rate des Förderbetrags sollte erst ausgezahlt werden, wenn der Verwendungsnachweis vorliegt. Dies ist auch deshalb erforderlich, weil es u. U. zu einer Rückzahlung der Förderung kommt - und wenn sich die Rückforderung über mehrere Jahre erstreckt, ist sie kaum realistisch einzufordern.
- 10.7.3 Die **Kreisbibliothek Eutin** ist - trotz ihres Namens - eine Stadtbücherei für Eutin, die natürlich auch die Nachfragen der umliegenden Ortschaften befriedigt. Der Kreis führt mit der Kreisbibliothek eine Aufgabe - und deren Finanzierung -, die in den gemeindlichen Aufgabenkatalog gehört. Der Kreis sollte sich bemühen, die „Kreisbibliothek“ an die Stadt abzugeben (vgl. III/Tz. 15).
- 10.7.4 Insbesondere für die Einnahmeentwicklung der Musikschulen, aber auch für andere kulturelle Veranstaltungen haben die **Gebührensatzungen bzw. Entgeltordnungen** eine grundlegende Bedeutung. Insofern ist es problematisch, dass die Anpassung der Gebühren an die wirtschaftlichen Verhältnisse nicht regelmäßig erfolgt. Die Verbuchung der Belege zu den Ausgabegruppen weist praktisch für jedes Jahr nach, dass es sowohl für das Personal als auch für alle Arten von Sachausgaben praktisch jährlich Ausgabenanstiege gibt. Deshalb sollten die Gebührensatzungen/Entgeltordnungen häufiger auf den Prüfstand gestellt und an die wirtschaftlichen Verhältnisse angepasst werden. Der LRH plädiert dabei für eine regelmäßige - im Zweifel auch geringe - Anpassung der Gebühren bzw. Entgelte anstelle der üblichen starken Erhöhung, die alle 6 bis 8 Jahre erfolgt. Die Akzeptanz der Nutzer ist bei einem leichten Gebührenanstieg größer, weil die Kostenentwicklung für das zurückliegende Jahr noch nachvollzogen werden kann.

11. Untere Bauaufsicht

11.1 Allgemeines

Die unteren Bauaufsichtsbehörden haben bei der Errichtung, Änderung, Nutzungsänderung und Beseitigung sowie bei der Nutzung und Instandhaltung von Anlagen nach pflichtgemäßem Ermessen darüber zu wachen, dass die öffentlich-rechtlichen Vorschriften und die aufgrund dieser Vorschriften erlassenen Anordnungen eingehalten werden (§§ 58, 59 LBO²⁷).

Kerngeschäft der unteren Bauaufsicht sind Bauanträge gemäß §§ 67 und 69 LBO, die Genehmigungsfreistellungsverfahren nach § 68 LBO und die Bauvoranfragen (§ 66 LBO). Daneben gibt es eine Vielzahl weiterer Aufgaben und Dienstleistungen, die in den Bauaufsichten erledigt werden. Da diese „weiteren Aufgaben“ in den untersuchten Kreisen teilweise sehr heterogen sind bzw. in unterschiedlichen Organisationseinheiten wahrgenommen werden, war die Erarbeitung einer einheitlichen Vergleichsbasis (vgl. III/Tz. 11.2) notwendig. Hierdurch wurde die Möglichkeit geschaffen, einen kennzahlengestützten Vergleich der Bauaufsichten durchzuführen. Gleichzeitig wurden die teilweise von den Bauaufsichten vorgebrachten Befürchtungen, „Äpfel“ mit „Birnen“ zu vergleichen, minimiert.

Die Aufgabenerledigung erfolgt in den Kreisen sehr unterschiedlich. Der Kreis Ostholstein hat die für die Betrachtung relevanten Aufgaben zentral in einem Fachdienst gebündelt. Neben der übergeordneten Fachbereichsleitung werden keine weiteren Stellen innerhalb der Verwaltung für die Aufgabenerledigung beansprucht. In den Kreisen Plön, Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg hingegen findet die Aufgabenwahrnehmung in unterschiedlichen Verwaltungseinheiten (Bauaufsicht, Bauverwaltung, Naturschutz und Rechtsamt) statt.

Darüber hinaus ergeben sich noch weitere Unterschiede im Bereich des Vorbeugenden Brandschutzes. Während bei den Kreisen Ostholstein, Plön und Rendsburg-Eckernförde die Brandschutzingenieure organisatorisch der Bauaufsicht zugeordnet sind, hat der Kreis Schleswig-Flensburg eine Angliederung im Fachdienst Brand- und Katastrophenschutz vorgenommen. Bei den Kreisen Ostholstein, Plön und Schleswig-Flensburg ist die Bauaufsicht als Fachdienst oder Abteilung organisatorisch eigenständig ausgewiesen. Beim Kreis Rendsburg-Eckernförde ist die Bauaufsicht zusammen mit dem Bereich „Naturschutz“ in einem Fachdienst organisiert.

Diese unterschiedlichen Organisationsstrukturen, die teilweise historisch bedingt sind, erforderten zur Schaffung einer einheitlichen Vergleichsbasis umfangreiche Grundlagenermittlungen. Diese erfolgten in enger Abstimmung mit den jeweiligen Leitungen der Bauaufsichten. Darüber hinaus

²⁷ Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein (LBO) vom 22.01.2009, GVOBl. Schl.-H. S. 6, zuletzt geändert am 18.01.2010, GVOBl. Schl.-H. S. 356.

wurden Erhebungsbögen ausgewertet, die zuvor und im laufenden Prüfungsverfahren mit der Leitungsebene erörtert wurden. Die im nachfolgenden aufgeführten Diagramme und Werte resultieren aus den Angaben der jeweiligen Bauaufsichten.

11.2 **Vergleichsbasis - „Äpfel sind keine Birnen“**

Als Vergleichsbasis wurden neben dem nach der LBO vorgesehen Kerngeschäft (§§ 66 ff. LBO) und der sich möglicherweise aus Entscheidungen ergebenden Nacharbeiten (z. B. Widerspruchsverfahren, Ordnungsverfahren, Klageverfahren etc.) noch die Wahrnehmung folgender Aufgaben und Dienstleistungen berücksichtigt:

- Bauberatungen,
- Befreiungsanträge,
- Abgabe von baufachlichen Stellungnahmen,
- Abgeschlossenheitsbescheinigung nach WEG,
- Baulasten,
- Baukontrollen,
- Zelt- und Campingplatzverordnung,
- Vorbeugender Brandschutz/Brandverhütungsschauen,
- Fliegende Bauten,
- EDV-Tätigkeiten im Bereich Untere Bauaufsicht.

Diese Teilaufgaben werden aufgrund der unterschiedlichen Organisationsstrukturen an verschiedenen Stellen innerhalb der Verwaltung (Bauverwaltung, Rechtsamt, etc.) erledigt. Daher wurden die gesamten Aufgaben als Grundlage für den Vergleich bei allen 4 Kreisen ermittelt und für die weiteren Auswertungen (Personalstellen, Zuschussbedarfe etc.) und Kennzahlenvergleiche berücksichtigt. Somit wurde eine einheitliche Basis für die kennzahlengestützte Bewertung geschaffen.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass es sich hierbei lediglich um eine quantitative Auswertung handelt. Ein Urteil über die Qualität der Aufgabenerledigung erfolgte daher über die Mengenindikatoren der Bearbeitungszeiten und der rechtsicheren Entscheidungen. Eine Prüfung der inhaltlichen Sachbearbeitung obliegt der zuständigen Fachaufsicht und war nicht Gegenstand dieser Prüfung. Dennoch bieten Kennzahlen aus interkommunalen Vergleichen erste wichtige Anhaltspunkte für die Notwendigkeit, bei signifikanten Abweichungen weitergehende Prüfungen über die Ursachen vorzunehmen. Die Kennzahlen sollten in diesem Sinne verstanden werden.

11.3 **Zuschussbedarfe - große Spannweite**

Ausgehend von der einheitlichen Vergleichsbasis haben die Bauaufsichten einen unterschiedlich hohen Finanzbedarf, der sich aus dem Saldo von Einnahmen und Ausgaben errechnet. Da die Ausgaben regelmäßig höher

ausfallen als die Einnahmen, ergibt sich ein Zuschussbedarf, der aus allgemeinen Deckungsmitteln des Kreishaushalts auszugleichen ist. Aus der nachfolgenden Tabelle ergeben sich die **durchschnittlichen Zuschussbedarfe** für den Betrachtungszeitraum. Um die Kreise vergleichbar zu machen, sind die Zuschussbedarfe zunächst auf einwohnerbezogene Werte umgerechnet worden.

	Ø - Aufkommen (Rechnungsergebnisse) in den Jahren 2005 bis 2008 in €			
	OH	PLÖ	RD	SL
Einnahmen Verwaltungsgebühren in Angelegenheiten der Bauaufsicht	860.960	504.582	1.010.398	1.089.983
Sonstige Einnahmen	7.058	9.132	21.534	6.951
Einnahmen insgesamt	868.018	513.714	1.031.932	1.096.934
Personalausgaben	1.520.348	1.002.174	1.467.986	1.170.185
Sonstige Ausgaben	106.156	25.663	61.088	51.481
Ausgaben insgesamt	1.626.504	1.027.837	1.529.074	1.221.666
Zuschussbedarf	758.486	514.124	497.142	124.732
Ø Zuschussbedarf pro Ew*	4,47	4,30	2,25	0,71
Nachrichtlich: Ø Personalkosten pro Ew*	8,97	8,38	6,64	6,68

* Die Einwohnerzahlen wurden um die Städte bereinigt, die nach der Landesverordnung zur Übertragung von Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörden über eine eigene Bauaufsicht verfügen.

Der durchschnittliche Zuschussbedarf für die Erledigung der einheitlichen Aufgaben der Bauaufsichten variiert zwischen 0,71 €/Ew beim Kreis Schleswig-Flensburg und 4,47 €/Ew beim Kreis Ostholstein. Hierbei handelt es sich um die effektiven durchschnittlichen Belastungen, die aus allgemeinen Haushaltsmitteln (aus dem Kernhaushalt) im Betrachtungszeitraum aufzubringen waren. Die durchschnittlichen Personalausgaben beliefen sich von 6,64 €/Ew beim Kreis Rendsburg-Eckernförde bis auf 8,97 €/Ew beim Kreis Ostholstein.

Da die Bauaufsichten auch Dienstleistungen für Einwohner erbringen, die ihren Zweitwohnsitz im Kreisgebiet haben und somit bei den obigen Einwohnerzahlen nicht berücksichtigt werden, ist ein ergänzender Vergleich der Zuschussbedarfe bezogen auf das Arbeitsvolumen sinnvoll. Hierfür wurden die nach §§ 66 bis 69 LBO eingegangenen Antragsverfahren (Kerngeschäft der Bauaufsichten) zugrunde gelegt. Wie aus der nachstehenden Tz. 11.4 zu entnehmen sein wird, stehen die weiteren Aufgaben der Bauaufsichten in der Summe tendenziell in einem annähernd proportionalen identischen Verhältnis zu den gewichteten Antragseingängen. Insofern können sie bei der nachstehenden Auswertung vernachlässigt werden.

	Ø - Aufkommen (Rechnungsergebnisse) in den Jahren 2005 bis 2008 in €			
	OH	PLÖ	RD	SL
Zuschussbedarf	758.486	514.124	497.142	124.732
Ø Zuschussbedarf pro Antragseingang*	99	135	64	17
Nachrichtlich: Ø Personalkosten pro Antragseingang*	197	263	190	158

* gewichtete Antragseingänge (vgl. III/Tz. 11.4)

Entgegen den einwohnerbezogenen Werten zeigt sich nunmehr, dass die Kreise **Ostholstein** und **Rendsburg-Eckernförde** annähernd gleich hohe tatsächliche durchschnittliche Personalausgaben pro Antragseingang aufweisen.

Die durchschnittlichen Personalkosten beliefen sich von 158 € pro Antragseingang beim Kreis Schleswig-Flensburg bis auf 263 € pro Antragseingang beim Kreis Plön.

Die Zuschussbedarfe ergeben sich aus dem Saldo der Einnahmen und der Ausgaben und variieren zwischen 17 € pro Antragseingang beim Kreis Schleswig-Flensburg und 135 € pro Antragseingang beim Kreis Plön.

Die Höhe der Einnahmenseite können die Bauaufsichten nur relativ gering beeinflussen. Die festzusetzenden Baugebühren werden durch die Baugebührenverordnung²⁸ weitestgehend vorgeben. Auf die Anzahl und Verfahrensart der Anträge haben sie ebenfalls keinen Einfluss. Insofern bleibt vorrangig die Betrachtung der Ausgabenstruktur.

Die ausgewiesenen tatsächlichen Personalkosten werden durch Faktoren wie Alter- und Familienstand der Beschäftigten beeinflusst. Hierauf haben die Kreise keine direkte Einflussmöglichkeit. Daher ist ein Vergleich mit bereinigten Personalkosten basierend auf einer einheitlichen Vergleichsbasis aussagekräftiger.

Darüber hinaus zeigen sich bei den ausgewiesenen Sachkosten erhebliche Unterschiede. Diese resultieren u. a. aus einer unterschiedlichen Buchungs- und Veranschlagungspraxis beispielsweise für Miete EDV-Anlagen oder Wartung Telefonanlage.

Um diesen Unwägbarkeiten auf der Ausgabenseite zu begegnen, hat der LRH einen bereinigten Vergleich der durchschnittlichen Zuschussbedarfe vorgenommen. Hierzu wurde die Personalkostentabellen des Landes Schleswig-Holstein zugrunde gelegt. Diese sehen neben einheitlichen Personalkostenvorgaben auch eine Sachkostenpauschale von 20 % vor.

²⁸ Landesverordnung über Verwaltungsgebühren in Angelegenheiten der Bauaufsicht (Baugebührenverordnung - BauGebVO -).

	Ø - Aufkommen in den Jahren 2005 bis 2008 unter Zugrundelegung der Personalkostentabelle des Landes Schleswig-Holstein in €			
	OH	PLÖ	RD	SL
Einnahmen Verwaltungs- gebühren in Angelegenhei- ten der Bauaufsicht	860.960	504.582	1.010.398	1.089.983
Sonstige Einnahmen	7.058	9.132	21.534	6.951
Einnahmen insgesamt	868.018	513.714	1.031.932	1.096.934
Personalausgaben gemäß Personalkostentabelle	1.393.060	917.625	1.332.842	1.066.095
20 % Sachkostenpauschale gemäß Tabelle	278.612	183.525	266.568	213.219
Ausgaben insgesamt	1.671.672	1.101.150	1.599.410	1.279.314
Zuschussbedarf	803.654	587.436	567.478	182.380
Ø Zuschussbedarf pro Antragseingang*	104	154	74	25
Ø Personalkosten pro Antragseingang*	181	241	173	144

* gewichtete Antragseingänge (vgl. III/Tz. 11.4).

Auch die bereinigten durchschnittlichen Zuschussbedarfe weisen eine erhebliche Spannweite von 25 € pro Antragseingang beim **Kreis Schleswig-Flensburg** bis 154 € pro Antragseingang beim **Kreis Plön** auf.

Bislang unberücksichtigt bei der Entwicklung der Zuschussbedarfe sind die „fiktiven Einnahmen“. Hierunter fallen Leistungen der Bauaufsichten, für die nach § 8 Verwaltungskostengesetz oder § 29 Reichssiedlungsgesetz keine Gebühren erhoben werden dürfen. Diese Leistungserbringungen der Bauaufsichten spiegeln sich somit monetär nicht in den Haushalten wider. Die Kreise Ostholstein, Plön und Schleswig-Flensburg konnten für den Betrachtungszeitraum die „fiktiven Einnahmen“ ermitteln. Der Kreis Rendsburg-Eckernförde konnte hierzu leider keine Angaben machen. Unter Berücksichtigung der fiktiven Einnahmen ergeben sich folgende „fiktive“ Zuschussbedarfe:

	Ø - Aufkommen in den Jahren 2005 bis 2008 unter Zugrundelegung der Personalkostentabelle des Landes Schleswig-Holstein und unter Berücksichtigung der fiktiven Einnahmen in €			
	OH	PLÖ	RD	SL
Bisheriger bereinigter Zuschussbedarf	803.654	587.436	567.478	182.380
„Fiktive Einnahmen“	114.549	65.446	k. A.	168.330
Fiktiver Zuschussbedarf	689.105	521.990		14.050
Ø fiktiver Zuschussbedarf pro Antragseingang*	90	137		2

* gewichtete Antragseingänge (vgl. III/Tz. 11.4).

Die Berücksichtigung der fiktiven Gebühreneinnahmen führt beim **Kreis Schleswig-Flensburg** dazu, dass die Aufgabenwahrnehmung in der Bauaufsicht nahezu kostendeckend erfolgt.

Die Höhe der „Fiktiven Einnahmen“ entspricht durchschnittlich 13 bis 15 % der Gebühreneinnahmen - ein beachtliches Volumen, das erfasst werden sollte. Dem **Kreis Rendsburg-Eckernförde** wird daher empfohlen, zukünftig die fiktiven Einnahmen zu ermitteln und nachrichtlich im Haushalt auszuweisen. Hierdurch wird das Verwaltungshandeln transparenter dargestellt.

Um sich der Frage zu nähern, warum die Finanzbedarfe der Bauaufsichten so voneinander abweichen, hat der LRH im Nachfolgenden die Entwicklungen des Arbeitsvolumens und des Personals betrachtet.

11.4 Rückläufige Antragseingänge

Für den Kreisvergleich wurden für den Zeitraum 2005 bis 2008 folgende Antragseingänge abgefragt:

- § 66 LBO Vorbescheide,
- § 67 LBO Bauanträge,
- § 68 LBO Genehmigungsfreistellungsverfahren und
- § 69 LBO Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren.

Insgesamt ist festzustellen, dass bei allen 4 Kreisen die Antragseingänge im Betrachtungszeitraum stark rückläufig sind. Die Entwicklung der einzelnen Antragsverfahren ist aus **Anlage 11.1** zu entnehmen.

Antragseingänge insgesamt (absolute Zahlen)					
	2005	2006	2007	2008	Veränderung in % 2005/2008
OH	2.628	2.018	2.063	2.184	-16,89
PLÖ	1.340	1.095	959	943	-29,63
RD	2.919	2.253	2.203	2.214	-24,15
SL	2.440	1.933	2.000	2.019	-17,25

Alle Kreise verzeichnen 2006 den stärksten Rückgang. Dieser dürfte insbesondere auf die Abschaffung der Eigenheimzulage ab 01.01.2006 zurückzuführen sein. Dies wird u. a. auch dadurch deutlich, dass bei allen Kreisen überproportional stark die Neuanträge nach § 68 LBO (Genehmigungsfreistellungsverfahren) zurückgegangen sind. Hier beträgt der Rückgang im Betrachtungszeitraum zwischen 24 % (Kreis Ostholstein) und 52 % (Kreis Plön).

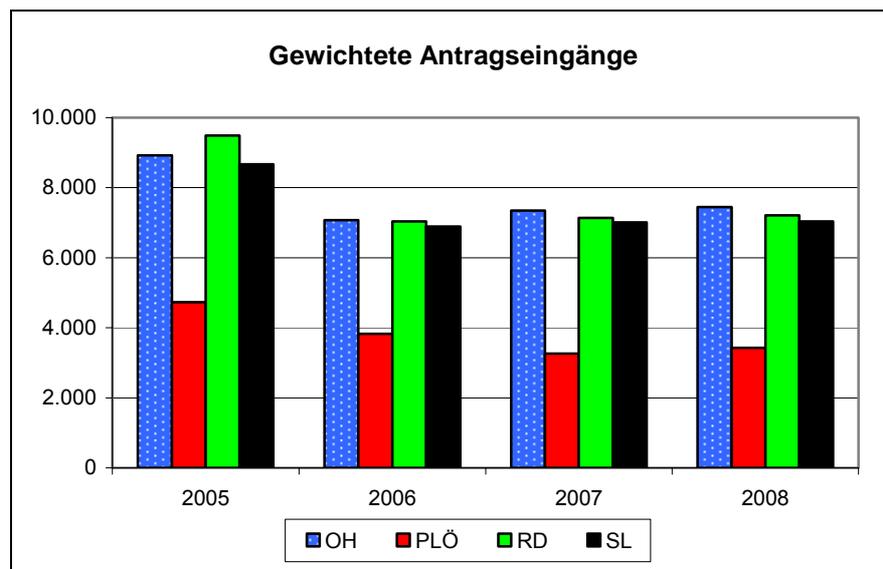
Die Bearbeitung der einzelnen Verfahren ist unterschiedlich arbeitsintensiv, was sich u. a. auch in der unterschiedlichen Höhe der Genehmigungsgebühren niederschlägt. Der undifferenzierte Vergleich aller Verfahrensorten wäre wegen des tatsächlichen Arbeitsaufwands für die jeweiligen Verfahren unzureichend. Deshalb hat der LRH eine Gewichtung der Verfahrensorten vorgenommen. Hierzu wurde das in der Stadt Flensburg eingeführte Gewichtungssystem verwendet. Ihm liegt eine Differenzierung der

Bearbeitung nach Schwierigkeitsgraden und Bearbeitungsaufwand zugrunde, mit dem die Verfahrenszahlen multipliziert wurden:

- Faktor 1 für Genehmigungsverfahren nach § 68 LBO,
- Faktor 3 für Vorbescheide nach § 66 LBO und vereinfachte Baugenehmigungsverfahren nach § 69 LBO,
- Faktor 5 für Regelverfahren Baugenehmigung nach § 67 LBO.

Daraus ergibt sich folgendes Bild:

Antragseingänge insgesamt (gewichtete Zahlen)					
	2005	2006	2007	2008	Veränderung in % 2005/2008
OH	8.926	7.074	7.347	7.446	-16,58
PLÖ	4.734	3.825	3.265	3.425	-27,65
RD	9.491	7.039	7.135	7.214	-23,99
SL	8.670	6.889	7.012	7.037	-18,84



Die Grafik zeigt, dass der **Kreis Ostholstein** - anders als bei den absoluten Fallzahlen - seit 2006 den höchsten Arbeitsaufwand zu verzeichnen hat. Ansonsten entspricht die Entwicklung der gewichteten Fallzahlen der Entwicklung der absoluten Zahlen. Dem starken Einbruch 2006 folgt ab 2007 bei den Kreisen Ostholstein, Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg und ab 2008 beim Kreis Plön wieder ein Anstieg der Neuanträge.

Bei den abgefragten Antragseingängen handelt es sich um den wesentlichen Aufgabenbereich (Kernaufgabe) der Bauaufsichten. Wie bereits unter III/Tz. 11.2 aufgeführt, ist dem LRH bewusst, dass neben diesen Antragsverfahren noch weitere Aufgaben von den Bauaufsichten wahrgenommen werden. Eine mengenmäßige Abfrage dieser weiteren Tätigkeiten bei den Kreisen hat aber gezeigt, dass ein aussagekräftiger Vergleich aufgrund

fehlender statistischer Erfassungen oder unverhältnismäßig großem Ermittlungsaufwand nicht zweckmäßig erscheint; zumal Verfahrenszahlen teilweise geschätzt worden sind. Lediglich die Tendenz, dass die jeweilige Summe der weiteren Verfahren in einem annähernd identischen Verhältnis zu der Summe der gewichteten Antragsgänge steht, konnte durch einen punktuellen Mengenvergleich (der teilweise auf Schätzung basierte) festgestellt werden. Hierbei ist aber auch darauf hinzuweisen, dass eine Beurteilung der Arbeitsintensitäten der Verfahren untereinander und innerhalb der jeweiligen Aufgaben nicht erfolgt ist.

Somit hat der LRH von einer gesonderten Würdigung abgesehen und sich auf die o. g. Antragsgänge als transparente Vergleichsgröße beschränkt. Lediglich die unterschiedlichen Werte bei den Widerspruchsverfahren wurden unter III/Tz. 11.9 gesondert betrachtet.

11.5 Entwicklung der Personalstellen

Bei allen 4 Kreisen ist ein Rückgang des Gesamtpersonals festzustellen. Die Kreise haben somit auf die rückläufigen Antragszahlen reagiert. Eine detaillierte Betrachtung der Personalzusammensetzung zeigt hierbei aber unterschiedliche Schwerpunkte der 4 Kreise.

Entwicklung Personalstellen Bauaufsicht insgesamt					
	jeweils 31.12.				Veränderung in % 2005/2008
	2005	2006	2007	2008	
OH	27,75	26,95	26,76	25,21	-9,15
PLÖ	17,57	17,07	17,34	17,15	-2,39
RD	26,255	26,255	25,055	23,205	-11,62
SL	22,41	20,5	20,06	20,55	-8,30

Das Personal der Bauaufsichten setzt sich zusammen aus der Leitungsebene (Fachdienstleitung, Amtsleitung und Fachbereichsleitung), der Verwaltung (Registratur, Baulasten, Widersprüche etc.), den Bau- und Brandschutzingenieuren und den Baukontrolleuren (Bautechnikern). Das Gesamtpersonal setzt sich wie folgt zusammen (Stichtag: 31.12. des jeweiligen Jahres):

Entwicklung Leitungsebene					
					Veränderung in % 2005/2008
	2005	2006	2007	2008	
OH	1,2	1,2	1,2	1,2	0,00
PLÖ	1,3	1,7	1,516	1,316	1,23
RD	0,96	0,96	0,96	0,96	0,00
SL	1,2	1,1	1,1	1,1	-8,33

Entwicklung Verwaltungspersonal					
	2005	2006	2007	2008	Veränderung in % 2005/2008
OH	9,5	9,5	9,5	9,0	-5,26
PLÖ	7,64	7,64	8,14	8,64	13,09
RD	9,295	9,295	9,845	8,895	-4,30
SL	8,9	7,9	7,34	7,89	-11,35

Entwicklung Bauingenieure (ohne Leitungsebene)					
	2005	2006	2007	2008	Veränderung in % 2005/2008
OH	12,05	12,25	12,06	11,01	-8,63
PLÖ	5,76	4,86	4,814	4,814	-16,42
RD	11,2	11,2	9,45	8,55	-23,66
SL	7,31	6,5	6,62	6,56	-10,26

Entwicklung Brandschutzingenieure					
	2005	2006	2007	2008	Veränderung in % 2005/2008
OH	3	2	2	2	-33,33
PLÖ	1,87	1,87	1,87	1,38	-26,20
RD	1,8	1,8	1,8	1,8	0,00
SL	2	2	2	2	0,00

Entwicklung Baukontrolleure					
	2005	2006	2007	2008	Veränderung in % 2005/2008
OH	2	2	2	2	0,00
PLÖ	1	1	1	1	0,00
RD	3	3	3	3	0,00
SL	3	3	3	3	0,00

Die Personalentwicklung im **Kreis Ostholstein** ist insbesondere durch die Reduzierung im Bereich der Brandschutzingenieure (-33,33 %) und der Bauingenieure (-8,63 %) gekennzeichnet. In Anbetracht der rückläufigen Antragsgänge von -17 %, die originär durch die Bauingenieure zu bearbeiten sind, sollte der Kreis Ostholstein den bereits eingeschlagenen Weg der Stellenreduzierung weiter fortsetzen und frei werdende Stellen nicht wiederbesetzen.

Der **Kreis Plön** hat sein Gesamtpersonal im Betrachtungszeitraum um 2,39 % reduziert. Dies ist im Wesentlichen auf Stellenreduzierungen im Bereich der Brand- und Bauingenieure (-26,20 % bzw. -16,42 %) zurückzuführen. Dieser positive Personalabbau wird jedoch durch Personalzuwächse bei den Verwaltungsmitarbeitern weitestgehend kompensiert. Der Anstieg im Verwaltungsbereich von +13,09 % wurde u. a. mit steigenden bauordnungsrechtlichen Verfahren und Widerspruchsverfahren sowie ab

2007 mit der Verlagerung der Zelt- und Campingplatzaufsicht auf die Bauaufsicht begründet.

Insgesamt verfügt der Kreis Plön 2008 mit 8,64 Vollzeitstellen im Verwaltungsbereich über annähernd genauso viel Personal wie die Kreise Ostholstein und Rendsburg-Eckernförde. Hierbei ist aber zu berücksichtigen, dass die Kreise Ostholstein und Rendsburg-Eckernförde mehr als das Doppelte an Antragseingängen als der Kreis Plön aufweisen. Dem LRH ist bewusst, dass eine kleine Verwaltung ebenso einen Grundsockel an Arbeitskapazität vorzuhalten hat wie eine große Verwaltung. Daher wird auch anerkannt, dass der Personalkörper (und damit auch die Summe der Personalausgaben) im direkten Vergleich etwas höher ausfallen kann. Der Kreis Plön verfügt im Vergleich zu den übrigen Kreisen über eine sehr hohe Widerspruchsquote (vgl. III/Tz. 11.9), die entsprechende Personalkapazitäten erfordert. Daher ist ein gewisser Personalmehrbedarf insgesamt nachvollziehbar. Der offensichtliche Mehrbedarf begründet aber nicht die Gesamtpersonalstärke des Verwaltungsbereichs im Ganzen. Daher wird dem Kreis Plön empfohlen, den Personaleinsatz und die Arbeitsweise in diesem Bereich zu optimieren und dadurch Personalstellen abzubauen. Erste Schritte wurden vom Kreis Plön bereits initiiert, die zu einer Reduzierung von 0,3 Stellen geführt haben. Auch der relativ hohe Anteil an der Leitungsebene ist auffällig. Durch die beim Kreis Plön vorhandene Organisationsstruktur (Fachbereich - Bauamt - Fachdienst) entfallen - bezogen auf das Gesamtpersonal - überdurchschnittlich viele Stellenanteile auf die Leitungsebene. Dies hat der Kreis Plön zwischenzeitlich erkannt und organisatorische Veränderungen einschließlich einer Stellenreduzierung von 0,4 Stellen vorgenommen.

Die ausgewiesenen Veränderungen des Gesamtpersonals beim **Kreis Rendsburg-Eckernförde** von -11,62 % (= 3,05 Stellen absolut) ist zu 87 % (= 2,65 Stellen) bei den Bauingenieurstellen erfolgt. Der Kreis Rendsburg-Eckernförde hat auf den Rückgang der Antragszahlen reagiert und frei werdende Stellen kontinuierlich abgebaut. Positiv ist weiterhin, dass die Bauingenieurstellen im gleichen Verhältnis des Antragszahlenrückgangs reduziert worden sind.

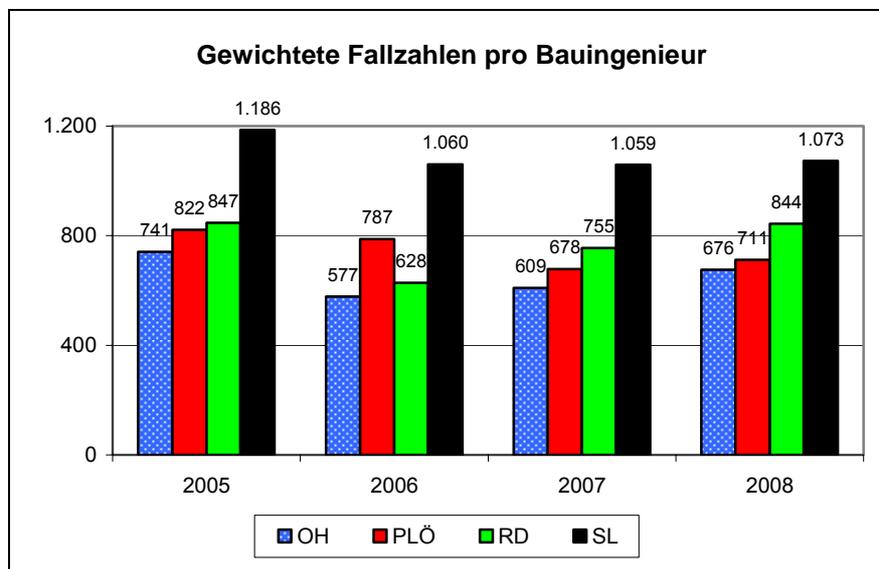
Die rückläufige Personalentwicklung beim **Kreis Schleswig-Flensburg** ist im Wesentlichen auf Stellenreduzierungen im Verwaltungsbereich (-1,01 Stellen) und bei den Bauingenieuren (-0,75 Stellen) zurückzuführen. Die Veränderung beim Verwaltungspersonal resultiert überwiegend aus dem Wegfall einer EDV-Stelle (0,65 Stelle). Diese Aufgaben werden seitdem durch die Fachdienstleitung wahrgenommen. Da der Kreis Schleswig-Flensburg die Einführung einer neuen Software zusammen mit dem Kreis Nordfriesland plant, sind die anfallenden EDV-Tätigkeiten auf ein Minimum reduziert wurden. Ferner hat der Kreis ausgeführt, dass die Teilaufgabe der bauordnungsrechtlichen Angelegenheiten zurzeit Rückstände auf-

weist. Diese sollen durch eine zukünftige Personalaufstockung von 0,5 Stellen behoben werden.

11.6 Auslastung der Bauaufsichten

Um eine Vergleichbarkeit der Auslastung der Bauaufsichten herzustellen und sich der Frage zu nähern, ob die Personalausstattung angesichts der vorliegenden Fallzahlen zumindest annäherungsweise stimmig ist, hat der LRH die gewichteten Fallzahlen mit dem dafür in dem jeweiligen Kreis zur Verfügung stehenden Bauingenieuren (ohne Leitungsebene) und mit dem Gesamtpersonal in Beziehung gesetzt.

11.6.1 Gewichtete Fallzahlen pro Bauingenieur



Bei den **Kreisen Ostholstein und Rendsburg-Eckernförde** ist 2006 ein deutlicher Rückgang der Fallzahlen pro Bauingenieur festzustellen. Dies ist damit begründet, dass die Personalreduzierungen in diesem Bereich nicht parallel mit dem Einbruch der Antragseingänge erfolgt sind. Erst 2007 und 2008 ist wieder ein Anstieg der Fallzahlen pro Stelle zu verzeichnen. Beim **Kreis Rendsburg-Eckernförde** erfolgt dieser Anstieg 2008 auf das Niveau 2005. Die Stellenreduzierungen im Betrachtungszeitraum bei den Bauingenieuren des Kreises Rendsburg-Eckernförde führten somit zu einem gleichbleibenden Auslastungsgrad. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Kreis Rendsburg-Eckernförde 2009 sein Bauingenieurpersonal um eine Stelle verstärkt hat. Dem Kreis wird empfohlen, diese Aufstockung anhand der Antragslage zu prüfen.

Der **Kreis Ostholstein** weist über den Betrachtungszeitraum durchgängig den niedrigsten Wert pro Bauingenieur auf. Dies ist auf den vergleichsweise hohen Bestand an Bauingenieuren (vgl. III/Tz. 11.5) zurückzuführen.

Der **Kreis Plön** verzeichnet 2007 einen Rückgang der Fallzahlen pro Bauingenieur. Nachdem bereits im Vorjahr der überwiegende Anteil der Stel-

lenreduzierung bei den Bauingenieurstellen realisiert wurde, führten die nach wie vor rückläufigen Antragszahlen 2007 zu einem verringerten Fallzahlenwert pro Bauingenieur.

Das Antragsverhältnis beim **Kreis Schleswig-Flensburg** ist nach einem leichten Einbruch 2006 in den Folgejahren relativ konstant. Auffällig ist im Vergleich zu den übrigen 3 Kreisen der hohe Fallzahlenwert pro Bauingenieur. Der Durchschnitt der gewichteten Fallzahlen pro Bauingenieur über den Betrachtungszeitraum hinweg liegt beim Kreis Schleswig-Flensburg bei 1.097 gewichteten Fällen/Vollzeitäquivalent (VZÄ). Der Kreis Ostholstein mit 650 gewichteten Fällen/VZÄ und die Kreise Plön (753 gewichtete Fälle/VZÄ) und Rendsburg-Eckernförde (764 gewichtete Fälle/VZÄ) weisen deutlich niedrigere Werte auf.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass bei den Kreisen mit Ausnahme des Kreises Rendsburg-Eckernförde eine Reduzierung der Fallzahlen pro Bauingenieur stattgefunden hat. Der Personalabbau vollzog sich bislang nicht parallel zu den sinkenden Verfahrenszahlen. Der **Kreis Ostholstein** sollte eine Anpassung in diesem Bereich anstreben und das Bauingenieurpersonal weiter reduzieren.

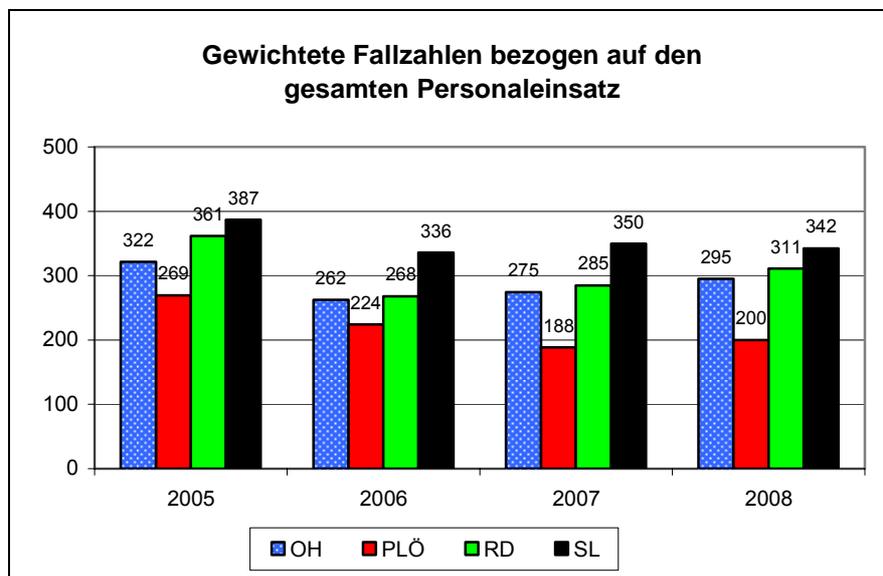
Hinsichtlich der Organisation der Vorgangsbearbeitung konnten keine signifikanten Unterschiede festgestellt werden, die ursächlich für die unterschiedlichen Kennzahlenwerte sein könnten. Alle 4 Bauaufsichten haben das jeweilige Kreisgebiet in Bezirke/Reviere aufgeteilt. Die Vorgangsbearbeitung erfolgt durchgängig vollumfänglich durch die jeweiligen Sachbearbeiter. Eine Spezialisierung für bestimmte Antragsstellungen erfolgt in der Regel nicht. Die Eingänge werden einheitlich zentral in den Registraturen erfasst und mit einem Eingangsschreiben versehen. Anschließend werden in den Kreisen Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg die Anträge direkt an die Sachbearbeiter weitergegeben. Beim Kreis Ostholstein erfolgt eine Weitergabe über die Fachgebietsleiter, während beim Kreis Plön alle Anträge komplett zunächst durch die Abteilungsleitung gesichtet und anschließend in die Reviere/Bezirke gegeben werden. Eine gleichmäßige Arbeitsbelastung der einzelnen Sachbearbeiter wird im Kreis Ostholstein vierteljährig, und zwar rückwirkend auf das letzte halbe Jahr, anhand gewichteter Antragszahlen sichergestellt. Beim Kreis Plön besteht kein festes Prüfungs- oder Kontrollsystem. Beim Kreis Rendsburg-Eckernförde erfolgt alle 3 Jahre eine Überprüfung anhand der Antragszahlen. Der Kreis Schleswig-Flensburg überprüft die Fallzahlen jeweils am Ende des Jahres rückwirkend für die letzten 3 Jahre.

Der LRH empfiehlt, ein regelmäßiges beispielsweise jährliches „Fallzahlen-Controlling“ durchzuführen, um die Arbeitsbelastung der Sachbearbeiter annähernd gleich zu halten. Dadurch könnten Rückstände frühzeitig erkannt und Gegenmaßnahmen (z. B. Zuschnitt anpassen oder Personaleinsatz wirtschaftlicher gestalten) eingeleitet werden.

11.6.2 Gewichtete Fallzahlen bezogen auf den gesamten Personaleinsatz

Wie bereits unter III/Tz. 11.4 ausgeführt, hat eine Abfrage weiterer Aufgabenbereiche (u. a. Baulasten, Stellungnahmen, Abgeschlossenheitsbescheinigung, Fliegende Bauten) gezeigt, dass tendenziell die Summe dieser Aufgaben in einem annähernd identischen Verhältnis zu der Summe der Antragseingänge steht. Insofern eröffnet ein weiterer Vergleich der gewichteten Fallzahlen diesmal in Bezug auf das Gesamtpersonal eine weitere Möglichkeit, sich der Frage zu nähern, ob die Personalausstattungen stimmig sind.

Bezogen auf das Gesamtpersonal ergibt sich folgendes Bild:



Auch bei diesen Fallzahlen zeigen sich deutliche Unterschiede. Während die gewichteten Fallzahlen bezogen auf das Gesamtpersonal bei den Kreisen **Ostholstein** und **Rendsburg-Eckernförde** sich ab 2006 ungefähr auf gleichem Niveau befinden, weist der Kreis **Plön** durchgängig einen deutlich niedrigeren Wert auf. Der Durchschnittswert über den Betrachtungszeitraum hinweg liegt beim **Kreis Plön** bei 221 Fällen. Die Kreise **Ostholstein** (289 Fälle), **Rendsburg-Eckernförde** (306 Fälle) und **Schleswig-Flensburg** (354 Fälle) weisen deutlich höhere Fallzahlen auf.

Der Kreis **Schleswig-Flensburg** weist die höchsten Fallzahlen pro Gesamtpersonal auf. Würde dieser Fallzahlenwert 2008 auch von den anderen Kreisen erreicht, bräuchten zum Stichtag 31.12.2008 der Kreis Ostholstein 3,4 Stellen, der Kreis Plön 7,1 Stellen und der Kreis Rendsburg-Eckernförde 2,1 Stellen weniger.

Der niedrige Wert des **Kreises Plön** ist auf den vergleichsweise hohen Stellenanteil und die Zuwächse im Verwaltungsbereich zurückzuführen. Ein Vergleich der gewichteten Fallzahlen bezogen nur auf die Verwal-

tungsmitarbeiter zeigt, dass die Kreise Ostholstein (821 Fälle), Rendsburg-Eckernförde (827 Fälle) und Schleswig-Flensburg (924 Fälle) annähernd gleiche Durchschnittswerte aufweisen. Der Kreis Plön hingegen weist mit 476 Fällen im Durchschnitt einen erheblich niedrigeren Wert auf.

11.6.3 Bauberatung

Neben der originären Vorgangsbearbeitung entfallen nicht unerhebliche Zeitkontingente auf die Bauberatung. Ob diese dazu beiträgt, Anträge besser bearbeiten zu können (qualitative Verbesserung der Arbeitsleistungen und -abläufe), oder eine Bauherrenberatung darstellt, die teilweise schon Planungsleistungen von Architekten gleich kommt, ist schwerlich abzugrenzen. Eine Beratung der Bauherren, Investoren und Planer im Vorwege einer Antragseinreichung kann die Verfahrensbearbeitung vereinfachen. Diese Beratung ist als Teil des Genehmigungsverfahrens anzusehen. Die Bauaufsicht ist auch zu anderen Beratungen, Auskunftserteilungen oder Gewährung der Akteneinsicht verpflichtet, auch wenn dies später nicht zu einem Verwaltungsakt führt.

Die Beteiligung der Bauaufsicht an der Beratung Ansiedlungsinteressierter erscheint sinnvoll, um Investoren zielgerichtet alle Informationen zu vermitteln, die für eine Projektrealisierung erforderlich sind.

Der exakte Beratungsumfang konnte von den Verwaltungen nicht beziffert werden. Daher wird empfohlen, alle Beratungsleistungen in Umfang und Qualität (beispielsweise Beratungsergebnis) zu erfassen und auszuwerten. Nur dann kann das Personal zielgerichtet eingesetzt und die entstehenden Kosten transparent den Kostenträgern zugeordnet werden

11.6.4 Resümee

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Betrachtung der Fallzahlen pro Bauingenieur und bezogen auf das Gesamtpersonal erhebliche Unterschiede zeigt. Diese Unterschiede beziehen sich nicht nur auf die einzelnen Kreise untereinander, sondern auch auf die jeweiligen Werte eines Kreises. So weist der Kreis **Ostholstein** bei den gewichteten Fallzahlen pro Bauingenieur durchgängig über den Betrachtungszeitraum hinweg den niedrigsten Wert auf. Bezogen auf das Gesamtpersonal aber weist er einen deutlich höheren Wert auf - annähernd auf dem Niveau des Kreises Rendsburg-Eckernförde. Somit kann der Rückschluss getätigt werden, dass der Kreis Ostholstein in der Zusammensetzung seines Gesamtpersonals überdurchschnittlich viele Bauingenieure hat beziehungsweise eine Steigerung der Arbeitseffizienz der Bauingenieure durch weiteren Stellenabbau bei gleichbleibenden übrigen Stellen auch zu einer Steigerung der Gesamteffizienz führen würde.

Der Kreis **Plön** hingegen weist über den Betrachtungszeitraum hinweg mit 753 gewichteten Fallzahlen pro Bauingenieur einen annähernd gleich ho-

hen Durchschnittswert auf wie der Kreis Rendsburg-Eckernförde (764 Fälle) - bezogen auf das Gesamtpersonal aber durchgängig den niedrigsten Wert. Der Kreis Plön verfügt somit im Vergleich zu den übrigen Kreisen zumindest über mehr Gesamtpersonal. Wie bereits unter III/Tz. 11.4 hingewiesen, weist der Kreis Plön insbesondere im Verwaltungsbereich und in der Leitungsebene überdurchschnittlich hohe Stellenanteile auf. Insofern würde ein Stellenabbau in diesen Bereich zu einer Erhöhung der Arbeitseffizienz des Gesamtpersonals führen.

Der **Kreis Rendsburg-Eckernförde** zeigt sowohl bei den Fallzahlen pro Bauingenieur als auch pro Gesamtpersonal nach einem deutlichen Einbruch 2006 stetig steigende Werte. Die Fallzahlen pro Bauingenieur sind 2008 auf gleichem Niveau wie 2005. Insofern hat der Kreis vorbildlich auf den Rückgang der Antragsgänge reagiert und die Ingenieurstellen kontinuierlich reduziert. Bei den Fallzahlen pro Gesamtpersonal hat der Kreis das Niveau von 2005 bislang noch nicht erreicht. Insofern sollte der Kreis den bereits eingeschlagenen Weg des Stellenabbaus fortsetzen.

Die Fallzahlen pro Bauingenieur und pro Gesamtpersonal des **Kreises Schleswig-Flensburg** weisen durchgängig über den Betrachtungszeitraum die höchsten Werte auf. Insbesondere die Fallzahlen pro Bauingenieur weisen deutlich höhere Werte auf als die übrigen Kreise. 2008 betrug der Wert 1.073 Fälle und war um 27 % höher als der Wert des Kreises Rendsburg-Eckernförde.

Gründe oder Ursachen für die überdurchschnittlichen Werte des **Kreises Schleswig-Flensburg** konnten während der Prüfung nicht ermittelt werden. Die von den geprüften Kreisen geschilderten Verfahrensabläufe wichen nicht auffällig von einander ab. Als Indizien für die unterschiedlichen Arbeitsauslastungen der Bauaufsichten könnten die Genehmigungspraxis oder die Bearbeitungsdauer Hinweise geben.

11.7 **Beschiedene Verfahren**

Von den Antragsgängen wurden im Betrachtungszeitraum folgende Verfahren durch Genehmigungen oder Ablehnungen/Versagungen beschieden.

Sp.		Kumulierte (absolute) Werte der Jahre 2005 bis 2008			
		OH	PLÖ	RD	SL
1	Antragsgänge insgesamt	8.893	4.337	9.589	8.392
2	Anzahl der genehmigten Verfahren insgesamt	6.668	3.398	8.434	9.392
3	Anzahl der abgelehnten Verfahren insgesamt	337	341	251	127
4	Genehmigungsquote (Sp. 2/Sp. 1) - % -	75,0	78,4	88,0	112
5	Ablehnungsquote (Sp. 3/Sp. 1) - % -	3,8	7,9	2,6	1,5

Kumuliert betrachtet hat der **Kreis Ostholstein** im Betrachtungszeitraum insgesamt 79 % der Neuanträge beschieden. Die restlichen Anträge (21 % des Antragsvolumens) wurden „auf andere Weise“ erledigt. Hierbei handelt es sich im Regelfall um Antragsrücknahmen durch die Antragssteller. Den Rücknahmen ging im Vorfeld eine kurze Durchsicht der Antragsunterlagen durch die Bauaufsicht auf Genehmigungsfähigkeit voraus. Bei offensichtlich fehlender Genehmigungsfähigkeit wurde der Antragssteller telefonisch unterrichtet und eine gebührenfreie Rücknahme des Antrages empfohlen. Insofern führte jeder 5. Antrag zu einem Aufwand (Prüfungstätigkeit), aber zu keinen Erträgen. Der Kreis subsumierte dies unter die Rubrik „Bürgerfreundliche Verwaltung“.

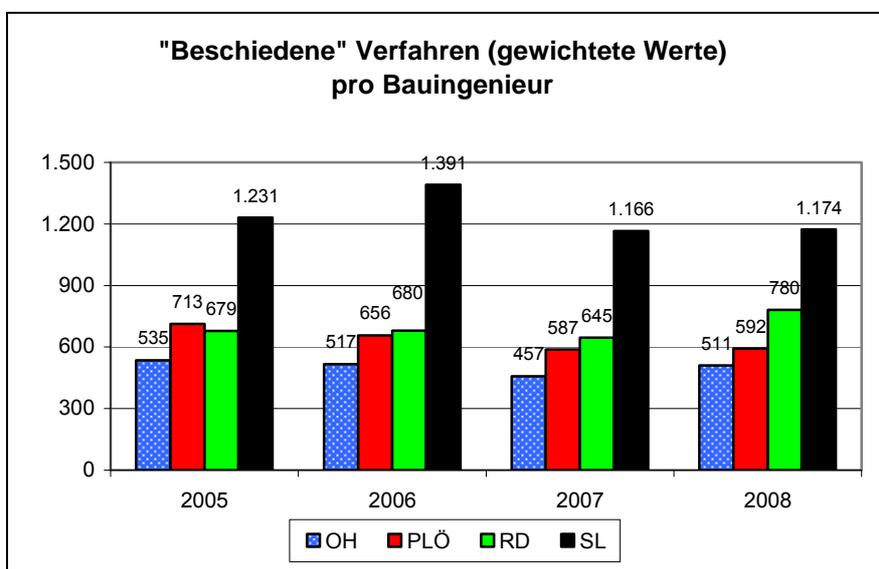
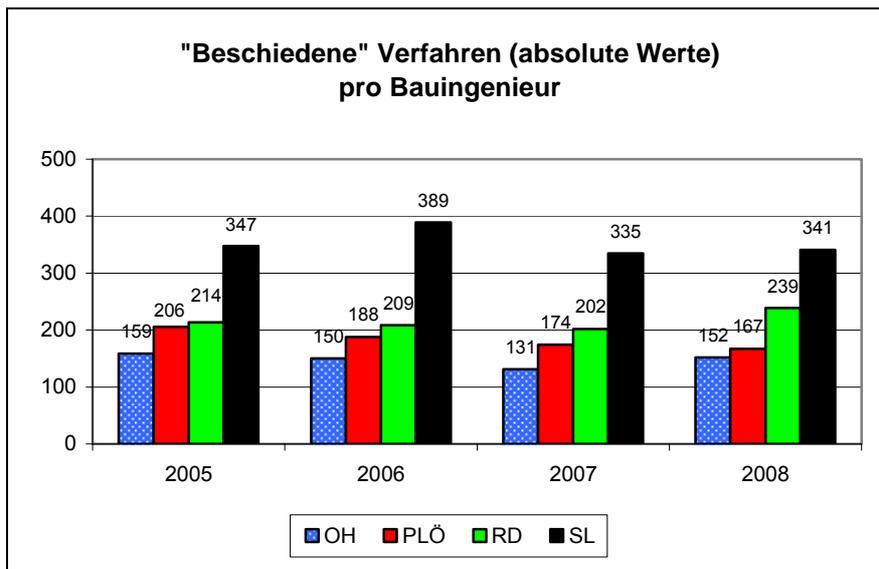
Im Vergleich zu den Kreisen Plön (jeder 7. Neuantrag) und Rendsburg-Eckernförde (jeder 10. Neuantrag) weist der Kreis Ostholstein einen signifikant höheren Wert bei den auf „andere Weise“ erledigten Antragseingängen auf. Teilweise doppelt so viele Neuanträge werden durch Rücknahmen der Antragsteller „abgearbeitet“. Die Antragsrücknahme durch die Antragsteller führt grundsätzlich zu Einsparungen in der Verwaltungsarbeit, da keine Ablehnungsbescheide mit entsprechenden Begründungen mehr erstellt werden. Insofern müsste sich der hohe Wert der Antragsrücknahmen beim Kreis Ostholstein positiv auf die Personalbemessung auswirken. Die bereits empfohlene Überprüfung der Personalbemessung wird auch vor diesem Hintergrund wiederholt.

Auffällig ist, dass der **Kreis Schleswig-Flensburg** im Prüfungszeitraum 114 % der Neueingänge beschieden hat. Dieser Wert ist auf den Umstand zurückzuführen, dass der Kreis Schleswig-Flensburg im Erhebungszeitraum mindestens 1.509 Verfahren entschieden hat, die vor 2005 eingegangen sind. Hierbei handelt es sich laut Aussage des Kreises Schleswig-Flensburg vermutlich um Arbeitsrückstände von ausgeschiedenen Sachbearbeitern.

Auffällig ist neben der überdurchschnittlich hohen Genehmigungsquote auch die unterdurchschnittlich geringe Ablehnungsquote beim Kreis **Schleswig-Flensburg**. Diese könnten auf folgende mögliche Umstände zurückzuführen sein:

- Die Bauvorlagenberechtigten im Kreisgebiet reichen überdurchschnittlich viele genehmigungsfähige Bauanträge/Bauvorlagen ein.
- Die Beratungsleistung des Kreises über genehmigungsfähige und nicht genehmigungsfähige Vorhaben ist überdurchschnittlich erfolgreich.
- Das Genehmigungsverfahren wird weitestgehend zum Wohle der Antragsteller ausgelegt.

Ein Vergleich der beschiedenen Verfahren (Genehmigungen + Ablehnungen/Versagungen) bezogen auf die Bauingenieure ergibt zur Verdeutlichung der Unterschiede folgendes Bild:



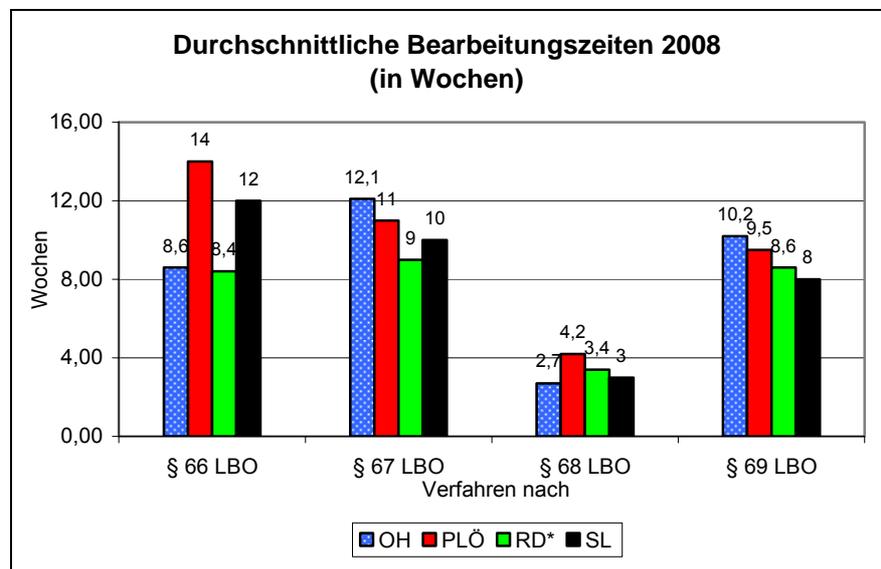
Auffällig ist der erhebliche Unterschied zwischen dem Kreis **Schleswig-Flensburg** und den übrigen Kreisen. Während im Jahr 2008 bei den gewichteten Neuanträgen pro Bauingenieur zwischen dem Kreis **Schleswig-Flensburg** und **Rendsburg-Eckernförde** noch ein Unterschied von 27 % vorlag (vgl. III/Tz. 11.6), beträgt der Unterschied bei den gewichteten „beschiedenen“ Verfahren nunmehr über 50 %. Auch die Entwicklung zwischen dem Kreis **Plön** und **Rendsburg-Eckernförde** ist auffällig. Während im Jahr 2005 noch ein annähernd identischer Wert vorlag, verzeichnet der Kreis **Plön** eine rückläufige Entwicklung, während der Kreis **Rendsburg-Eckernförde** die Werte deutlich erhöht. Diese Entwicklung ist auf den bereits thematisierten Rückgang der Bauingenieurstellen beim Kreis **Rendsburg-Eckernförde** bzw. auf die stagnierende Entwicklung beim Kreis **Plön** zurückzuführen. Der Kreis **Ostholstein** weist durchgängig den geringsten Wert auf. Dies bedingt die im Vergleich zu den anderen Kreisen vermehrten Bauingenieurstellen.

Ein hoher Wert bei den beschiedenen Verfahren pro Bauingenieur kann zu einer Reduzierung des Zuschussbedarfes führen. So beträgt das durchschnittliche Gebührenaufkommen (vgl. III/Tz. 11.3) bezogen auf die Bauingenieurstellen beim Kreis Schleswig-Flensburg 162 T€. Die Kreise Rendsburg-Eckernförde und Plön weisen mit 100 T€ und der Kreis Ostholstein mit 73 T€ deutlich geringere Werte auf.

Insofern sollten alle organisatorischen Maßnahmen ergriffen werden, um die Arbeitseffizienz zu erhöhen. Hierbei sind auch die Bearbeitungszeiten der einzelnen Verfahren zu betrachten.

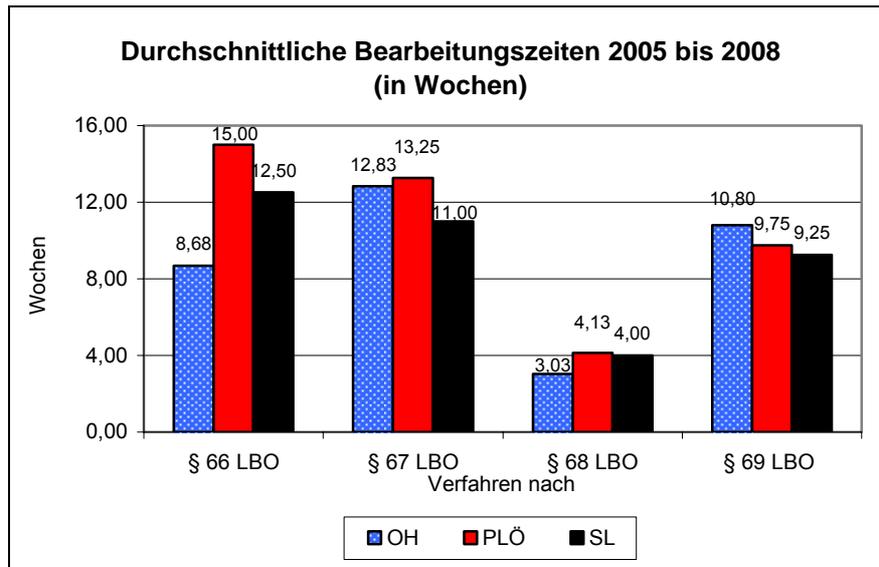
11.8 Durchschnittliche Bearbeitungszeit

Die durchschnittlichen Bearbeitungszeiten 2008 stellen sich wie folgt dar:



* Der Kreis RD erfasst die Bearbeitungszeiten erst seit dem 01.11.2008. Für den Vergleich 2008 wurde daher als Durchschnittswert der Zeitraum 01.11.2008 bis 31.07.2009 berücksichtigt.

Die dargestellten durchschnittlichen Bearbeitungszeiten beinhalten den Zeitraum von Antragstellung bis Bescheiderteilung. Es handelt sich somit um die Brutto-Bearbeitungszeit einschließlich der Wartezeiten für nachgeforderte Unterlagen. Um einzelne Jahresschwankungen beispielsweise durch langfristige Vakanzen auszugleichen, sind nachstehend die Durchschnittswerte über den Betrachtungszeitraum 2005 bis 2008 aufgeführt:



Der **Kreis Ostholstein** weist 2008 bei den Antragsverfahren nach § 67 LBO (Bauantrag) und nach § 69 LBO (Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren) die längsten Bearbeitungszeiten auf. Dies wird tendenziell auch durch die Durchschnittsbetrachtung 2005 bis 2008 aufgezeigt. Angesichts der Tatsache, dass diese Verfahren über 72 % der Neuanträge des Kreises ausmachen, sollte der Kreis insbesondere die dazugehörigen Geschäftsprozesse mit dem Ziel analysieren, die Genehmigungszeiten zu beschleunigen und somit das Personal effektiver einzusetzen.

Die durchschnittlichen Bearbeitungszeiten im Betrachtungszeitraum 2005 bis 2008 des Kreises **Plön** sind für die Verfahren nach §§ 66, 67 und 68 LBO am höchsten. Zwar sind 2008 positive Veränderungen zu den Durchschnittswerten erkennbar, dennoch bleibt der Kreis bei den höheren Verfahrenszeiten. Zur Optimierung der Bearbeitungszeiten hat der Kreis ab 2009 organisatorische Veränderungen in der Form vorgenommen, dass die Sichtung der Antragseingänge durch die Abteilungsleitung unterbleibt und die Anträge direkt zu den Sachbearbeitern gelangen. Inwiefern dieser Verfahrensschritt zu einer merklichen Beschleunigung der Bearbeitungszeiten beiträgt, sollte durch den Kreis kontinuierlich betrachtet werden.

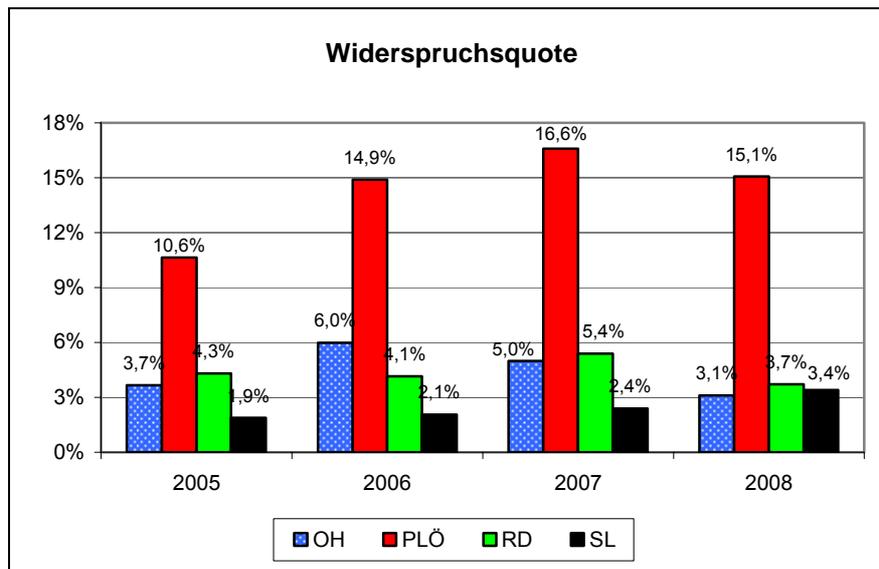
2008 weist der **Kreis Rendsburg-Eckernförde** bei den Verfahren nach §§ 66 und 67 LBO die geringsten Zeiten auf. Aufgrund mangelnder weiterer Vergleichszahlen aus Vorjahren kann eine weitergehende Aussage nicht getroffen werden.

Der **Kreis Schleswig-Flensburg** hat im Durchschnitt 2005 bis 2008 die geringsten Bearbeitungszeiten bei den Verfahren nach §§ 67 und 69 LBO. Diese Verfahren machen 81 % der Antragszahlen des Kreises aus. Angesichts der eher überdurchschnittlichen Bearbeitungszeiten für die übrigen Verfahren (19 %), wird offensichtlich, dass der Kreis Schleswig-Flensburg hinsichtlich der Antragsbearbeitung anscheinend unterschiedliche Prioritä-

ten setzt. Dieses Verhalten bedingt vermutlich auch die bisherigen überdurchschnittlichen Fallzahlen (vgl. III/Tz. 11.6 und 11.7) des Kreises. Offensichtlich wird das Personal zielgerichtet und somit effektiv eingesetzt.

11.9 Indikatoren zur Rechtsicherheit

Um sich der Frage möglicher Unterschiede in der Entscheidungspraxis der 4 Kreise zu nähern, wurden die neu eingereichten Widersprüche ins Verhältnis zu den beschiedenen Verfahren gesetzt. Die sich hieraus ergebende Widerspruchsquote zeigt folgendes Bild:



Die Widerspruchsquote des Kreises **Plön** zeigt durchgängig den mit Abstand höchsten Wert auf.

Angesichts der unter III/Tz. 11.7 aufgezeigten überdurchschnittlichen hohen Ablehnungsquote ist die hohe Widerspruchsquote für sich allein genommen nicht verwunderlich. Eine überdurchschnittlich hohe Zahl nicht genehmigungsfähiger Bauanträge/Bauvorlagen führt bei entsprechenden Ablehnungen auch zu einer höheren Wahrscheinlichkeit, dass Widerspruch eingelegt wird.

Dementsprechend gering fallen die Widerspruchsquoten beim Kreis **Schleswig-Flensburg** aus. Da der Kreis die geringsten Ablehnungsquoten aufweist (vgl. III/Tz. 11.7), sind Widersprüche eher unwahrscheinlich. Die Widerspruchsquoten der Kreise **Ostholstein** und **Rendsburg-Eckernförde** bewegen sich auf annähernd gleichem Niveau und bleiben im Betrachtungszeitraum relativ konstant.

Die Widerspruchsquote allein betrachtet gibt noch keine Hinweise auf mögliche Qualitätsunterschiede in der rechtssicheren Entscheidungspraxis. Erst im Rahmen einer weiteren Würdigung der Anzahl der stattge-

benen Widersprüche könnten Indizien für abweichende Entscheidungsqualitäten abgeleitet werden.

Die kumulierte Stattgabenquote, also die Gesamtzahl der stattgegebenen Widersprüche im Verhältnis zu der Gesamtzahl der entschiedenen Widersprüche, ergibt folgendes Bild:

Sp.		Kumulierte Werte der Jahre 2005 bis 2008			
		OH	PLÖ	RD	SL
1	Widerspruchseingänge insgesamt	311	522	379	229
2	Entschiedene Widersprüche insgesamt	236	464	259	42
3	Stattgegebene Widersprüche insgesamt	86	35	86	23
4	Stattgabenquote (Sp. 3/Sp. 2)	36,4	7,5	33,2	54,8

Die kumulierten Widerspruchsverfahren zeigen, dass der Kreis **Plön** absolut die meisten Widersprüche entschieden hat. Von den entschiedenen Widersprüchen wurden 35 stattgegeben. Die sich hieraus ergebende Stattgabenquote von 7,5 % weist im Verhältnis zu den übrigen Kreisen den niedrigsten Wert aus. Insofern kann der Rückschluss gezogen werden, dass die von der Bauaufsicht getroffenen Entscheidungen, gegen die ein Widerspruch eingelegt wurde, offensichtlich überwiegend rechtlich korrekt waren. Ferner ist auch erkennbar, dass der Kreis **Plön** einen höheren Arbeitsaufwand durch die im Vergleich zu den übrigen Kreisen deutlich höhere Zahl an Widersprüchen hat. Die Ursachen für die vermehrten Widersprüche sind dem Kreis bislang nicht bekannt. Daher scheint es geboten, die Gründe für die Widerspruchseinlegung zu analysieren und durch gezielte Gegenmaßnahmen (beispielsweise Ausweitung der Beratungsleistungen) den Arbeitsumfang zu reduzieren.

Die Kreise **Ostholstein** und **Rendsburg-Eckernförde** weisen wie bei der vorherigen Widerspruchsquote auch bei den kumulierten Stattgabenquoten annähernd gleiche Werte auf. Absolut betrachtet haben beide Kreise der gleichen Anzahl an Widersprüchen stattgegeben. Die Stattgabenquoten von 36 % bzw. 33 % liegen im Mittelfeld.

Der **Kreis Schleswig-Flensburg** hingegen hat absolut 42 Widersprüche entschieden. Hiervon wurden 23 stattgegeben. Dies entspricht einer Stattgabenquote von 54,8 %. Die hohe Stattgabenquote zeigt, dass die Widersprüche offenbar zu Recht gegen eine getroffene Entscheidung der Bauaufsicht eingelegt wurden. Insofern könnte dies ein Indiz dafür sein, dass die Entscheidungspraxis bezüglich rechtssicherer Entscheidungen gegebenenfalls durch einen weiteren Kontrollschritt verbessert werden kann.

11.10 **Fazit**

Die unter III/Tz. 11.3 ausgewiesenen unterschiedlichen Zuschussbedarfe werden im Wesentlichen durch den Personalumfang und den Personaleinsatz und die damit verbundene Einnahmegerenerierung beeinflusst. So weist der Kreis Schleswig-Flensburg sowohl bei den tatsächlichen als auch bei den bereinigten Personalausgaben pro Antragseingang deutlich niedrigere Werte als die übrigen Kreise auf. Dem Kreis Schleswig-Flensburg gelingt es, sein Bauaufsichtspersonal bezogen auf die Antragsentscheidungen effizient einzusetzen und durchgängig die höchsten Fallzahlen zu generieren. Hierdurch werden auch die höchsten Gebühreneinnahmen pro Bauingenieur erzielt. Hierbei darf aber nicht unbeachtet bleiben, dass der Kreis Schleswig-Flensburg im Betrachtungszeitraum mindestens 1.509 Anträge aus Vorgängen vor 2005 entschieden hat. Diese Verfahren sind in das zugrunde gelegte Einnahmenvolumen geflossen. Die Bearbeitung der Altfälle stellte einen zusätzlichen, nicht dauerhaften Arbeitsumfang dar. Gleichwohl sollte der Kreis Schleswig-Flensburg dieses ausgewiesene Leistungsniveau beibehalten und gegebenenfalls sein Personal einsparen. Ferner plant der Kreis Schleswig-Flensburg die Einführung einer neuen Bauaufsicht-Software. Inwieweit dann die EDV-Arbeiten noch durch die Fachdienstleitung wahrgenommen werden können und nicht weiteres Personal benötigt wird, bleibt abzuwarten.

Die Bauaufsicht des Kreises Ostholstein hat aufgeführt, dass aufgrund der geographischen Lage des Kreises und der sich daraus ergebenden touristischen Prägung besondere Belastungen der Bauaufsicht gewürdigt werden müssten. Hierzu weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass eine gesonderte Würdigung nur erforderlich ist, wenn auf Einwohner bezogene Kennzahlen den von anderen Faktoren geprägten Geschäftsanfall unberücksichtigt lassen. Da bei der vorliegenden Ausarbeitung aber fallzahlenbedingte Relationen basierend auf den gewichteten Antragseingängen gebildet worden sind, ist die angegebene Sondersituation des Kreises ausreichend berücksichtigt worden. Im Übrigen verweist der LRH auf das im Auftrag der Landesregierung Schleswig-Holstein erstellte Gutachten „Fusions- und Kooperationsrenditen auf der Kreisstufe in Schleswig-Holstein“ von Herrn Prof. Dr. Dr. Hesse. Hiernach ist unter Berücksichtigung der im Gutachten getroffenen Annahmen für den Bereich des Bauwesens des Kreises Ostholstein ein Belastungsfaktor zu berücksichtigen. Dieser Faktor liegt aber deutlich unter dem Wert des Kreises Schleswig-Flensburg. Insofern würden sich die aus den bisherigen Ausführungen und Kennzahlen abgeleiteten Unterschiede zwischen diesen beiden Kreisen vergrößern.

12. **Gebäude- und Energiemanagement**

Der LRH hat das in den 4 Kreisen eingerichtete Gebäudemanagement (GM) geprüft und dabei einen Schwerpunkt bei dem Teilaspekt des Energiemanagements (EM) gesetzt. Das GM beschäftigt sich mit dem Betrieb und der Bewirtschaftung der für die kommunale Aufgabenerfüllung benötigten Gebäude und Anlagen. Ziel ist es, durch einen ganzheitlichen Ansatz bei Planung, Bau und Betrieb die wirtschaftliche Nutzung der Liegenschaften zu verbessern.

12.1 **Struktur des Gebäudemanagements**

Das GM setzt sich aus einem kaufmännischen, einem technischen und einem infrastrukturellen GM zusammen. Das **Kaufmännische GM** nimmt alle Aufgaben einer Immobilienverwaltung wahr. Hierzu gehören die Mieterbetreuung und Neuvermietung, die Verbrauchs- und Kostenerfassung, die Finanzverwaltung mit Nebenkostenabrechnungen und Zahlungskontrollen, aber auch die Eigentümer- bzw. Gesellschafterbetreuung.

Das **Technische GM** ist verantwortlich für die Erstellung und Unterhaltung der Gebäude und der technischen Gebäudeausstattung, insbesondere Heizung, Kühlung, Sanitär und Elektrotechnik. Zum Technischen GM gehören

- im Hochbau
 - die Planung und Durchführung von Neubaumaßnahmen bzw. größeren Sanierungsmaßnahmen,
 - das Betreiben der kreiseigenen Liegenschaften (Bauunterhaltung),
 - die Gesamtheit aller Leistungen zum Erfassen, Auswerten, Weiterleiten und Verknüpfen von Informationen und Meldungen für das Betreiben von Gebäuden und Liegenschaften und
 - die erforderliche Erfassung, Speicherung und Fortschreibung aller Daten und Informationen über den Bestand und die Betriebsführung.
- in der Technischen Gebäudeausstattung
 - die Planung und Durchführung von Maßnahmen aus den Bereichen Sanitär-, Heizungs-, Klima- und Elektrotechnik sowie
 - das EM (Gebäudetechnik/Technischer Ausbau).

Zum **Infrastrukturellen GM** gehören Dienstleistungen wie Reinigung und Pflege von Gebäuden und Außenanlagen, Hausmeisterdienste und Sonderleistungen wie Zentrale Kommunikations- und Sicherheitsdienste. Das Infrastrukturelle GM kann auch Waren- und Logistkdienste übernehmen bzw. Beschaffungs- und Vergabestellen vorhalten. Die Verwaltung unbebauter Grundstücke gehört originär nicht zum GM.

12.1.1 Energiemanagement

Das EM als ein wesentlicher Teil des Technischen GM stellt die ökonomische und ökologische Energiebewirtschaftung der Liegenschaften in den Mittelpunkt der Betrachtungen. Es ist eine übergeordnete, zeitlich nicht begrenzte und mit erheblichem Koordinierungsaufwand verbundene interdisziplinäre Querschnittsaufgabe. Das EM ist deshalb unabhängig von der Struktur der Verwaltung zentral zu organisieren. Das EM hat folgende Aufgaben wahrzunehmen:

- Aufbau und Pflege einer Gebäudedatei,
- Energiediagnose und Energiecontrolling,
- Energiebewirtschaftung und Vertragswesen,
- Betriebsoptimierung technischer Anlagen,
- Investive Energiesparmaßnahmen,
- Einflussnahme bei Bauvorhaben und Bauunterhaltungsmaßnahmen (Folgekostenbetrachtungen),
- Nutzung innovativer und regenerativer Energietechnik,
- Minderung von Schadstoffemissionen,
- Erarbeiten von technischen Standards und Dienstanweisungen,
- Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit.

Das EM bedarf konkreter Zielvorgaben, verbunden mit handhabbaren Teilzielen auf dem Weg zur Zielerreichung. Daraus sind konkrete Maßnahmen abzuleiten und entsprechende Entscheidungen zur Maßnahmen-durchführung zu treffen. Anhand der Zielvorgaben ist das tatsächlich Erreichte zu messen und zu beurteilen. Diese Erfolgskontrolle ist für die Akzeptanz des EM von entscheidender Bedeutung.

Um diese Ziele zu erreichen, ist es erforderlich, dass für das EM qualifiziertes Personal in ausreichendem Maße bereitgestellt wird. Fachliche und organisatorische Kompetenzen, Motivation und Ressourcenverantwortung sind dabei die entscheidenden Voraussetzungen, die den Mitarbeitern des EM die erfolgreiche Umsetzung ihrer gestellten Aufgaben ermöglichen.

Nach Erhebungen des Deutschen Städtetages²⁹ überschreiten die erzielten Energiekosteneinsparungen die Kosten des EM dauerhaft. Das festgestellte Verhältnis zwischen Einsparungen und kommunalen Aufwendungen liegt danach zwischen 4 : 1 und 7 : 1. Die Aufwendungen eines qualifizierten EM (Personal, Datenverarbeitung, Sachaufwendungen, Abschreibungen) sind für die Kommunen gewinnbringend angelegt.

Die Erfahrungen mit dem wirtschaftlichen Betrieb öffentlicher Liegenschaften unter Beachtung der Klima- und Umweltschutzanforderungen machen das EM zu einem unverzichtbaren Bestandteil des kommunalen Facility-

²⁹ Hinweise zum kommunalen Energiemanagement - Das Energiemanagement im Rahmen der kommunalen Gebäudebewirtschaftung, Ausgabe 4 vom April 1999.

managements. Es ist ein wichtiges Gestaltungsfeld der Kommunalverwaltung zur Einhaltung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Dies bedarf auch der Unterstützung der Kommunalpolitik.

12.2 Datenerfassung und Datenqualität

GM und EM basieren auf verlässlichen Gebäudedaten und der korrekten Zuordnung sämtlicher Kosten einer Kostenstelle. Unvollständige bzw. falsche Daten lassen einen qualifizierten Vergleich nicht zu und führen zu falschen Ergebnissen. Das hat unter Umständen die Ableitung falscher Maßnahmen und Entscheidungen zur Folge.

Grundlage dieser Prüfung sind ausschließlich Daten, die dem LRH von den geprüften Kreisen zur Verfügung gestellt wurden. Im Rahmen der Prüfung hat der LRH mehrfach erhebliche Mängel in der Datenerfassung durch die Kreise festgestellt:

- Einige Gebäudedaten lagen in den Kreisen nicht vor, waren unvollständig bzw. mussten im Verlaufe der Prüfung neu erhoben werden.
- Ein Teil der Kreise hatte speziell mit der Zuordnung der Personalkosten große Probleme. Ein wesentlicher Grund lag in der fehlenden Kostentransparenz.
- Die im Rahmen dieser Prüfung erfolgte Übermittlung der Daten durch die Kreise hat zum Teil mehrere Monate gedauert. Die unstrittige Belastung der Kreise durch Maßnahmen des Konjunkturpakets II dürfte nur zum Teil dafür verantwortlich sein.

Diese Unzulänglichkeiten haben dazu geführt, dass die Terminplanung des LRH um Monate verzögert wurde. Da eine Reihe von Daten bzw. angekündigte Korrekturen zu falschen Angaben immer noch nicht übermittelt wurden, hat der LRH in dieser Prüfungsmitteilung nur die vorliegenden Daten für den Vergleich herangezogen.

Speziell die Energieverbrauchsdaten der einzelnen Kreise konnten in der Regel nicht miteinander verglichen werden, da keine qualifizierte Bewertung der Daten durch die Kreise erfolgte. Gründe hierfür lagen im Wesentlichen in der fehlenden Datentransparenz. Der LRH hat deshalb bei der Bewertung des EM (vgl. III/Tz. 12.4) auf eine vergleichende Betrachtung der Kreise verzichtet.

Auch im Bereich GM (vgl. III/Tz. 12.3) konnten nicht alle Zahlen direkt miteinander verglichen werden. Der LRH hat sich deshalb darauf beschränkt, Tendenzen aufzuzeigen.

Der LRH empfiehlt den Kreisen, größeren Wert auf eine korrekte Erfassung von Daten und die Kontrolle ihres Datenbestands zu legen. Nur so

erhalten sie eine belastbare Basis für ein wirksames Gebäude- und Energiemanagement.

12.3 **Gebäudemanagement**

GM hat das Ziel, die Betreuung und Verwaltung der kommunalen Liegenschaften zu bündeln und damit zu optimieren. Größere Betriebe bzw. Konzerne beschreiten diesen Weg bereits seit einigen Jahren und sind auf diesem Gebiet beispielgebend. Die schleswig-holsteinischen Kommunen befassen sich erst seit wenigen Jahren mit dem Thema GM. Die 4 Kreise haben ihr GM in den Jahren 2003 (Rendsburg-Eckernförde), 2004 (Schleswig-Flensburg), 2005 (Ostholstein) und 2008 (Plön) aufgebaut. Dabei wurde im Kreis Schleswig-Flensburg das GM aus der Kreisverwaltung ausgelagert. Es wurde ein Service-Betrieb des Kreises Schleswig-Flensburg gegründet.

12.3.1 **Organisation des Gebäudemanagements in den 4 Kreisen**

Das GM in den Kreisen wird als Servicebetrieb (Schleswig-Flensburg), Fachdienst Grundstücks- und Gebäudeservice (Ostholstein), Fachdienst Gebäudemanagement, Denkmalschutz und Verwaltung (Rendsburg-Eckernförde) bzw. Abteilung für Organisation, Gebäude und Liegenschaften (Plön) bezeichnet. Der LRH verwendet einheitlich die Bezeichnung GM. Ebenso wird für die das Personal abgebenden Fachbereiche und Abteilungen einheitlich die Bezeichnung Fachbereiche (FB) benutzt.

Beim Aufbau des GM wurden in allen Kreisen die ehemaligen Hochbauämter mit ihren FB Neubau, Bauunterhaltung und Gebäudetechnik/Technischer Ausbau in das neue Technische GM überführt. Der Kaufmännische Bereich und der Infrastrukturelle Bereich wurden vollkommen neu aufgestellt.

12.3.2 **Gebäudemanagement und die ihm übertragenen Aufgaben**

Die nachfolgende Tabelle 1 weist jene Leistungen aus, die dem GM übertragen wurden. Festzustellen sind Unterschiede im Leistungsprogramm. Gravierende Unterschiede bestehen in der Anzahl der übertragenen Liegenschaften.

Tabelle 1: Übersicht über die dem Gebäudemanagement übertragenen Teilleistungen (Stand 10/2009)

Kreis	EW Stand: 31.3.2009	Einführung GM	Mitarbeiter im GM komplett	Kaufm. GM		Techn. GM			Infrastrukturelles GM						
				Gebäudeverwaltung	Gebäudebewirtschaftung	Neubau/Umbau	Bauunterhaltung	Technischer Ausbau	Hausmeisterdienste	Gebäudereinigung	Verwaltung von Grundstücken	Beschaffung	Vergaben	Fahrdienst	
OH	204.859	2005	6	80%	80%	ja	ja	ja	16%	90%	90%	20%	nein	ja	*
PLÖ	134.569	Mrz 08	32	80%	80%	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	°
RD	271.096	2003	27	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nein	nein	nein	#
SL	198.449	2004	68	90%	ja	ja	ja	ja	ja	ja	80%	ja	ja	ja	

* OH Das Gebäudemanagement betreut nur das Kreishaus mit Gesundheitsamt und Zulassungsstelle komplett.

° PLÖ 0,51 Vollzeitstellen beim Amt für Schule und Kultur verwalten die Schulen des Kreises.

RD Seit 2010 kein Gebäudemanagement für die Regionalen Bildungszentren.

Die von einem GM erbringbaren Leistungen wurden in allen Kreisen nicht umfassend wahrgenommen. Im Einzelnen:

- In Ostholstein wurde dem GM nur die Kreisverwaltung mit Gesundheitsamt und Zulassungsstelle übertragen. Alle anderen Liegenschaften werden weiterhin von den zuständigen FB (Ordnungsamt, Schule, Bildung und Sport) betreut. Bezogen auf die Bruttogrundfläche (BGF) aller kreiseigenen Liegenschaften ist das GM je nach Teilleistung für einen Anteil von 16 bis 100 % verantwortlich. Im Bereich Technisches GM und Reinigungsdienst ist das GM für alle Liegenschaften zuständig. Der Kreis hat alle Gymnasien an die Kommunen abgegeben.
- In Plön wird fast die gesamte Angebotspalette eines GM vorgehalten. Die Aufgaben des EM werden nur zu einem geringen Teil wahrgenommen. Die 4 Gymnasien und 3 Berufsschulen werden nicht vom zentralen GM verwaltet. Hierfür ist das Amt für Schule und Kultur zuständig.
- Bis 2009 hat das GM Rendsburg-Eckernförde sämtliche Liegenschaften des Kreises betreut. Die nachfolgende Auswertung hat dies auch berücksichtigt. Ab 01.01.2010 beträgt der Anteil der vom GM betreuten Liegenschaften nur noch 68 %. Die neu gebildeten Regionalen Bildungszentren sind selbstständig und bewirtschaften ihre Gebäude eigenständig. Dort ist das GM nur noch im Bereich des Technischen GM tätig. In Rendsburg-Eckernförde werden relativ viele Gebäude (34) vom GM betreut, darunter 3 Berufsschulen (noch) und 3 Sonderschulen. Das klassische GM wird komplett angeboten.
- In Schleswig-Flensburg werden alle möglichen Aufgaben eines GM durch einen ausgelagerten Service-Betrieb angeboten. Hier gehören noch 2 Sonderschulen und 2 Berufsschulen zum Liegenschaftsbestand des Kreises. Die Berufsschulen sind eine Anstalt öffentlichen Rechts (Regionales Bildungszentrum), werden aber vom GM betreut.

Bewertung

Der Kreis Ostholstein sollte schnellstmöglich alle kreiseigenen Liegenschaften seinem GM zur Bewirtschaftung und Betreuung übertragen. Die jetzige Konstruktion erfüllt nicht annähernd die Anforderungen an ein GM.

Der Kreis Rendsburg-Eckernförde sollte prüfen, inwiefern es wirtschaftlich sein kann, Gebäude aus einem GM herauszunehmen und von einer neu geschaffenen kleinen Einheit eigenverantwortlich bewirtschaften zu lassen. Dem LRH drängen sich die Effizienzvorteile dieses Modells nicht auf. Die Überschneidung bei der Bauunterhaltung wird zu Abgrenzungsproblemen führen. Der Kreis Rendsburg-Eckernförde sollte diese Entscheidung dringend überdenken. In allen 4 Kreisen kommt das Mieter-Vermieter-Modell³⁰ kaum zum Tragen. Das heißt, für die nutzenden Fachbereiche besteht nur bedingt ein Anreiz, Kosten zu sparen. Dieses Modell sollte genutzt werden. Für die Regionalen Bildungszentren in Rendsburg-Eckernförde wäre es eine Alternative zur Verselbstständigung.

Der Kreis Plön sollte auch seine Schulgebäude dem GM unterstellen.

12.3.3 Was kann ein Gebäudemanagement alles bieten?

Der LRH hat die verschiedenen Angebote der GM der Kreise erfasst und in der **Anlage 12.1** zusammengestellt. Dabei wurden die einzelnen Aufgaben bestimmten Bereichen zugeordnet (Finanzen, Vermietung, Bauunterhaltung, Neubaumaßnahmen, unbebaute Grundstücke, Dienstleistungen usw.). Die Tabelle sagt nichts darüber aus, in welcher Intensität und in welchem Umfang die entsprechende Leistung erbracht wird.

Im Bereich **Kaufmännisches GM** der Kreise bestehen folgende Unterschiede:

- In Ostholstein wurde dem GM nur die Kreisverwaltung mit den dazugehörigen Gebäuden zur Verwaltung übertragen. Aus diesem Grund ist fraglich, ob durch die Errichtung des GM Synergieeffekte entstanden sind. Eine wesentliche Veränderung gegenüber der ursprünglichen Organisation hat sich nicht ergeben.
- Im GM des Kreises Plön, das erst im März 2008 errichtet wurde, wird mit Einschränkungen beim EM ein fast komplettes Angebot vorgehalten, mit Ausnahme des Schulbereichs..
- Die geringe personelle Besetzung in Rendsburg-Eckernförde kann damit begründet werden, dass die Regionalen Bildungszentren ausgelagert wurden und nicht mehr vom GM betreut werden.

³⁰ Im Rahmen der Neuorganisation der Kommunalen Gebäudewirtschaft wurden das Mieter-Vermieter-Modell und das Eigentümer-Modell entwickelt. Vgl. hierzu KGSt-Bericht Nr. 4/1996 „Neuorganisation der Gebäudewirtschaft“.

- In Schleswig-Flensburg werden alle Aufgaben eines GM angeboten, allerdings wird ein Teil der Leistungen vom Technischen GM übernommen.

Im Bereich **Technisches GM** sind die zu erbringenden Leistungen bekannt und von den alten Bauämtern übernommen worden. Unterschiede im Bereich Technischer Ausbau/EM wurden bereits oben beschrieben. Das EM wird umfassend in der III/Tz. 12.4 behandelt.

Im **Infrastrukturellen GM** bieten die geprüften GM in der Regel nur Reinigungs- und Hausmeisterdienste sowie die Verwaltung von unbebauten Grundstücken an. In 3 Kreisen werden Fahrdienst und Dienstfahrzeuge im GM organisiert.

Im Bereich Infrastrukturelles GM können die größten Unterschiede im Angebot festgestellt werden:

- Zentrale Hausmeisterdienste werden nur in Plön und Schleswig-Flensburg (Rendsburg-Eckernförde bis 2009) angeboten. In den beiden anderen Kreisen werden große Teile des Gebäudebestands nicht vom GM verwaltet. Damit wird auf Synergieeffekte verzichtet.
- Bei den Kreishäusern werden mit Ausnahme von Ostholstein nur eigene Reinigungskräfte eingesetzt. In Schleswig-Flensburg werden **alle** Liegenschaften von eigenen Kräften gereinigt (vgl. III/Tz. 12.3.7).
- In Schleswig-Flensburg werden alle Aufgaben eines GM angeboten. Offensichtlich infolge der Bildung eines ausgelagerten Service-Betriebs wurden hier auch zusätzliche Leistungen wie z. B. Einkauf, Forstwirtschaft und Organisation der Behindertenbeförderung im Rahmen des Öffentlichen Personennahverkehrs aufgenommen.

Über eine entsprechende CAFM³¹-Software zur Unterstützung des GM verfügen die Kreise Ostholstein und Plön. Der Kreis Plön ist dabei, die erforderlichen Daten zu generieren und in das System einzustellen.

Bewertung

Der Kreis Ostholstein muss sich die Frage stellen, ob es wirklich sinnvoll sein kann, nur für wenige Gebäude ein Kaufmännisches GM einzurichten und vorzuhalten. Für den Kreis Rendsburg-Eckernförde gilt dies gleichermaßen, wenn er Gebäude aus dem GM herauslöst.

Im Bereich des Infrastrukturellen GM zeigt sich: Je umfassender das GM gefasst wird - das heißt alle kreiseigenen Gebäude und Liegenschaften unter dem Dach des GM -, desto mehr Dienste können unter diesem Dach wirtschaftlich angeboten werden. Ein Beispiel: Ein zentraler Hausmeisterdienst macht mehr Sinn, wenn er für alle Immobilien des Kreises zuständig ist.

³¹ CAFM = computer aided facility management.

Bei einer Weiterentwicklung des Angebots wird empfohlen, Erfahrungen anderer Städte/Kreise zu nutzen und sich entsprechend auszutauschen. Dies gilt auch für die Beschaffung einer entsprechenden CAFM-Software. Es kann nur von Vorteil sein, wenn Erfahrungen der anderen Kreise in den Entscheidungsprozess einbezogen werden können.

12.3.4 **Personelle Ausstattung**

Der Personalbestand des GM bei den geprüften Kreisen reicht von 6,35 (Ostholstein) bis 67,5 (Schleswig-Flensburg) Mitarbeiter. Dabei ist zu beachten, dass die Kreise über einen durchaus in Größe und Wert vergleichbaren Immobilienbestand verfügen, für den diese Mitarbeiter zuständig sind bzw. sein könnten. Die Wiederbeschaffungswerte (WBW) und die BGF aller Gebäude der Kreise weichen nicht wesentlich voneinander ab. Sie reichen von 133 bis 174 Mio. € bzw. von 86.900 bis 109.500 m² BGF. Wie die Kreise jeweils den Wert ihrer Liegenschaften festgestellt haben, war nicht Gegenstand dieser Prüfung. In der Tabelle 2 sind die BGF aller zu bewirtschaftenden Gebäude sowie die WBW enthalten. Die unterschiedliche Bewertung der Liegenschaften wird hier sichtbar.

Um das für ein GM erforderliche Personal bestimmen zu können, gibt es verschiedene Bezugsgrößen. Hierfür werden der Wert aller Liegenschaften oder die Summe der BGF aller Liegenschaften herangezogen. Eine weitere Bezugsgröße sind die vom GM zu erbringenden Leistungen. Bei Übertragung nur eines Anteils der kreiseigenen Liegenschaften auf das GM (siehe Ostholstein) oder Verzicht auf die Reinigung durch kreiseigenes Personal (siehe Ostholstein) reduziert sich der Personalbedarf entsprechend. Schleswig-Flensburg führt die Reinigungsarbeiten fast komplett mit eigenem Personal durch. Von den im GM Schleswig-Flensburg beschäftigten 67,5 Personen sind alleine 42 Reinigungskräfte. Hinzu kommen jene Sachbearbeiter im GM, die den Reinigungsdienst organisieren. Auch ein reduziertes Angebot im Bereich Infrastrukturelles GM reduziert den Personalbedarf (siehe Rendsburg-Eckernförde).

Der LRH hat in der Tabelle 2 nach den Angaben der Kreise den tatsächlichen Personalbestand den verschiedenen Aufgabenfeldern im GM der Kreise zugeordnet. Er hat das kaufmännische und das technische Personal des GM in Relation zum WBW aller Liegenschaften gesetzt. Die Ergebnisse der Kreise wurden anschließend ins Verhältnis zueinander gesetzt, wobei für den günstigsten Wert jeweils 100 % angesetzt wurden. Die sich ergebenden Werte können nicht unmittelbar miteinander verglichen werden. Denn die Kreise setzen in den einzelnen Bereichen des GM ganz unterschiedlich intensiv eigenes Personal ein. Allein diese Unterschiede im Personaleinsatz oder in der Intensität der Leistungserbringung macht diese Tabelle deutlich. Hohe Werte dokumentieren dabei entweder

einen relativ geringen Personaleinsatz oder ein reduziertes Leistungsangebot.

Tabelle 2: Personaleinsatz in Relation zum Wiederbeschaffungswert

Kreis	BGF m ²	WBW €	Personal						Vergleichszahlen			
			Kaufmännisches GM	Technisches GM	Reinigung	Sonstiges	Hausmeister	Gesamt	WBW / Kaufm. GM €	in %	WBW / Techn. GM €	in %
OH	109.513	152.840.900	2,27	2,37	2,7		21	28,5	81.733.102	135	64.489.831	100*
PLÖ	86.874	173.613.800	2,91	3,34	4,7	6	15	32	59.661.100	185	51.980.180	124
RD	92.624	133.299.006	1,5	5,1	13		7	26,3	88.866.004	124	26.137.060	247
SL	103.723	170.702.004	1,55	5,03	42	7,55	11	67,5	110.130.325	100	33.936.780	190#

* 19 Hausmeister und 0,4 VzA im Kaufmännischen GM sind nicht im GM beschäftigt

1 Vollzeitkraft aus dem Techn. GM ist für das Kaufm. GM tätig

Bewertung

Große Unterschiede weist das Reinigungspersonal in den Kreisen aus. In Rendsburg-Eckernförde (13 Vollzeitkräfte - VzA) und Schleswig-Flensburg (42 VzA) wird überwiegend mit eigenem Personal gereinigt. Die in der Tabelle aufgeführten Reinigungskräfte sind immer Bedienstete der Kreise. Eine entsprechend niedrige Zahl an Reinigungspersonal dokumentiert, dass Fremdfirmen beschäftigt werden.

Der Unterschied in der personellen Besetzung ist in den Bereichen Kaufmännisches und Technisches GM gravierend. Das Kaufmännische GM im Kreis Schleswig-Flensburg ist trotz Unterstützung durch Personal des Technischen GM (1 VzA) schlechter besetzt als das der anderen 3 Kreise (110 Mio. €/VzA). Im Kreis Plön sind 2,9 VzA für 17 Liegenschaften zuständig (60 Mio. €/VzA). Bei der Prüfung der kreisfreien Städte lagen die Werte deutlich dichter beieinander (15 bis 112 Mio. €/VzA).

Im Bereich Technisches GM fallen die Werte für Plön und Ostholstein etwas ungünstig aus (64 bzw. 52 Mio. €/VzA). Allerdings können bei erhöhtem Planungs- und Koordinierungsbedarf Freiberuflich Tätige (FbT) Ingenieure zur Verstärkung der eigenen Kräfte eingeschaltet werden. Am besten besetzt ist der Kreis Rendsburg-Eckernförde mit 26 Mio. €/VzA. Bei der Prüfung der kreisfreien Städte lagen die Werte zwischen 17 und 27 Mio. €/VzA.

Der LRH hat dies zum Anlass genommen, den Personalbedarf des Technischen GM zu bemessen.

12.3.5 Kann man den Personalbedarf bemessen?

Der Bedarf an technischen Sachbearbeitern im Bereich Neubau und Bauunterhaltung (Technisches GM) kann anhand der Umsätze auf Basis der Honorarberechnung nach der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) grob ermittelt werden (vgl. III/Tz. 12.3.6). Die Dienstleistungen für das Kaufmännische GM können nicht nach HOAI berechnet wer-

den. Für das Infrastrukturelle GM ist es wegen der Vielfältigkeit der möglichen Aufgaben ohnehin nicht möglich, einen theoretischen Personalbedarf zu ermitteln.

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) hat für das Kaufmännische und das Technische GM eine Methode der Berechnung erstellt. Dieses Verfahren wird auch von externen Gutachtern angewandt. Der LRH hat in der nachfolgenden Tabelle 3 den erforderlichen Personalbestand nach dem Mittelwertverfahren nach KGSt ermittelt. Die Bemessung erfolgt gemäß KGSt-Bericht 6/2003 „Erfolgsfaktoren in der Gebäudewirtschaft“ auf der Grundlage der BGF. Danach kann ein Mitarbeiter im GM Gebäude in einem Umfang von ca. 12.000 m² BGF betreuen. Die Arbeitsanteile der Planungsabteilungen sind in dieser Richtzahl enthalten.

Tabelle 3: Personalbedarfsbemessung nach dem Mittelwertverfahren

Kreis	EW	BGF m ²	Objekte	Personal in VzA					
				a.)	b.)	c.)	Bedarf	Bestand	-
OH	204.859	109.513	18	9,1	1,8	1	9,9	4,6	5,3
PLÖ	134.569	86.874	17	7,2	1,7	0,5	8,4	6,3	2,1
RD	271.096	92.624	34	7,7	3,4		11,1	6,6	4,5
SL	198.449	104.855	15	8,7	1,5	0,2	10,0	6,6	3,5

- a.) 12.000 BGF pro Planstelle c.) Abschlag für reduziertes Angebot/Bereich Planung
b.) Zuschlag 10% der Objekte

Bewertung

Die Tabelle zeigt, dass die tatsächliche personelle Besetzung in allen Kreisen das Ergebnis nach dem Mittelwertverfahren deutlich unterschreitet. Die Personalbestände liegen bei nur 46 bis 75 % des Bedarfs. Bei der Prüfung der kreisfreien Städte lagen die Fehlbedarfe bei 3, 14 und 45 %. Eine Stadt war deutlich überbesetzt. Die Bemessungsmethode der KGSt ist nur **eine** Berechnungsmethode für die Personalbemessung, die in der Regel zu einer sehr auskömmlichen Personalausstattung führt.

12.3.6 Personalbemessung in der Bauunterhaltung

Ergänzend zur pauschalen Ermittlung des Gesamtpersonalbedarfs für das Kaufmännische und Technische GM hat der LRH in der nachfolgenden Tabelle 4 versucht, den Personalbedarf für eine ordnungsgemäße Abwicklung der erforderlichen Bauunterhaltungsarbeiten zu ermitteln. Dabei wurden sowohl der nach KGSt empfohlene Bedarf an Bauunterhaltungsmitteln (1,2 % des WBW jährlich) wie auch die tatsächlichen mittleren Ausgaben der vergangenen 3 bzw. 2 Jahre in die Tabelle übernommen.

Für die Berechnung des erforderlichen Personals geht die KGSt von der Annahme aus, dass ein Beschäftigter im Bereich Technisches GM pro Jahr Bauleistungen über 595 T€ abwickeln kann. Dieser Faktor wird bereits seit vielen Jahren in den Kommunen angewandt, um den entsprechenden Personalbedarf in den Hochbauämtern zu ermitteln. Der Personalbestand der geprüften Kreise wurde aus dem Bestand Technisches GM ermittelt abzüglich jener Sachbearbeiter, die für Neubaumaßnahmen bzw. EM zuständig sind.

Tabelle 4: Personalbedarf in der Bauunterhaltung

Kreis	WBW €	Bauunterhaltungsmittel			erforderliches Personal zur Abwicklung der BU		Personal	
		gem. KGSt # €	tatsächlich- €	in %	gem. KGSt	Ausgaben	Bestand ²	+/-
OH	152.840.900	1.834.091	1.813.078	1,2	3,1 St.	3,0 St.	2	-1,0
PLÖ	173.613.800	2.083.366	1.360.816	0,8	3,5 St.	2,3 St.	2,4	0,1
RD	133.299.006	1.599.588	706.925	0,5	2,7 St.	1,2 St.	3,35	2,2
SL	170.702.004	2.048.424	1.605.067	0,9	3,4 St.	2,7 St.	3	0,3

594.692 € Theoretischer Umsatz eines Beschäftigten in der BU je Jahr ~ BU 2006 - 2008 im Mittel, VmH und VwH
 # 1,2% vom Wiederbeschaffungswert ° BU 2007 - 2008 im Mittel, VmH und VwH
² tatsächliches Personal BU ° tatsächliche BU/Wiederbeschaffungswert

Bewertung

Beim Vergleich der nach KGSt geforderten mit den tatsächlich von der Verwaltung zur Verfügung gestellten Bauunterhaltungsmitteln fällt auf, dass in Ostholstein die empfohlene Höhe an Bauunterhaltungsmitteln erreicht wird (1,2 % vom WBW). In Rendsburg-Eckernförde wird der geforderte Wert mit 0,5 % deutlich unterschritten.

Es zeigt sich, dass in allen 4 Kreisen 3 Sachbearbeiter die Bauunterhaltung abwickeln könnten, wenn die Bauunterhaltungsmittel gemäß KGSt bereitgestellt werden würden. Für die tatsächlich zur Verfügung gestellten Mittel sind zwischen einem und 3 Sachbearbeiter erforderlich. Sollte in Plön in Zukunft die von der KGSt empfohlene Summe an Bauunterhaltungsmitteln zur Verfügung gestellt werden, müsste hier der Personalbestand entsprechend erhöht werden. Im Kreis Rendsburg-Eckernförde haben sich die verausgabten Bauunterhaltungsmittel seit 2008 verdreifacht. Weil Bauunterhaltungsmaßnahmen häufig sehr viel Detailwissen voraussetzen, sollten sie im Regelfall von eigenem Personal erledigt werden. Diese Leistungen sollten nicht an FbT übertragen werden.

Der LRH hält 1 % des WBW für ausreichend, aber auch erforderlich.

12.3.7 Unterhaltungskosten der Kreishäuser

Da jeder Kreis über ein Kreishaus verfügt, hat der LRH beispielhaft für eine vergleichende Betrachtung die Unterhaltungskosten der Kreishäuser ermittelt. Er hat die Aufwendungen für das Jahr 2007 in der Tabelle 5 zusammengestellt. Bei der nachfolgenden vergleichenden Betrachtung werden Daten nur dann herausgestellt, wenn diese in erheblichem Maße von

den Werten der anderen Kreishäuser abweichen, weil bei allen Zahlen gewisse Ungenauigkeiten nicht zu vermeiden sind.

Beim Betrachten der Werte für die 4 Kreishäuser ist weiterhin zu beachten, dass es sich um eine punktuelle Bestandsaufnahme für nur eine Liegenschaft für nur ein Jahr handelt. Ein Beispiel: Erhöhte Bauunterhaltungsausgaben im Jahr 2007 bedeuten nicht, dass der jeweilige Kreis grundsätzlich erhöhte Bauunterhaltungsmittel pro WBW verausgabt hat, ein geringer Energiebedarf für das Kreishaus im geprüften Zeitraum bedeutet nicht, dass im gesamten Kreis Energie eingespart wird. Die Daten gelten nur für das jeweilige Kreishaus und nur für das Jahr 2007.

Die BGF der 4 Kreishäuser (12.307 bis 17.544 m²) differieren um 42,6 %. Die WBW (20,4 bis 33,0 Mio. €) liegen 61,6 % auseinander. Diese Abweichungen sind nicht unbedingt aus sich heraus plausibel, weil die beiden in der Größe vergleichbaren Kreishäuser in Ostholstein und Schleswig-Flensburg in ihren Werten (WBW/BGF) 68 % auseinander liegen. Während das Kreishaus in Rendsburg-Eckernförde ein kompletter Neubau ist, bestehen die 3 anderen Liegenschaften aus einem historischen Gebäudeteil mit einem Neubau aus den 70er/80er-Jahren.

Die nachfolgende Tabelle 5 wurde für die Prüfung der kreisfreien Städte entwickelt und stellt eventuelle Mietkosten dar, wenn im Rahmen des Mieter-Vermieter-Modells z. B. das Schulamt ein Schulgebäude beim GM der Stadt anmieten müsste. Im Hinblick auf die nächsten Prüfungen bei den anderen Kreisen, in denen die Doppik bereits eingeführt worden ist, wurde die Tabelle nicht verändert.

Der LRH erkennt nicht, dass die Daten nicht exakt miteinander verglichen werden können. Er hat deshalb die geprüften Kreise nach Abschluss der Erhebung der Daten und nach Fertigstellung der Tabelle 5 gebeten, die vom LRH zusammengestellten Werte zu überprüfen und bei Bedarf entsprechend zu korrigieren bzw. zu kommentieren. Dieses Angebot wurde von den Kreisen zum Teil auch in Anspruch genommen. Dabei wurden die teils deutlich differierenden WBW auch angesprochen. Die Werte wurden jedoch von den Kreisen nicht korrigiert. Der LRH hat deshalb die ihm als zutreffend übermittelten Werte verwendet. Solange nicht in allen Kreisen eine Kosten- und Leistungsrechnung geführt wird, werden die Daten nur bedingt vergleichbar sein. Dennoch ist der LRH der Auffassung, dass die in der Tabelle 5 zusammengestellten Daten Anregungen geben können, wo und wie Kosten eingespart werden können. Dabei spielen die Aufwendungen für Energie (vgl. III/Tz. 12.4), Reinigung und Hausmeistertätigkeiten eine besondere Rolle.

Die Kreise sind in ihrem eigenen Interesse aufgefordert, die Werte, die sich als nicht plausibel gezeigt haben, aufzugreifen und die ihnen zugrun-

de liegenden Zahlen zu überprüfen. Ein GM ist auf korrekte Daten angewiesen.

Tabelle 5: Unterhaltungskosten der Kreishäuser in €/m² BGF

	Kreishäuser			
	Pl	OH	RD	SL
Bruttogrundflächen in m ²	12.307	13.629	17.544	13.130
Wiederbeschaffungswert in T€	21.484	20.437	29.149	33.022
WBW / BGF Kreishäuser in €/m ²	1.746	1.500	1.661	2.515
WBW / BGF Gesamtbestand GM in €/m ²	2.078	1.558	2.244	1.646
	€	€	€	€
Kaltniete:				
Kalkulatorische Kosten				
Instandhaltung	8,89	11,63	8,48	11,44
Instandhaltung/WBW	0,51%	0,78%	0,51%	0,45%
Honorare				
Verwaltungskosten				
Summe Kaltniete/Jahr	8,89	11,64	8,49	11,44
Miete / m² Monat	0,74	0,97	0,71	0,95
Mietnebenkosten:				
Energiekosten:				
Heizung	5,36	3,94	4,46	4,55
Strom	4,63	4,16	5,37	6,73
Wasser + Abwasser	1,08	0,67	0,90	0,96
Summe Energiekosten	11,07	8,77	10,74	12,24
Gebäudereinigung *	Eigenr.	Fremdr.	Eigenr.	Eigenr.
Glasreinigung	0,32	0,65	0,18	1,60
Gebäudeunterhaltsreinigung °	9,42	4,55	16,27	17,59
Summe Gebäudereinigung	9,73	5,20	16,45	19,19
Versicherung	0,99	0,69	0,89	2,06
Abfall		0,74	0,20	0,89
Sonstige Bewirtschaftungskosten		0,78	0,58	1,52
Summe Mietnebenkosten/Jahr	21,79	16,18	28,85	35,90
Mietnebenkosten / m² Monat	1,82	1,35	2,40	2,99
Hausmeisterleistungen #	9,94	4,79	5,70	5,82
	3,0 HM	2,11 HM	2,0 HM	2,0 HM
Gesamtkosten / m² Jahr	40,63	32,61	43,04	53,16
Gesamtkosten / m² Monat	3,39	2,72	3,59	4,43

* Eigenreinigung/Fremdreinigung
° Reinigungsstandard siehe Text

Bewertung

Die tatsächlich für die Kreishäuser verausgabten **Bauunterhaltungsmittel** (grau unterlegt) liegen zwischen 0,45 und 0,78 % des WBW. Über alle Liegenschaften liegen die Bauunterhaltungsmittel zwischen 0,83 (Schleswig-Flensburg) und 1,53 % (Ostholstein) des WBW. Zu beachten ist, dass sich die von der KGSt geforderte Pauschale von 1,2 % des WBW für die Bauunterhaltung pro Jahr aus einer größeren Anzahl von Liegenschaften unterschiedlicher Ausstattung und unterschiedlichen Alters bemisst. Die er-

mittelten Werte können deshalb durchaus mit den Notwendigkeiten übereinstimmen, die 2007 gegeben waren.

Der Vergleich der verausgabten **Kosten für Energien** kommt zu dem Ergebnis, dass Ostholstein für alle Medien die günstigsten Werte vorweisen kann. Die maximalen Mehrkosten betragen im Bereich Heizung 35,8 % (Plön), im Bereich Strom 61,8 % (Schleswig-Flensburg) und im Bereich Wasser/Abwasser 61,5 % (Plön). Auffällig sind dabei die niedrigen Kosten für Wasser und Abwasser für das Kreishaus in Ostholstein, weil hier die Mehrkosten der anderen Kreishäuser zwischen 34,8 % (Rendsburg-Eckernförde) und 61,5 % (Plön) liegen. Die hohen Stromkosten in Schleswig-Flensburg können z. T. damit begründet werden, dass im Kreishaus die Rettungsleitstelle mit Server untergebracht war. Sonstige Gründe für die hohen Kosten konnten von den betroffenen GM nicht genannt werden.

Bei der Ermittlung der **Kosten für die Gebäudereinigung** ist offensichtlich entscheidend, wer die Kreishäuser reinigt. Nur im Kreis Ostholstein wird die Gebäudereinigung fremdvergeben und kostet dort 4,55 €/m². Sehr teuer ist die Gebäudereinigung in Rendsburg-Eckernförde und in Schleswig-Flensburg. Hier wird mit eigenem Personal gereinigt, die Kosten liegen bei 16,27 bzw. bei 17,74 €/m². Damit liegen diese Werte 3,6 bzw. 3,9-mal so hoch. Die Reinigungskosten wurden auf Grundlage der abgefragten BGF, nicht der zu reinigenden Nutzfläche berechnet. Auf die Kosten hat dies keinen Einfluss. Großen Einfluss auf die Reinigungskosten haben die Beschaffenheit der zu reinigenden Flächen, der Reinigungsstandard und der Reinigungsrythmus. Ein Vergleich der Reinigungsstandards in den Kreishäusern offenbart keine großen Unterschiede. Es lässt sich festhalten, dass ein Kreishaus - nämlich das in Ostholstein - mit einem Kostenaufwand von 4,55 €/m² BGF gereinigt werden kann, ohne dass Abstriche in der Qualität gemacht werden müssen. Die Kreise, die noch eigenes Reinigungspersonal beschäftigten, sollten prüfen, ob nicht auch für sie eine Fremdreinigung deutlich günstiger wäre und wie der Übergang zur Fremdreinigung gestaltet werden könnte.

Der finanzielle **Aufwand** für die Erbringung der **Hausmeisterleistungen** an den Kreishäusern ist extrem unterschiedlich. Offensichtlich erledigen noch andere Personen oder andere FB Hausmeisterdienste. In Plön liegen die Kosten mehr als doppelt so hoch wie in Ostholstein. In Rendsburg-Eckernförde gibt es einen Haus- und Hofdienst, der seit dem 31.03.2010 dem GM zugeordnet ist. Dieser führt u. a. den Winter- und den Umzugsdienst durch.

Zu den fiktiv ausgeworfenen **Mieten** ist festzustellen, dass diese ohne den Anteil kalkulatorische Kosten nicht vergleichbar sind. Erst mit Einführung der Doppik werden sich in den geprüften Kreisen echte Mietpreise entwickeln. Grundlage der Berechnung der kalkulatorischen Abschreibung

und der kalkulatorischen Zinsen sind dann Verkehrswertgutachten über die Liegenschaft auf Basis des Sachwertverfahrens. Im Rahmen der Prüfung der kreisfreien Städte ergaben sich Kaltmieten für die geprüften Schulen von 5,85 bis 7,19 € pro m² Nutzfläche und Monat. Diese Werte erschienen aus Sicht des LRH durchaus akzeptabel.

12.3.8 **Aufwendungen des Gebäudemanagements**

Die Aufwendungen der Kreise 2007 für die von GM zu erbringenden Leistungen in absoluten Zahlen hat der LRH in Tabelle 6 zusammengestellt. Bei der Ermittlung der Daten haben die Kreise zum Teil erhebliche Probleme gehabt. Dabei ging es in erster Linie um die Berechnung der Personalkosten. Hier fehlte die nötige Kostentransparenz. Eine Kosten- und Leistungsrechnung, die mit Ausnahme Ostholsteins noch in keinem der geprüften Kreise eingeführt ist, könnte hier Abhilfe schaffen. Schleswig-Flensburg konnte nur die Zahlen für 2008 benennen.

Die Tabelle 6 enthält die absoluten Ausgaben für ausgewählte Kostenstellen (Spalten 2 und 5) und deren prozentuale Aufteilung (Spalten 3 und 6). Um die verschiedenen Werte miteinander vergleichen zu können, wurden in den Spalten 4 und 7 die Aufwendungen auf die gesamten BGF aufgeteilt (€/m² BGF). Da die Aufwendungen nicht immer für alle Liegenschaften erbracht wurden (z. B. Ostholstein, Rendsburg-Eckernförde), wurden teilweise reduzierte Flächen herangezogen.

Zu den verschiedenen Kostenstellen ist ergänzend zu bemerken:

- Die Bauunterhaltung umfasst nur die Unterhaltungsarbeiten inkl. Wartung ohne anteilige Personalkosten beim Technischen GM.
- Die Reinigungskosten setzen sich aus Fremdleistungen und/oder Personal- und Sachkosten im Rahmen der Eigenerbringung zusammen. Die Koordinierungskosten im GM sind in den Personalkosten enthalten.
- Als Energiekosten gelten die an die Energieversorgungsunternehmen entrichteten Beträge.
- Unter Sonstiges sind u. a. Mieten, Versicherung und Abfall veranschlagt.

Auch diese Tabelle wurde mit den Kreisen abgestimmt. Entsprechende Änderungswünsche wurden übernommen.

Tabelle 6: Aufwendungen des Gebäudemanagements in 2007

1 Kostenstellen	2 PLÖ			3 OH		
	WBW 173.613,0 T€		BGF 86.874 m ²	WBW 152.840,0 T€		BGF 109.513 m ²
	Kosten €	Kosten in %	Kosten pro m ² BGF	Kosten €	Kosten in %	Kosten pro m ² BGF
Personalkosten	307.100	6,1	3,54	290.900	5,4	2,66
Bauunterhaltung	2.561.196	50,6	29,48	2.333.589	43,1	21,31
Reinigung	514.600	10,2	5,92	731.382	13,5	6,68
Wärme	531.451	10,5	6,12	638.348	11,8	5,83
Hausmeister	698.600	13,8	8,04	764.128	14,1	6,98
Strom	263.027	5,2	3,03	397.913	7,4	3,63
Wasser/Abwasser	88.106	1,7	1,01	74.825	1,4	0,68
sonst.	101.829	2,0	1,17	178.098	3,3	1,63
Gesamtausgaben	5.065.909	100,0	58,31	5.409.183	100,0	49,39
4 Kostenstellen	5 SL *			6 RD		
	WBW 170.702,0 T€		BGF 104.855 m ²	WBW 133.299,0 T€		BGF 92.624 m ²
	Kosten €	Kosten in %	Kosten pro m ² BGF	Kosten €	Kosten in %	Kosten pro m ² BGF
Personalkosten	302.644	5,1	2,89	363.711	9,9	3,93
Bauunterhaltung	1.423.750	24,0	13,58	906.590	24,7	13,52
Reinigung	1.457.136	24,5	13,90	897.180	24,4	14,39
Wärme	690.477	11,6	6,59	338.387	9,2	5,43
Hausmeister	585.783	9,9	5,59	312.672	8,5	5,46
Strom	464.385	7,8	4,43	220.336	6,0	3,53
Wasser/Abwasser	93.003	1,6	0,89	55.398	1,5	0,89
sonst.	918.842	15,5	8,76	576.809	15,7	5,27
Gesamtausgaben	5.936.020	100,0	56,61	3.671.083	100,0	54,88

* Kreis SL: Aufwendungen 2008

Bewertung

Bei der internen Aufteilung der Aufwendungen fällt auf, dass in Ostholstein die Personalkosten sehr niedrig ausfallen und dass die Bauunterhaltungskosten in fast allen Kreisen den höchsten Betrag ausmachen. Die Reinigungskosten in Schleswig-Flensburg und Rendsburg-Eckernförde liegen >2-mal so hoch wie in Plön und in der Addition aller Aufwendungen liegen diese mit 6 Mio. € in Schleswig-Flensburg 40 % höher als in Rendsburg-Eckernförde mit 3,7 Mio. €.

Bei der Betrachtung der sich ergebenden Werte fällt auf:

- Der Kreis Ostholstein verzeichnet die mit Abstand günstigsten Gesamtkosten/m² BFG. Auch die Personalkosten und die Wasser-/Abwasserkosten sind sehr günstig.
- Im Kreis Plön fallen die Reinigungskosten und die Stromkosten am günstigsten aus, bei den Wasser-/Abwasserkosten und den Hausmeisterkosten verzeichnet Plön die höchsten Werte.
- Im Kreis Rendsburg-Eckernförde liegen die Wärmekosten und die Hausmeisterkosten sehr günstig. Die Personalkosten und die Kosten für Reinigung liegen hoch.
- Der Kreis Schleswig-Flensburg kann zwar mit sehr günstigen Hausmeisterkosten aufwarten, liegt aber bei den Reinigungskosten, den Wärmekosten und den Stromkosten am höchsten.

Relativ geringe Unterschiede in den Kennzahlen können bei den Wärmekosten (17,6 %) und den Wasser-/Abwasserkosten (11,9 %) verzeichnet werden, relative große Unterschiede bei den Reinigungskosten (58,9 %).

Der Kreis Plön begründet seine hohen Hausmeisterkosten mit der hohen Anzahl an Schulen (6), die zu betreuen sind.

Der Kreis Schleswig-Flensburg begründet seine hohen Gesamtausgaben damit, dass die Sozialstationen alle angemietet werden müssen. Die hohen Wärmekosten lägen darin begründet, dass 42 % aller Liegenschaften an Fernwärme angeschlossen sind.

Die Unterschiede in der Bauunterhaltung werden nicht bewertet, weil der Wert 2007/2008 nur als Momentaufnahme bezeichnet werden kann und die Werte aus 2008 oder 2009 ganz anders aussehen können.

Bei der Bewertung der Reinigungskosten ist zu beachten, dass diese Daten nicht direkt miteinander verglichen werden können. Unterschiedliche Standards und reduzierte Reinigungsrythmen lassen dies nicht zu. Der günstige Wert für den Kreis Plön macht aber deutlich, dass man mit weniger Kosten auskommen kann.

12.3.9 **Zusammenfassung**

Die Prüfung hat gezeigt, dass die Vergleichbarkeit des GM der 4 Kreise schwierig herzustellen, teilweise nicht erreichbar ist. Ausgehend von einer oft unzureichenden Datenbasis hat der LRH durch Bildung unterschiedlicher Kennzahlen einige Vergleiche mit den nachfolgend zusammengefassten Ergebnissen vorgenommen. Dabei fordert der LRH die Kreise auf, der korrekten Datenerfassung deutlich mehr Augenmerk zu schenken. Ein GM kann nur dann den wirtschaftlichen Betrieb von Gebäuden sicherstellen, wenn die zugrunde liegenden Daten stimmen.

Das GM ist in den 4 Kreisen erst in den Jahren 2003 bis 2009 aufgebaut worden. Finden sich im Bereich des Technischen GM noch weitgehende Übereinstimmungen in der Aufgabenwahrnehmung, sind im Bereich Infrastrukturelles GM große Unterschiede festzustellen.

Dem GM in Ostholstein wurden nur Teilaufgaben übertragen, sodass es teilweise nur 16 % aller Gebäude des Kreises betreut. Nur im Bereich des Technischen GM ist es für alle Liegenschaften zuständig. Der Kreis Ostholstein ist daher dringend aufgerufen, dem GM alle Liegenschaften des Kreises zu unterstellen. Nur so können die derzeit allenfalls rudimentär wahrgenommenen Aufgaben eines GM sinnvoll und letztlich wirtschaftlich erledigt werden.

Die Arbeitsergebnisse in Plön und Schleswig-Flensburg müssen als durchaus positiv bezeichnet werden. In beiden Fällen aber ist die personelle Besetzung relativ hoch. Dabei wurde eine Gesamtbetrachtung des gesamten GM, das heißt kaufmännischer und technischer Bereich, ange stellt.

Im Verlaufe der Prüfung haben Mitarbeiter der geprüften Kreise immer wieder ihre eigenen Daten hinterfragt und sich mit den Kollegen der anderen Kreise ausgetauscht. Das ist gut so und sollte intensiviert werden. Die vom LRH errechneten Werte sind nicht alle ohne Weiteres unmittelbar vergleichbar. Dort aber, wo sich erhebliche oder nicht aus sich heraus plausible Abweichungen ergeben, sollten die Kreise ansetzen. Auch der Austausch mit den kreisfreien Städten kann nur von Vorteil sein.

12.4 **Umsetzung des Energiemanagements in den geprüften Kreisen**

12.4.1 **Kreis Plön**

Das EM des Kreises Plön wurde organisatorisch in die im Hauptamt angesiedelte Abteilung für Organisation, Gebäude und Liegenschaften eingebunden. Es ist nicht Bestandteil der Bauverwaltung. Die ehemals vorhandene Stelle für das EM wurde eingespart. Ein Mitarbeiter mit einer technischen Ausbildung war nicht vorhanden.

Im Zusammenhang mit dem Aufbau eines GM wurde damit begonnen, energierelevante Daten der Gebäude zu erfassen. Die Datenerhebung war noch nicht vollständig abgeschlossen. Eine Analyse und Bewertung der Gebäudedaten fand bisher nicht statt. Energieverbrauchskennwerte wurden nicht ermittelt.

Die Abteilung für Organisation, Gebäude und Liegenschaften versuchte bisher nicht nachhaltig auf das Nutzerverhalten der Verwaltungsmitarbeiter einzuwirken. Technische Standards und Dienstanweisungen wurden nicht ausgearbeitet. Der LRH empfiehlt, die technischen Standards und Dienstanweisungen zum Nutzerverhalten verbindlich einzuführen.

Der LRH hält es insbesondere für erforderlich, den Bereich EM für alle Liegenschaften innerhalb der Kreisverwaltung als Teil des GM zentral zu organisieren und mit Fachpersonal auszustatten. Nur so lässt sich zukünftig ein nachhaltiges EM etablieren.

12.4.1.1 **Heizungsanlagen**

66 % der Heizungsanlagen wurden mit Erdgas versorgt. Der Fernwärmeanteil betrug 26 %. Betreiber der für die Fernwärmeversorgung eingesetzten Blockheizkraftwerke (BHKW) war der Energieversorger E.ON. Jeweils

ein Heizungskessel wurde mit Heizöl bzw. Regenerativen Energien betrieben.

Bei der Altersstruktur der Heizungskessel zeigte sich ein insgesamt positives Bild. 2/3 der vom Kreis betriebenen Anlagen sind jünger als 15 Jahre.

Die älteren Anlagen entsprechen nicht mehr dem Stand der Technik. Sie haben einen erheblich schlechteren energetischen Wirkungsgrad als moderne Heizungen, insbesondere Brennwerttechnikanlagen. Dies hat höhere Energiekosten zur Folge. Mit steigendem Anlagenalter erhöht sich zudem der Wartungs- und Instandhaltungsaufwand.

Der LRH empfiehlt, die Modernisierung der älteren Heizungsanlagen zeitnah durchzuführen. Nur so können die Vorgaben der Energieeinsparverordnung (EnEV)³² umgesetzt werden.

12.4.1.2 Wärme

Der witterungsbereinigte Heizenergieverbrauch für die Liegenschaften des Kreises zeigte eine leicht fallende Tendenz. Da jedoch nur Daten für 2 Jahre zur Verfügung standen, ist diese Feststellung nicht belastbar.

Die Analyse der einzelnen Liegenschaften brachte gravierende Unterschiede bei der Verbrauchsentwicklung zutage. So sank z. B. der Heizenergieverbrauch am Berufsbildungszentrum (BBZ) Plön, Außenstelle Preetz, Kührener Straße, 2008 gegenüber dem Vorjahr um ca. 36 %. Im gleichen Zeitraum stieg der Heizenergieverbrauch beim Museum Kreis Plön um ca. 39 % an.

Der Vergleich der ermittelten Wärmeverbrauchskennwerte ergab für die Feuerwehrezentrale Plön eine Abweichung von +88,5 % und für die Rettungswache Preetz von +56,5 % von den EnEV-Kennwerten³³. Auffallend war auch die hohe Unterschreitung des Vergleichswerts beim BBZ Plön, Außenstelle Preetz, Kührener Straße, um ca. 86 %. Hier wurde ein Heizenergieverbrauchskennwert von 18,38 kWh/m² ermittelt. Dieser Wert war für den LRH nicht nachvollziehbar.

Hierzu bemerkt der LRH:

Aus der Ermittlung der Heizenergieverbrauchskennwerte lassen sich Defizite an der Gebäudehülle oder den technischen Anlagen feststellen. Diese sind dann eine Grundlage für Modernisierungen und Bauunterhaltsplanungen.

³² Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden (Energieeinsparverordnung - EnEV), zuletzt geändert durch Verordnung vom 29.04.2009, BGBl. I S. 954.

³³ Bekanntmachung der Regeln für Energieverbrauchskennwerte und der Vergleichswerte im Nichtwohngebäudebestand vom 26.07.2007.

Aus den vorliegenden Daten war für den LRH nicht ersichtlich, wo genau die Ursachen des hohen Heizenergieverbrauchs lagen. Die Abteilung für Organisation, Gebäude und Liegenschaften sollte bei den betroffenen Gebäuden die Ursachen des hohen Heizenergieverbrauchs ermitteln. Hierzu sind detaillierte Betrachtungen der Gebäudehülle, der Nutzflächen, des Verbraucherverhaltens und der installierten Heizungstechnik erforderlich. Die Erfahrungen zeigen, dass auch ein schlechter Hydraulikabgleich der Heizungsanlagen für einen hohen Energiebedarf verantwortlich sein kann. Weiterhin sollte die Datenqualität insgesamt überprüft werden.

Die Kosten für die Heizenergieversorgung der Liegenschaften sanken 2008 um -1,9 %, obwohl der tatsächliche Verbrauch um +0,4 % gestiegen war. Bei einzelnen Gebäuden ergaben sich jedoch erheblich stärkere Veränderungen. So stellte der LRH z. B. beim Museum des Kreises Plön eine Kostensteigerung von +71,7 % fest.

Die spezifischen Kosten lagen bei Erdgas zwischen 60,73 und 135,82 €/MWh und bei Fernwärme zwischen 38,94 und 113,25 €/MWh.

Ein Energiekostenvergleich der beiden Medien Fernwärme und Gas war dem LRH nicht möglich. In den Fernwärmepreisen wurden von den Energieversorgern neben den reinen Energiebezugskosten auch Aufwände für die Wartung und Instandhaltung der technischen Einrichtungen einkalkuliert. Eine einheitliche Fernwärmevertragsgestaltung gab es nicht.

Die Gasbezugskonditionen bezogen sich auf den reinen Energiepreis. Die Kosten für die Wartung und Instandhaltung der eigenen technischen Anlagen und Einrichtungen wurden nicht einkalkuliert. Hierüber lagen der Abteilung für Organisation, Gebäude und Liegenschaften auch keine Zahlen vor. Eine Kostenstellenzuordnung dieser Kosten erfolgte nicht.

Der LRH empfiehlt der Kreisverwaltung, durch Neuausschreibungen bzw. Neuverhandlungen der Fernwärme- und Erdgaslieferverträge eine möglichst einheitliche Preisgestaltung für ihre Liegenschaften sicherzustellen. In den Fernwärmeverträgen sind insbesondere die Versorgungsbedingungen, die Ermittlung und Aufteilung der Leitungsverluste und auch der jeweilige Wartungsumfang festzulegen. Bewährte und rechtssichere Vertragsmuster finden sich in der Fernwärmeverordnung³⁴. Hier sind Einsparungen ohne den Einsatz von Investitionsmitteln möglich.

12.4.1.3 **Strom**

Der Stromverbrauch der Liegenschaften des Kreises sank 2008 insgesamt um ca. 4 %. Der höchste Verbrauchsrückgang ergab sich mit -22,9 % beim

³⁴ Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme (AVB-FernwärmeV) vom 20.06.1980, zuletzt geändert durch Art. 20 G vom 09.12.2004, BGBl. I S. 3214.

BBZ Plön, Außenstelle Preetz, Kührener Straße. Die größte Steigerungsrate wurde beim BBZ Plön, Außenstelle Preetz, Kieler Straße, mit +16,1 % ermittelt. Ein sehr hoher Stromverbrauch wurde auch bei den Rettungswachen in Probsteierhagen und Preetz festgestellt. Die EnEV-Kennwerte wurden hier um +250,7 bzw. +119,7 % überschritten. Diese hohen Verbräuche waren hauptsächlich auf die elektrische Beheizung der Einsatzfahrzeuge zurückzuführen.

Aber auch beim Schulzentrum Lütjenburg war der ermittelte Kennwert um +79,7 % höher als der Vergleichswert, obwohl der Verbrauch um -2,9 % zurückging.

Die Stromkosten konnten 2008 gegenüber dem Vorjahr um 9 T€ (-3,4 %) gesenkt werden. Bei der Ermittlung der spezifischen Stromkosten für 2008 ergab sich eine Bandbreite von 14,47 bis 20,92 Ct/kWh. Auffällig war, dass bei der Kreisverwaltung Plön und dem BBZ Hauptstelle Plön jeweils 15,78 Ct/kWh zu zahlen waren, während für das etwa gleich große Gymnasium Schloss Plön 16,47 Ct/kWh in Rechnung gestellt wurden. Bei der Feuerwehrzentrale Plön beliefen sich die Kosten sogar auf 18,97 Ct/kWh.

Hierzu bemerkt der LRH:

Die großen Schwankungsbreiten im Stromverbrauch und bei den Kennwerten der Liegenschaften waren schwer nachzuvollziehen. Die Überschreitung der EnEV-Werte weist auf mögliche Einsparpotenziale hin. Der LRH empfiehlt, technische Standards und Dienstanweisungen zum Nutzerverhalten zu erarbeiten und verbindlich einzuführen.

Der Kreis sollte kurzfristig versuchen, durch Neuausschreibungen der Stromlieferverträge eine einheitliche Preisgestaltung für seine Liegenschaften sicherzustellen. Hier sind Einsparungen ohne den Einsatz von Investitionsmitteln möglich.

12.4.1.4 **Wasser**

Der Wasserverbrauch stieg 2008 bei allen Liegenschaften mit EM um +5,5 % gegenüber dem Vorjahr. Insgesamt stellte sich die Verbrauchsentwicklung sehr unterschiedlich dar. Der stärkste Verbrauchsrückgang war mit -17,5 % bei der Kreisverwaltung Plön zu verzeichnen, während das Heinrich-Heine-Gymnasium die Liegenschaft mit dem höchsten Verbrauchszuwachs war (+20,8 %).

Im Vergleich mit den Wasserverbrauchskennwerten der ages GmbH³⁵ lagen nur 2 Liegenschaften unterhalb des Vergleichskennwerts.

Die Wasserkosten stiegen 2008 im Vergleich zum Vorjahr von 26.798 € um +17 % auf 31.362 €. Allein beim Schulzentrum Lütjenburg erhöhten

³⁵ Gesellschaft für Energieplanung und Systemanalyse m. b. H., Münster.

sich die Wasserkosten gegenüber 2007 um +60,7 % auf 9.795 €. Die spezifischen Wasserkosten schwankten zwischen 0,99 und 2,56 €/m³.

Der LRH konnte nicht abschließend klären, ob der Anstieg des Wasserverbrauchs eine generelle Tendenz widerspiegelt, da nur die Daten für 2 Jahre vorgelegt wurden. Die hohen Wasserverbrauchskennwerte weisen aber auf zum Teil erhebliche Einsparpotenziale hin. Hier besteht Handlungsbedarf. Durch eine Optimierung der Wasserversorgungsverträge sollte bei den jeweiligen Wasserversorgungsunternehmen eine einheitliche Preisgestaltung sichergestellt werden.

12.4.1.5 **Abwasser**

Die Abwasserkosten beziehen sich in der Regel auf die abgenommene Frischwassermenge. Insgesamt reduzierten sich die Abwasserkosten 2008 um -5,8 % gegenüber dem Vorjahr. Sie hatten sich bei den einzelnen Liegenschaften unterschiedlich verändert. So wies das Schulzentrum Lütjenburg einen Anstieg von +40,9 % auf, während die Abwasserkosten beim BBZ Plön, Hauptstelle Plön, um -57,9 % sanken.

Die spezifischen Abwasserkosten lagen 2008 zwischen 0,72 und 6,52 €/m³. Für nachweislich nicht in die Kanalisation eingeleitetes Frischwasser werden nach den Abwassergebührensatzungen keine Abwasserkosten erhoben. Eine mögliche Ursache für die Reduzierung der Abwasserkosten war z. B. beim Feuerwehrübungsplatz Wankendorf die Installation von Außenzählern. Ob diese auch bei der Bewässerung der Außenanlagen mit Frischwasser anderer Liegenschaften eingesetzt wurden, war nicht bekannt.

Der LRH empfiehlt die Installation separater Frischwasserzähler bei Liegenschaften mit Außenanlagenbewässerung.

Die Niederschlagswasserkosten wurden zwar angegeben, eine Bemessungsgröße jedoch nicht. Somit war eine spezifische Auswertung nicht möglich, zumal sich die Kosten von insgesamt 78.614 € nicht verändert hatten.

Die Kosten für die Abführung der Oberflächenwässer (Niederschlagswasser) sollten explizit erfasst werden. Aus den Abrechnungen der Kommunen ergibt sich die versiegelte Grundfläche einer Liegenschaft, da diese in der Regel Grundlage für die Berechnung der Gebühren ist. Darüber hinaus ließe sich daraus ableiten, ob eine Entsiegelung von Flächen und eine eventuelle Versickerung wirtschaftlich sind.

12.4.1.6 **Energiesparmaßnahmen**

Der Kreis hatte in den vergangenen Jahren lediglich 2 Energiesparmaßnahmen mit einem Investitionsvolumen von ca. 216 T€ in Angriff genom-

men. Diese waren jedoch noch nicht abgeschlossen. Einsparpotenziale wurden nicht angegeben.

Der LRH weist darauf hin, dass im Zusammenhang mit Baumaßnahmen grundsätzlich gemäß der GemHVO-Kameral³⁶ (§ 9 Abs. 2) bzw. der GemHVO-Doppik³⁷ (§ 12 Abs. 1) auch die Folgekosten zu ermitteln sind. Dies muss auch auf solche Maßnahmen übertragen werden, die sich auf die Folgekosten auswirken. Dies ist für die Ermittlung der Amortisation und somit für die Entscheidung zur Durchführung der Maßnahme zwingend erforderlich. Insbesondere gilt dies für reine Energiesparmaßnahmen.

12.4.1.7 **Fazit und Empfehlungen**

Der Kreis muss unbedingt organisatorische Maßnahmen ergreifen, um ein nachhaltiges Energiemanagement in der Kreisverwaltung zu etablieren. Hierzu gehört neben einer zentralen Organisation des EM die personelle Ausstattung mit Fachpersonal. Die Kompetenzen des EM sollten innerhalb der Verwaltung zentralisiert und eindeutig geregelt werden. Es sind neue technische Standards und Dienstanweisungen zu erarbeiten und verbindlich einzuführen, um gezielt auf das energetische Verhalten der Mitarbeiter Einfluss nehmen zu können. Dies kann ohne große Investitionen zu Einsparungen führen.

Bei der Übernahme der Daten sind diese schon vor deren Auswertung auf Plausibilität zu prüfen. Um die Kennzahlen einwandfrei ermitteln zu können, müssen die jeweiligen Bezugsflächen bei Veränderung jahresbezogen ermittelt werden.

Die Versorgungsverträge sollten grundsätzlich überprüft und standardisiert werden. Optimierungspotenziale sollten zügig umgesetzt werden.

Leider fehlte im Prüfungszeitraum bei der Kreisverwaltung das Verständnis für ein energetisch und technisch optimiertes Gebäudemanagement. Insbesondere in Anbetracht der wachsenden Kosten und der schwindenden Ressourcen stellt das Energiemanagement ein wichtiges Handlungsfeld dar. Dieses bedarf der vollen Unterstützung der Kommunalpolitik.

12.4.2 **Kreis Ostholstein**

Das EM des Kreises Ostholstein wurde 1982 beim FB Planung, Bau und Umwelt im Fachdienst Grundstücks- und Gebäudeservice angesiedelt. Personell ist das EM zurzeit mit einem Dipl.-Ing. FH Fachrichtung „Energie- und Wärmetechnik“ mit 50 % seiner Arbeitszeit und dem Leiter des

³⁶ Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung eines kameralen Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung-Kameral-GemHVO-Kameral).

³⁷ Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung eines doppischen Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik-GemHVO-Doppik).

Fachdienstes Grundstücks- und Gebäudeservice (Dipl.-Ing. FH „Ingenieurwesen“) mit 3 % seiner Arbeitszeit besetzt.

Nach Abgabe der Gymnasien an die Kommunen im August 2009 verblieben nur noch 11 Liegenschaften in der Zuständigkeit des Kreises. Eine Gebäudedatei wird zurzeit aufgebaut. Die Daten sollen zukünftig über die Software Famos gepflegt werden.

Im Zusammenhang mit der Ausstellung von Energieausweisen gemäß EnEV durch Mitarbeiter des EM wurde damit begonnen, Energieverbrauchs-Sollwerte zu ermitteln und die energierelevanten Gebäudedaten zu erfassen. Die Erfassung der Energiedaten erfolgte monatlich durch die Hausmeister der Liegenschaften sowie über ein Rechnungs- und Vertragscontrolling. Anhand dieser Daten wurden die Energieverbrauchskennwerte jährlich ermittelt und bewertet. Die Datenerhebung war insgesamt unvollständig und nicht standardisiert. Die Daten für 2008 konnten dem LRH gar nicht vorgelegt werden.

Die Kreisverwaltungsleitung ermöglichte dem Fachdienst Grundstücks- und Gebäudeservice bisher nicht, durch die Vorgabe von technischen Standards oder über Dienstanweisungen gezielt auf das energetische Verhalten der Mitarbeiter Einfluss nehmen zu können.

Der LRH empfiehlt, technische Standards und Dienstanweisungen zum Nutzerverhalten zu erarbeiten und verbindlich einzuführen.

12.4.2.1 Heizungsanlagen

Die Auswertung der aktuellen Daten zu den Heizungsanlagen ergab einen Anteil von 62,5 % Erdgas- oder Erdgas-Brennwertkesseln. Regenerative Energien setzte der Kreis durch 5 Solarthermieanlagen mit einer Leistung von 24 kW ein. Mit Fernwärme wurden 5 Gebäude versorgt. Aber auch 2 heizölbetriebene Kessel trugen zur Wärmeversorgung der Liegenschaften bei. Auffällig war, dass insgesamt ca. 60 % der Heizungsanlagen älter als 15 Jahre waren. Diese befanden sich hauptsächlich in den an die Kommunen abgegebenen Gymnasien (11 von 13). Aber auch in den beim Kreis verbliebenen 11 Liegenschaften waren ca. 42 % älter als 15 Jahre.

Die älteren Anlagen entsprechen nicht mehr dem Stand der Technik. Sie haben einen erheblich schlechteren energetischen Wirkungsgrad als moderne Heizungen, insbesondere Brennwerttechnikanlagen. Dies hat höhere Energiekosten zur Folge. Mit steigendem Anlagenalter erhöht sich zudem der Wartungs- und Instandhaltungsaufwand.

Der LRH empfiehlt, die Modernisierung der älteren Heizungsanlagen anhand einer Prioritätenliste konsequent fortzuführen. Nur so können die Vorgaben der EnEV umgesetzt werden.

12.4.2.2 Wärme

Insgesamt hatte sich der Heizenergieverbrauch der Kreisliegenschaften witterungsbereinigt über den betrachteten Jahreszeitraum nicht verändert. Die Analyse einzelner Liegenschaften zeigte aber gravierende Veränderungen des Heizenergieverbrauchs. So fiel der Heizenergieverbrauch bei der Sporthalle des Ostsee-Gymnasiums in Timmendorfer Strand (-26 %), während er bei den Beruflichen Schulen am Holstenweg in Eutin im selben Zeitraum um +25 % anstieg. Der Vergleich der Heizenergieverbrauchskennwerte mit den EnEV-Kennwerten zeigte, dass die Sporthalle um -18 % und die Berufliche Schule um +40,5 % von den EnEV-Kennwerten abwichen.

Die Wärmeversorgung der Beruflichen Schule in Bad Schwartau erfolgte über die Heizzentrale des benachbarten Leibnitz-Gymnasiums. Die Abrechnung erfolgte bisher pauschal mit einer Kostenteilung von 1/3 Berufliche Schule zu 2/3 Leibnitz-Gymnasium.

Hierzu bemerkt der LRH:

Von den 11 in der Zuständigkeit des Kreises verbliebenen Liegenschaften überschritten 4 Liegenschaften den EnEV-Vergleichswert. Insbesondere bei den Beruflichen Schulen am Holstenweg in Eutin, (+40,5 %) und Lensahn (+34,9 %) sowie bei der Asylunterkunft in Oldenburg (+58,3 %) besteht dringender Handlungsbedarf.

Aus den vorliegenden Daten war auch auf Nachfrage nicht ersichtlich, wo genau die Ursachen des hohen Heizenergieverbrauchs lagen. Der FB Planung, Bau und Umwelt sollte bei den betroffenen Gebäuden die Ursachen des hohen Heizenergieverbrauchs ermitteln. Hierzu sind detaillierte Betrachtungen der Gebäudehülle, der Nutzflächen, des Verbraucherverhaltens und der installierten Heizungstechnik erforderlich. Die Erfahrungen zeigen, dass auch ein schlechter Hydraulikabgleich der Heizungsanlagen für einen hohen Energiebedarf verantwortlich sein kann.

Aufgrund der Abgabe des Leibnitz-Gymnasiums an die Stadt ist es jetzt zwingend erforderlich, in der Beruflichen Schule Bad Schwartau ein separates Wärmemengenmessgerät zu installieren. Die Schulen hätten schon seit Jahren getrennt erfasst und abgerechnet werden müssen.

Mit der Stadt Bad Schwartau sollte ein Wärmelieferungsvertrag abgeschlossen werden. Darin sind insbesondere die Versorgungsbedingungen, die Ermittlung und Aufteilung der Leitungsverluste und auch der jeweilige Wartungsumfang festzulegen.

Die Wärmegewinne aus den Solarthermieanlagen müssen zukünftig erfasst und den Heizenergieverbräuchen der Liegenschaften zugerechnet

werden. Die bisherigen Wärmeverbrauchskennwerte waren nicht korrekt ermittelt.

Im Zeitraum von 2005 bis 2007 stiegen die Kosten für die Wärmeversorgung der Liegenschaften nicht witterungsbereinigt um +3,3 %. Bei einzelnen Gebäuden ergaben sich jedoch erheblich stärkere Veränderungen. So sanken die Kosten der Freiherr-vom-Stein-Schule in Oldenburg um -24 %, während sie im gleichen Zeitraum um +31,7 % an der Beruflichen Schule am Holstenweg in Eutin stiegen. Die Kostenschwankungen waren auf Verbrauchsänderungen zurückzuführen. Die spezifischen Kosten lagen bei Erdgas zwischen 46,58 und 61,69 €/MWh und bei Fernwärme zwischen 88,07 und 96,54 €/MWh. Auffällig war auch, dass innerhalb einer Kommune bei etwa gleich großen Liegenschaften erhebliche Preisdifferenzen festgestellt wurden.

Ein Energiekostenvergleich der beiden Medien Fernwärme und Erdgas war dem LRH nicht möglich. In den Fernwärmepreisen wurden neben den reinen Energiebezugskosten auch Aufwände für die Wartung und Instandhaltung der technischen Einrichtungen einkalkuliert. Eine einheitliche Fernwärmevertragsgestaltung gab es nicht.

Die Gasbezugskonditionen bezogen sich auf den reinen Energiepreis. Die Kosten für die Wartung und Instandhaltung der eigenen technischen Anlagen und Einrichtungen wurden nicht einkalkuliert. Hierüber lagen dem Fachdienst Grundstücks- und Gebäudeservice auch keine Zahlen vor. Eine Kostenstellenzuordnung dieser Kosten erfolgte nicht.

Der LRH empfiehlt der Kreisverwaltung, durch Neuausschreibungen bzw. Neuverhandlungen der Fernwärme- und Erdgaslieferverträge eine möglichst einheitliche Preisgestaltung für ihre Liegenschaften sicherzustellen. In den Fernwärmeverträgen sind insbesondere die Versorgungsbedingungen, die Ermittlung und Aufteilung der Leitungsverluste und auch der jeweilige Wartungsumfang festzulegen. Bewährte und rechtssichere Vertragsmuster finden sich in der Fernwärmeverordnung. Hier sind Einsparungen ohne den Einsatz von Investitionsmitteln möglich.

12.4.2.3 **Strom**

Der Stromverbrauch aller Liegenschaften des Kreises hatte sich von 2005 bis 2007 um +3,6 % erhöht. Die größte Steigerungsrate wurde mit +21 % bei der Kfz-Zulassungsstelle ermittelt.

Eine Auswertung der Daten der Leibniz-Schule war auch hier nicht möglich, da wie bei der Wärmeversorgung eine Zusammenveranlagung mit der Beruflichen Schule Bad Schwartau ohne getrennte Verbrauchsermittlung erfolgte.

Ein Vergleich der Stromverbrauchskennwerten mit denen der EnEV ergab, dass bis auf wenige Ausnahmen die EnEV-Vergleichswerte unterschritten wurden. Ausnahmen bildeten die Berufliche Schule in Neustadt mit +76,9 % und die Asylbewerberunterkunft in Oldenburg mit +54,1 %.

Die Stromkosten wurden aufgrund der zu erwartenden Strompreise im Voraus kalkuliert. Grundlage war der neu abgeschlossene Rahmenvertrag 2008. Dies war nach Darstellung des Kreises zwingend erforderlich, um für 2008 ausreichend Haushaltsmittel zur Verfügung zu haben. Die ermittelten spezifischen Kosten hatten aber keine Aussagekraft, da die tatsächliche Stromrechnung dem tatsächlichen Verbrauch der Liegenschaft nicht zugeordnet wurde.

Hierzu bemerkt der LRH:

Aufgrund der Abgabe des Leibnitz-Gymnasiums an die Stadt ist es jetzt zwingend erforderlich, in der Beruflichen Schule Bad Schwartau ein separates Strommengenmessgerät zu installieren. Für die Berufliche Schule sollte ein eigener Stromlieferungsvertrag mit dem Energieversorgungsunternehmen abgeschlossen werden. Die Schulen hätten schon seit Jahren getrennt erfasst und abgerechnet werden müssen.

Die Hochrechnung der Stromkosten der vorangegangenen Jahre kann für die Ermittlung der Haushaltsmittel im Folgejahr durchaus zweckmäßig sein. Diese Daten hatten aber nichts in der Stromverbrauchsliste des EM zu suchen. Dies sollte in den Folgejahren berücksichtigt werden. Weitere Auswertungen mit diesen Daten ergaben für den LRH keinen Sinn.

Eine Überschreitung der EnEV-Werte weist auf mögliche Einsparpotenziale hin. Der Kreis sollte ergründen, warum die Stromkennwerte bei der Beruflichen Schule in Neustadt und der Asylbewerberunterkunft in Oldenburg so hoch sind.

12.4.2.4 **Wasser**

Der Wasserverbrauch war in dem Zeitraum von 2005 bis 2007 insgesamt um +18 % gestiegen. Die höchsten Verbrauchszuwächse waren bei der Freiherr-vom-Stein-Schule in Oldenburg mit +92,6 % und bei der Feuerwehrzentrale Lensahn mit +58,9 % zu verzeichnen. Von den im Zuständigkeitsbereich des EM verbliebenen 11 Liegenschaften wiesen lediglich 2 Liegenschaften eine Verringerung der Verbräuche auf.

Im Vergleich mit den Wasserverbrauchskennwerten der ages GmbH lagen nur 4 Liegenschaften unterhalb des Vergleichskennwerts. Besonders hoch war die Abweichung bei der Asylbewerberunterkunft in Oldenburg, deren Wasserverbrauch 10-fach über dem ages-Kennwert lag. Die dabei anfal-

lenden Abwasserkosten wurden nicht berechnet, da die Abwässer der Asylbewerberunterkunft einer kreiseigenen Kläranlage zugeführt wurden. Eine innerbetriebliche Leistungsverrechnung erfolgte nicht.

Eine Auswertung der Daten der Leibnitz-Schule konnte nicht durchgeführt werden, da auch beim Trinkwasser eine Zusammenveranlagung mit der Beruflichen Schule Bad Schwartau ohne getrennte Verbrauchsermittlung erfolgte.

Eine differenzierte Auswertung der Wasserkosten war generell nicht möglich, da die Trinkwasser- und die Abwasserkosten nicht separat verbucht wurden. Die Auswertung der übermittelten Daten zu den Niederschlagswasserkosten führte nicht zu belastbaren Ergebnissen, da die jeweiligen Bezugsflächen nicht angegeben werden konnten.

Der LRH bemerkt hierzu:

Die hohen Wasserverbrauchszuwächse einzelner Liegenschaften sollten hinterfragt werden. Im Anschluss an die Ursachenklärung sind geeignete Maßnahmen zur Trinkwasserverbrauchsreduzierung umzusetzen.

Trinkwasser- und Abwasserkosten sollten zukünftig getrennt ermittelt und verbucht werden. Nur so können die Kosten der Ver- bzw. Entsorgung zugeordnet werden. Auch Liegenschaften, deren Abwässer einer kreiseigenen Kläranlage zugeführt werden, verursachen Kosten. Diese Abwasserkosten sind - insbesondere im Hinblick auf die Einführung der Doppik - zu ermitteln.

Aus den Abrechnungen der Kommunen lassen sich die versiegelten Grundflächen der Liegenschaften ersehen, die in der Regel die Grundlage für die Berechnung der Niederschlagswassergebühren bilden. Dann lassen sich auch Kennwerte bilden.

Wie bei den anderen Medien auch ist für den Wasserverbrauch ein gesonderter Zähler für die Berufliche Schule in Bad Schwartau einzurichten und ein eigener Versorgungsvertrag mit dem Energieversorgungsunternehmen abzuschließen. Dies hätte im Rahmen eines guten EM bereits seit Jahren erfolgen müssen.

12.4.2.5 **Fazit und Empfehlungen**

Der LRH empfiehlt, die Kompetenzen des EM innerhalb der Verwaltung zu zentralisieren und eindeutig zu regeln. Es sind neue technische Standards und Dienstanweisungen zu erarbeiten und verbindlich einzuführen, um gezielt auf das energetische Verhalten der Mitarbeiter Einfluss nehmen zu können. Dies kann ohne große Investitionen zu Einsparungen führen.

Die Datenerhebung und -auswertung sollte vervollständigt und standardisiert werden. Bei der Übernahme der Daten sind diese schon vor deren Auswertung auf Plausibilität zu prüfen. Um die Kennzahlen einwandfrei ermitteln zu können, müssen die jeweiligen Bezugsflächen bei Veränderung jahresbezogen ermittelt werden. Klare Kostenzuordnungen zu Kostenstellen erfolgten nicht. Dies liegt entweder an einer unzureichenden Personalausstattung oder an falschen Prioritäten.

Die Versorgungsverträge sollten grundsätzlich überprüft und standardisiert werden. Optimierungspotenziale sollten zügig umgesetzt werden. Zusammenfassend stellt der LRH fest, dass das EM des Kreises Ostholstein noch erheblich verbessert werden kann.

12.4.3 **Kreis Rendsburg-Eckernförde**

Das EM des Kreises Rendsburg-Eckernförde wird durch die Energieleitstelle (ELS), die 1995 eingerichtet wurde, wahrgenommen. Bis 2003 war die ELS dem Bauamt zugeordnet und wurde danach im Rahmen der Verwaltungsumstrukturierung mit dem Hochbau und der Bauunterhaltung im Fachdienst GM angesiedelt. Die ELS ist zurzeit mit einem Umwelt-Ingenieur besetzt, der zur Hälfte seiner Arbeitszeit mit dem Energiemanagement und zur anderen Hälfte mit Sanierungen und baufachlichen Prüfungen befasst ist. Bis 2003 waren ein Ingenieur und ein Techniker in Vollzeit ausschließlich mit dem EM befasst.

Der LRH hält es für erforderlich, die ELS mit einem Ingenieur in Vollzeit auszustatten, sodass zukünftig wieder ein nachhaltiges EM etabliert werden kann.

Im Rahmen der Ausfertigung von Energieausweisen gemäß EnEV durch die ELS wurden die Energieverbrauchs-Sollwerte ermittelt und die energie-relevanten Gebäudedaten sukzessive erfasst. Die Datenerhebung war in Teilbereichen noch nicht vollständig abgeschlossen.

Die Erfassung der Energiedaten erfolgte kontinuierlich. Hieraus wurden jährlich die Energieverbrauchskennwerte ermittelt und bewertet sowie die Behebung etwaiger Mängel eingeleitet. In regelmäßigen Abständen wurde ein Energiebericht erstellt, der auch der Öffentlichkeit im Internet zugänglich gemacht wurde. Darüber hinaus informierte die ELS auf ihrer Webseite www.energieleitstelle.de, die über die Internetseite des Kreises verlinkt ist, die Bürger auch über andere Themen des Energiesparens.

Sie versuchte auch auf das Nutzerverhalten der Verwaltungsmitarbeiter einzuwirken. Hierzu wurden Standards und Dienstanweisungen ausgearbeitet. Diese wurden jedoch von der Kreisverwaltung nicht verbindlich eingeführt.

Der LRH empfiehlt, die technischen Standards und Dienstanweisungen zum Nutzerverhalten verbindlich einzuführen.

Die ELS wurde bei der Planung von Bauvorhaben eingebunden. Sie wirkte bei der Optimierung der Wärmedämmung von Gebäudehüllen sowie bei der Sanierung von Fenstern mit. Zur Stromverbrauchsoptimierung wurden Einzelraumregelungen, Beleuchtungssanierungen sowie Verbesserungen von Pumpensteuerungen realisiert.

In Zusammenarbeit mit einem freischaffenden Ingenieur wurde ein energieoptimiertes Gebäudesanierungskonzept für das Kreishaus erstellt. Dieses Konzept soll zukünftig als Grundlage für die Bewertung der energetischen Sanierung aller Kreisliegenschaften dienen.

Die Kreisverwaltung hat dem LRH mitgeteilt, dass der Liegenschaftsausschuss die Empfehlungen aus der Kreishaussanierungsstudie angenommen hat. Er habe in Aussicht gestellt, dass im Rahmen eines konkreten Konzepts die notwendige Fenstersanierung in mehreren Bauabschnitten umgesetzt werden solle.

Bisher fehlt jedoch die politische Beschlussfassung zur Bereitstellung der finanziellen Mittel. Aufgrund der momentanen besonderen baulichen Situation müssen die Fenster zuerst ad hoc gegen ein Herausfallen gesichert werden.

Hierzu bemerkt der LRH:

Es ist im Grunde nicht nachhaltig, die erneuerungsbedürftigen Fenster am Kreishaus zuerst nur zu sichern. Zu einer solchen sicherheitsrelevanten Situation hätte es gar nicht erst kommen dürfen. Die hierfür aufzuwendenden Mittel hätten rechtzeitig in eine sukzessive Sanierung der Fenster investiert werden können.

12.4.3.1 Heizungsanlagen

83 % der Heizungsanlagen wurden mit Erdgas betrieben. Jeweils ein Gebäude wurde mittels Fernwärme bzw. über einen bivalenten (Heizöl/Erdgas) Heizkessel beheizt. Regenerative Energien wurden bisher noch nicht eingesetzt. 60 % der Heizungsanlagen waren älter als 15 Jahre. Nur 13 % waren jünger als 10 Jahre.

Die älteren Anlagen entsprechen nicht mehr dem Stand der Technik. Sie haben einen erheblich schlechteren energetischen Wirkungsgrad als moderne Heizungen, insbesondere Brennwerttechnikanlagen. Dies hat höhere Energieverbräuche und -kosten zur Folge. Mit steigendem Alter erhöht sich zudem auch der Wartungs- und Instandhaltungsaufwand.

Der LRH empfiehlt, die Modernisierung der älteren Heizungsanlagen anhand einer Prioritätenliste zeitnah durchzuführen. Nur so können die Vorgaben der EnEV umgesetzt werden. Auch der Einsatz von erneuerbaren Energien sollte geprüft werden.

12.4.3.2 Wärme

Insgesamt war der witterungsbereinigte Energieverbrauch zur Wärmeerzeugung für die Liegenschaften des Kreises über den betrachteten Jahreszeitraum um +5 % gestiegen.

Die Analyse der einzelnen Liegenschaften zeigte gravierende Unterschiede bei der Verbrauchsentwicklung. So stieg der Heizenergieverbrauch der Kreisfeuerwehr Rendsburg-Eckernförde um +37 %, während er bei der Schule am Noor in Eckernförde um -27 % fiel. Der Vergleich der ermittelten Heizenergieverbrauchskennwerte ergab für die Sonderschule an den Eichen eine Abweichung um +57 % und für die Sonderschule am Noor um -35 % von den EnEV-Kennwerten. Bei den größeren Liegenschaften lag die Abweichung zwischen -24 % und +12 %.

Aus den vorliegenden Daten war für den LRH nicht ersichtlich, wo genau die Ursachen des hohen Heizenergieverbrauchs lagen. Die ELS sollte bei den betroffenen Gebäuden die Ursachen des hohen Heizenergieverbrauchs ermitteln. Hierzu sind detaillierte Betrachtungen der Gebäudehülle, der Nutzflächen, des Verbraucherverhaltens und der installierten Heizungstechnik erforderlich.

Die Erfahrungen zeigen, dass auch ein schlechter Hydraulikabgleich der Heizungsanlagen für einen hohen Energiebedarf verantwortlich sein kann.

Im Zeitraum von 2005 bis 2008 stiegen die Kosten für die Wärmeversorgung der Liegenschaften um +38 % auf 110 T€, obwohl der tatsächliche Verbrauch um -3 % sank. Die Kreisfeuerwehr Rendsburg-Eckernförde verzeichnete den höchsten Kostenanstieg mit +86,3 %. Bei der Sonderschule am Noor in Eckernförde sanken die Kosten um ca. -10 %.

Die spezifischen Kosten waren bei der Sonderschule an den Eichen, die mit Fernwärme versorgt wird, mit 107,50 €/MWh extrem hoch. Dies wurde bereits bei der letzten Prüfung 2000 festgestellt. Bei den mit Gas versorgten Liegenschaften zeigte sich eine Bandbreite von 54,98 bis 76,99 €/MWh. Auch innerhalb von Rendsburg traten Preisunterschiede von 17,54 €/MWh bzw. 30 % auf.

Ein Energiepreisvergleich der beiden Medien Fernwärme und Erdgas war dem LRH nicht möglich. In den Fernwärmepreisen wurden neben den reinen Energiebezugskosten auch Aufwände für die Wartung und Instandhaltung der technischen Einrichtungen einkalkuliert.

Die Gasbezugsbedingungen bezogen sich auf den reinen Energiepreis. Die Kosten für die Wartung und Instandhaltung der eigenen technischen Anlagen und Einrichtungen wurden nicht einkalkuliert. Hierüber lagen der ELS auch keine Zahlen vor. Eine Kostenstellenzuordnung dieser Kosten erfolgte nicht.

Auffällig war auch, dass innerhalb einer Kommune bei etwa gleich großen Liegenschaften erhebliche Energiepreisdifferenzen festgestellt wurden. Die Kreisverwaltung sollte versuchen, durch Neuverhandlungen der Erdgaslieferverträge eine einheitliche Preisgestaltung für ihre Liegenschaften sicherzustellen.

12.4.3.3 **Strom**

Der Stromverbrauch aller Liegenschaften des Kreises insgesamt hatte sich von 2005 bis 2008 lediglich um +1,2 % erhöht. Wies die Sonderschule am Noor einen Anstieg von +31,4 % auf, so war der Bedarf an elektrischer Energie bei der Verwaltungsstelle in Eckernförde um -17,5 % gesunken. Von den 12 überwachten Gebäuden nahm bei 5 der Stromverbrauch ab.

Ein Vergleich der Stromverbrauchskennwerte mit denen der EnEV zeigte die gleiche Tendenz. Nur bei der Sonderschule an den Eichen (+78 %) und der Kreisberufsschule Herrenstraße (+8,7 %) wurde der jeweilige Vergleichswert überschritten. Bei allen anderen Liegenschaften lagen die Stromverbrauchskennwerte deutlich darunter.

Die Stromkosten stiegen im Prüfzeitraum von 162.708 € um +41,8 % auf 230.666 €. Allein die Stromkosten des Kreishauses erhöhten sich trotz eines Verbrauchsrückgangs von -1,3 % um ca. +45 %. Ursache hierfür war ein Preisanstieg in 2007 in gleicher Höhe. Dieser Preisanstieg war bei fast allen Liegenschaften festzustellen. Lagen die Kosten für eine kWh 2005 noch zwischen 11,90 und 17,07 Cent, war 2008 eine Bandbreite von 17,40 bis 20,19 Ct/kWh vorhanden.

Hierzu bemerkt der LRH:

Der insgesamt geringe Anstieg des Stromverbrauchs machte deutlich, dass die ELS Stromeinsparpotenziale bereits erkannt und Optimierungsmaßnahmen erfolgreich umgesetzt hatte.

Unklar blieb jedoch der starke Preisanstieg in 2007, der bei fast allen Liegenschaften festzustellen war. Dieser korrespondiert nicht mit den zu diesem Zeitpunkt erzielbaren Strompreisen.

12.4.3.4 **Wasser**

Der Wasserverbrauch ging in dem Zeitraum von 2005 bis 2008 bei allen Liegenschaften insgesamt um -1,4 % zurück. Trotzdem lagen die Wasser-

verbrauchskennwerte bis auf 2 Ausnahmen deutlich über den Vergleichswerten der ages GmbH.

Trinkwasser- und die Abwasserkosten wurden nicht separat verbucht.

Der LRH bemerkt hierzu:

Die hohen Verbrauchskennwerte weisen auf mögliche Einsparpotenziale hin. Die Liegenschaften sollten auf weitere wirtschaftliche Maßnahmen zur Einsparung von Wasser untersucht werden.

Eine differenzierte Auswertung der Wasserkosten war nicht möglich, da keine Trennung von Trinkwasser- und Abwasserkosten durchgeführt wurde. Ab 2006 bzw. 2007 waren hierin sogar die Kosten für Niederschlagswasser enthalten. Trinkwasser- und Abwasserkosten müssen zukünftig getrennt ermittelt werden. Nur so können die Kosten der Ver- bzw. Entsorgung zugeordnet werden.

Die Kosten für die Abführung der Oberflächenwässer (Niederschlagswasser) sollten explizit erfasst werden. Aus den Abrechnungen der Kommunen ergibt sich die versiegelte Grundfläche einer Liegenschaft, da diese in der Regel Grundlage für die Berechnung der Gebühren ist. Darüber hinaus ließe sich auch daraus ableiten, ob eine eventuelle Versickerung wirtschaftlich wäre.

12.4.3.5 **Energiesparmaßnahmen**

Der Kreis hatte in den vergangenen Jahren im Rahmen der Bauunterhaltung sog. „ohnehin“-Maßnahmen mit dem Schwerpunkt Energie durchgeführt und damit höhere energetische Standards erreicht. Leider konnten diese Vorhaben aufgrund fehlender Folgekostenbetrachtungen nicht so differenziert betrachtet werden, dass sich hieraus ein Kosten-Nutzen-Vergleich ableiten ließ. Somit waren diesen Vorhaben auch keine Einsparungen zuzuordnen.

Das Gleiche galt auch für Maßnahmen, die ausschließlich aus Energiespargründen umgesetzt wurden.

Im Zusammenhang mit Baumaßnahmen sind grundsätzlich auch die Folgekosten zu ermitteln. Dies ist für die Ermittlung der Amortisation und somit für die Entscheidung zur Durchführung der Maßnahme zwingend erforderlich. Insbesondere gilt dies für reine Energiesparmaßnahmen.

Im Zusammenhang mit dem energieoptimierten Gebäudesanierungskonzept des Kreishauses wurden solche Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen angestellt. Diese Vorgehensweise sollte zukünftig für alle geplanten Energiesparmaßnahmen gelten.

12.4.3.6 **Fazit und Empfehlungen**

Das Ergebnis der Erhebungen machte insgesamt deutlich, dass die Effektivität des EM erheblich abgenommen hat. Bei der letzten Erhebung des LRH beim Kreis 2000/2001 (Pr 1265/2000) waren noch 2 Mitarbeiter hierfür verantwortlich. Die ELS hatte ein Gebäudekataster mit 31 Liegenschaften erstellt, für die mit wenigen Ausnahmen die Energieverbräuche und -kosten ermittelt und die Energiekennwerte abgeleitet wurden. Die ELS hatte seit ihrer Einrichtung viel erreicht, auch über die Kreisgrenzen hinaus.

Leider fehlte im Prüfungszeitraum bei der Kreisverwaltung das Verständnis für ein energetisch und technisch optimiertes Gebäudemanagement. Die Kreisverwaltung muss unbedingt organisatorische Maßnahmen ergreifen, um wieder ein nachhaltiges Energiemanagement in der Kreisverwaltung zu etablieren. Hierzu gehört neben einer zentralen Organisation des EM die personelle Ausstattung mit Fachpersonal. Die Kompetenzen des EM sollten innerhalb der Verwaltung ebenfalls zentralisiert und eindeutig geregelt werden.

Es sind neue technische Standards und Dienstanweisungen zu erarbeiten und verbindlich einzuführen, um gezielt auf das energetische Verhalten der Mitarbeiter Einfluss nehmen zu können. Dies kann ohne große Investitionen zu Einsparungen führen.

Bei der Übernahme der Gebäudedaten sind diese schon vor deren Auswertung auf Plausibilität zu prüfen. Um die Kennzahlen einwandfrei ermitteln zu können, müssen die jeweiligen Bezugsflächen bei Veränderung jahresbezogen ermittelt werden.

Die Versorgungsverträge sollten grundsätzlich überprüft und standardisiert werden. Optimierungspotenziale sollten zügig umgesetzt werden.

Insbesondere in Anbetracht der wachsenden Kosten und der schwindenden Ressourcen stellt das Energiemanagement ein wichtiges Handlungsfeld dar. Dieses bedarf der vollen Unterstützung der Kommunalpolitik.

12.4.4 **Kreis Schleswig-Flensburg**

Die ELS des Kreises Schleswig-Flensburg wurde 1988 beim Fachdienst Hochbau eingebunden. Sie war personell mit einem Elektromeister und einem Systemtechniker besetzt, die jeweils 50 % ihrer Arbeitszeit für das EM aufbrachten. Die personelle Besetzung wurde 2002 auf eine 20 %-Stelle reduziert. Seit 1991 wurden für die meisten Liegenschaften die Verbrauchsdaten erfasst und ausgewertet. In der Folge wurden erhebliche Energieeinsparmaßnahmen umgesetzt. Ab August 2008 wurde die ELS

beim Service-Betrieb Liegenschaften angesiedelt und mit einer halben Stelle besetzt.

Der LRH hält es insbesondere für erforderlich, die ELS personell so auszustatten, dass zukünftig ein nachhaltiges EM etabliert werden kann. Hierzu gehört neben einer zentralen Organisation des EM auch die Bereitstellung einer ganzen Fachingenieurstelle. Die Kompetenzen des EM sollten innerhalb der Verwaltung ebenfalls zentralisiert und eindeutig geregelt werden.

Ein Vergleich des Erhebungsbogens zum EM von 2002 mit dem von 2009 zeigte, dass die Tätigkeiten der ELS zum Teil erheblich eingeschränkt wurden. Die Erfassung von energierelevanten Gebäudedaten wurde auf die technischen Anlagen reduziert. Die ELS konnte für die 15 überwachten Liegenschaften nur die Daten für die Jahre 2006 bis 2008 vorlegen. 2009 wurden die erfassten Daten nicht mehr bewertet und die Verbrauchskennwerte nicht mehr ermittelt.

Die Erfassung der energierelevanten Daten muss insgesamt verbessert werden. Sie sollten sich sowohl auf die technischen als auch auf die bautechnischen Gebäudedaten beziehen.

Die ELS versuchte bisher nicht, nachhaltig auf das Nutzerverhalten der Verwaltungsmitarbeiter einzuwirken. Technische Standards und Dienst-anweisungen wurden nicht ausgearbeitet. Bei der Planung von Bauvorhaben wurde sie nicht eingebunden.

Der LRH empfiehlt der Kreisverwaltung, technische Standards und Dienst-anweisungen zum Nutzerverhalten auszuarbeiten und verbindlich einzuführen.

12.4.4.1 Heizungsanlagen

Von den 23 Heizungsanlagen wurden 13 mit Erdgas betrieben. Dies entsprach 43 % der installierten Wärmeleistung. 5 Liegenschaften wurden mit Fernwärme versorgt. Die Anschlussleistung betrug 42 % der installierten Wärmeleistung. Fernwärmeversorger waren die Stadtwerke Schleswig und die Stadtwerke Flensburg. Eine Holzpellet-Anlage trug mit 5 % der installierten Leistung zur Wärmeversorgung bei. Bei 7 Heizungsanlagen, insbesondere bei denen mit Fernwärmeanschlüssen, konnten keine Altersangaben gemacht werden. 6 Heizungsanlagen waren älter als 15 Jahre.

Die älteren Anlagen entsprechen nicht mehr dem Stand der Technik. Sie haben einen erheblich schlechteren energetischen Wirkungsgrad als moderne Heizungen, insbesondere Brennwerttechnikanlagen. Dies hat höhere Energieverbräuche und -kosten zur Folge. Mit steigendem Alter erhöht sich zudem auch der Wartungs- und Instandhaltungsaufwand.

Der LRH empfiehlt, die Modernisierung der älteren Heizungsanlagen anhand einer Prioritätenliste zeitnah durchzuführen. Nur so können die Vorgaben der EnEV umgesetzt werden.

12.4.4.2 Wärme

Der Heizenergieverbrauch zeigte witterungsbereinigt eine leicht steigende Tendenz. Die Analyse einzelner Liegenschaften zeigte aber gravierende Veränderungen des Heizenergieverbrauchs. So stieg der Heizenergieverbrauch der Klaus-Harms-Schule Kappeln um +67 %. Die Klaus-Harms-Schule ist mit 12.548 m² Nettogrundfläche die zweitgrößte Liegenschaft des Kreises.

Im gleichen Zeitraum fiel der Heizenergieverbrauch der Kreisberufsschule Schleswig in der Flensburger Straße um -33 %.

Auch die größte Liegenschaft, die Kurt-Tucholsky-Schule in Adelby, verzeichnete einen Rückgang des Heizenergieverbrauchs um -8 %.

Ein Vergleich der Heizenergieverbrauchskennwerte ergab für die Kreisberufsschule Schleswig, Am Eisteich, eine Abweichung von +138 % und für den Jugendhof Scheersberg von +89 % von den EnEV-Kennwerten. Das Schulzentrum Satrup, das seit 2008 vom Amt bewirtschaftet wird, unterschritt den Vergleichswert um -39 %. Dies war auf die aufwendige energetische Sanierung der Jahre 2000 bis 2003 zurückzuführen.

Hierzu bemerkt der LRH:

Aus den Abweichungen der Heizenergiekennwerte von den EnEV-Werten lässt sich der energetische Zustand der Gebäude ableiten. Bei allen Liegenschaften, die die EnEV-Vergleichswerte überschritten, sind die Ursachen für den hohen Energieverbrauch zu ermitteln. Hierzu sind detaillierte Betrachtungen der Gebäudehülle, der installierten Heizungs- und Gebäudeleittechnik und der Lüftungsanlagen sowie des Verbraucherverhaltens erforderlich. Die Erfahrungen zeigen, dass auch ein schlechter Hydraulikabgleich der Heizungsanlagen für einen hohen Energiebedarf verantwortlich sein kann.

Im Zeitraum von 2006 bis 2008 blieben die Kosten für die Heizenergieversorgung der Liegenschaften des Kreises nahezu konstant. 2008 betrug die Wärmekosten 690.448 €. Die Kreisberufsschule Kappeln verzeichnete den höchsten Kostenanstieg mit +69 % und auch den höchsten Preisanstieg pro MWh mit +75 %. Die Kurt-Tucholsky-Schule in Adelby konnte die Kosten im gleichen Zeitraum um -21 % senken.

Die Preise pro MWh Fernwärme schwankten zwischen 56,38 € für die Kurt-Tucholsky-Schule in Adelby und 91,70 € für die Lornsenschule in Schleswig. Die Versorgung der Schule in Adelby erfolgte aus einem Heiz-

kraftwerk der Stadtwerke Flensburg. Die Schule in Schleswig wurde über ein BHKW-Nahwärmenetz versorgt. Das Veterinäramt Schleswig zahlte einen Mischpreis von 103,05 €/MWh, da die Gebäude mit Fernwärme und die Pavillons mit Flüssiggas beheizt wurden.

Die spezifischen Kosten lagen beim Erdgas zwischen 30,84 €/MWh bei der Klaus-Harms-Schule in Kappeln und 97,53 €/MWh bei der Kreisberufsschule in Kappeln. Diese Preisdifferenz war insofern nicht nachvollziehbar, da beide Liegenschaften im selben Ort vom selben Energieversorger beliefert wurden.

Die Verbrauchs- und Kostendaten für die Klaus-Harms-Schule Kappeln sollten auf ihre Plausibilität überprüft werden. Der ermittelte Gaspreis erscheint unrealistisch.

Ein Energiepreisvergleich der beiden Medien Fernwärme und Gas war dem LRH nicht möglich. In den Fernwärmepreisen wurden von den Energieversorgern neben den reinen Energiebezugskosten auch Aufwände für die Wartung und Instandhaltung der technischen Einrichtungen einkalkuliert. Eine einheitliche Fernwärmevertragsgestaltung gab es nicht.

Die Gasbezugskonditionen bezogen sich auf den reinen Energiepreis. Die Kosten für die Wartung und Instandhaltung der eigenen technischen Anlagen und Einrichtungen wurden nicht einkalkuliert. Hierüber lagen dem Servicebetrieb Liegenschaften auch keine Zahlen vor. Eine Kostenstellenzuordnung dieser Kosten erfolgte nicht.

Der LRH empfiehlt der Kreisverwaltung, durch Neuausschreibungen bzw. Neuverhandlungen der Fernwärme- und Erdgaslieferverträge eine möglichst einheitliche Preisgestaltung für ihre Liegenschaften sicherzustellen. In den Fernwärmeverträgen sind insbesondere die Versorgungsbedingungen, die Ermittlung und Aufteilung der Leitungsverluste und auch der jeweilige Wartungsumfang festzulegen. Bewährte und rechtssichere Vertragsmuster finden sich in der Fernwärmeverordnung. Hier sind Einsparungen ohne den Einsatz von Investitionsmitteln möglich.

12.4.4.3 **Strom**

Der Stromverbrauch aller Liegenschaften des Kreises stieg von 2006 bis 2008 um +8,5 %. Der stärkste Verbrauchsrückgang wurde bei der größten Liegenschaft, der Kurt-Tucholsky-Schule Adelby, mit -11 % ermittelt. Die höchste Steigerungsrate war mit +69 % bei der Schule am Markt in Süderbrarup zu verzeichnen. Die EnEV-Kennwerte wurden hier um +214 % überschritten. 7 weitere Liegenschaften lagen bis zu +150 % über und 7 Liegenschaften bis zu -85 % unter den EnEV-Vergleichswerten.

Hierzu bemerkt der LRH:

Die übermittelten Daten zu den Stromkosten waren nicht plausibel. Dies bestätigte auch der vom LRH ermittelte Strompreis von sage und schreibe 761 Ct/kWh. Daten für 2008 wurden überhaupt nicht angegeben. Auch die Strompreise für 2006 der Kurt-Tucholsky-Schule in Adelby mit 5,93 Ct/kWh und des Jugendaufbauwerks in Süderbrarup mit 192,95 Ct/kWh waren nicht nachvollziehbar. Die Erfassung der energierelevanten Daten muss insgesamt verbessert werden.

Der Kreis sollte kurzfristig versuchen, durch Neuausschreibungen der Stromlieferverträge eine einheitliche Preisgestaltung für seine Liegenschaften sicherzustellen. Hier sind Einsparungen ohne Investitionen möglich.

12.4.4.4 **Wasser und Abwasser**

Der Wasserverbrauch stieg in dem Zeitraum von 2006 bis 2008 insgesamt um +2,9 %.

Im gleichen Zeitraum sanken die Wasserkosten um -3,5 %. Im Vergleich mit den Wasserverbrauchskennwerten der ages GmbH lagen nur 3 Liegenschaften unterhalb des Vergleichskennwerts. Besonders hoch war die Abweichung bei der Kreisberufsschule am Eisteich in Schleswig, die den ages GmbH-Vergleichswert um +239 % überschritt. Gründe dafür konnten von der ELS nicht genannt werden.

Auffallend hoch war die Kostensteigerung mit +69 % an der Schule am Markt, Süderbrarup. Zurückzuführen war dies auf den erhöhten Verbrauch und einen Preisanstieg von +18 %. Bei der Kreisberufsschule am Eisberg in Schleswig sanken die Kosten trotz der Verbrauchssteigerung hingegen um -26 %.

Die spezifischen Wasserkosten schwankten zwischen 0,46 und 5,05 €/m³. Auffällig waren hier die unterschiedlichen Preise an der Kreisberufsschule Schleswig. Der Liegenschaft am Eisteich wurden 0,95 €/m³ in Rechnung gestellt, während die Kreisberufsschule in der Flensburger Straße 5,05 €/m³ zu bezahlen hatte.

Nicht für alle Liegenschaften konnten die Abwasserdaten vorgelegt werden. Gründe wurden nicht genannt. Die ermittelten spezifischen Abwasserkosten lagen 2008 zwischen 0,91 und 7,47 €/m³. Auffallend war auch hier der Preisunterschied für die Liegenschaften der Kreisberufsschule in Schleswig mit 1,46 bzw. 7,47 €/m³.

Der LRH bemerkt hierzu:

Die hohen Wasserverbrauchszuwächse einzelner Liegenschaften sollten hinterfragt werden. Der Kreis sollte prüfen, ob die Bewässerung von Außenanlagen hierzu beigetragen hat. Im Anschluss an die Ursachenklärung sind geeignete Maßnahmen zur Trinkwasserverbrauchsreduzierung umzusetzen. Bei Liegenschaften mit Außenbewässerung sollte die Installation von separaten Frischwasserzählern geprüft werden.

Unverständlich waren auch die unterschiedliche Wasser- und Abwasserpreisgestaltung im selben Versorgungsgebiet. Durch eine Optimierung der Wasserversorgungsverträge sollte bei den jeweiligen Versorgungsunternehmen eine einheitliche Preisgestaltung sichergestellt werden.

12.4.4.5 **Niederschlagswasser**

Die Niederschlagswasserkosten wurden für einzelne Liegenschaften angegeben. Die spezifische Auswertung der übermittelten Daten führte nicht zu belastbaren Ergebnissen, da die jeweiligen Bezugsflächen nicht mit angegeben wurden.

Aus den Abrechnungen der Kommunen lassen sich die versiegelten Grundflächen der Liegenschaften ersehen, da diese in der Regel die Grundlage für die Berechnung der Niederschlagswassergebühren bilden. Daraus lassen sich dann auch Kennwerte bilden. Darüber hinaus ließe sich auch ableiten, ob eine eventuelle Versickerung wirtschaftlich wäre.

12.4.4.6 **Energiesparmaßnahmen**

Der Kreis hatte in den vergangenen Jahren einige energetische Maßnahmen durchgeführt, konnte jedoch keine Angaben zu Investitionen und Einsparpotenzialen liefern.

Der LRH weist darauf hin, dass im Zusammenhang mit Baumaßnahmen grundsätzlich gemäß der GemHVO-Kameral (§ 9 Abs. 2) bzw. der GemHVO-Doppik (§ 12 Abs. 1) auch die Folgekosten zu ermitteln sind. Dies ist für die Ermittlung der Amortisation und somit für die Entscheidung zur Durchführung der Maßnahme erforderlich. Insbesondere gilt dies für reine Energiesparmaßnahmen.

12.4.4.7 **Fazit und Empfehlungen**

Das Ergebnis der Erhebungen machte insgesamt deutlich, dass die Effektivität des EM seit der letzten Erhebung des LRH beim Kreis 2000/2001 (Pr 1319/2002) erheblich abgenommen hat. Mittlerweile scheint dem EM keine so große Bedeutung mehr beigemessen zu werden, nachdem mit der Durchführung vieler Einsparmaßnahmen, angeregt von der ELS, das

zunächst gesetzte Ziel erreicht worden war. Heute ist für das EM nur noch eine halbe Stelle vorgesehen.

Die Kreisverwaltung muss unbedingt organisatorische Maßnahmen ergreifen, um wieder ein nachhaltiges Energiemanagement zu etablieren. Hierzu gehört neben einer zentralen Organisation des EM die personelle Ausstattung mit Fachpersonal. Die Kompetenzen des EM sollten innerhalb der Verwaltung ebenfalls zentralisiert und eindeutig geregelt werden.

Es sind neue technische Standards und Dienstanweisungen zu erarbeiten und verbindlich einzuführen, um gezielt auf das energetische Verhalten der Mitarbeiter Einfluss nehmen zu können. Dies kann ohne große Investitionen zu Einsparungen führen.

Bei der Übernahme der Gebäudedaten sind diese schon vor deren Auswertung auf Plausibilität zu prüfen. Um die Kennzahlen einwandfrei ermitteln zu können, müssen die jeweiligen Bezugsflächen bei Veränderung jahresbezogen ermittelt werden.

Die Versorgungsverträge sollten grundsätzlich überprüft und standardisiert werden. Optimierungspotenziale sollten zügig umgesetzt werden.

Insbesondere in Anbetracht der wachsenden Kosten und der schwindenden Ressourcen stellt das Energiemanagement ein wichtiges Handlungsfeld dar. Dieses bedarf der vollen Unterstützung der Kommunalpolitik.

13. **Naturschutz und Landschaftspflege**

13.1 **Erhebungen des LRH**

Die unteren Naturschutzbehörden (UNB) der Kreise nehmen die Aufgaben des Naturschutzes und der Landschaftspflege nach dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)³⁸ und dem Landesnaturschutzgesetz (LNatSchG)³⁹ zur Erfüllung nach Weisung wahr. In unterschiedlichem Umfang gewähren die Kreise dabei auch freiwillige Leistungen. Der Übergang zwischen Weisungsaufgaben und freiwilligen Leistungen ist fließend. Der LRH hat die Aufgabenerfüllung der Kreise vergleichend geprüft und ist auch der Frage nachgegangen, in welchem Umfang die Kreise freiwillige Leistungen erbringen. In die Prüfung sind auch die Ergebnisse der Querschnittsprüfung „Ausgleich und Ersatz bei Eingriffen in die Natur“ des LRH aus 2009 eingeflossen.

Der LRH hat mit jedem Kreis auf der Grundlage der Rechnungsergebnisse und Stellenpläne bereinigte Einnahme- oder Ausgabengruppen gebildet, um vergleichbare Kennzahlen für die Aufgaben „Naturschutz und Landschaftspflege“ zu erhalten. Ein besonderes Augenmerk wurde darauf gerichtet, alle Leistungen der Kreise in diesem Aufgabenfeld zu erfassen und zwar unabhängig davon, wo die Leistungen in den Haushaltsplänen der Kreise veranschlagt wurden. So wurde erfasst, in welchem Umfang Mitarbeiter unabhängig von ihrer tatsächlichen organisatorischen Einbindung Aufgaben der UNB wahrnehmen. Unberücksichtigt blieben u. a. Stellenanteile der Fachbereichsleitungen, allgemeine Sach- und Geschäftsausgaben und kalkulatorische Kosten. In die vergleichenden Untersuchungen des LRH wurden einbezogen die

- bereinigten Ergebnisse zu Personalbestand und Personalausgaben,
- Zuwendungen des Landes für Schutz- und Entwicklungsmaßnahmen,
- Ausgaben der Kreise für freiwillige Leistungen und
- Verwaltungsgebühren.

Hieraus wurden Kennzahlen für einen Vergleich gebildet. Allerdings könnte wegen der unterschiedlichen Intensität und Qualität der Aufgabenwahrnehmung sowie der unterschiedlichen Darstellung und Erfassung der Einnahmen und Ausgaben in den Haushalten argumentiert werden, dass Kommunen nie vollends vergleichbar seien. Dennoch bieten Kennzahlen aus interkommunalen Vergleichen erste wichtige Anhaltspunkte für die Notwendigkeit, bei signifikanten Abweichungen weitergehende Prüfungen der Ursachen vorzunehmen. Die Kennzahlen sollten in diesem Sinne verstanden werden.

³⁸ Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG), Artikel 1 des Gesetzes vom 29.07.2009, BGBl. I S. 2542.

³⁹ Gesetz zum Schutz der Natur (Landesnaturschutzgesetz - LNatSchG) vom 24.02.2010, GVOBl. Schl.-H. S. 301.

13.2 Weisungsaufgaben der unteren Naturschutzbehörden

Die UNB nehmen u. a. folgende Weisungsaufgaben wahr:

- Stellungnahmen zu Maßnahmen anderer Behörden (§ 3 Abs. 5 BNatSchG),
- Genehmigung von Eingriffen und Festsetzung des Ausgleichs und des Ersatzes (§§ 13, 14, 15 BNatSchG),
- Vorschläge für Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen und Umsetzen der Maßnahmen in Naturschutzgebieten und Natura-2000-Gebieten (§ 27 LNatSchG),
- Ausweisung von Landschaftsschutzgebieten (LSG) (§ 15 LNatSchG), Naturdenkmälern (§ 17 LNatSchG) und geschützten Landschaftsbestandteilen (§ 18 LNatSchG),
- Zulassen von Ausnahmen zum Artenschutz (§ 45 BNatSchG),
- Genehmigungen zu Tiergehegen (§ 43 BNatSchG, § 28 LNatSchG),
- Genehmigung von Bootsliegeplätzen außerhalb von Häfen (§ 36 LNatSchG),
- Überwachen der Einhaltung von naturschutzrechtlichen Vorschriften und Treffen von Maßnahmen, um deren Einhaltung sicherzustellen (§ 3 Abs. 2 BNatSchG, § 2 Abs. 5 LNatSchG).

13.3 Personalbestand und Personalausgaben

Der größte Teil der Ausgaben der Kreise für Naturschutz und Landschaftspflege entfällt auf die Personalausgaben. Im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2008 lagen die bereinigten Personalausgaben (vgl. III/Tz. 13.1) zwischen 437 T€ (Rendsburg-Eckernförde) und 656 T€ (Ostholstein). Die durchschnittliche Anzahl der bereinigten Planstellen bewegte sich zwischen 12,74 (Ostholstein) und 7,80 (Schleswig-Flensburg). Die Veränderung der Planstellenanteile war im untersuchten Zeitraum relativ gering und bewegte sich zwischen -1,9 Stellen im Kreis Ostholstein und +0,25 Stellen im Kreis Schleswig-Flensburg.

Personalbestand und -ausgaben					
Kreis bzw. Jahr	Anzahl der Planstellen	Planstellenveränderung 2005-2008	Personalausgaben der UNB €	Personalausgaben je Ew €	Personalausgaben € je km ² Kreisgebiet
OH					
2005	12,93		665.862		
2006	13,89		648.843		
2007	13,09		664.656		
2008	11,03		646.386		
Ø 2005-2008	12,74	-1,9	656.437	3,19	472
PLÖ					
2005	9,54		480.697		
2006	9,29		488.510		
2007	9,29		492.320		
2008	9,29		502.138		
Ø 2005-2008	9,35	-0,25	490.916	3,62	454
RD					
2005	8,05		430.826		
2006	8,05		437.637		
2007	8,05		432.641		
2008	7,92		446.800		
Ø 2005-2008	8,02	-0,13	436.976	1,60	200
SL					
2005	7,72		434.983		
2006	7,72		489.967		
2007	7,72		490.859		
2008	7,97		517.029		
Ø 2005-2008	7,80	0,25	483.210	2,43	233

Anmerkung: Die Angaben zu den Planstellen und den Personalausgaben sind nicht mit den Stellenplänen und Rechnungsergebnissen der Kreise identisch.

Ein ausschließlich auf Personalausgaben und Stellenanteile beschränkter Vergleich wird den unterschiedlichen Anforderungen in Bezug auf Naturschutz und Landschaftspflege in den Kreisen nicht gerecht. Faktoren sind auch Einwohnerzahl und Größe der Kreise, die in einen Vergleich einbezogen werden sollten.

Bei dem Vergleich der bereinigten Personalausgaben für Naturschutz und Landschaftspflege weist der Kreis Plön mit 3,62 € je Einwohner die höchsten und der Kreis Rendsburg-Eckernförde mit nur 1,60 € je Einwohner die geringsten Ausgaben aus.

Bei dem Vergleich der durchschnittlichen Personalausgaben je km² Kreisgebiet liegen die Kreise Ostholstein und Plön mit 472 € bzw. 454 € je km² nahe zusammen; ebenso die Kreise Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg mit 200 € bzw. 233 € je km².

Insgesamt betrachtet weisen die Kreise Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg in allen ermittelten Kennzahlen zum Personal geringere Werte als die Kreise Ostholstein und Plön aus. Der Kreis Ostholstein hat die höchsten Werte.

Rückschlüsse auf die Angemessenheit der Personalausstattung sind allein anhand der Personalkennziffern nicht möglich. Die Kreise besitzen zwar alle den gleichen gesetzlichen Auftrag, die Aufgaben sind jedoch verschieden, je nach Landschaft, Landwirtschaft und menschlichen Aktivitäten. Diese Unterschiede und deren Auswirkung auf den Arbeitsaufwand hat der LRH nicht geprüft. Dass die Kreise Plön und Ostholstein mit mehr Personal ihre Aufgaben intensiver erfüllen als der Kreis Rendsburg-Eckernförde mit weniger Personal, zeigte die Erledigung einzelner Aufgaben (vgl. III/Tz. 13.4).

13.4 **Ausgewählte Weisungsaufgaben der unteren Naturschutzbehörden**

13.4.1 **Der Kreis Rendsburg-Eckernförde sollte seine Defizite bei den Kontrollen beheben**

Der LRH hatte bei seiner Prüfung „Ausgleich und Ersatz bei Eingriffen in die Natur“ Mängel bei den Kontrollen durch die UNB festgestellt. So kontrollierten die UNB die Herstellung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie bei den aus Ersatzzahlungen geförderten Maßnahmen nicht ausreichend. Mit Funktionskontrollen kann festgestellt werden, ob mit den Maßnahmen das verfolgte Ziel, insbesondere die ökologische Wirksamkeit, auch tatsächlich erreicht wird. Solche Funktionskontrollen fehlten nahezu gänzlich. Zudem haben einige UNB festgestellte Mängel nicht konsequent verfolgt.

Defizite zeigten sich besonders beim Kreis Rendsburg-Eckernförde. Die Kontrollen wurden verringert und geringfügige Verstöße gegen das LNatschG nicht geahndet.

Der LRH hält es daher für notwendig, bei Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie bei den aus Ersatzzahlungen geförderten Maßnahmen konsequent Herstellungs- und Funktionskontrollen durchzuführen.

13.4.2 **Kreise müssen Unterhaltungs- und Verkehrssicherungspflicht bei Schutz- und Entwicklungsmaßnahmen in Naturschutzgebieten (NSG) und Natura 2000-Gebieten regeln**

Die Kreise erhalten vom Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (MLUR) Zuwendungen für Schutz- und Entwicklungsmaßnahmen in Naturschutzgebieten (NSG) sowie in Vogelschutz- und FFH-Gebieten (Natura 2000-Gebieten). Diese Maßnahmen dienen der Entwicklung und Wiederherstellung der Gebiete. Dazu zählen auch Maßnahmen der Besucherlenkung und Information.

Die Zuwendungen, die die 4 Kreise vom MLUR zwischen 2005 und 2008 erhalten haben, bewegen sich zwischen 13.404 € und 225.323 € im Jahr. Die Kreise Ostholstein und Schleswig-Flensburg erhielten im Vergleich zu

den anderen beiden Kreisen höhere Zuschüsse, sowohl in € als auch in € bezogen auf die Größe aller Naturschutzgebiete im Kreis. Auffällig ist, dass die Zuwendungen bei den Kreisen in den Jahren unterschiedlich hoch sind. Ein stetiger Betrag wird für wiederkehrende Arbeiten, wie Mahd und Zaunbesserungen, eingesetzt. Im Wesentlichen verursachen Investitionen, wie Zaunbau oder die Beseitigung von Hochwasserschäden, höhere Ausgaben. Dies erklärt die unterschiedlichen Beträge bei allen Kreisen in den Jahren von 2005 bis 2008. Anhand der Kennzahlen zu den Zuwendungen für Schutz- und Entwicklungsmaßnahmen lassen sich keine Ergebnisse zu der Qualität und der Quantität der Aufgabenwahrnehmung ableiten.

Landeszuwendungen für Naturschutzgebiete nach § 27 LNatSchG		
Kreis bzw. Jahr	Zuwendungen in € für Schutz- und Entwicklungsmaßnahmen § 27 LNatSchG	Schutz- und Entwicklungsmaßnahmen € je ha
OH		
2005	38.719	
2006	57.196	
2007	90.255	
2008	225.323	
Ø 2005-2008	102.873	37,03
PLÖ		
2005	19.689	
2006	35.105	
2007	40.439	
2008	27.719	
Ø 2005-2008	30.738	8,88
RD		
2005	13.405	
2006	21.277	
2007	28.798	
2008	45.223	
Ø 2005-2008	27.176	9,46
SL		
2005	27.121	
2006	60.984	
2007	60.329	
2008	101.890	
Ø 2005-2008	62.581	19,54

Die Kreise beauftragen Dritte mit dem Bau von Wegen, Wegeeinrichtungen und Besucherplattformen. Sie werden somit i. d. R. verantwortlich für diese Einrichtungen, soweit sie keine andere Regelung treffen. Gemäß der Richtlinie⁴⁰ des MLUR müssen die Kreise die Unterhaltungs- und Verkehrssicherungspflicht vor Beginn der Maßnahmen verbindlich regeln.

⁴⁰ Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Schutz- und Entwicklungsmaßnahmen in Naturschutz- und Natura-2000-Gebieten und Flächen des Moorschutzprogramms Schleswig-Holstein, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein vom 14.12.2009, V 5012 - 0603.60-4, nicht veröffentlicht.

Die Prüfung hat gezeigt, dass die Kreise keine Regelung trafen und sich auch im Unklaren waren, wer für die Anlagen verantwortlich war. Deshalb sollten die Kreise verbindliche Regelungen schaffen, damit eindeutig ist, ob der Kreis oder ein Dritter unterhaltungs- und verkehrssicherungspflichtig ist.

Für die Natura-2000-Gebiete müssen Managementpläne mit den erforderlichen Erhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen aufgestellt werden (Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie). Diese Maßnahmen werden bereits zum Teil und zukünftig vermehrt von den UNB umgesetzt. Die Kreise befürchten deshalb erhöhten Aufwand, den sie mit dem aus ihrer Sicht ohnehin schon knappen Personal bewältigen müssten.

13.4.3 Aufwand der unteren Naturschutzbehörden transparent machen

Die zuständigen Naturschutzbehörden sind nach § 3 Abs. 5 BNatSchG bereits bei der Vorbereitung aller öffentlichen Planungen und Maßnahmen, die die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege berühren können, von anderen Behörden zu unterrichten und anzuhören. Außerdem geben die UNB in ihrem Zuständigkeitsbereich Stellungnahmen zu Fachplanungen anderer Fachdienste und Behörden ab. Damit ist nach Einschätzung aller Kreise erheblicher Arbeitsaufwand verbunden.

Allerdings haben die Kreise die Anzahl der abgegebenen Stellungnahmen nicht oder nicht vollständig erfasst. Neben aufwendigen Stellungnahmen zu größeren Vorhaben gibt es z. B. eine Vielzahl kurzer handschriftlicher Stellungnahmen auf den vorgelegten Planungen, die urschriftlich an die federführende Behörde zurückgegeben wurden. Daher weichen die von den Kreisen Ostholstein, Plön und Schleswig-Flensburg genannten Mengen stark voneinander ab, sodass kein aussagefähiger Vergleich möglich ist. Zum Beispiel haben im Jahr 2007 der Kreis Ostholstein 198 und der Kreis Schleswig-Flensburg 922 Stellungnahmen erfasst. Vom Kreis Rendsburg-Eckernförde liegen keine Zahlen vor.

Die Kreise sollten die Anzahl der Stellungnahmen nach § 3 Abs. 5 BNatSchG und ebenso die übrigen wichtigen Verwaltungsvorgänge dokumentieren, wie dies bei den Bescheiden bereits Praxis ist. Dies ist u. a. Voraussetzung für die Beurteilung einer angemessenen Personalausstattung für diese Bereiche. Außerdem kann damit ein Leistungsnachweis der UNB erbracht werden.

13.4.4 Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg sollten mehr Informationstechnik nutzen

Die Informationstechnik (IT) beeinflusst auch die Qualität der Aufgabenwahrnehmung der Kreise. Für die Naturschutzaufgaben ist dies das Modul

„Eingriff/Ausgleich“ des Umweltinformationssystems K3, das bei der Bearbeitung von Vorgängen zu Eingriffen in Natur und Landschaft eingesetzt wird. Die Informationen aus K3 können über eine Schnittstelle in einem Geoinformationssystem (GIS) abgebildet werden.

Die Kreise Plön und Ostholstein nutzen K3 und ein GIS. Sie haben einen Überblick über Ausgleichsflächen, Ersatzmaßnahmen, eigene und gemeindliche Ökokonten. Der Kreis Rendsburg-Eckernförde benutzt K3 nur als Dokumentenablage ohne Bezug zum Kataster und zu einer örtlichen Lage. Er erfasst Ausgleichsflächen nicht systematisch und kann den Bestand nur aus Einzelakten ermitteln. Der Kreis Schleswig-Flensburg dokumentiert stattdessen in einer Excel-Liste Eingriffsflächen, wobei er die Flächen, die mit Ersatzgeldern finanziert worden sind, nicht erfasst.

Mit dem Einsatz der IT können die Eingriffsvorgänge systematisch dokumentiert werden; die Flächen und Maßnahmen mit naturschutzrechtlichen Bindungen werden erfasst und Doppelbelegungen so vermieden.

Der LRH empfiehlt den Kreisen Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg, das K3-Modul „Eingriff/Ausgleich“ zu nutzen und an ein vorhandenes GIS anzuschließen. Dazu sollten sie, wie auch die beiden anderen Kreise, an das MLUR herantreten. Ziel sollte eine Gesamtstrategie gemeinsam mit dem Land sein, um zu einem einheitlichen Verfahren und wirtschaftlichen IT-Einsatz zu gelangen.

13.4.5 In Plön und Ostholstein werden die Vorgänge tiefer gehend bearbeitet

Die Kreise Plön und Ostholstein mit dem größeren Personalbestand bearbeiten die Aufgaben tiefer gehend als der Kreis Rendsburg-Eckernförde. Dies betrifft z. B.

- Kontrollen von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie bei den aus Ersatzzahlungen geförderten Maßnahmen,
- Überwachung der Tiergehege,
- Verwaltung und fachliche Beurteilung zur Verwendung der Ersatzzahlungen und
- konsequente Ahndung von Verstößen.

Dennoch nimmt keiner der geprüften Kreise nach eigenen Angaben seine gesetzlichen Aufgaben vollständig wahr. So sprachen die meisten Kreise von einer suboptimalen Aufgabenwahrnehmung. Zum Beispiel fehlen die vorbeugenden Kontrollen (§ 3 Abs. 2 BNatSchG, § 2 Abs. 5, LNatSchG) und die Aufgaben nach dem Washingtoner Artenschutzübereinkommen.

13.5 **Kreise sollten freiwillige Leistungen überprüfen**

Die Kreise erbringen freiwillige Leistungen.

Freiwillige Leistungen für Umweltschutz				
Kreis bzw. Jahr	Freiwillige Leistungen des Kreises €	Veränderung 2005 - 2008 %	Freiwillige Leistungen € je Ew	Freiwillige Leistungen € je ha
OH				
2005	52.682			
2006	61.183			
2007	69.032			
2008	92.339		(0,45)	(0,66)
Ø 2005-2008	68.809	75	0,33	0,49
PLÖ				
2005	169.323			
2006	83.007			
2007	67.867			
2008	49.581		(0,37)	(0,46)
Ø 2005-2008	92.445	-71	0,68	0,85
RD				
2005	41.700			
2006	25.029			
2007	50.236			
2008	38.596			
Ø 2005-2008	38.890	-7	0,14	0,18
SL				
2005	5.718			
2006	9.719			
2007	8.985			
2008	8.444			
Ø 2005-2008	8.217	48	0,04	0,04

Im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2008 gab der Kreis Plön mit 92 T€ am meisten für freiwillige Leistungen aus. Allerdings sind diese Leistungen bei einer Betrachtung der Eckjahre 2005 und 2008 um 71 % von 169 T€ auf 50 T€ reduziert worden. 2005 wurde die Umweltberatung noch mit 102 T€ gefördert; 2008 waren es nur noch 20 T€. Andere Förderungen von 41 T€ hat der Kreis vollständig eingestellt.

Der Kreis Ostholstein hat die freiwilligen Leistungen im selben Zeitraum schrittweise von 53 T€ auf 92 T€ und damit um 75 % erhöht. Damit bringt der Kreis im Eckjahr 2008 im Vergleich der 4 Kreise am meisten für freiwillige Leistungen auf.

Mit deutlichem Abstand gibt der Kreis Schleswig-Flensburg für freiwillige Leistungen mit durchschnittlich 8 T€ am wenigsten aus.

Der Kreis Rendsburg-Eckernförde hat im Vergleichszeitraum 2005 bis 2008 durchschnittlich 39 T€ jährlich für freiwillige Leistungen ausgegeben. Diese Ausgaben werden wegen der vom Kreis beschlossenen künftigen Förderung der Träger von Naturparks mit jährlich bis zu 75 T€ auf insge-

samt bis zu 114 T€ steigen. Damit würde der Kreis in der Vergleichsgruppe die höchsten freiwilligen Leistungen erbringen.

Der Vergleich der Ausgaben für freiwillige Leistungen in Bezug auf die Einwohnerwerte (€ je Ew) sowie die Größe des Kreises (€ je ha) rundet das Bild ab. Danach liegen im Vergleichszeitraum 2005 bis 2008 die durchschnittlichen Ausgaben des Kreises Plön mit 0,68 €/Ew und 0,85 €/ha deutlich über den anderen Kreisen. Die erhebliche Reduzierung der freiwilligen Leistungen im Kreis Plön sowie die kontinuierliche Erhöhung im Kreis Ostholstein ergibt im Vergleich des Eckjahres 2008 eine Verschiebung der Positionen. Danach liegt der Kreis Ostholstein mit 0,45 €/Ew und 0,66 €/ha vor dem Kreis Plön mit 0,37 €/Ew und 0,46 €/ha. Eine Verschiebung wird auch die künftige Förderpraxis im Kreis Rendsburg-Eckernförde ergeben. Aus der zusätzlichen Förderung von jährlich bis zu 75 T€ werden sich Werte bis zu 0,42 €/Ew und 0,52 €/ha (bisher 0,14 €/Ew und 0,18 €/ha) ergeben.

Die Kreise hatten 2008 für folgende Zwecke freiwillige Ausgaben:

Kreis Ostholstein (2008: 92 T€):

- Mitgliedsbeitrag Verein Naturpark Holsteinische Schweiz 53 T€
- Unterhaltung und Sanierung von Naturdenkmäler 5 T€
- Naturschutzmaßnahmen auf kreiseigenen Grundstücken 20 T€
- Sonstige Ausgaben (LSG-Beschilderung, Wasserstandsmessungen, Sperrungen u. a.) 14 T€

Kreis Plön (2008: 50 T€):

- Mitgliedsbeitrag Verein Naturpark Holsteinische Schweiz 30 T€
- Zuschuss Umweltberatung 20 T€

Kreis Rendsburg-Eckernförde (2008: 39 T€, künftig bis zu 114 T€):

- Mitgliedsbeitrag Verband der Naturparke 3 T€
- Zuschüsse für Naturschutz und Landschaftspflege 13 T€
- Förderung von Renaturierungsmaßnahmen an Fließgewässern 23 T€

Bis 2008 hat der Kreis ausdrücklich nicht die Naturparke, sondern lediglich den Tourismus in der Region mit 25 T€ jährlich gefördert, die von der Eckernförder Bucht/Schlei bis zum Nord-Ostsee-Kanal reicht. Der Kreis hat 2009 seine bisherige Trägerschaft für die 3 Naturparke Aukrug, Hüttenberger Berge und Westensee sowie den neuen Naturpark Schlei auf örtliche Träger übertragen. In den Richtlinien des Kreises ist vorgesehen, die Träger der Naturparke jährlich mit bis 75 T€ zu fördern.

Kreis Schleswig-Flensburg (2008: 8 T€):

- Mitgliedsbeiträge (NSV Obere Treene, Förderverein Mittlere Treene u. a.) 2 T€
- Zuschüsse für Naturschutz, Naturdenkmäler und Landschaftspflege 6 T€.

Die Kreise Ostholstein, Plön und künftig auch Rendsburg-Eckernförde wenden den größten Teil ihrer freiwilligen Ausgaben zur Förderung der Naturparke auf. Die Förderungen durch die Kreise sind insbesondere dazu bestimmt, die Träger der Naturparke durch eine anteilige Mitfinanzierung in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben zum Erhalt und zur weiteren Ausgestaltung der Naturparke zu erfüllen. Diese freiwilligen Ausgaben der Kreise können prinzipiell zur Disposition gestellt werden. Unter Berücksichtigung der regionalen und überregionalen Bedeutung der Naturparke spricht sich der LRH nicht für einen generellen Verzicht auf diese Ausgaben aus. Gleichwohl ergibt sich für die Kreise - außer beim Kreis Schleswig-Flensburg - ein zu berücksichtigendes Einsparpotenzial.

Ohne die Förderung der Naturparke ergibt sich folgendes Bild:

- Der Kreis Ostholstein und der Kreis Rendsburg-Eckernförde geben beide 39 T€ für freiwillige Leistungen aus.
- Der Kreis Plön fördert die Umweltberatung mit 20 T€.
- Der Kreis Schleswig-Flensburg gewährt Zuschüsse für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege von 6 T€.

Diese freiwilligen Leistungen bieten insbesondere in den Kreisen Ostholstein, Plön und Rendsburg-Eckernförde ein, wenn auch geringes Einsparpotenzial.

Der Kreis Ostholstein hat seine freiwilligen Ausgaben schrittweise erhöht. Im Vergleich der in die Prüfung einbezogenen Kreise hat er die höchsten Ausgaben. Der LRH hält es für geboten, diese Ausgaben wieder deutlich zu reduzieren bzw. ganz streichen.

Zwar hat der Kreis Plön die jährliche Förderung der Umweltberatung schon um 82 T€ reduziert. Dennoch sollte der Kreis die Förderung prüfen.

Der Kreis Rendsburg-Eckernförde hat mit der Förderung der Naturparke einen neuen Schwerpunkt seiner freiwilligen Leistungen gesetzt. Er sollte nicht nur diese Förderung sondern auch die übrigen Zuschüsse für Naturschutz und Landschaftspflege sowie die Förderung von Renaturierungsmaßnahmen an und in Fließgewässern kritisch hinterfragen, ggf. kürzen oder einstellen. Gleiches gilt für die weiteren im Haushaltskonsolidierungskonzept aufgeführten freiwilligen Leistungen.

13.6 Die Kreise müssen Gebührenrahmen ausschöpfen

Die Kreise erheben Verwaltungsgebühren auf der Grundlage der Bekanntmachung des allgemeinen Gebührentarifs - Tarifstelle 14.1 f. - der Landesverordnung über Verwaltungsgebühren und des Verwaltungskostengesetzes (VwKostG) für das Land Schleswig-Holstein in der jeweils geltenden Fassung.

Die UNB wenden den geltenden Gebührenrahmen sehr unterschiedlich und mit voneinander abweichenden Regelungen an. Nicht alle berücksichtigen dabei gemäß § 9 Abs. 1 VwKostG den Verwaltungsaufwand sowie die Bedeutung bzw. den wirtschaftlichen Wert.

Anders als die Kreise Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg haben die Kreise Ostholstein und Plön keine eigenen Verwaltungsvorschriften zur einheitlichen Erhebung von Verwaltungsgebühren erlassen. Während der Kreis Plön Gebühren nach dem tatsächlichen Zeitaufwand erhebt und möglichst kostendeckende Gebühren anstrebt, setzt der Kreis Ostholstein im Sinne einer falsch verstandenen Bürgerfreundlichkeit geringere Gebühren an. Für die Beseitigung geschützter Bäume z. B. erhebt der Kreis Ostholstein nur 20 €, die Kreise Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg dagegen im Regelfall 100 €. Der Kreis Plön ermittelt im jeweiligen Einzelfall den Zeitaufwand.

Verwaltungsgebühren			
Kreis bzw. Jahr	Verwaltungsgebühren €	Anzahl der gebührenpfl. Bescheide	Ø-Gebühr je Bescheid €
OH			
2005	23.804,34	284	83,82
2006	13.885,85	256	54,24
2007	20.714,08	345	60,04
2008	19.850,79	k.A.	k.A.
Ø 2005-2007*			66,03
PLÖ			
2005	25.434,10	207	122,87
2006	28.284,45	212	133,42
2007	20.591,55	201	102,45
2008	23.000,15	193	119,17
Ø 2005-2008			119,48
RD			
2005	33.838,20	269	125,79
2006	33.906,55	286	118,55
2007	38.354,48	283	135,53
2008	73.370,87	357	205,52
Ø 2005-2008			146,35
SL			
2005	43.228,60	261	165,63
2006	71.906,35	253	284,21
2007	60.323,95	303	199,09
2008	59.490,15	310	191,90
Ø 2005-2008			210,21
Ø 2005-2008 der 4 Kreise*			135,52

*OH nur Ø 2005-2007

Der Kreis Ostholstein erhebt mit durchschnittlich 66,03 € deutlich geringere Gebühren je Bescheid als die anderen Kreise. Der Kreis Schleswig-Flensburg erhebt mit durchschnittlich 210,21 € je Bescheid die höchsten Gebühren. Die Durchschnittsgebühren der anderen Kreise liegen dazwischen. Der Vergleich verdeutlicht den erheblichen Spielraum, den die Kreise bei der Ausschöpfung des durch Gesetz und Verordnung eingeräumten Gebührenrahmens haben.

Die Kreise sollten berücksichtigen, dass Gebühren die Geldleistung für eine Gegenleistung der Verwaltung sind. Die Prüfung des beabsichtigten Eingriffs in die Natur und die Entscheidung über den dafür zu schaffenden Ausgleich bzw. Ersatz sind Dienstleistungen der Kreise. Diese Dienstleistungen werden aufgrund des Vorhabens eines Dritten erforderlich. Es sollte möglichst vermieden werden, die dafür entstehenden Kosten aus allgemeinen Haushaltsmitteln der Kreise zu finanzieren.

Der LRH hält es für geboten, dass die UNB nach einer ersten (ggf. fernmündlichen) Beratung über einen beabsichtigten Eingriff in ein formelles

Verwaltungsverfahren übergehen. Bei der kurzzuhaltenden Beratung ist insbesondere abzuklären, ob der beabsichtigte Eingriff genehmigungspflichtig ist. In diesem Fall sollten die UNB einen schriftlichen Antrag anfordern, über den im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens nach LVwG schriftlich entschieden wird. Die dafür entstehenden Kosten sind als Gebühren und Auslagen geltend zu machen. In jedem Fall sind auch die nicht unerheblichen Personal- und Fahrtkosten zu berücksichtigen. Dabei sind die Kosten sowohl für die Prüfung vor Beginn der Maßnahme als auch für die Herstellungs- und Funktionskontrollen nach deren Abschluss anzusetzen. Für alle Verwaltungsleistungen sind Gebühren und Auslagen zu erheben. Sowohl Genehmigungen als auch Ablehnungen sind gebührenpflichtig.

Die UNB sollten ihren Aufwand möglichst durch Verwaltungsgebühren decken und dabei die Bedeutung für den Antragsteller sowie den wirtschaftlichen Wert berücksichtigen. Zum Teil erheblicher Handlungsbedarf besteht bei den Kreisen Ostholstein und Plön. Diese beiden Kreise sollten auch eigene Verwaltungsvorschriften zum Gebührenrahmen der Landesverordnung über Verwaltungsgebühren erlassen. Im Übrigen wird damit auch eine einheitliche Gebührenerhebung gewährleistet.

14. **Interkommunale Zusammenarbeit**

Der demografische Wandel, die zunehmende Komplexität öffentlicher Aufgaben sowie steigender Konsolidierungsdruck auf die Kreishaushalte bewirken, dass die Kreise verstärkt mit anderen kommunalen Gebietskörperschaften zusammenarbeiten. Bezweckt wird, die Aufgaben gemeinsam besser zu erfüllen. Anlässlich der Überlegungen zu einer möglichen Kreisgebietsreform haben die Kreise erklärt, über verstärkte Kooperationen ähnlich hohe Effizienzrenditen wie bei Fusionen zu erzielen.

14.1 **Was wurde näher untersucht?**

Die übliche Definition der Interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) ist die Zusammenarbeit von kommunalen Gebietskörperschaften zur Realisierung gemeinsamer Aufgaben und Ziele.

Diese Zusammenarbeit ist vielfältigster Art. Sie reicht von rein informellen Kooperationen über die formalisierte Zusammenarbeit mittels öffentlich-rechtlichen Vertrags bis zu institutionalisierten Formen (z. B. Zweckverband, gemeinsame Gesellschaft). In zeitlicher Hinsicht reicht sie von vorübergehender (z. B. projektbezogene Kooperationen, gemeinsame Ausschreibungen) bis zu unbefristeter Zusammenarbeit.

Geprüft wurden nur die formalisierten und auf längere Dauer angelegten IKZ mit nachhaltigem Nutzen. Zudem sind nur die Formen untersucht worden, in denen eine Zusammenarbeit im Sinne einer gemeinschaftlichen Aufgabenerfüllung vorliegt, also die kommunalen Partner direkt (leistend) oder indirekt (ordnend) beteiligt sind. Die Delegation von Kreisaufgaben auf den kreisangehörigen Bereich, bei der der Kreis nur noch die Fachaufsicht wahrnimmt, ist folglich nicht näher geprüft worden.

Ebenfalls nicht untersucht wurden die Fälle, in denen die IKZ als Mittel zum Zweck gewählt wurde, um landesrechtliche oder EU-rechtliche Vorgaben umzusetzen. Die landesweite Neuordnung der Rettungsbereiche aufgrund des Gutachtens der FORPLAN Dr. Schmiedel GmbH und die dem Regionsgedanken der EU folgende Zusammenarbeit bei EU-Projekten zur Sicherstellung der Förderung wurden daher nicht näher betrachtet. Auch die landesweite Verkehrsservicegesellschaft mbH wurde nicht als IKZ gewertet. Sie ist eine Einrichtung, die für das Land die Planung, Organisation und Abwicklung wahrnimmt, um eine ausreichende Bedienung im öffentlichen Schienenpersonennahverkehr in Schleswig-Holstein sicherzustellen. Die Kreise und kreisfreien Städte sind zwar Gesellschafter, jedoch nur zum Zweck der Abstimmung mit dem übrigen ÖPNV.

Im Folgenden handelt es sich daher um keine abschließende Darstellung. Der Gesamtumfang der geprüften IKZ der 4 Kreise ist der **Anlage 14.1** zu entnehmen.

14.2 **Die Sachziele stehen im Vordergrund**

Die Kooperationsziele bilden die Grundlage einer jeden Kooperation und sind zentrales Erfolgskriterium. Kommunalverwaltungen sind wie alle öffentlichen Verwaltungen auf das Gemeinwohl ausgerichtet. Daher steht die Aufgabe, das Sachziel, im Vordergrund. Neben den sich aus der Aufgabenstellung selbst ergebenden Zielen sind daher zumeist Qualitätsziele (z. B. mehr Bürgernähe, Leistungsverbesserung) sowie eine Erhöhung der Wirtschaftlichkeit (z. B. Steigerung der Effizienz, Kostenneutralität oder -senkung, Einnahmeverbesserung) vereinbart. Keine der Zusammenarbeiten hat das alleinige Ziel, Kosten zu reduzieren.

14.3 **Die Wahl der Rechtsform als Maß für die Bereitschaft zum „Loslassen“**

Jede formalisierte IKZ schränkt die direkten Steuerungsmöglichkeiten der Beteiligten im Vergleich zur Eigenerbringung ein. Umschrieben wird dies mit dem Begriff „Autonomieverzicht“. Das Maß der Einschränkung hängt in großem Umfang von der Wahl der Rechtsform ab.

Am stärksten ist der „Autonomieverzicht“ bei der Aufgabenübertragung (Delegation) nach § 18 des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit (GkZ). Sämtliche mit der Aufgabe verbundenen Rechte und Pflichten gehen dadurch auf die übernehmende Körperschaft über. Nach § 18 Abs. 2 GkZ kann in der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung den Beteiligten ein Mitwirkungsrecht bei der Erfüllung der Aufgaben eingeräumt werden. Dies ist jedoch nur eine indirekte Einflussnahme. So ist es nicht zulässig, als Mitwirkung die Bildung eines gemeinsamen Gremiums vorzusehen, dem Entscheidungsbefugnisse innerhalb der übertragenen Aufgabe eingeräumt werden. Gremien, die lediglich beratende Funktion haben, sind hingegen zulässig.

Geringer ist der „Autonomieverzicht“, wenn lediglich die Aufgabenwahrnehmung übertragen wird (Mandatierung). Nach § 19 a GkZ können Gemeinden, Ämter, Kreise, Zweckverbände und auf Gesetz beruhende sonstige Verbände untereinander oder mit anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts etc. durch öffentlich-rechtlichen Vertrag vereinbaren, dass ein Beteiligter zur Erfüllung seiner Aufgaben die Verwaltung eines anderen Beteiligten in Anspruch nimmt (Verwaltungsgemeinschaft) oder den übrigen Beteiligten die Mitbenutzung einer von ihm betriebenen Einrichtung gestattet. Der Beteiligte, der die Verwaltung eines anderen Beteiligten in

Anspruch nimmt, bleibt in diesem Fall Träger der Aufgaben mit allen Rechten und Pflichten; er hat deshalb auch ein umfassendes Weisungsrecht.

Bei der institutionellen Zusammenarbeit wird zum Zweck der Leistungserbringung eine gemeinsame Institution - Zweckverband (§ 2GkZ), Anstalt des öffentlichen Rechts (§ 19 b GkZ) oder eine privatrechtliche Gesellschaft - gegründet. Sie führt zu einer zusätzlichen Entscheidungsebene mit eigenen Organen, die eine intensive Mitwirkung der Beteiligten bei der Aufgabenerbringung ermöglicht.

14.4 **Entscheidungskriterium in der Praxis: Strategische Relevanz oder Einfachheit der Umsetzung?**

Am häufigsten (vgl. **Anlage 14.1**) wurden 2 Rechtsformen in zahlenmäßig etwa gleichem Umfang gewählt. Die Aufgabe wurde entweder auf einen Vertragsbeteiligten übertragen (§ 18 GkZ) oder die Verwaltung eines anderen Beteiligten zur Erfüllung der Aufgaben in Anspruch genommen (§ 19 a GkZ). In diesen Fällen erfolgte die Umsetzung einfach durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung. In wenigen Fällen wurde in aufwendigerer Form eine Institution (Zweckverband, Kommunalunternehmen in der Form der Anstalt des öffentlichen Rechts sowie GmbH) gegründet.

Den Ausschlag für die Wahl der Rechtsform gaben nach Angaben der geprüften Kreise im Wesentlichen 2 Gründe: die strategische Relevanz der Aufgaben und/oder die einfachste Art der Umsetzung. Die strategische Relevanz wird von den Kreisen bei einigen Aufgaben jedoch durchaus unterschiedlich eingeschätzt, was nachfolgende Aufstellung beweist. Dadurch entsteht der Eindruck, dass die Einfachheit der Umsetzung in manchen Fällen den eigentlichen Ausschlag für die Wahl der Rechtsform gegeben haben könnte.

14.4.1 **Delegation nach § 18 Gesetz über kommunale Zusammenarbeit**

Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung nach § 18 GkZ eignet sich insbesondere für gut abgrenzbare Einzelaufgaben mit einem gewissen Maß an Standardisierung und einer höchstens mittleren strategischen Bedeutung für den Kreis.

In folgenden Fällen haben die Kreise die Aufgabe delegiert oder übernommen (vgl. **Anlage 14.1**). Auf Einwirkungsrechte nach § 18 Abs. 2 GkZ wurde aus Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten weitestgehend verzichtet:

- Abfallentsorgung (Plön und Rendsburg-Eckernförde),
- Bekämpfung der Schwarzarbeit (Ostholstein und Plön),
- Beschulung körperbehinderter Kinder (Ostholstein),
- Integrierte Regionalleitstelle (Plön und Rendsburg-Eckernförde),
- Kriegsopferversorge (Schleswig-Flensburg),
- Lastenausgleich (alle 4 Kreise),

- Stiftungsaufsicht (Ostholstein und Plön),
- Überwachung des ruhenden Verkehrs (Plön und Rendsburg-Eckernförde),
- Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Forderungen (Schleswig-Flensburg),
- Zulassung (Plön).

14.4.2 **Mandatierung nach § 19 a Gesetz über kommunale Zusammenarbeit**

Diese Rechtsform eignet sich für umfangreichere Aufgabengebiete, die eine höhere strategische Bedeutung für den Abgebenden haben. Es sollten Einwirkungsrechte in größerem Umfang gewährleistet sein.

In folgenden Fällen wurde die Wahrnehmung der Aufgabe übertragen bzw. übernommen:

- Abfallentsorgung (Ostholstein, Schleswig-Flensburg),
- Gemeinsamer Datenschutzbeauftragter (Schleswig-Flensburg),
- Gemeinsame Koordinierungsstelle zur Wahrnehmung der Aufgaben nach § 8 SGB XII (alle Kreise),
- Gemeinsames Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamt (RuGPA) oder sonstige Zusammenarbeit zwischen Rechnungsprüfungsamt und RuGPA (Ostholstein, Plön und Schleswig-Flensburg),
- Gesundheitsaufseher (Schleswig-Flensburg),
- Kreisbesoldungsstellen (Plön, Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg),
- Kreisnetz (Plön und Rendsburg-Eckernförde),
- Lebensmittelüberwachung und -hygiene (Schleswig-Flensburg),
- Unterbringung von Asylbewerbern (Ostholstein und Plön),
- Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Forderungen (Ostholstein und Rendsburg-Eckernförde),
- Zulassung (Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg).

14.4.3 **Institutionelle Zusammenarbeit**

Diese Zusammenarbeit ist mit dem sich aus der Schaffung neuer rechtsfähiger Einheiten ergebenden Errichtungsaufwand verbunden und führt als zusätzliche Entscheidungsebene mit eigenen Organen zu einem erweiterten Kontroll- und Koordinationsaufwand.

Beim Zweckverband nach § 2 GkZ geht die rechtliche Verantwortung für die Aufgabe einschließlich des Satzungs- und Ordnungsrechts auf den Zweckverband als neuen Aufgabenträger über. Er ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit, § 4 GkZ. Diese Rechtsform wird in der Regel bei bedeutsamen Aufgaben gewählt, die einen kontinuierlichen Entscheidungsprozess mit Auswirkungen in sachlicher und möglicherweise auch finanzieller Hinsicht erfordern, da sie allen Beteiligten eine intensive Mitwirkung in den Verbandsorganen sichert. Die Kreise haben ihn bei folgenden Aufgabenbereichen gewählt:

- Gemeindestraßenunterhaltung (Plön),
- Gemeinsamer Schulverband (Schleswig-Flensburg),
- Kooperative Regionalleitstelle Nord (Schleswig-Flensburg).

Das gemeinsame kommunale Unternehmen in der Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts (§ 19 b GkZ) eignet sich vor allem für Aufgaben, die ein schnelles und flexibles Handeln erfordern. Das ist in erster Linie bei kundenorientierten Dienstleistungen und in operativen Aufgabenbereichen zu bejahen. Der Kreis Schleswig-Flensburg hat sich für diese Rechtsform bei der Zusammenlegung der IT-Bereiche mit dem Kreis Nordfriesland entschieden.

Für die Zusammenarbeit auf privatrechtlicher Grundlage kommt insbesondere die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) in Betracht. Die GmbH-Lösung haben die Kreise bei folgenden Aufgaben gewählt:

- Betrieb und Erhaltung einer Jugend- und Erwachsenen Einrichtung (Rendsburg-Eckernförde),
- Betrieb eines Theaters und Orchesters (Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg),
- Rettungsdienst (Rendsburg-Eckernförde),
- Wirtschaftsförderung (Plön, Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg).

14.5 **Weitgehend vergaberechtsfreie Interkommunale Zusammenarbeit?**

Ob die unterschiedlichen Formen der IKZ nach EU-Recht öffentlich ausgeschrieben werden müssen, war lange umstritten. Die EU-Kommission vertrat die Auffassung, dass die Übertragung kommunaler Aufgaben auf andere kommunale Partner ausgeschrieben werden müsse. Dies bezieht sich allerdings nur auf die Zusammenarbeit bei „marktgängigen Leistungen“ (z. B. Abwasser, Abfall, ÖPNV, Bauhofleistungen und IT). Rein hoheitliche Aufgaben sowie solche, die nicht am Markt erbracht werden können, sind nicht ausschreibungspflichtig. In diesen Fällen tritt die kooperierende Körperschaft nicht wie ein Privater am Markt als Unternehmer auf und erbringt keine Leistungen in Konkurrenz zu privaten Mitbewerbern.

Die Ausschreibungspflicht bezieht sich zudem nur auf Aufträge oberhalb der EU-Schwellenwerte. Der entscheidende Schwellenwert für Dienstleistungs- und Lieferaufträge liegt aktuell bei 193.000 €. Unterhalb der Schwellenwerte gilt das schleswig-holsteinische Mittelstandsförderungs- und Vergabegesetz. Öffentliche Aufträge im Sinne dieses Gesetzes sind nur Verträge, die von öffentlichen Auftraggebern mit Auftragnehmern des privaten Rechts geschlossen werden. Danach handelt es sich bei der kooperativen Aufgabenerledigung zwischen kommunalen Gebietskörperschaften als Vertragspartnern nicht um öffentliche Aufträge im Sinne dieses Gesetzes.

In der Vergangenheit hatte der EuGH die Ausschreibungspflicht nur verneint, wenn sich die Kommunen zu einer gemeinsamen Einrichtung (z. B. Zweckverband, gemeinsame Gesellschaft) zusammengeschlossen hatten und es sich um ein sogenanntes Inhouse-Geschäft handelte. Dies setzte voraus, dass der beauftragte Dritte von dem Auftraggeber „wie eine Dienststelle“ beherrscht wurde und „im Wesentlichen ausschließlich“ für den oder die Auftraggeber tätig war.

Der EG-Vertrag belässt den Mitgliedstaaten jedoch die Hoheit über ihre interne staatliche Organisation. Daher entwickelte sich in der Literatur und Teilen der deutschen Rechtsprechung die Auffassung, dass auf interne Akte der Verwaltungsorganisation - z. B. die gesetzlich zugelassene Verlagerung öffentlich-rechtlicher Kompetenzen von einem Aufgabenträger auf einen anderen - das Vergaberecht nicht anwendbar sei. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 Abs. 2 GG umfasse die Organisationshoheit und Kooperationsautonomie.

Diese Argumentation ist nunmehr inhaltlich vom EuGH⁴¹ bestätigt worden. Erstmals wurde die Ausschreibungspflicht auch für die Fälle verneint, in denen die Zusammenarbeit auf gleichberechtigter Ebene rein vertraglich - ohne die Bildung einer gemeinsamen Einrichtung - geregelt wurde. Der EuGH stellt bewusst nicht mehr nur auf das für „Inhouse-Vergaben“ passende Kontrollkriterium ab. Nach dieser Entscheidung können Kommunen künftig vergaberechtsfrei zusammenarbeiten, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- Es findet eine Zusammenarbeit ausschließlich von Kommunen bei der Wahrnehmung einer ihnen allen obliegenden öffentlichen Aufgabe statt. Es gibt keine Beteiligung Privater an der Kooperation und damit auch keine Ungleichbehandlung Privater.
- Die gemeinsame Aufgabenerfüllung ist dadurch geprägt, dass gegenseitige Verpflichtungen der vertragsschließenden Gebietskörperschaften bestehen. Diese gehen über eine reine Leistungsbeziehung zwischen einem Auftraggeber und einem Unternehmen (Leistung gegen Entgelt) hinaus. Indiz für die gemeinsame Aufgabenerfüllung ist die Dauerhaftigkeit des Vertrags im Gegensatz zu punktuellen Beschaffungen von Leistungen.
- Die vereinbarten Entgelte erschöpfen sich in der Erstattung von Kosten und durch die Zusammenarbeit wird die Vergabe von Aufträgen an Dritte nicht präjudiziert oder vereinbart.

Die grundlegende Entscheidung der großen Kammer des EuGH führt zu größeren Gestaltungsspielräumen bei künftigen Kooperationen. Die inhaltliche Ausgestaltung der Zusammenarbeit ist vom EuGH allerdings erst in Grundzügen beschrieben worden. Es bleibt abzuwarten, wie der EuGH seine Rechtsprechung konkretisiert. Dies gilt insbesondere für die Fragen

⁴¹ EuGH Urteil vom 09.06.2009, C-480/06, Der Gemeindehaushalt, Heft 10, S. 230 ff.

der Gegenseitigkeit der Beiträge aller Beteiligten und den möglichen Kostenersatz-Regelungen.

14.6 Der wirtschaftliche Vorteil der Interkommunalen Zusammenarbeit - Vermutung versus Nachweis

In der Regel wurde im Vorwege der mögliche wirtschaftliche Vorteil der IKZ nicht berechnet. Soweit dies geschehen ist, handelt es sich um Teilbetrachtungen der Ausgaben oder um fiktive Berechnungen, die sich im Nachhinein als nicht belastbar herausstellten. In einigen Fällen gab es Schätzungen, die wegen der Methodik und Validität keine ausreichende Grundlage für eine Berechnung darstellen. Ebenso haben die geprüften Kreise in den vergangenen Jahren keine Evaluationen der IKZ durchgeführt, um im Nachhinein mögliche Einsparungen zu belegen. Die interkommunale Zusammenarbeit bedarf als Organisationsentscheidung einer vorherigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Dem LRH ist bewusst, dass die Berechnung des wirtschaftlichen Vorteils nicht so einfach ist. Nach der gängigen Definition ist Wirtschaftlichkeit gegeben, wenn ein bestimmtes Ziel mit möglichst geringem Aufwand oder mit gegebenem Aufwand ein möglichst hoher Ertrag erzielt wird. Die Wirtschaftlichkeit bemisst sich daher an der konkreten Zielsetzung, die mit der IKZ verfolgt wird. Wie bereits unter III/Tz. 14.2 dargestellt, wird mit der IKZ in den meisten Fällen zugleich eine qualitative Verbesserung angestrebt. Daher ist ein einfacher Vorher-nachher-Vergleich nicht sachgerecht. Die Kosteneinsparung könnte sich nur auf ein fiktives Modell der Eigenerbringung beziehen, das die gleichen Qualitätsstandards (z. B. mehr Bürgernähe, bessere Personalkapazitäten, verbesserte Informationstechnik (IT) etc.) erfüllt wie die IKZ. Derartige fiktive Berechnungen unterbleiben. Im Nachhinein ist zudem meist nicht mehr mit hinreichender Sicherheit festzustellen, was die vorherige Eigenerbringung „gekostet“ hat. Des Weiteren sind die geprüften Formen der IKZ Auslagerungen von Geschäftsprozessen zu anderen kommunalen Gebietskörperschaften. Nicht alle Kosten fallen bei solch einer Auslagerung ersatzlos weg, manche Kosten können sogar neu entstehen (z. B. Infrastrukturinvestitionen). Auch dies ist in die Berechnung einzubeziehen.

Der Grundgedanke der höheren Wirtschaftlichkeit der IKZ fußt auf der Annahme der Realisierbarkeit sogenannter Synergieeffekte. Dabei geht es um die Ausnutzung von Größenvorteilen durch

- die Möglichkeit, Fixkosten auf mehrere Träger bzw. eine größere Aufkommensgrundlage zu beziehen (Skaleneffekte),
- vorhandene Personalkapazitäten oder Infrastrukturen effizienter auszulasten (Verbundeffekte),

- bei einem vergrößerten Personalstamm über Arbeitsteilung und fachliche Spezialisierung Geschäftsprozesse zu beschleunigen und zu verbessern (Spezialisierungseffekte).

Ein weiterer Vorteil liegt darin, bislang als gegeben akzeptierte Geschäftsprozesse im Zuge der Umsetzung der IKZ zu hinterfragen und kostenreduzierend zu verbessern.

Ausgehend von diesem Grundgedanken werden in dem folgenden Abschnitt Feststellungen und Anregungen für einzelne Zusammenarbeiten dargestellt.

14.7 **Einzelfeststellungen**

14.7.1 **Bekämpfung der Schwarzarbeit**

Die Kreise haben zur Bekämpfung der Schwarzarbeit Ordnungswidrigkeiten nach § 8 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung (SchwarzArbG) und den §§ 117, 118 des Gesetzes zur Ordnung des Handwerks (HwO) zu verfolgen und zu ahnden. Der Umfang der Aufgabenwahrnehmung ist nicht näher definiert. Die meisten Kreise haben sich daher für eine auf Anzeigen aus der Bevölkerung reagierende Aufgabenerfüllung beschränkt. Die Kreise Ostholstein, Plön und die Stadt Neumünster haben sich für eine aktivere Bekämpfung der Schwarzarbeit mit einer gemeinsamen Ermittlungsgruppe entschieden. Diese ist beim Kreis Ostholstein gebildet worden. Die Kreise Plön und die Stadt Neumünster haben die Aufgabe nach § 18 GkZ auf den Kreis Ostholstein übertragen. Der Kreis Plön trägt 32 % und die Stadt Neumünster 18 % der nicht gedeckten Kosten. Ein Überschuss würde im gleichen Verhältnis aufgeteilt. Die prozentuale Aufteilung resultiert aus dem Mittelwert der Betriebs- und Einwohnerzahlen.

Laut öffentlich-rechtlichem Vertrag soll durch nachhaltige Ermittlungen sowie wirkungsvolle Ahndung

- der erhöhten Arbeitslosigkeit entgegengewirkt,
- Handwerk und Gewerbe vor rechtswidrig arbeitender Konkurrenz,
- Bauherrn vor minderwertigen Leistungen und unsachgemäßer Verwendung von Rohmaterialien geschützt und
- eine Minderung des Steueraufkommens und Beeinträchtigung des Beitragsaufkommens der Sozial- und Arbeitslosenversicherung verhindert werden.

Bewertung

Die Aufgabe ist so kostendeckend wie möglich zu erfüllen. Der Kostendeckungsgrad beträgt seit Beginn der Zusammenarbeit in 1999 bis 2008 durchschnittlich fast 70 %. Die Einnahmen unterliegen deutlichen Schwankungen. Dies liegt im Wesentlichen an 2 Gründen. Die festgesetzten Geldbußen können nicht vollstreckt werden, weil die Betroffenen über kein aus-

reichendes Vermögen verfügen. Die Geldbuße fließt bei einer gerichtlichen Bußgeldentscheidung in die Landeskasse. Die Einspruchsquote steigt mit der Höhe der verhängten Geldbußen. Bei einer derartigen Sachlage kann man nicht erwarten, dass die Ist-Einnahmen die Ist-Ausgaben decken. Der Kostendeckungsgrad ist daher gut.

Die Ermittlungsgruppe verfügt über 3 Vollzeitkräfte. Würde man nicht kooperieren, müsste jede dieser Körperschaften mindestens eine Stelle der Besoldungsgruppe A 11 vorhalten, um eine aktive Bekämpfung der Schwarzarbeit zu erreichen. Die Lösung wäre allerdings suboptimal, weil zu Beweis Zwecken ein Team besser wäre. Auch die weiteren Vorteile der Ermittlungsgruppe - Fixkosten auf mehrere Träger zu verteilen, vorhandene Personalkapazitäten oder Infrastrukturen effizienter auszulasten, sowie Spezialisierungseffekte - entfallen. Insoweit ist diese IKZ - bezogen auf die angestrebten Ziele - eine wirtschaftliche Lösung.

Aktuell gibt es Überlegungen der Hansestadt Lübeck und der Landeshauptstadt (LH) Kiel, mit anderen Kreisen zu kooperieren bzw. sich diesem IKZ-Modell anzuschließen. Entwicklungs-, Verbund- und Größenvorteile wachsen allerdings bei einer Ausweitung nicht endlos. Ab einem gewissen Punkt sinken sie, da die Defizite überwiegen (z. B. zu großer räumlicher Bereich, den es zu überwachen gilt). Der Kreis Ostholstein sollte daher vor einer Ausweitung genau prüfen, ob die Konzentrationseffekte hinreichend groß ausfallen, damit Aufwand, Kosten und Ertrag in einem angemessenen Verhältnis stehen.

14.7.2 **Regionalleitstellen**

Im Dezember 2005 hatte die Landesregierung Eckpunkte beschlossen, nach denen in Schleswig-Holstein 4 Kooperative Regionalleitstellen (KRLS) gemeinsam für Polizei, Feuerwehr und Rettungsdienst eingerichtet werden sollten. Auslöser war die beabsichtigte Digitalisierung der Funktechnik und die zu erwartenden erheblichen Umstellungskosten. Ziel war es, die Leitstellenstruktur besser und kostengünstiger zu gestalten. Es sollte sich um eine „apparativ-logistische Zusammenführung in gemeinsam genutzten Leitstellen bei getrennter Aufgabenwahrnehmung“ handeln. Ursprünglich sollte ein Landes-Leitstellengesetz verabschiedet werden. Da das Land annahm für den finanziellen Ausgleich sorgen zu müssen, wurde davon Abstand genommen. Stattdessen wurde für den Bereich Feuerwehr und Rettungsdienst bei den Kreisen und kreisfreien Städten auf das Prinzip der Freiwilligkeit gesetzt. Dies führte in der Folge zu einer heterogenen Leitstellenlandschaft. Die 4 geprüften Kreise sind dafür ein gutes Beispiel.

Der Kreis Schleswig-Flensburg hat zusammen mit dem Kreis Nordfriesland, der Stadt Flensburg und dem Land (Polizei) eine KRLS Nord gebildet. Da keiner der beteiligten kommunalen Partner bereit war, die Aufgabe

des Betriebs der Regionalleitstelle gänzlich auf einen der anderen Partner zu übertragen, wurde ein Zweckverband gegründet - unter Verweis auf die starke Mitwirkungsmöglichkeit in den Willensbildungsorganen. Der Zweckverband hat keine eigene Verwaltung. Die Aufgaben der Fach- und Querschnittsverwaltung sind auf die Stadt Flensburg übertragen. Die KRLS hat zum 01.09.2009 den Echtbetrieb aufgenommen. Einige teilweise auch schwerwiegende Anlaufschwierigkeiten - insbesondere im Bereich der Leitstellentechnik - dauern bis heute an (Stand: April 2010).

Auch die Kreise Plön und Rendsburg-Eckernförde, die LH Kiel und die Stadt Neumünster planten zunächst eine gemeinsame KRLS „Mitte“ mit dem Land (Polizei). Nachdem Neumünster im Leitstellenbereich jedoch mit Norderstedt kooperierte, realisierten die 3 verbleibenden kommunalen Partner eine Integrierte Regionalleitstelle (IRLS) ohne die Polizei. Begründet wurde dies mit dem relativ geringen Umbau- und Erweiterungsaufwand in den Räumen der Hauptwache der Berufsfeuerwehr Kiel bei Realisierung der kleineren Lösung. Sie rechneten mit höheren Kosten, wenn sie sich der geplanten KRLS anschließen würden. Beide Kreise haben nach § 18 GkZ die Aufgabe zur Errichtung und zum Betrieb einer Leitstelle für Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz für ihren Versorgungsbereich auf die LH Kiel übertragen. Als Grund für die Delegation wird die Standardisierung der Aufgabenerledigung angeführt. Beide Kreise haben auf Einwirkungsrechte weitestgehend verzichtet. Zur beratenden Begleitung der Arbeit der IRLS Mitte wurde ein Beirat gebildet.

Der Kreis Ostholstein hat bisher keinen geeigneten Partner für einen gemeinsamen Leitstellenbetrieb gefunden. Ein Anschluss an die bereits gebildete integrierte Regionalleitstelle der Kreise Stormarn und Herzogtum Lauenburg war nicht mehr möglich. Verhandlungen mit der Hansestadt Lübeck blieben zunächst erfolglos. Der Kreis betreibt daher weiterhin eine rein lokale Leitstelle für Rettungsdienst und Brandschutz. Zurzeit ist man wieder in Verhandlungen mit der Hansestadt Lübeck. Im Gespräch ist ein möglicher Standort in Lübeck, der in unmittelbarer Nähe zur polizeilichen Regionalleitstelle Süd liegt.

Bewertung

Sowohl bei der KRLS Nord wie auch bei der IRLS Mitte ist das Ziel der IKZ eine Verbesserung der Versorgungssicherheit bei gleichzeitiger erhöhter Wirtschaftlichkeit. Für beide Lösungen existieren zwar „Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen“. Die Prognosen haben sich jedoch als nicht valide herausgestellt, sodass sie als Bewertungsgrundlage nicht verwendet werden können. Insoweit kann hier nur eine überschlägige Einschätzung getroffen werden. Beide Lösungen sind im Vergleich zu fiktiven Einzellösungen der Kreise zu betrachten, die dem Standard der gemeinsamen Leitstellen entsprechen. Hätten die Kreise die IKZ-Lösung nicht gewählt, hätten sie ihre jeweiligen lokalen Leitstellen mit weitaus höheren Kosten - ohne Nutzung

von Synergieeffekten - auf diesen Qualitätsstandard bringen müssen. Die räumliche Situation war in allen Kreisen zu beengt. Die Technik war veraltet und hätte auf den neuesten Stand gebracht werden müssen. Beides hätte einen erheblichen Investitionsbedarf verursacht. Die personelle Besetzung war unter dem Gesichtspunkt Ausfallsicherheit unzureichend. Die lokalen Leitstellen hatten keine Doppelbesetzung rund um die Uhr, sondern lediglich eine stundenweise doppelte Besetzung oder eine Einfachbesetzung plus Rufbereitschaft.

Die Synergieeffekte gemeinsam betriebener Regionalleitstellen - selbst bei weiterhin getrennter Aufgabenwahrnehmung zwischen Polizei und kommunalem Bereich - liegen in folgenden Faktoren:

- geringere Investitionskosten durch die gemeinsame Schaffung der Infrastruktur wie Gebäude und Technik,
- geringere Kosten durch die gemeinsame Nutzung,
- weniger Leitstellenpersonal bei gleichzeitiger Qualitätsverbesserung (Doppelbesetzung rund um die Uhr),
- 60 % Kostenerstattung durch die Krankenkassen statt der bisher 50 % bei den rein lokalen Leitstellen.

Es sprechen alle Anzeichen dafür, dass es sich sowohl bei der KRLS Nord als auch der IRLS Mitte um eine im Vergleich zur Allein-Lösung pro Kreis wirtschaftliche Lösung handelt. Mögliche Einsparungen beim Leitstellenpersonal für Rettungsdienst und Brandschutz können sich erst mittelfristig einstellen, wenn aktuelle Personalbemessungen vorliegen und basierend auf einem Zielstellenplan mögliche personelle Überhänge nach und nach abgebaut werden. Ob bei einer KRLS-Lösung der Kreise Plön und Rendsburg-Eckernförde sowie der LH Kiel weitere Synergieeffekte realisierbar gewesen wären, konnte im Rahmen dieser vergleichenden Prüfung aller IKZ nicht geprüft werden. Dies ist Gegenstand einer speziellen Prüfung der Regionalleitstellen des LRH (Pr 1632/2009), in der die gesamte Reorganisation der Leitstellen untersucht wird.

Dieses IKZ-Beispiel zeigt aber zugleich, dass eine einfache Vorher-nachher-Betrachtung der Kosten nicht sachgerecht ist und eine wirtschaftliche Lösung durchaus „teurer“ sein kann als die bisherige Eigenerbringung. Zum Beispiel hat in 2007 beim Kreis Plön die lokale Rettungsleitstelle Ausgaben in Höhe von 204.362 € verursacht. 50 % davon (102.181 €) hatte der Kreis Plön zu tragen. In 2008 betrug der Anteil des Kreises Plön an der IRLS Mitte 496.216 €. Der Kreis trug 40 % der Kosten (198.486 €). Ein ähnliches Bild könnte auch für den Kreis Rendsburg-Eckernförde gezeichnet werden.

Bemerkenswert ist, dass bei der Schaffung der KRLS Nord ein Zweckverband für zwingend erforderlich gehalten wurde, während bei der IRLS Mitte die vollständige Aufgabendelegation nach § 18 GkZ ausreichend er-

schien. Dies zeigt, wie unterschiedlich die Frage der Einflussssicherung von kommunaler Seite in Bezug auf dieselbe Aufgabe eingestuft wird.

Festzuhalten bleibt, dass das Land den Zusammenschluss der Regionalleitstellen hätte steuern müssen. Das freiwillige Verfahren hat zu Lösungen geführt, die unter Strukturgesichtspunkten nicht sachgerecht sind. So ist der Kreis Ostholstein bisher ohne Erfolg bemüht, einen oder mehrere kommunale Partner zu finden bzw. sich einer bestehenden IRLS/KRLS anzuschließen. Auch wenn kurzfristig noch keine Investitionen anstehen, sind diese mittelfristig nicht zu vermeiden. Die personelle Situation in der Rettungs- und Brandschutzleitstelle Ostholstein ist ebenfalls verbesserungswürdig. Ohne andere kommunale Partner ist mit sehr hohen Kosten zu rechnen.

14.7.3 **Rettungsdienst-Kooperation in Schleswig-Holstein GmbH (RKiSH)**

Die Kreise Rendsburg-Eckernförde, Dithmarschen, Pinneberg und Steinburg haben zum 01.01.2005 eine gemeinsame GmbH gegründet, die für die Kreise alle Aufgaben im Zusammenhang mit der Durchführung des Rettungsdienstes und des qualifizierten Krankentransportes wahrnimmt.

Ziele der IKZ sind:

- Konzentration und Erhöhung der Kompetenz, insbesondere bezüglich der Entgeltverhandlungen mit den Kostenträgern,
- Synergieeffekte im Beschaffungswesen,
- Vereinheitlichung der Beschäftigtenfortbildung,
- höhere Qualität in der Leistungserbringung.

Durch die Bildung der RKiSH konnte in 2005 beim Kreis Rendsburg-Eckernförde eine A9-Stelle für die Verwaltung des Rettungsdienstes eingespart werden. Des Weiteren ergaben sich anteilige Arbeitsentlastungen auf der Führungsebene Fachdienst- und Fachbereichsleitung sowie in den Querschnittsbereichen Personal und Finanzen. Zum kreiseigenen Rettungsdienst gehörten damals 80 Beschäftigte. Bezogen auf das Jahr 2009 ergaben sich nach Angaben des Kreises kooperationsbedingte Einsparungen bei den Verwaltungskosten von 200.000 €, davon entfällt ein Anteil von mindestens 60.000 € auf den Kreis Rendsburg-Eckernförde. Der Aufwand der Gesellschaft wird in vollem Umfang durch die Krankenkassen als Kostenträger refinanziert.

Bewertung

Neben der Erschließung von Effektivitäts- und Wirtschaftlichkeitspotenzialen durch die Schaffung einer größeren Einheit liegt der wirtschaftliche Vorteil der gemeinsamen GmbH in der Bereitstellung des betriebswirtschaftlichen Kostenmanagements und somit in der Stärkung der Verhandlungsposition des Trägers. In den Verhandlungen über die Benutzungsentgelte weisen die Krankenkassen als Kostenträger in der Regel einen Teil der angemeldeten Kosten als nicht bedarfsgerecht oder unwirtschaft-

lich zurück. Da Einvernehmen gefordert ist, bleibt häufig nur der Kompromiss. Die Verhandlungserfolge der Kostenträger können daher zu einer Kostenunterdeckung führen. Auch die Schiedsstellenverfahren enden überwiegend mit einem Vergleich. Umso wichtiger ist es für die Rettungsdienststräger, in diesen Verhandlungen kompetent vertreten zu sein. Die Kostenträger verhandeln mit betriebswirtschaftlich qualifizierten und auf diesen Bereich spezialisierten Vertretern. Die Rettungsdienststräger hingegen haben zwar eine hohe Kompetenz in der Verhandlungsführung, aber in der Regel eine mangelnde Professionalität beim betriebswirtschaftlichen Kostenmanagement. Entsprechendes Fachwissen speziell für diesen Bereich bei jedem Rettungsdienststräger vorzuhalten, wäre nicht wirtschaftlich. Durch IKZ kann dieses Manko behoben werden.

14.7.4 **Zulassung**

IKZ im Handlungsfeld Zulassung praktizieren die Kreise Plön, Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg.

Bis zum April 2009 gab es in Flensburg 2 Zulassungsstellen, eine Außenstelle des Kreises und die Zulassungsstelle der Stadt. Die übrigen Aufgaben der Straßenverkehrsbehörde des Kreises waren in Schleswig zentralisiert. Seit April 2009 betreibt der Kreis Schleswig-Flensburg in Flensburg eine gemeinsame Straßenverkehrsbehörde des Kreises (Außenstelle) mit der Stadt nach § 19 a GkZ. Die Beschäftigten der Stadt Flensburg haben zum Kreis Schleswig-Flensburg gewechselt, die Beamten der Stadt wurden abgeordnet. Die Leistungen umfassen im Wesentlichen die Zulassung und die Fahrerlaubnisangelegenheiten.

Ziel der interkommunalen Zusammenarbeit ist die Serviceverbesserung bei gleichzeitiger Kosteneinsparung. Auf der Sachbearbeiterebene im Zulassungsbereich erwartet man aufgrund der Auslastung des Personals keine größeren Einsparungen. Man geht jedoch davon aus, dass man mit größerem Personalkörper die Schwankungen im Arbeitsanfall besser ausgleichen und damit die Wartezeiten reduzieren kann. Personaleinsparungen sind auf der Leitungsebene (Wegfall der Stelle bei der Stadt Flensburg) und durch Zentralisierung der Sachbearbeitung in den übrigen Aufgabenbereichen zu erwarten. Des Weiteren werden Einsparungen bei den Sachkosten erwartet. Zur Umsetzung der IKZ wurde ein neues Gebäude durch einen Investor direkt an der Flensburger Automeile gebaut. Der Kreis hat diese Räumlichkeiten angemietet. In den vorhandenen Zulassungsstellen konnte die Erweiterung nicht realisiert werden.

Der Kreis Rendsburg-Eckernförde betreibt auf der Grundlage des § 19 a GkZ 3 Außenstellen in Neumünster, Altenholz und Hohenwestedt. Alleinige Zielsetzung ist, die Kundenfreundlichkeit (kurze Wege) zu erhöhen. Die Kooperation mit der Stadt Neumünster besteht in der Einrichtung zweier Arbeitsplätze in der Zulassungsstelle Neumünster. 2 Beschäftigte

des Kreises nehmen dort Zulassungen für den Kreis vor. Der Kreis trägt die ihm direkt zuzuordnenden Sachkosten und beteiligt sich im Übrigen an den durch den Betrieb der Außenstelle entstehenden Kosten mit 100 € monatlich. Die gesamten Kosten belaufen sich auf 11.000 €.

Bei den IKZ-Lösungen in Altenholz und Hohenwestedt stellen die Gemeinden die Ressourcen (Personal- und Sachmittel). In Altenholz und Hohenwestedt handelt es sich um je 3 Vollzeitstellen. Die Gebühreneinnahmen stehen dem Kreis Rendsburg-Eckernförde zu. Die Gemeinden ziehen lediglich die reinen Personalkosten für die Zulassung und den Sachaufwand ab und überweisen die restliche Summe an den Kreis. Der Sachaufwand für die Altenholzer Außenstelle beträgt 18.000 €. Der Sachaufwand für Hohenwestedt dürfte in vergleichbarer Höhe anfallen, die Außenstelle wird erst ab dem 23.02.2009 betrieben.

Der Kreis Plön hat nach § 18 GkZ die Zulassungen für die Gemeinden, die dem Amt Bockhorst angehören, auf die Stadt Neumünster übertragen. Ziel ist mehr Bürgernähe und eine möglichst kostenneutrale Aufgabenübertragung. Die Stadt Neumünster erhält die Gebühren. Sie hat laut öffentlich-rechtlichem Vertrag zwecks Leistungserbringung ihre Personalkapazität um 15 Arbeitsstunden je Woche erhöht, basierend auf 4 Geschäftsvorfällen pro Tag sowie dem Anfall weiterer Arbeiten. Die erzielten Gebühreneinnahmen werden den pauschalen Personalkosten (zuzüglich 20 % Verwaltungsgemeinkosten und Sachkostenpauschale für den Arbeitsplatz nach KGSt) gegenübergestellt. Gebührenüberschüsse werden dem Kreis von der Stadt erstattet. Eventuelle Fehlbeträge werden vom Kreis ausgeglichen. In 2007 zahlte der Kreis Plön 3.200 € und in 2008 944 € an die Stadt Neumünster.

Bewertung

Die Bildung einer gemeinsamen Straßenverkehrsbehörde des Kreises Schleswig-Flensburg und der Stadt Flensburg ist de facto eine Zentralisierung mit dem besonderen Charme, dass die Bürgernähe für den Zulassungsbereich erhalten und für die Fahrerlaubnisangelegenheiten für die Bürgerinnen und Bürger des Kreises sogar erhöht wird. Die Wirtschaftlichkeit ist zurzeit noch nicht ausreichend zu beurteilen, da der Betrieb erst im April 2009 gestartet ist. Es ist jedoch mit Skaleneffekten zu rechnen, die auch im Zulassungsbereich auf der Sachbearbeiterebene noch ein gewisses Potenzial vermuten lassen. Dies sollte nach einer angemessenen Zeit durch eine Personalbemessung auch darauf überprüft werden, ob unter Vorgabe einer akzeptablen durchschnittlichen Wartezeit mit Blick auf die angespannte Haushaltslage nicht auch eine maßvolle Reduktion dieses Personals möglich ist.

Die IKZ-Modelle in den Kreisen Rendsburg-Eckernförde und Plön sind bürgerfreundlich, aber nicht kostenneutral. Die Lösung des Kreises Rendsburg-Eckernförde ist allerdings für den Kreis deutlich vorteilhafter

als die des Kreises Plön. Die Gebühreneinnahmen - in Altenholz und Hohenwestedt, reduziert um den Ressourcenaufwand - stehen dem Kreis Rendsburg-Eckernförde zu. Würde der Kreis 2 Außenstellen in Altenholz und Hohenwestedt mit eigenem Personal betreiben, würden die Personalausgaben wohl in gleicher Höhe anfallen wie bei den Gemeinden. Im Direktvergleich mit dieser hypothetischen Eigenerbringung fällt lediglich der zusätzliche Sachaufwand an, ebenso wie bei der Außenstelle Neumünster.

Die Lösung des Kreises Plön hingegen führt zum Verlust der Gebühreneinnahme (in 2007 in Höhe von 30.411 €, in 2008 in Höhe von 35.872 €). Zudem musste er zusätzlich an die Stadt Neumünster - basierend auf einer selbst unter Berücksichtigung von Rüst- und Verteilzeiten sehr auskömmlichen Personalbemessung - Beträge erstatten. Eine Reduzierung des Personals bei der Zulassungsstelle in Plön um besagte 15 Arbeitsstunden/Woche hat nicht stattgefunden. Zwischenzeitlich hat man sich mit der Stadt Neumünster geeinigt, über die Einnahmen der Verwaltungsgebühren hinaus keine zusätzliche Kostenerstattung durch den Kreis Plön mehr zu fordern und den Vertrag entsprechend anzupassen.

Bei den Lösungen beider Kreise ist jedoch zu berücksichtigen, dass im Vergleich zu der vorherigen zentralen Lösung (Fahrt des Bürgers zur Zulassungsstelle Plön bzw. Rendsburg oder Eckernförde) Außenstellen aufgrund ihrer Kleinheit erfahrungsgemäß zu Unwirtschaftlichkeiten beim Personal- und Sachaufwand führen. Synergien können nicht in dem Maße genutzt werden wie bei einer größeren Einheit.

Mit Blick auf die angespannte Haushaltslage der 3 Kreise ist die kostengünstigste Lösung eine weitgehende Zentralisierung der Zulassungsstellen pro Kreis. Sie ermöglicht die entsprechenden Größeneffekte durch die Bündelung von Leistungen und bietet Spezialisierungsvorteile. Sie bedeutet jedoch zugleich längere Wege. Die Frage ist, ob dies den Bürgerinnen und Bürgern zumutbar ist.

Die Zulassungszahlen sind rückläufig. Von den Zulassungen entfallen 48 % auf Neuzulassungen und 52 % auf Gebrauchtzulassungen. Von den Neuzulassungen wiederum werden 58 % durch den Händler zugelassen. Das Durchschnittsalter der Fahrzeuge ist steigend (aktuell 8,2 Jahre). Aus dem Durchschnittsalter kann zwar nicht direkt auf die durchschnittliche Haltedauer pro Halter geschlossen werden. Das steigende Durchschnittsalter kann jedoch als ein Indiz für eine Verlängerung auch der Haltedauer angesehen werden. So finden sich Einschätzungen in der Fachpresse von 3 bis 4 bis hin zu 6 bis 7 Jahren Haltedauer. Dem LRH ist bekannt, dass die Bürgerinnen und Bürger die Zulassungsstelle nicht nur für diese Leistungen aufsuchen müssen. Die Zulassungen stellen jedoch das Hauptgeschäft dar. Aus diesen Daten kann man schließen, dass die Bürgerinnen und Bürger nur mit großem zeitlichem Abstand die Zulassungsstelle überhaupt aufsuchen müssen. Die Händler mit ihren gewerblichen Neuzulas-

sungen haben mit den Zulassungsstellen in der Regel gute Lösungen entwickelt, um ihre Anliegen kundenorientiert abwickeln zu können. Sie können daher bei der Betrachtung der möglichen langen Wege außer Betracht bleiben. Spätestens 2013 soll die Fahrt zu den Zulassungsstellen ohnehin überflüssig werden. Beabsichtigt ist, dass der Bürger An-, Um- und Abmeldungen dann online vom Computer oder per Handy erledigen kann. Das Nummernschild soll mit der Post kommen. Daher sollten die Kreise unter dem Gesichtspunkt der Haushaltskonsolidierung prüfen, ob sie diesen Service beibehalten oder gar ausweiten wollen.

14.7.5 **Gemeinsame Koordinierungsstelle zur Wahrnehmung der Aufgaben nach § 8 SGB XII**

Durch das Gesetz zur Ausführung des SGB XII hat das Land den Kreisen und kreisfreien Städten als örtlichen Sozialhilfeträgern die sachliche Zuständigkeit für die Aufgaben nach § 8 SGB XII übertragen. Die Kreise haben zur Wahrnehmung dieser Aufgaben eine gemeinsame Koordinierungsstelle eingerichtet. Diese ist eine Verwaltungsgemeinschaft nach § 19 a GkZ, abgebildet als organisatorische Einheit der Kreisverwaltung Rendsburg-Eckernförde. Die Kreise bleiben Träger der Aufgabe und haben nur den verwaltungstechnischen Vollzug übertragen. Somit sind sie für die Willensbildung - insbesondere in strategischer Hinsicht - verantwortlich. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung ist zunächst bis zum 31.12.2010 geschlossen, sie verlängert sich stillschweigend um jeweils ein weiteres Jahr, wenn sie nicht mit einer Frist von 9 Monaten zum Jahresende gekündigt wird, § 10 der Vereinbarung.

In § 4 des öffentlich-rechtlichen Vertrags zur Bildung dieser Verwaltungsgemeinschaft ist die Steuerung und Unterstützung geregelt. Die Arbeit der Koordinierungsstelle wird durch die Arbeitsgemeinschaft Soziales beim Schleswig-Holsteinischen Landkreistag als „beratendes Gremium mitgestaltet“. Die Übernahme der Leitungsfunktion in der Koordinierungsstelle, der Geschäftsverteilungsplan, die Geschäftsordnung und die Arbeitsplanung bedürfen der Zustimmung der Arbeitsgemeinschaft. Die Dienstaufsicht und die Fachaufsicht für den Teil der Aufgaben, die nicht in der fachlichen Einzelverantwortung der Vertragspartner bleiben oder die von ihrer Natur her nur in Gesamtverantwortung wahrgenommen werden können, werden durch den Landrat des Kreises Rendsburg-Eckernförde wahrgenommen (§ 3 des Vertrags). Daneben laufen bei strategischen Entscheidungen noch Abstimmungen mit den Landräten und dem Landkreistag.

Bewertung

Festzustellen ist, dass die Willensbildung in dieser sich überlappenden Struktur unklar ist. Wer ist einzubinden? Wer entscheidet letztlich? Wem obliegt die strategische Steuerung? Wer entscheidet bei divergierenden Willensbildungen? Dies ist noch zu klären, ebenso wie Art und Umfang der

Mitwirkungsrechte. Davon ist auch abhängig, ob die Verwaltungsgemeinschaft auf Dauer die geeignete Rechtsform ist.

Davon unabhängig ist die Bildung dieser Koordinierungsstelle im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit ein unter wirtschaftlichen und fachlichen Gesichtspunkten richtiger Schritt gewesen. Die Personalausstattung ist nicht ausreichend, insbesondere um die dringend notwendigen Wirtschafts- und Qualitätsprüfungen durchzuführen. Das Personal sollte - wie in der Prüfung des LRH (Pr 1568/2008) vorgeschlagen - aufgestockt werden.

14.7.6 **Verkehrsverbund Region Kiel**

Der Verkehrsverbund Region Kiel (VRK) wurde im Jahr 1998 von den Aufgabenträgern Kreis Plön, Kreis Rendsburg-Eckernförde und der LH Kiel sowie den 5 in der Region tätigen Verkehrsunternehmen als Mischverbund gegründet. Im Jahr 2000 wurde die Nord-Ostsee-Bahn GmbH ebenfalls Mitglied des Verbundes.

Eine gutachterliche Stellungnahme⁴² empfiehlt, die bestehenden Strukturen des VRK auf ihre Sachgerechtigkeit hin zu überprüfen. Angesichts stark veränderter Rahmenbedingungen (u. a. Einführung des Schleswig-Holstein-Tarifs, Einführung einer landesweiten Markenstrategie) und anstehender neuer Herausforderungen stehe zu erwarten, dass die heutige Struktur den zukünftigen Anforderungen möglicherweise nicht mehr voll gerecht wird. Ausgangspunkt ist die Diskussion über die zukünftige Organisationsstruktur des ÖPNV auf Landesebene. Ein vom Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein beauftragtes Gutachten⁴³ empfiehlt, die bestehenden Strukturen in eine landesweit einheitliche Verbundstruktur münden zu lassen. Sollte diese Entwicklung in absehbarer Zeit umgesetzt werden, stellt sich die Frage nach dem Fortbestand und der möglichen Rolle des VRK innerhalb dieser neuen Struktur.

Die gutachterliche Stellungnahme kommt zu dem Ergebnis, dass die Bewahrung einer regional verankerten Organisationseinheit für den ÖPNV in der Region Kiel - auch in Ergänzung zu einem landesweit tätigen Verkehrsverbund - „*vorteilhaft erscheint*“ (u. a. Sicherung lokaler Verantwortung, „*denkbare*“ Verstärkung der Optimierung der betrieblichen Leistungserstellung zur weiteren Kostensenkung). Bei einer Auflösung des VRK „*stehe zu befürchten*“, dass durch die fehlende Zuordnung der Verantwortlichkeit für die Koordination der Integrationsgrad deutlich abnehmen werde. Zugleich sei „*zu erwarten*“, dass die dann primär bilaterale Abstimmung die Transaktionskosten insgesamt erhöhen würde.

⁴² Gutachterliche Stellungnahme zur Zukunft des Verkehrsverbundes Region Kiel (VRK) innerhalb einer Verbundstruktur für den ÖPNV in Schleswig-Holstein, BSL Management Consultants GmbH & Co.KG, Seite III, Zusammenfassende Übersicht.

⁴³ Kurzgutachten „Organisation des ÖPNV in Schleswig-Holstein“, Endbericht, BSL Management Consultants GmbH & Co. KG, Seite III - VII.

Bewertung

Die gutachterliche Stellungnahme ist zu vage formuliert, um als alleinige Entscheidungsgrundlage für das Fortbestehen des VRK zu dienen. Zudem weist sie darauf hin, dass eine Überprüfung der bestehenden Organisationsstruktur hinsichtlich Effizienz und Effektivität bislang nicht erfolgt ist. Der LRH empfiehlt den Kreisen Plön und Rendsburg-Eckernförde, diese Analyse durchzuführen und eine eigene Bewertung vorzunehmen, welche organisatorische Lösung aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen die beste ist. Dabei sollte man sich nicht von vorhandenen Organisationsstrukturen leiten lassen, sondern eine an Inhalten und Zielen orientierte Entscheidung treffen.

14.7.7 Nordbits

Die Kreise Schleswig-Flensburg und Nordfriesland haben ihre IT-Bereiche zusammengelegt. Sie haben nach § 19 c GkZ ein gemeinsames Kommunalunternehmen in der Rechtsform einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet (Gründung zum 01.07.2008, Start Anfang 2009). Der Grund für die Wahl dieser Rechtsform lag in der Sicherung der weitreichenden Einwirkungsmöglichkeiten. Man wollte diese wichtige strategische Aufgabe nicht vollständig dem anderen Kreis überlassen. Zudem wollte man klare Strukturen haben, eine Einheit, der das Anlagevermögen gehört. Ursprünglich sollte auch das Personal zum Unternehmen wechseln. Dies wurde nicht umgesetzt, man entschied sich für eine Personalgestellung.

Die Ziele für die Kreise selbst und den jeweiligen kreisangehörigen Raum sind:

- Leistungsverbesserung und zugleich Kostensenkung,
- neue Dienstleistungen für die Kunden der Kommunalverwaltungen kostengünstig und flächendeckend aufzubauen,
- neue Arbeits- und Kooperationsformen zu entwickeln,
- neue Steuerungsinformationen zu gewinnen.

Die möglichen Einsparungen wurden in einem Gutachten⁴⁴ untersucht. Durch die Zusammenlegung sollen die Sachkosten um 25 % und die Personalkosten um 15 % für Schleswig-Flensburg gesenkt werden können. Nach Aussage des Kreises beruht diese Prognose allerdings auf Annahmen, die so nicht mehr zutreffen. Insoweit geht der Kreis von Einsparungen aus, allerdings nicht in dem prognostizierten Umfang. Nach 2-jähriger Anlaufzeit will man prüfen, ob Personalkosten eingespart werden können. Beide Kreise haben jedoch entschieden, zur Verbesserung der Dienstleistungsqualität die Einsparungen im Unternehmen zu belassen.

Ein Folgegutachten desselben Gutachters hat eine mögliche Zusammenlegung der Rechenzentren der Kreise Steinburg, Dithmarschen, Rendsburg-Eckernförde, Schleswig-Flensburg und Nordfriesland untersucht. Der

⁴⁴ Eine IT für zwei Kreise?, Gutachten von Göing IT Management Consulting.

Gutachter rät von einer Fusion der übrigen Kreise mit der Nordbits ab, wenn die alleinige Maxime eine Kostensenkung wäre. Der Vorteil der Fusion liege vielmehr in den qualitativen Aspekten. Des Weiteren führt er aus, dass es aus qualitativer Sicht eine optimale Größe für Kreisrechenzentren gibt, aber niemand wisse genau, wo sie liege. *„Sicher nicht bei der Fusion von 11 Rechenzentren (zu groß), sicher nicht bei 11 einzelnen Rechenzentren (jedes zu klein), sicher auch nicht bei der Fusion von 2 Rechenzentren (sicher auch zu klein).“*

Bewertung

Ob die serviceorientierte Zielsetzung der Nordbits erreicht wird, ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht beantwortbar. Aufgrund der sehr unterschiedlichen IT-Ausrichtung und Vorgehensweise der „alten“ IT-Abteilungen sind die notwendigen Anpassungen wohl zeitaufwendiger als angenommen. Daher zieht die Nordbits selbst nach einem Jahr das Resümee, dass die beabsichtigten Verbesserungen noch nicht bei den Anwendern angekommen sind.

Eine Einschätzung des wirtschaftlichen Vorteils der Nordbits ist zum jetzigen Zeitpunkt ebenfalls noch nicht möglich. Nach Einschätzung des Kreises Schleswig-Flensburg besteht im IT-Bereich noch ein infrastruktureller Nachholbedarf. Diese Investitionen führen zunächst zu einer Kostensteigerung, bevor mittelfristig ggf. Einsparungen realisierbar sind. Die Bertelsmann Stiftung und der Deutsche Städte- und Gemeindebund⁴⁵ haben in einer Studie ausgeführt, dass bei einem Outsourcing der IT-Infrastruktur an einen privaten Dienstleister bisher kein Beispiel auf der kommunalen Ebene bekannt ist, welches signifikante Kosteneinsparungen nachweisen kann. Die Erfahrungen würden darauf hin deuten, dass Kosten selten eingespart würden, weil mit der Auslagerung auch eine erhebliche qualitative Verbesserung angestrebt würde.

Die Nordbits ist zwar kein privater Dienstleister, gleichwohl handelt es sich de facto um eine Ausgliederung. Die beiden Kreise haben aufgrund der strategischen Relevanz der IT die Form des Kommunalunternehmens bewusst gewählt, um Einwirkungsmöglichkeiten zu sichern. Diese sollten sie nun auch ausüben. Der mit dem Vorhaben verbundene Zweck sollte durch Erfolgskontrollen überprüft werden. Hierzu sind konkrete und nachprüfbarere Ziele zu vereinbaren, anhand derer die Wirtschaftlichkeit dieser Lösung, die interne Leistungssteigerung, der Qualitätsgewinn sowie die organisatorischen und personellen Entlastungen und die daraus resultierenden Aufwandsminderungen gemessen werden können. Da sich mehr als die Hälfte der Einsparungen der IT erst durch die Harmonisierung der Fachanwendungen erzielen lässt, sind diesbezüglich verbindliche Umsetzungs- und insbesondere Zeitpläne notwendig. Aufgrund der schlechten Haus-

⁴⁵ Kommunale Dienstleistungspartnerschaften - Mit Shared Services zu einer effektiven Verwaltung, Bertelsmann Stiftung und Deutscher Städte- und Gemeindebund, S. 102 u. 110.

haltslage des Kreises Schleswig-Flensburg sollte dieser zudem prüfen, ob nicht zumindest ein Teil der möglichen mittelfristigen Einsparungen zur Haushaltskonsolidierung verwendet werden kann.

14.7.8 **Gemeinsame Wirtschaftsförderung**

Der Kreis Schleswig-Flensburg hat eine gemeinsame Wirtschaftsförderungsgesellschaft, die WiREG mbH, mit den Ämtern und amtsfreien Gemeinden des Kreises und der Stadt Flensburg. Der öffentliche Auftrag - Stärkung und Weiterentwicklung der Region durch eine abgestimmte Wirtschafts- und Innovationsförderung aus einer Hand - ist nicht kostendeckend zu erfüllen. Die Gesellschaft erzielt jährliche Verluste, die von den Gesellschaftern zu tragen sind. Nach dem Gesellschaftsvertrag werden diese über die Kostenrechnung gebietsmäßig zugerechnet und anschließend auf die jeweils zurechenbaren Gesellschafter gemäß ihren Anteilen verteilt.

Die Verlustabdeckung durch den Kreis Schleswig-Flensburg betrug in 2008 60.766 € (ohne Kosten der Innovationsförderung/Technologiezentrum von 12.286 €). Bei der gemeinsamen WiREG mbH sind - ohne Regionalentwicklung - ein Geschäftsführer, 5 Wirtschaftsförderer, 2 Innovationsförderer, 3 Verwaltungs- und Sekretariatskräfte beschäftigt. Würde der Kreis Schleswig-Flensburg die Wirtschaftsförderung allein mit gleichem Standard wahrnehmen, wären nach Einschätzung des Kreises mindestens 2 Wirtschaftsförderer (EG 13), 1 Geschäftsführer und Unternehmensentwickler (EG 13) und 3 Unterstützungskräfte für Marketing, Innovationsförderung, Finanzen und Verwaltung (je EG 10) notwendig. Die Verlustabdeckung bei Eigenwahrnehmung würde deutlich höher ausfallen, selbst wenn man bei der eigenen GmbH eine gewisse Beteiligung Dritter (z. B. Nord-Ostsee-Sparkasse) unterstellen würde. Die Fixkosten könnten nur auf 2 oder 3 Beteiligte umgelegt werden. Bei der gemeinsamen WiREG mbH werden diese - neben dem Kreis und der Stadt Flensburg - auf die Nord-Ostsee-Sparkasse, die Wirtschaftsentwicklungsgemeinschaft Flensburg/Handewitt und die Städte, Ämter und Gemeinden des Kreises verteilt. Auch die Verbund- und Spezialisierungseffekte sind bei der Alleinlösung nicht in dem Maße vorhanden wie bei der gemeinsamen WiREG mbH. Nach Aussagen der Gesellschafter gelingt in der WiREG mbH zudem die Abwägung zwischen den lokalen Wirtschaftsförderungsinteressen der einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften und den gemeinsamen Interessen zur Wirtschaftsförderung in der Region. Insoweit ist diese interkommunale Zusammenarbeit unter wirtschaftlicher und fachlicher Zielsetzung als gelungen einzustufen.

Ausgelöst durch die Auflösung des Vereins K.E.R.N und den Wunsch nach einer geeigneten Nachfolgelösung - zumindest für das Förderungsmanagement - haben auch die Kreise Plön und Rendsburg-Eckernförde

sowie die LH Kiel im August 2008 eine gemeinsame Wirtschaftsförderungsgesellschaft gebildet. Nach anfänglichen Schwierigkeiten bei der Namensgebung trägt diese nunmehr den Namen „Kiel Region“. Gesellschafter sind der Kreis Plön und die Wirtschaftsförderungsgesellschaften des Kreises Rendsburg-Eckernförde und der LH Kiel. Nach einer gemeinsamen Pressemitteilung vom 10.08.2007 sollten die Wirtschaftsförderungen der Beteiligten „*miteinander vereint*“ werden und „*ihre Aufgaben an eine neue Gesellschaft abgeben*“. Entsprechende Fusionsgespräche führten jedoch nicht zum Erfolg.

Stattdessen wurde ein 2-Stufen-Modell beschlossen. In einem ersten Schritt hat die Gesellschaft das Fördermanagement für das Zukunftsprogramm Wirtschaft des Landes Schleswig-Holstein sowie diverse EU-Förderprogramme für die Region übernommen. In der zweiten Stufe sollen nunmehr - unter Beibehaltung der lokalen Wirtschaftsförderungsgesellschaften - Maßnahmen zur Vermarktung der Region gestartet werden, um die soziale, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Struktur der Region zu verbessern. Das mit den Beteiligten abgestimmte Konzept soll im 3. Quartal 2010 vorliegen. Die gemeinsame Wirtschaftsförderungsgesellschaft soll „übergeordnete Aufgaben“ wahrnehmen. Geplant ist die Teilnahme an Messen zusammen mit den lokalen Wirtschaftsförderungen, eine Markenbildung „Kiel Region“ (Entwicklung eines gemeinsamen Erscheinungsbildes und entsprechende Öffentlichkeitsarbeit) und die Definition von Zielbranchen, um die besonders wachstumsstarken Branchen in der gesamten Region zu vernetzen. Einsparungen oder zumindest Kostenneutralität ist nicht Ziel dieser IKZ.

Bewertung

Dem LRH ist bewusst, dass die Wirtschaftsförderung eine wichtige Aufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge darstellt und sich Aufgaben mit höherer strategischer Relevanz nur eingeschränkt zur IKZ eignen, da jede IKZ-Lösung den Einfluss und die Steuerungsmöglichkeit in gewisser Weise eingeschränkt. Mit Blick auf die gemeinsame WIREG mbH des Kreises Schleswig-Flensburg und der Stadt Flensburg sollten die Beteiligten gleichwohl prüfen, ob nicht auch in der Region Kiel eine Fusion der Wirtschaftsförderungsgesellschaften zu einer gemeinsamen möglich ist. Durch eine entsprechende Gestaltung im Gesellschaftsvertrag könnten die Einflussmöglichkeiten absichert und ein geeignetes Verfahren zum notwendigen Interessenausgleich installiert werden.

14.7.9 Zusammenarbeit bei kleineren Aufgaben

Etliche Fälle der Gemeinschaftsarbeit betreffen kleinere Aufgaben mit eher geringem Ausgabevolumen, bei denen Größenvorteile in Form der Skalen- und Verbundeffekte nur in geringem Ausmaß ausgenutzt werden konnten:

- Übertragung der Aufgabe der Stiftungsaufsicht vom Kreis Ostholstein und von der Stadt Neumünster auf den Kreis Plön,

- Mitbenutzung der Gemeinschaftsunterkunft des Kreises Ostholstein durch den Kreis Plön,
- Durchführung der Aufgabe des Datenschutzbeauftragten für den Kreis Nordfriesland durch den Kreis Schleswig-Flensburg,
- Durchführung der Kontrollen nach dem Chemikaliengesetz für den Kreis Schleswig-Flensburg durch die Stadt Flensburg, im Gegenzug Kontrolle der Krankenhaushygiene durch den Kreis für die Stadt,
- Durchführung amtstierärztlicher Aufgaben mit Schwerpunkt Lebensmittelhygiene für den Kreis Schleswig-Flensburg durch die Stadt Flensburg,
- Durchführung der Lebensmittelüberwachung für den Kreis Schleswig-Flensburg durch die Stadt Flensburg (beschränkt auf das Umland),
- Übernahme der Aufgaben der Fürsorgestelle für Kriegsopfer vom Kreis Nordfriesland und die Stadt Flensburg durch den Kreis Schleswig-Flensburg,
- Übernahme der Unterhaltssicherung vom Kreis Schleswig-Flensburg durch die Stadt Flensburg,
- Durchführung der Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Forderungen durch den kreisangehörigen Bereich für die Kreise Ostholstein und Rendsburg-Eckernförde,
- Übertragung der Überwachung des ruhenden Verkehrs auf einzelne Gemeinden durch die Kreise Plön und Rendsburg-Eckernförde.

Meist handelt es sich um Aufgaben, die im Wege der Eigenerbringung mit zum Teil sehr geringen Stellenanteilen⁴⁶ wahrgenommen werden müssen. Häufig gelingt es dann in der eigenen Verwaltung nicht, durch Zusammenfassung mit anderen geeigneten Aufgaben eine gute Auslastung des Personals zu erreichen und zugleich die notwendige qualitative Wahrnehmung der Aufgabe sicherzustellen. Der Vorteil dieser IKZ-Lösungen liegt darin, die Ressourcen - insbesondere Stellenanteile und Fachkompetenz - so zu bündeln, dass eine bessere Auslastung erreicht wird. Dies führt in den meisten Fällen zu mehr Wirtschaftlichkeit und Qualität in der Aufgabenwahrnehmung. Die Einsparrendite ist jedoch gering, zum Teil wird auch nur Kostenneutralität erreicht.

14.7.10 **IKZ und Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion**

Auch durch IKZ kann der Kreis mit den Gemeinden im Sinne des § 20 KrO zusammenwirken und dadurch seine Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion wahrnehmen. Beispiele hierfür sind:

- die Kreisbesoldungsstellen der Kreise Plön, Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg,

⁴⁶ Z. B. 133 Stunden pro Jahr für die Kontrollen nach dem Chemikaliengesetz, 165 Stunden pro Jahr für die Kontrolle der Krankenhaushygiene, 9 % bis 46 % bei der Stiftungsaufsicht, 20 bis 30 % bei der Kriegsopferfürsorge, 30 % bei der Unterhaltssicherung, 50 % bei der Lebensmittelüberwachung und beim Datenschutzbeauftragten.

- der Aufbau der Kreisnetze in den Kreisen Plön und Rendsburg-Eckernförde,
 - der Schwarzdeckenunterhaltungsverband im Kreis Plön,
 - der Betrieb und die Erhaltung einer Jugend- und Erwachsenenbildungseinrichtung durch den Kreis Rendsburg-Eckernförde,
 - die Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Forderungen für einige Ämter durch den Kreis Schleswig-Flensburg,
 - die Mitfinanzierung des Schleswig-Holsteinischen Landestheaters und Sinfonieorchesters durch die Kreise Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg,
 - die gemeinsamen Wirtschaftsförderungsgesellschaften der Kreise Plön und Rendsburg-Eckernförde sowie des Kreises Schleswig-Flensburg.
- Die nähere Prüfung dieser Handlungsfelder erfolgte unter III/Tz. 15 und bezogen auf die Kreisbesoldungsstellen unter III/Tz. 8.

14.8 **Ausblick**

Zurzeit bestehen in den geprüften Kreisen folgende Überlegungen bzw. Planungen für eine zukünftige Zusammenarbeit:

- gemeinsame Vergabestelle der Kreise Plön und Ostholstein,
- Zulassungsaußenstelle des Kreises Plön in Schwentinental, die zugleich Zulassungen für Kieler Bürger vornimmt,
- gemeinsame GmbH der Kreise Plön, Ostholstein, der Stadt Neumünster und der Hansestadt Lübeck, die die übertragbaren Trägeraufgaben im Rettungsdienst für die kommunalen Partner erfüllt (z. B. Entgeltverhandlungen mit den Krankenkassen, gemeinsame Beschaffungen etc.),
- Erweiterung der gemeinsamen Ermittlungsgruppe Schwarzarbeit der Kreise Plön, Ostholstein und der Stadt Neumünster um weitere kommunale Partner (ggf. Hansestadt Lübeck und die Kreise Schleswig-Flensburg, Segeberg und Herzogtum Lauenburg),
- Integrierte Regionalleitstelle des Kreises Ostholstein und der Hansestadt Lübeck,
- gemeinsames RuGPA der Kreise Schleswig-Flensburg und Nordfriesland sowie Ausweitung der bestehenden Kooperation mit der Stadt Flensburg,
- gemeinsame Kreisstraßenverwaltung der Kreise Schleswig-Flensburg und Nordfriesland (bisher ist diese Aufgabe auf den Landesbetrieb für Straßenbau und -verkehr übertragen),
- Zusammenarbeit der Kreise Schleswig-Flensburg und Nordfriesland bei den baufachlichen Prüfungen,
- regionales Schulamt der Kreise Schleswig-Flensburg und Nordfriesland und der Stadt Flensburg.

Bei der Suche nach Geschäftsprozessen, die sich in besonderem Maße für Kooperationslösungen eignen, sollten die Kreise verstärkt auf folgende Merkmale achten:

- hohe Strukturiertheit,
- hohe Anzahl von Fällen,
- geringer Ermessensspielraum (gesetzlich regulierte Standards).

Wenn diese Merkmale erfüllt sind, ist mit einer hohen Wirtschaftlichkeit und einer dementsprechenden Bereitschaft zur Zusammenarbeit zu rechnen. Aufgaben mit hoher strategischer Relevanz eignen sich hingegen nur eingeschränkt zur interkommunalen Zusammenarbeit. Einfluss und Steuerungsmöglichkeit von Aufgaben sind bei der Eigenerstellung am größten und nehmen bei der Zusammenarbeit bis hin zur vollständigen Privatisierung graduell ab.

Geht man davon aus, dass sich die effektivsten Einsparungen durch Synergien in Form von gemeinsamen Infrastrukturnutzungen, zusammengefassten Querschnittsfunktionen, Spezialisierungsvorteilen und der Behebung von Auslastungsdefiziten ergeben, können wahrscheinlich größere Vorteile bei vereinheitlichten Massengeschäften für interne Zielgruppen erreicht werden. Darunter fallen z. B. die Bezügeabrechnung - soweit sie nicht bereits durch Dritte erfolgt -, die Finanzbuchhaltung (vgl. auch III/Tz. 7), das Liegenschaftsmanagement und das Vollstreckungs- und Vollzugswesen. Aber auch in der qualifizierten Organisationsarbeit und bei E-Governmentverfahren sollte eine mögliche Zusammenarbeit geprüft werden. Bezüglich der Vorteile der Zusammenarbeit in der Rechnungs- und Gemeindeprüfung wird auf die Prüfung des LRH „Personalausstattung und Aufgabenerfüllung der kommunalen Prüfungsbehörden“ (Pr 1602/2008) verwiesen. Die Kreise sollten daher prüfen, inwieweit sie mit anderen Kreisen und/oder mit den kreisfreien Städten in diesen Bereichen zusammenarbeiten können.

Soweit als Zielsetzung Bürgernähe verfolgt wird, eignen sich Back-Office-Aufgaben besser für die Erledigung im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit als Front-Office-Aufgaben. Bei Back-Office-Aufgaben steht die Leistungserbringung im Vordergrund und es ist wenig oder gar keine Interaktion mit dem Bürger notwendig. Im Zeichen fortschreitenden E-Governments ist hier eine weitgehende Zentralisierung der Aufgabe möglich.

Unter dem Stichwort des IKZ-Potenzials sollte das Portfolio der Kreisaufgaben neben den jetzt bereits üblichen Aspekten (u. a. Wirtschaftlichkeit, Kundenorientierung, Auftragserfüllung) verstärkt auch bezüglich Geschäftsprozessoptimierung und Nachhaltigkeit/Zukunftsfähigkeit gesichtet werden. Ebenso sollte kritisch überprüft werden, ob die Zusammenarbeit zwingend in einem räumlich begrenzten Umfeld geschehen muss oder dies z. B. durch moderne Kommunikationstechnik aufgefangen werden kann?

14.9 **Fazit**

Die Bestandsaufnahme zeigt eine über Jahre zunehmend gewachsene Zusammenarbeit zwischen den Kreisen Nordfriesland, Schleswig-Flensburg und der Stadt Flensburg und eine durch die Diskussion über eine mögliche Kreisgebietsreform verstärkte Zusammenarbeit der Kreise Plön und Ostholstein.

Bei den Kooperationszielen stehen die Sachziele im Vordergrund. Meist wird eine Leistungsverbesserung angestrebt, gepaart mit einer Kosteneinsparung oder zumindest der Kostenneutralität. Die Wirtschaftlichkeit bemisst sich an diesen Kooperationszielen und damit auch an der beabsichtigten Leistungsverbesserung (z. B. höherer Standard, mehr Bürgernähe). Dies kann dazu führen, dass die IKZ-Lösung in sich wirtschaftlich ist, gleichwohl jedoch mehr Kosten verursacht als die vorherige Eigenerbringung.

In der Regel wurde im Vorwege der mögliche wirtschaftliche Vorteil der IKZ weder belastbar berechnet noch geschätzt. Es wurden keine Evaluationen durchgeführt, um nachzuweisen, dass die Kooperationsziele erreicht wurden und insbesondere die vermuteten Einsparungen eingetreten sind. Bei zukünftigen IKZ-Vorhaben sollte der mögliche wirtschaftliche Vorteil ermittelt und evaluiert werden. Es ist eine bewusste Entscheidung zu treffen, in welchem Umfang der wirtschaftliche Vorteil für qualitative Verbesserungen verwandt werden oder angesichts der Haushaltslage vorrangig der Haushaltskonsolidierung dienen soll.

Die bisherigen Prüfungserkenntnisse des LRH lassen den Schluss zu, dass mittels interkommunaler Zusammenarbeit ähnlich hohe Effizienzrenditen wie bei Fusionen nicht zu erwirtschaften sind. Dies ergibt sich aus

- dem großen Anteil überwiegend kleinerer Kooperationen, in denen keine umfangreichen Einsparungen erzielbar sind,
- dem großen Anteil an Kooperationen, die nicht primär auf Einsparungen, sondern auf eine bessere Leistungserfüllung und diesbezüglich Wirtschaftlichkeit angelegt sind,
- dem im Verhältnis zum gesamten Aufgabenbestand der Kreisverwaltung geringen Anteil der IKZ. Wollte man eine ähnliche Rendite wie bei einer Fusion erzielen, würde man wohl auch im gleichen Umfang kooperieren müssen.

So ist auch Prof. Dr. Dr. Hesse in einem Gutachten⁴⁷ 2008 zu der Aussage gelangt, dass zwischen 2005 und 2007 nur vergleichsweise wenige IKZ-Vorhaben von allen Kreisen realisiert wurden, deren haushalterische Relevanz eher vernachlässigbar ist. Der Gutachter hat daher nicht nur

⁴⁷ Prof. Dr. Dr. Hesse, Fusions- und Kooperationsrenditen auf der Kreisstufe in Schleswig-Holstein, S. 32

aufgrund der Probleme in der Berechnung, sondern auch wegen der „vermutlich marginalen Bedeutung“ der IKZ von einer gesonderten Erfassung der Kooperationsrenditen für diesen Zeitraum abgesehen.

Die seit der Debatte um eine mögliche Kreisgebietsreform hinzugekommenen ebenso wie die geplanten Kooperationen werden nach aller Erfahrung des LRH insgesamt einen vergleichsweise geringen Umfang haben.

15. **Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion der Kreise**
- 15.1 **Einführung: Was unter der Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion der Kreise zu verstehen ist**
- 15.1.1 Bei Auswertung der Literatur und der Rechtsprechung hat der LRH den Eindruck gewonnen, als würde die Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion der Kreise regelmäßig mit den von den Kreisen wahrgenommenen freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben gleichgesetzt. Häufig wird im Schrifttum auch der Begriff der Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben benutzt und dabei offenbar synonym für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben der Kreise verwendet. Einen gleich gelagerten Eindruck hat der LRH auch bei vielen der im Rahmen der Prüfung geführten Gespräche gewonnen, ob-
schon von den Gesprächspartnern z. T. auch Aufgaben angesprochen wurden, die zu den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben der Kreise zu zählen sind.
Die folgende Analyse der einschlägigen Rechtsvorschriften sowie einige weitere Überlegungen machen dagegen deutlich, dass eine Gleichsetzung der Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion der Kreise mit lediglich den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben der Kreise zu kurz greift.
- 15.1.2 Für das Verständnis der Funktion der Kreise im Verwaltungsaufbau der Bundesrepublik Deutschland ist zunächst von Bedeutung, dass es sich bei den Kreisen um (Verwaltungs-)Institutionen handelt, die im Laufe ihrer Geschichte Veränderungsprozesse durchlaufen haben. Beispielhaft führt z. B. das BVerwG in seinem Beschluss vom 24.04.1996⁴⁸ hierzu Folgendes aus:
- „Während die Kreise ursprünglich rein staatliche Verwaltungsbezirke waren, haben sie sich im Lauf ihrer Geschichte zu festgefügt, die kreisangehörigen Gemeinden verbindenden Selbstverwaltungskörperschaften entwickelt (BVerwGE 23, 353 [366]) und im Zuge dieser Entwicklung zunehmend Aufgaben übernommen, die über die Kraft der ihnen angehö-
rigen Gemeinden hinausgingen; zu dieser Aufgabenstellung wurden auch Beihilfen an leistungsschwache Gemeinden gezahlt, die damit zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben instand gesetzt werden sollten. An das überkommene Gewicht und den tatsächlichen Umfang der Kreistätigkeit hat das Grundgesetz angeknüpft, indem es neben den Gemeinden auch die Kreise als Gemeindeverbände mit der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie ausgestattet (Artikel 28 Abs. 2 Satz 2 GG) und ihnen ebenso wie den Gemeinden zwecks Aktivierung ihrer Einwohner die Wahl einer Volksvertretung vorgeschrieben hat (Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 GG).“*
- Die Verwaltungsebene der Kreise unterliegt damit hinsichtlich der von ihr wahrgenommenen bzw. wahrzunehmenden Aufgaben offenbar im Laufe

⁴⁸ 7 NB 2.95; Die Gemeinde 1996, S. 206 ff.

der Zeit einer besonderen Dynamik. Man kann sagen, dass es eine prägende Wesensart der Kreise ist, vor dem Hintergrund der sich in einem Staat bzw. einer Gesellschaft vollziehenden Veränderungen sich diesen laufend anzupassen, d. h. sich ebenfalls zu ändern. Dieses Merkmal resultiert daraus, dass die Kreise im Staats- bzw. Verwaltungsaufbau an der Nahtstelle zwischen den gemeindlichen und den staatlichen Aufgaben tätig werden.

In der Verwaltungsrealität des Landes Schleswig-Holstein erfüllen Kreise eine große Anzahl unterschiedlichster Aufgaben. Diese können in die Aufgabenblöcke „Aufgaben des Landrats als allgemeine untere Landesbehörde“ (GULB⁴⁹), „Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung“ (§ 3 Kreisordnung⁵⁰) und schließlich - der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung der Kreise als Selbstverwaltungskörperschaften entsprechend - vor allem den „Selbstverwaltungsaufgaben“ (§ 2 KrO) unterschieden werden.

Aufgaben der Kreise		
Selbstverwaltungsaufgaben	Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung	Aufgaben der Landräte als allgemeine untere Landesbehörden

Relevant für die sogenannte Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion der Kreise ist dabei nur der Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben, die nach wie vor sowohl von der Anzahl als auch von den finanziellen Auswirkungen den Großteil der Kreisaufgaben ausmachen.

Die Kommunale Selbstverwaltung ist in Art. 28 GG festgeschrieben. Dort wird - „...soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen...“ - sowohl den Gemeinden als auch den Kreisen als Gemeindeverbänden die verfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie zugestanden. Sowohl nach dem Wortlaut des Grundgesetzes als auch der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung (hier insbesondere der Rastede-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts⁵¹) gibt es allerdings eine eindeutige Rangfolge bei den Zuständigkeiten, und zwar einen Zuständigkeitsvorrang der Gemeinden.

Gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG muss den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln (sogenannte All-

⁴⁹ Gesetz über die Errichtung allgemeiner unterer Landesbehörden in Schleswig-Holstein in der Fassung der Bekanntmachung vom 03.04.1996, GVOBl. Schl.-H. S. 406, zuletzt geändert durch Artikel 19 des Gesetzes vom 26.03.2009, GVOBl. Schl.-H. S. 93.

⁵⁰ Kreisordnung für Schleswig-Holstein (KrO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28.02.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 94, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes zur Neuregelung der Wahl der Landrätinnen und Landräte vom 16.09.2009, GVOBl. S. 572.

⁵¹ "Rastede-Entscheidung": Urteil des Bundesverfassungsgerichts, BVerfGE 79, 127 ff.

zuständigkeit). Die Kreise als Gemeindeverbände haben dagegen gemäß Artikel 28 Abs. 2 Satz 2 GG das Recht der Selbstverwaltung lediglich „... im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs...“.

Eine gleichartige Unterscheidung trifft auch die Landesverfassung in Artikel 46 „Kommunale Selbstverwaltung“. Während *„die Gemeinden berechtigt und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet sind, in ihrem Gebiet alle öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung zu erfüllen ...“* (Abs. 1), haben die Gemeindeverbände die gleichen Rechte und Pflichten lediglich *„... im Rahmen ihrer gesetzlichen Zuständigkeit...“* (Abs. 2).

Auch in der Landesverfassung werden somit die Aktivitäten der Kreise in den Selbstverwaltungsangelegenheiten auf ihre *„gesetzliche Zuständigkeit“* begrenzt.

Für die Bewertung der im Folgenden zu analysierenden einfachgesetzlichen Vorschriften ist nun die folgende aus den obigen Ausführungen abgeleitete Feststellung von Bedeutung:

Der verfassungsrechtliche Zuständigkeitsvorrang der Gemeinden bedingt, dass der Gesetzgeber diesen bei der Ausgestaltung des gesetzlichen Aufgabenbereichs bzw. Zuständigkeitsbereichs der Kreise zu berücksichtigen hat.

- 15.1.1 Die bundes- und landesverfassungsrechtlichen Vorgaben zum *„gesetzlichen Aufgabenbereich“* bzw. zur *„gesetzlichen Zuständigkeit“* der Kreise finden ihre Umsetzung zunächst in § 2 „Selbstverwaltungsaufgaben“ der Kreisordnung. Dabei ist § 2 Abs. 1 Satz 1 KrO die folgende Formulierung zur Abgrenzung zwischen den gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben und den Kreis-Selbstverwaltungsaufgaben zu entnehmen:

„Soweit die öffentlichen Aufgaben von den kreisangehörigen Gemeinden und Ämtern wegen geringer Leistungsfähigkeit und Größe nicht erfüllt werden können und soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen, sind die Kreise berechtigt und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, in ihrem Gebiet alle öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung zu erfüllen.“

Der erste - sozusagen der freiwillige - Teil des *„gesetzlichen Aufgabenbereichs“* im Sinne des Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG der Kreise und damit ihrer originären *„gesetzlichen Zuständigkeit“* in Selbstverwaltungsangelegenheiten nach Art. 46 Abs. 2 LV beginnt gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 KrO danach (erst) dort, wo die gesetzliche Bedingung der geringen bzw. mangelnden Leistungsfähigkeit der Gemeinden gegeben ist. Diese Regelung wird als gesetzliche General-Zuständigkeitsklausel bezeichnet.

Hinzu treten noch die konkreten gesetzlichen Aufgabenzuordnungen durch Einzelgesetze, die aufgrund der Formulierung in § 2 Abs. 1 Satz 1 KrO

„...soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen...“ bzw. aufgrund des oben bereits erwähnten verfassungsrechtlichen Gesetzesvorbehalts grundsätzlich möglich sind. Diese den Kreisen durch Gesetz zugewiesenen Selbstverwaltungs- und anderen Aufgaben sollen hier zunächst (noch) nicht betrachtet werden, da sie das Verständnis für die Funktion der Kreise im Selbstverwaltungsbereich stören können. Die durch die Gesetze entstehende „Überlagerung“ der vom Grundgedanken her „freiwilligen Selbstverwaltung“ in den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft wird in III/Tz. 15.1.3 noch gesondert analysiert.

Zum Gesamtverständnis der Kreis-Zuständigkeiten nach der General-Zuständigkeitsklausel des § 2 Abs. 1 Satz 1 KrO ist schließlich § 20 KrO hinzuzuziehen. Hiernach sollen die Kreise die Gemeinden ergänzen und fördern (Abs. 1), sich dabei auf die Aufgaben beschränken, die für eine gleichmäßige Versorgung und Betreuung der Einwohnerinnen und Einwohner erforderlich sind (Abs. 3), wobei letztlich der Kreis und die Gemeinden im Zusammenwirken alle Aufgaben der gemeindlichen Selbstverwaltung erfüllen sollen (Abs. 2).

Im Ergebnis lässt sich sowohl aus den verfassungsrechtlichen als auch aus den einfachgesetzlichen Vorschriften die - im Verhältnis zu den „allzuständigen“ Gemeinden - subsidiäre Aufgabenzuständigkeit der Kreise in Selbstverwaltungsangelegenheiten erkennen. Das bedeutet, dass Kreise - im Gegensatz zu den Gemeinden - im Selbstverwaltungsbereich keinerlei ihnen originär obliegende Aufgaben haben. Nach Maßgabe des § 2 Abs. 1 Satz 1 KrO haben die Kreise lediglich „bedingte“, d. h. unter der Bedingung mangelnder gemeindlicher Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden zu erfüllende Aufgaben. Wären die Gemeinden nämlich sämtlich leistungsfähig genug, so würde ihnen die Erfüllung der Selbstverwaltungsaufgaben in eigener Verantwortung zustehen. (Theoretisches Beispiel: Gebietsstruktur mit ausschließlich „kreisfreien Städten“).

Da im Übrigen postuliert wird, dass Gemeinden und Kreise gemeinsam alle Aufgaben der Selbstverwaltung erfüllen sollen (§ 20 Abs. 2 KrO), ergibt sich im Lichte aller relevanten Rechtsvorschriften, dass die Funktion der Kreise gegenüber den Gemeinden demnach für den gesamten Bereich der kommunalen Selbstverwaltung gilt, d. h. unabhängig davon, ob die Aufgabe als freiwillige oder als pflichtige Aufgabe ausgestaltet ist.

Mit Blick auf die gesetzliche Grundbedingung zur Ableitung von „bedingten“ Kreisaufgaben, nämlich die mangelnde Leistungsfähigkeit der Gemeinden und das Postulat der gemeinsamen Aufgabenerfüllung im Selbstverwaltungsbereich, spricht man landläufig offenbar von der Wahrnehmung einer Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion, wenn die Kreise - subsidiär zu den Gemeinden - im Selbstverwaltungsbereich tätig werden.

Nach alledem ergibt sich logisch zwingend, dass immer, wenn die Kreise im Selbstverwaltungsbereich Aufgaben wahrnehmen, sie automatisch ausschließlich ausgleichend und ergänzend tätig sind. Denn im Selbstverwaltungsbereich erfüllen die Kreise - mangels eigener originärer Zuständigkeit aufgrund des Zuständigkeitsvorrangs der Gemeinden - keinen anderen Zweck.

- 15.1.2 Zu erörtern ist nun noch die Frage, was die Ausgestaltung einer Selbstverwaltungsaufgabe als pflichtige Aufgabe bewirkt, und zwar insbesondere, ob sich allein aus dieser Tatsache eine Auswirkung auf die Funktion der Kreise im Selbstverwaltungsbereich gegenüber den Gemeinden ergibt - oder eben nicht. Zum besseren Verständnis soll hierbei von der Annahme ausgegangen werden, als gebe es folgenden hypothetischen zeitlichen Ablauf beim „Auftreten“ einer neuen Aufgabe.

Wird das Erfordernis deutlich, eine neue Aufgabe erfüllen zu müssen, so ist zunächst zu analysieren, ob es sich hierbei ihrer „Wesensart“ nach um eine Selbstverwaltungsaufgabe handelt oder nicht. Ist dies zu bejahen, greift im ersten logischen Schritt zunächst die Allzuständigkeit der Gemeinden und deren Zuständigkeitsvorrang vor den Kreisen. Im zweiten logischen Schritt könnte der Kreis unter Berufung auf die mangelnde Leistungsfähigkeit seiner Gemeinden seine eigene Zuständigkeit reklamieren. Nach der Rastede-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts muss er hierfür allerdings gewichtige Gründe ins Feld führen. Im dritten logischen Schritt könnte dann der Gesetzgeber den Umstand nutzen, dass die kommunale Selbstverwaltung nur im Rahmen der Gesetze gewährleistet ist, und die Aufgabe zu einer pflichtigen Selbstverwaltungsaufgabe ausgestalten. Aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Stellung als Gesetzgeber stehen für den gesamten kommunalen Bereich zuständigen Ländern hierbei ein weiter Ermessensspielraum zu.

Gleichwohl hat der Gesetzgeber bei seiner Entscheidung über die Aufgabenzuweisung auf die Kreise oder die Gemeindeebene die verfassungsrechtliche Grundsatzentscheidung zugunsten der gemeindlichen Selbstverwaltung zu beachten. Ebenso wie die Kreise „Gründe erheblichen Gewichts“ für die eigenständige Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben nennen müssen, gilt dies auch - bzw. sogar erst recht - für das Land, wenn es Selbstverwaltungsaufgaben zum einen gesetzlich regeln und zum anderen dabei die Aufgabenzuständigkeit auf der Ebene der - in Selbstverwaltungsangelegenheiten lediglich subsidiär tätigen - Kreise ansiedeln will. Dabei ist zwischen der Frage, ob das Land im Selbstverwaltungsbereich überhaupt etwas gesetzlich regeln darf, und der Frage der Aufgabenzuweisung auf die Ebene der Kreise zu unterscheiden.

Hinsichtlich der Frage nach der Aufgabenzuweisung kann es dabei aus logischen Überlegungen heraus ausschließlich um die gleichen Gründe ge-

hen, wie die Kreise sie hätten ins Feld führen müssen, wenn sie - bevor der Gesetzgeber sich für eine gesetzliche Regelung entschieden hat - ggf. von selbst die Entscheidung zur Wahrnehmung der Aufgaben im Rahmen ihrer Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion hätten treffen wollen. Würden die vom Land herangezogenen Gründe für eine Aufgabenzuweisung an die Kreise einer verfassungsrechtlichen Prüfung am Maßstab der mangelnden Leistungsfähigkeit der Gemeinden nicht Stand halten, müsste das Land die Aufgabe wegen des verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsvorrangs der Gemeinden auf diese übertragen.

Angesichts der Verfassungsvorgaben ist jedenfalls nicht ersichtlich, dass der konkrete Maßstab für eine „Aufgabenverlagerung“ von der gemeindlichen Ebene auf die Kreisebene aufgrund der gesetzlichen Generalklausel des § 2 Abs. 1 der KrO, d. h. vereinfacht ausgedrückt die mangelnde Leistungsfähigkeit der Gemeinden, ein anderer sein sollte als derjenige, der bei einer spezialgesetzlichen Regelung durch das Land zugrunde zu legen ist.

Weil somit aus Gründen der Logik auch für den Gesetzgeber die (mangelnde) Leistungsfähigkeit der Gemeinden der Ausgangspunkt bzw. der Maßstab für die Entscheidung zur gesetzlichen Aufgabenzuweisung von Selbstverwaltungsaufgaben auf die Kreise sein muss, können auch alle pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben der Kreise keine andere Funktion gegenüber den Gemeinden erfüllen als diejenige, die landläufig als Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion im Sinne der Ableitung unter III/Tz. 15.1.2 bezeichnet wird.

15.1.3 Abschließend noch 2 Überlegungen, die das bisher gefundene Ergebnis stützen.

- Die abstrakte Bezeichnung „Funktion“ umschreibt ausschließlich die Wirkung, die die Aufgabenerfüllung der Kreise in Selbstverwaltungsangelegenheiten im Zusammenwirken mit der Aufgabenerfüllung der Gemeinden (§ 20 Abs. 2 KrO) auf die Einwohnerinnen und Einwohner des Kreisgebiets entfaltet. Aufgrund der lediglich subsidiären Zuständigkeit der Kreise im Selbstverwaltungsbereich kann es sich ausschließlich um die ergänzende und ausgleichende Funktion handeln. Denn eine andere Funktion haben die Kreise nach den verfassungs- und einfachgesetzlichen Vorschriften im Selbstverwaltungsbereich nicht (vgl. auch noch einmal III/Tz. 15.1.2).

Dies bedeutet, dass die Funktion der Kreise völlig unabhängig von der gesetzlichen Vorschrift ist, nach der die Kreise ermächtigt (Kreisordnung) bzw. verpflichtet (Einzelgesetze) sind, die (Selbstverwaltungs-) Aufgaben zu erfüllen. Oder anders ausgedrückt: Die Tatsache, dass der Gesetzgeber den Kreisen pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben auferlegen kann, ändert an der Funktion der Kreise bei der Erfüllung dieser Selbstverwaltungsaufgaben nichts.

- Dass die Frage der freiwilligen oder pflichtigen Aufgabenerfüllung der Kreise in Selbstverwaltungsangelegenheiten keine Auswirkungen auf die „Funktion“ der Aufgabe im Verhältnis zur gemeindlichen Aufgabenerfüllung haben kann, wird insbesondere auch bei der Betrachtung derjenigen Aufgaben deutlich, die früher einmal - völlig unstrittig - freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben der Kreise, also Aufgaben im Rahmen ihrer Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion nach landläufiger Definition waren, im Laufe der Zeit aber durch den Gesetzgeber zu pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben umgewandelt wurden (in Schleswig-Holstein z. B. der ÖPNV). Mit dem Übergang von einer freiwilligen zu einer pflichtigen Selbstverwaltungsaufgabe von einer Sekunde auf die nächste im Zeitpunkt des Inkrafttretens des entsprechenden Gesetzes hat sich an der „Funktion“ der Aufgabenerfüllung durch den Kreis im Verhältnis zu seinen Gemeinden bzw. den Einwohnerinnen und Einwohnern nichts geändert. Die einzige Änderung ergibt sich ausschließlich hinsichtlich des - rein formalen - Rechts-Kriteriums zur Unterscheidung in freiwillige und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben.

15.1.4 Nach alledem zählen auch alle von den Kreisen pflichtig wahrgenommenen Selbstverwaltungsaufgaben zur Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion der Kreise. Es ist daher zum besseren Verständnis geboten, zwischen einer Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion im engeren Sinne („bedingte“ Kreisaufgaben bzw. freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben der Kreise) und einer Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion im weiteren Sinne („pflichtige“ Selbstverwaltungsaufgaben) zu unterscheiden. Eine Reduzierung der Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion der Kreise allein auf die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben ist mit Blick auf die relevanten Rechtsvorschriften nicht zu begründen.

15.2 **Die Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion im engeren Sinne**

Der Schwerpunkt der Prüfung lag im Bereich der landläufig als Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben bezeichneten freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben der Kreise. Diese Aufgaben gehören vor allem zu folgenden Produktbereichen:

- Verwaltungssteuerung und -service,
- Kultur und Wissenschaft,
- Sportförderung,
- Natur- und Landschaftspflege,
- Umweltschutz,
- Wirtschaft und Tourismus.

In der folgenden Tabelle sind die Aufgaben nach einzelnen Produktgruppen dieser und weiterer Produktbereiche geordnet. Die Produktgruppen

entsprechen den Verwaltungsvorschriften für doppelte Haushalte.⁵² Ihre Haushaltswirtschaft haben die geprüften Kreise im zugrunde gelegten Jahr 2008 zwar noch nach den Grundsätzen der kameralen Buchführung geführt. Die Umstellung auf die Doppik ist zwischenzeitlich aber landauf, landab weiter vorangeschritten. Deshalb dürfte diese Darstellung es gegenüber einer Übersicht nach kameralen Gruppierungen erleichtern, anhand der Ergebnisse kreispolitische Entscheidungen zu treffen. Die Tabelle führt die wesentlichen wahrgenommenen Aufgaben der Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion im engeren Sinne (i. e. S.) auf. In Einzelfällen könnten Zuordnungen möglicherweise auch anders vorgenommen werden; darauf dürfte es hier nicht unbedingt ankommen. Schuldendiensthilfen werden nicht dem Produktbereich Zentrale Finanzleistungen, sondern den ihrem sächlichen Zweck entsprechenden Produktgruppen zugeordnet.

Die beiden Ausformungen - Ausgleichsfunktion und Ergänzungsfunktion - lassen sich wie folgt abgrenzen: Ausgleichsfunktion heißt, dass die Aufgabenerledigung bei den Gemeinden bleibt. Der Kreis unterstützt sie aber darin, entweder finanziell durch Zuweisungen oder durch Verwaltungskraft. Ergänzungsfunktion bedeutet, dass der Kreis selbst eine Aufgabe durchführt oder Dritte beauftragt bzw. unterstützt. Aufgabenwahrnehmungen, die zur Ausgleichsfunktion zählen, sind mit dem Klammerzusatz „AF“ aufgeführt. Aufgabenwahrnehmungen, die zur Ergänzungsfunktion gehören, werden in der Tabelle mit „EF“ bezeichnet. Mit einem *-Symbol werden Aufgaben gekennzeichnet, in denen die Kreise indirekt tätig werden. Konkret bedienen sich die Kreise dabei einer Kulturstiftung für Aufgaben des Produktbereichs Kultur und Wissenschaft (Kreise Ostholstein, Schleswig-Flensburg und partiell Rendsburg-Eckernförde) und ihrer Wirtschaftsförderungs-Gesellschaften für Aufgaben des Produktbereichs Wirtschaft und Tourismus (Kreise Ostholstein, Schleswig-Flensburg, partiell Plön und Rendsburg-Eckernförde).

⁵² Verwaltungsvorschriften über den Produktrahmen für die Haushalte der Gemeinden (VV-Produktrahmen) vom 16.08.2007, Amtsbl. Schl.-H. S. 858, geändert durch Erlass vom 29.06.2009, Amtsbl. Schl.-H. S. 726.

Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion im engeren Sinne: Einzelne Aufgaben nach Produktgruppen				
Produktgruppe	Kreis Ostholstein	Kreis Plön	Kreis Rendsburg-Eckernförde	Kreis Schleswig-Flensburg
111 Verwaltungssteuerung und -service, hier: Einrichtungen für die gesamte Verwaltung	Administrative Unterstützung im IT-Bereich (AF)	Kreisnetz: Bereitstellung von IT-Infrastruktur für elektronische Kommunikation, Internet und IT-Fachanwendungen (AF)	Kreisnetz: Bereitstellung von IT-Infrastruktur für elektronische Kommunikation, Internet und IT-Fachanwendungen (AF)	Kreisarchiv: Gemeinschaftsarchiv mit gemeindlicher Ebene (AF)
	Die Verwaltungsunterstützung im IT-Bereich bietet grundlegende elektronische Kommunikationsmöglichkeiten zwischen Kreis- und gemeindlichen Verwaltungen (Kreisnetze). Sie geht darüber hinaus, wird dann aber im Allgemeinen gegen Kostenerstattung erbracht.			
111 Verwaltungssteuerung und -service, hier: Personalamt - betriebsinterner Unterricht	Betriebsinterner Unterricht auch für Auszubildende von Verwaltungen der gemeindlichen Ebene im Kreisgebiet (AF)	Betriebsinterner Unterricht auch für Auszubildende von Verwaltungen der gemeindlichen Ebene im Kreisgebiet (AF)	Betriebsinterner Unterricht auch für Auszubildende von Verwaltungen der gemeindlichen Ebene im Kreisgebiet (AF)	
111 Verwaltungssteuerung und -service, hier: Personalamt - Kreisbesoldungsstelle	Bezügeberechnung für Verwaltungen der gemeindlichen Ebene (AF)	Bezügeberechnung für Verwaltungen der gemeindlichen Ebene (AF)	Bezügeberechnung für Verwaltungen der gemeindlichen Ebene (AF)	
	Bei der Bezügeberechnung erfolgt generell eine Kostenerstattung. Teils ohne Abrechnung inbegriffen kann eine fachbezogene Beratung sein. Die Bezügeberechnung nutzen jeweils nicht alle gemeindlichen Verwaltungen.			
111 Verwaltungssteuerung und -service, hier: Rechtsamt				Rechtsberatung der gemeindlichen Ebene (AF)

Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion im engeren Sinne: Einzelne Aufgaben nach Produktgruppen				
Produktgruppe	Kreis Ostholstein	Kreis Plön	Kreis Rendsburg- Eckernförde	Kreis Schleswig-Flensburg
111 Verwaltungssteuerung und -service, hier: Finanzverwaltung		hier nicht weiter berücksichtigt, weil auslaufend		
	Der Kreis Plön hat einem Amt Schuldendiensthilfen für sein Verwaltungsgebäude gewährt. Das wirkt sich wegen der langfristigen Bindungen derzeit noch haushaltswirksam aus, jedoch mit stetig abnehmender Tendenz.			
217 Gymnasien, Kollegs	hier nicht berücksichtigt, weil auslaufend	Trägerschaft über 4 Gymnasien (EF)	hier nicht berücksichtigt, weil auslaufend	hier nicht berücksichtigt, weil auslaufend
	Im Kreis Plön wird als einzigem der 4 Kreise die Ausnahme nach dem Schulgesetz ⁵³ umgesetzt, dass der Kreis Träger bleibt. Das betrifft alle 4 Gymnasien im Kreisgebiet. Die anderen 3 Kreise haben Gemeinden oder Schulverbänden Zuweisungen im Zusammenhang mit Trägerschaftswechseln gewährt. Diese Zahlungen wirken sich zum Teil über einen längeren Zeitraum aus bzw. werden es tun, etwa wenn es sich um Schuldendiensthilfen handelt.			
243 Sonstige schulische Aufgaben	Personelle Aufstockung der schulpsychologischen Beratungsstelle über die gemäß Schulgesetz vom Land gewährleistete Ausstattung hinaus (EF)			
251 Wissenschaft und Forschung	Betrieb der Eutiner Landesbibliothek (EF)*			
	Die Eutiner Landesbibliothek ist eine wissenschaftliche Bibliothek mit überregional zusammengesetztem Nutzerkreis.			

⁵³ § 148 Abs. 6 Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz vom 24.01.2007, GVOBl. Schl.-H. S. 39, ber. S. 276, zuletzt geändert durch Art. 16 des Gesetzes vom 26.03.2009, GVOBl. Schl.-H. S. 93.

Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion im engeren Sinne: Einzelne Aufgaben nach Produktgruppen				
Produktgruppe	Kreis Ostholstein	Kreis Plön	Kreis Rendsburg- Eckernförde	Kreis Schleswig-Flensburg
252 Nichtwissenschaftliche Museen, Sammlungen	Betrieb des Ostholstein-Museums in Eutin (EF)*	Betrieb des Kreismuseums in Plön (EF)	Zuschuss Jüdisches Museum Rendsburg sowie Mitgliedsbeitrag Schleswig-Holsteinisches Freilichtmuseum (EF)	Betrieb des Landschaftsmuseums Angeln in Unewatt, anteilige Finanzierung der Idstedt-Stiftung, Zuschüsse für weitere Museen (EF)*
261 Theater	Zuschuss für Eutiner Festspiele (EF)*		Anteilige Finanzierung Schleswig-Holsteinisches Landestheater und Sinfonieorchester, Zuwendungen Kreistheatertag, Niederdeutsche Bühne Rendsburg (EF/AF)	Anteilige Finanzierung Schleswig-Holsteinisches Landestheater und Sinfonieorchester sowie Einzel Förderungen (EF/AF)*
262 Musikpflege	Kleinere Einzelförderungen (EF)*			Kleinere Einzelförderungen (EF)*
263 Musikschulen	Kreismusikschule (EF)*	Kreismusikschule (EF)	Zuschuss Verein Rendsburger Musikschule (EF)	Kreismusikschule (EF)*
	Der Verein Rendsburger Musikschule ist entgegen dem Namen nicht nur in Rendsburg, sondern auch an anderen Standorten im Kreisgebiet tätig.			
271 Volkshochschulen	Zuschuss an die Volkshochschulen im Kreisgebiet (EF/AF)*	Zuschuss an die Kreisvolkshochschule als Trägerverband der Volkshochschulen im Kreisgebiet (EF/AF)	Zuschuss an die Volkshochschulen im Kreisgebiet sowie für die dänische Erwachsenenbildung, anteilige Finanzierung Nordkolleg (EF/AF)	Zuschuss an die Verbände bzw. Arbeitsgemeinschaften der Volkshochschulen und Ortskulturringe im Kreisgebiet sowie für die dänische Erwachsenenbildung (EF/AF)*

Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion im engeren Sinne: Einzelne Aufgaben nach Produktgruppen				
Produktgruppe	Kreis Ostholstein	Kreis Plön	Kreis Rendsburg- Eckernförde	Kreis Schleswig-Flensburg
272 Büchereien	Betrieb der Kreisbibliothek in Eutin sowie Zuschüsse an die Fahr- und Standbüchereien im Kreisgebiet (EF/AF)*	Zuschüsse an die Fahr- und Standbüchereien im Kreisgebiet (EF/AF)	Zuschüsse an die Fahr- und Standbüchereien im Kreisgebiet sowie für das dänische Büchereiwesen (EF/AF)	Zuschüsse an die Fahr- und Standbüchereien im Kreisgebiet (EF/AF)*
273 Sonstige Volksbildung				Zuschuss Internationale Bildungsstätte Jugendhof Scheersberg, Landfrauen (EF)*
	Der Jugendhof Scheersberg als Einrichtung mit überregionaler Ausstrahlung hat Angebote sowohl für Kinder und Jugendliche als auch für jüngere Erwachsene.			
281 Heimat- und sonstige Kulturpflege	Kleinere Einzelförderungen (EF)*		Kleinere Einzelförderungen (EF)*	Kleinere Einzelförderungen (EF)*
421 Förderung des Sports	Zuschüsse an den Kreissportverband und für nebenberufliche Übungsleiter (EF)	Zuschuss an den Kreissportverband (EF)	Zuschuss an den Kreissportverband (EF)	Zuschuss an den Kreissportverband (EF)
424 Sportstätten und Bäder	Investive Sportförderung im Wesentlichen für Vereine (EF/AF)	Investive Sportförderung für Gemeinden und Vereine (EF/AF)	Investive Sportförderung für Vereine und Gemeinden (EF/AF)	Anteilige Finanzierung Campushalle in Flensburg, Defizitausgleich Fördelandtherme Glücksburg im Bedarfsfall
	Die Campushalle in Flensburg, an der der Kreis Schleswig-Flensburg beteiligt ist, dient im Wesentlichen dem Hochschulsport und Sportveranstaltungen. Sie wird daneben aber auch anderweitig genutzt.			
522 Wohnbauförderung	Beteiligung an Wohnungsbau-gesellschaft Ostholstein mbH (EF)*			

Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion im engeren Sinne: Einzelne Aufgaben nach Produktgruppen				
Produktgruppe	Kreis Ostholstein	Kreis Plön	Kreis Rendsburg- Eckernförde	Kreis Schleswig-Flensburg
538 Abwasser- beseitigung	hier nicht berücksichtigt, weil auslaufend	hier nicht berücksichtigt, weil auslaufend	hier nicht berücksichtigt, weil auslaufend	
	Die bereits vor längerer Zeit gewährten Schuldendiensthilfen der Kreise wirken sich wegen der langfristigen Bindungen derzeit noch haushaltswirksam aus, jedoch mit stetig abnehmender Tendenz.			
541 Gemeindestraßen		Mitgliedschaft und Verwal- tungsführung eines Schwarz- decken-Unterhaltungsverbands (AF)		Zuweisung an 2 Schwarzdecken- Unterhaltungsverbände (AF)
	Während der Kreis Plön Verwaltungskraft bündelt und entstehende Kosten abrechnet, ist das Engagement des Kreises Schleswig- Flensburg finanzieller Natur.			
551 Öffentliches Grün - Landschaftsbau	Mitgliedsbeitrag Verein Natur- park Holsteinische Schweiz, Unterhaltung und Sanierung von Naturdenkmälern (EF)	Mitgliedsbeitrag Verein Natur- park Holsteinische Schweiz (EF)	Mitgliedsbeitrag Verband der Naturparke (EF)	
	Der Kreis Rendsburg-Eckernförde hat 2009 eine Förderung der Träger von Naturparks eingeführt, nachdem er die Trägerschaft auf örtliche Träger abgegeben hat.			
555 Land- und Forstwirtschaft			Zuschüsse für landwirtschaft- liche Betriebshelfer (EF)	
561 Umweltschutz- maßnahmen	Naturschutzmaßnahmen auf kreiseigenen Grundstücken u. a. (EF)	Zuschüsse für Umweltberatung (EF)	Zuschüsse für Maßnahmen der Biotopbildung und -lenkung einschl. Flächenpacht sowie für Renaturierungsmaßnahmen an und in Fließgewässern (EF)	Förderung diverser Maßnahmen u. a. (EF)

Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion im engeren Sinne: Einzelne Aufgaben nach Produktgruppen				
Produktgruppe	Kreis Ostholstein	Kreis Plön	Kreis Rendsburg-Eckernförde	Kreis Schleswig-Flensburg
571 Wirtschaftsförderung	Erschließung und Vermarktung von Gewerbegebieten in verschiedenen Gemeinden im Kreis, Betrieb zweier Gewerbezentren (EF)*	Investitionsbeihilfen für Erschließungen, Grunderwerb und Planungskosten, Betrieb zweier Gründerzentren (EF/AF)*	Erschließung und Vermarktung von Gewerbegebieten in verschiedenen Gemeinden im Kreis, Betrieb dreier Technologie- und Gründerzentren, Betrieb zweier Häfen (EF)*	Erschließung und Vermarktung von Gewerbegebieten in verschiedenen Gemeinden im Kreis, Konversion, Betrieb eines Technologiezentrums (EF)*
	Während in den Kreisen Ostholstein, Plön und Rendsburg-Eckernförde gezielt jeweils mehrere Technologie- und Gründerzentren auf die Kreisfläche verteilt geschaffen worden sind, hat der Kreis Schleswig-Flensburg sich für ein zentrales Zentrum gemeinsam mit der Stadt Flensburg entschieden. An der Wirtschaftsförderungs-Gesellschaft des Kreises Schleswig-Flensburg (mit der Stadt Flensburg) ist auch die gemeindliche Ebene beteiligt. Die Kreise Plön und Rendsburg-Eckernförde haben mit der Landeshauptstadt Kiel 2008 eine zusätzliche gemeinsame Wirtschaftsförderungs-Gesellschaft gegründet.			
575 Tourismus	Beiträge an Tourismusorganisationen, Umsetzung Tourismusedwicklungskonzept, Projekte zur Tourismusförderung (EF/AF)*	Zuweisungen für Tourismus-Investitionen sowie an Tourismus-Zweckverbände (AF)	Zuweisungen für Tourismus-Investitionen (AF)	Tourismus-Koordination, Beiträge an Tourismusorganisation, Zuweisungen für Tourismus-Investitionen (EF/AF)*

In der Tabelle der 2008 wahrgenommenen Aufgaben findet sich ein aktuelles Thema noch nicht wieder, das zwischenzeitlich besonders wichtig geworden ist: die Breitband-Versorgung im ländlichen Raum. Alle 4 Kreise sind hier aktiv, insbesondere durch Koordinierung und Bündelung örtlicher Überlegungen. Der Kreis Rendsburg-Eckernförde hat 2009 seine Personalkapazität für aktuelle Sonderthemen wie dieses um eine zusätzliche Stelle ausgeweitet.

15.3 Volumen: Wie viel die Kreise in der Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion im engeren Sinne ausgeben und wofür

Die Ausgaben der Kreise in ihrer Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion i. e. S. sind heute tendenziell niedriger als früher. Das hat 3 Gründe:

- Aufgaben, die früher zur Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion i. e. S. zählten, sind ihnen im Lauf der Zeit gesetzlich zugewiesen worden. Dazu zählen z. B. Aufgaben des Sozialbereichs, die früher eher im gemeindlichen Bereich wurzelten. Hier kommt also nicht mehr § 20 Abs. 3 KrO zum Tragen, der es letztlich den Kreisen selbst überlässt, in welchen Aufgaben sie sich betätigen. Vielmehr haben die Kreise heute gar keine Wahl mehr.
- Von anderen Aufgaben haben die Kreise sich selbst zurückgezogen. Dazu zählt etwa die frühere Biotop- und Reetdach-Förderung im Kreis Ostholstein.
- Viele Aufgaben nehmen die Kreise noch wahr, aber mit weniger finanziellem Einsatz. So hat der Kreis Schleswig-Flensburg 2005 seinen Zuschuss an den Kreissportverband auf den Landesdurchschnitt abgesenkt.

Der Rückzug der Kreise ist - soweit sie es selbst in der Hand hatten - teils einzelfallbezogen beschlossen worden, teils im Zuge von umfassenden Einsparungen zur Haushaltskonsolidierung. So hat z. B. der Kreis Schleswig-Flensburg 1993 einen Solidarpakt mit der gemeindlichen Ebene vereinbart, um eine Erhöhung der Kreisumlage zu vermeiden.

Was nach vergangenen Einsparungen verblieben ist, ist dennoch mehr als eine vernachlässigbare Größe. Konkret haben die Kreise 2008 für ihre wahrgenommenen Aufgaben der Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion i. e. S. folgende Summen verausgabt:

Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion im engeren Sinne: Ausgaben nach Produktgruppen in €2008				
Produktgruppe	OH	PLO	RD	SL
111 Verwaltungssteuerung und -service	siehe Erläuterun- gen	siehe Erläute- rungen	siehe Erläute- rungen	siehe Erläute- rungen
217 Gymnasien, Kollegs	siehe Erläuterun- gen	siehe Erläute- rungen	siehe Erläute- rungen	siehe Erläute- rungen
243 Sonstige schulische Aufgaben	44.893			
251 Wissenschaft und Forschung	222.800			
252 Nichtwissenschaftliche Museen, Sammlungen	167.509	169.149	37.035	233.646
261 Theater	23.797		382.500	267.364
262 Musikpflege	siehe Erläuterun- gen			siehe Erläute- rungen
263 Musikschulen	362.548	606.514	190.316	376.270
271 Volkshochschulen	14.745	100.000	160.930	94.598
272 Büchereien	363.108	209.954	329.938	328.100
273 Sonstige Volksbildung				119.354
281 Heimat- und sonstige Kulturpflege	1.493		38.468	14.600
421 Förderung des Sports	194.454	166.000	320.500	261.438
424 Sportstätten und Bäder	50.000	187.660	75.000	86.500
522 Wohnbauförderung	siehe Erläuterun- gen			
538 Abwasserbeseitigung	siehe Erläuterun- gen	siehe Erläute- rungen	siehe Erläute- rungen	
541 Gemeindestraßen		siehe Erläute- rungen		102.300
551 Öffentliches Grün - Landschaftsbau	58.248	29.581	3.000	
555 Land- und Forstwirt- schaft			20.500	
561 Umweltschutz- maßnahmen	33.678	20.000	33.094	8.444
571 Wirtschaftsförderung	150.000	560.112	1.433.359	296.558
575 Tourismus	350.000	86.250	67.597	172.361
Gesamtbetrag	2.037.253	2.135.220	3.092.237	2.361.533

Zu den Beträgen folgende Erläuterungen und Hinweise:

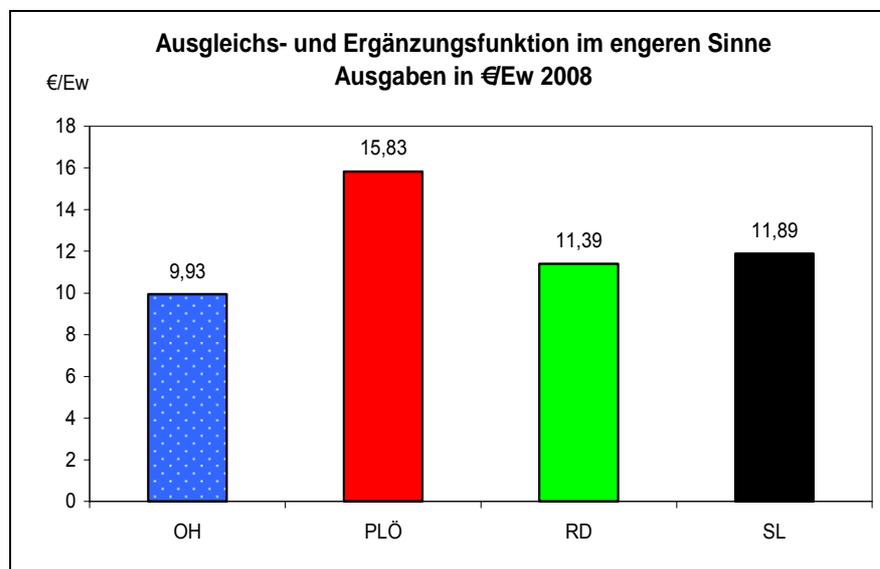
- Für alle Produktbereiche: Die Beträge stammen, soweit die Aufgaben in den Kreisverwaltungen selbst und nicht in Ausgliederungen wahrgenommen werden, überwiegend aus den Rechnungsergebnissen der (kameralen) Haushalte. Bei der Interpretation muss man also bedenken, dass keine Vollkostenrechnung zugrunde liegt. Zu berücksichtigen ist außerdem, dass die Beträge nicht immer direkt dem entsprechenden Kreishaushalt entnommen werden können. Zum Teil ergeben sie sich nur mittelbar. Das kommt bei denjenigen Aufgaben zum Tragen, die in der Tabelle in III/Tz. 15.2 mit einem „*“ versehen sind. Siehe dazu im Einzelnen die weiteren Aufzählungspunkte. Nicht enthalten sind Mittel der Sparkassen und ihrer Stiftungen, auch wenn die Kreise Träger der Sparkassen sind.
- 111 Verwaltungssteuerung und -service: Die Aufgaben werden in Form einer Verwaltungsunterstützung wahrgenommen. Trotz Erstattungen der kreisangehörigen Gemeinden kann es auch verbleibende Ausgaben der Kreise geben. So weist etwa der Kreis Rendsburg-Eckernförde darauf hin, dass er die Leitungskosten seines Kreisnetzes immer vollständig selbst finanziert habe. Auf einen zahlenmäßigen Ausweis wird für diesen Produktbereich wegen der schwierigen Abgrenzungen verzichtet.
- 217 Gymnasien, Kollegs: Ein zahlenmäßiger Ausweis wäre möglich, aber nicht aussagekräftig. 2008 haben alle 4 Kreise noch Gymnasien und die entsprechenden Ausgaben getragen. Die Kreise Ostholstein, Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg waren dabei Träger nur eines Teils der Gymnasien im jeweiligen Kreisgebiet. Künftig betreiben sie überhaupt kein Gymnasium mehr, tragen jedoch noch finanzielle Lasten. Soweit es sich um Schuldendienst handelt, könnte er gegebenenfalls rechnerisch zugeordnet werden. Auch dann bliebe aber offen, wie die Ausgaben des Kreises Plön für seine fortbestehende Trägerschaft zu bewerten wären. Denn die Schulkostenbeiträge enthalten zunehmend investive Anteile. Beim Kreis Plön liegen empfangene Schulkostenbeiträge, Schuldendienst und neue Investitionen in einer Hand. Die anderen Kreise dagegen tragen weiterhin den Schuldendienst, während Schulkostenbeiträge und neue Investitionen auf die neuen Schulträger entfallen. Ob der Kreis Plön damit im Verhältnis zu den anderen Kreisen mehr oder weniger Lasten zu tragen hat, ließe sich nicht ohne Weiteres sagen.
- 251 Wissenschaft und Forschung: Bei dem Betrag handelt es sich um die Zuweisung des Kreises Ostholstein an die Stiftung Eutiner Landesbibliothek. Die Stiftung hat weitere Einnahmequellen.
- 252 Nichtwissenschaftliche Museen, Sammlungen/263 Musikschulen/271 Volkshochschulen/281 Heimat- und sonstige Kulturpflege: Beim Kreis Ostholstein wurde als Betrag derjenige Teil der Zuweisung des Kreises an die Stiftung zur Förderung der Kultur und der Erwachsenenbildung in Ostholstein zugrunde gelegt, der (ohne Stiftungsverwal-

tung) ihren anteiligen Aufwendungen für die Aufgabe entspricht. Beim Kreis Schleswig-Flensburg entstammt der Betrag dem Haushalt der Kulturstiftung des Kreises Schleswig-Flensburg einschließlich Vermögenshaushalt. Die Einnahmen der Kulturstiftung aus Dividenden der E.ON-Hanse AG wurden wie eine Kreiszuweisung behandelt, da sie ansonsten dem Kreis zugeflossen wären.

- 261 Theater: Zum Kreis Ostholstein und zum Kreis Schleswig-Flensburg siehe 252. In der Spielzeit 2009/2010 haben die Kreise Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg ihre Ausgaben als Gesellschafter des Schleswig-Holsteinischen Landestheaters erhöht. Damit kompensieren sie - ebenso wie weitere Gesellschafter - Kürzungen der Stadt Flensburg. Die Erhöhung macht gut 6 Prozent (Kreis Rendsburg-Eckernförde) bzw. gut 9 Prozent (Kreis Schleswig-Flensburg) aus. Der Kreis Ostholstein hat 2009 seine Ausgaben zugunsten der Eutiner Festspiele um 30.000 € erhöht.
- 262 Musikpflege: Beim Kreis Ostholstein in 261 Theater enthalten, beim Kreis Schleswig-Flensburg in 281 Heimat- und sonstige Kulturpflege enthalten.
- 272 Büchereien: Beim Kreis Ostholstein wurde als Betrag derjenige Teil der Zuweisung des Kreises an die Stiftung zur Förderung der Kultur und der Erwachsenenbildung in Ostholstein zugrunde gelegt, der (ohne Stiftungsverwaltung) ihren anteiligen Aufwendungen für die Aufgabe entspricht. Von dem Betrag entfallen 204.557 € auf die Kreisbibliothek und 158.551 € auf Fahrbücherei und Gemeindebüchereien. Zum Kreis Schleswig-Flensburg siehe 252.
- 273 Sonstige Volksbildung: Beim Kreis Schleswig-Flensburg entstammt der Betrag teilweise dem Haushalt der Kulturstiftung des Kreises Schleswig-Flensburg. Die Einnahmen der Kulturstiftung aus Dividenden der E.ON-Hanse AG wurden wie eine Kreiszuweisung behandelt, da sie ansonsten dem Kreis zugeflossen wären.
- 424 Sportstätten und Bäder: Beim Kreis Schleswig-Flensburg handelt es sich um den anteiligen Jahresfehlbetrag der Campushalle GmbH. Er ist vom Kreis allerdings nicht auszugleichen, sondern wird durch den Verzehr einer Kapitalrücklage der GmbH abgedeckt.
- 522 Wohnbauförderung: Dem Kreis Ostholstein entstehen keine Ausgaben, weil die Gesellschaft keinen Fehlbetrag erwirtschaftet.
- 538 Abwasserbeseitigung: Die Schuldendiensthilfen der Kreise Ostholstein, Plön und Schleswig-Flensburg sind 2008 angesichts der langen Laufzeiten der Vereinbarungen noch haushaltswirksam gewesen, jedoch mit deutlich rückläufigen Beträgen. Auch eine Schuldendiensthilfe des Kreises Plön für ein Amtsverwaltungs-Gebäude wirkte sich noch im Haushalt aus.
- 541 Gemeindestraßen: Während der Kreis Schleswig-Flensburg Zuweisungen gewährt, leistet der Kreis Plön Verwaltungsunterstützung, die nicht beziffert werden kann.

- 571 Wirtschaftsförderung sowie teilweise 575 Tourismus: Beim Kreis Ostholstein wurde nicht das tatsächliche Jahresergebnis 2008 der Entwicklungsgesellschaft Ostholstein mbH herangezogen, weil es angesichts eines einmaligen Veräußerungserlöses ein verzerrtes Bild abgegeben hätte. Stattdessen wurde das typischere gerundete Mittel der Jahresergebnisse anderer Jahre herangezogen. Die über den Betrieb gewerblicher Art Steuerungsunterstützung und Service des Kreises Ostholstein der Entwicklungsgesellschaft zufließenden Erträge aus Dividenden der E.ON-Hanse AG wurden wie eine Kreiszuweisung behandelt, da sie ansonsten dem Kreis zugeflossen wären. Beim Kreis Rendsburg-Eckernförde wurden die der Wirtschaftsförderungsgesellschaft des Kreises Rendsburg-Eckernförde mbH zufließenden Erträge aus Dividenden der E.ON-Hanse AG wie eine Kreiszuweisung behandelt, da sie ansonsten dem Kreis zugeflossen wären, nicht jedoch die Erträge aus Beteiligungen (Abfallwirtschaftsgesellschaft Rendsburg-Eckernförde mbH). Beim Kreis Schleswig-Flensburg wurde der Zuschuss an die Wirtschaftsförderungs- und Regionalentwicklungsgesellschaft Flensburg/Schleswig mbH und die Entwicklungsagentur Nord GmbH herangezogen.

Die Ausgaben der Kreise machen umgerechnet auf ihre Einwohnerzahl folgende Größenordnung aus (Einwohnerstand 31.12.2008):



Dabei setzen die Kreise teils unterschiedliche Schwerpunkte:

Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion im engeren Sinne Ausgaben in €Ew 2008				
Produktbereich/ -gruppe	OH	PLÖ	RD	SL
243 Sonstige schulische Aufgaben	0,22			
25-29 Kultur und Wissen- schaft	5,63	8,05	4,20	7,22
42 Sportförderung	1,19	2,62	1,46	1,75
541 Gemeindestraßen				0,51
55 sowie 56 Natur- und Land- schaftspflege Umweltschutz	0,45	0,37	0,21	0,04
57 Wirtschaft und Tourismus	2,44	4,79	5,53	2,36

Wie erklären sich die unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen? Dahinter stehen Unterschiede vor allem bei folgenden Einzelaufgaben:

- Im Bereich Kultur und Wissenschaft ist der Kreis Plön außerordentlich stark mit seiner Kreismusikschule engagiert (vgl. III/Tz. 10). Sie hat bei ihm einen hohen Anteil, zumal im Kreis Plön nicht die Theaterausgaben wie insbesondere in den Kreisen Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg anfallen und auch keine wissenschaftliche Bibliothek vorhanden ist wie beim Kreis Ostholstein. Die besonders geringen relativen Ausgaben des Kreises Rendsburg-Eckernförde für Kultur und Wissenschaft dagegen erklären sich im Wesentlichen durch seine geringen Ausgaben vor allem für Museen und Musikschule.
- In der Sportförderung führt die hohe investive Sportförderung des Kreises Plön zu seinem im Vergleich zu den anderen Kreisen hohen Wert. Der Betrag beim Kreis Schleswig-Flensburg wäre niedriger, ließe man hier die rechnerisch bereinigt einbezogene Campushalle außen vor.
- Im Bereich Wirtschaft und Tourismus kommt beim Kreis Rendsburg-Eckernförde der Kreishafen wesentlich zum Tragen. Zwischenzeitlich hat der Kreis sein Engagement bedingt durch eine Unternehmens-Ansiedlung noch ausgeweitet um den Neuen Hafen Kiel-Canal. Mit Technologie- und Gründerzentren sind die Kreise Plön und Rendsburg-Eckernförde relativ stärker besetzt als die anderen beiden Kreise.

Die Tabellen in III/Tz. 15.2 und 15.3 zeigen: Die Kreise verstehen ihre Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion i. e. S. nicht vorrangig darin, Unterschiede in der Leistungsfähigkeit der Gemeinden auszugleichen. Sie könnten das tun, indem sie gezielt für bestimmte Gemeinden Leistungen erbrächten und für andere nicht. Stattdessen dient die von den Kreisen wahrgenommene Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion meist allen Kreis-einwohnern und damit der Kompensation der begrenzten Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden insgesamt. Das ist nachvollziehbar, denn alle 4 Kreise haben überwiegend kleine oder mittelgroße Gemeinden.

Einzelne Aufgaben dienen gezielt kleineren Gemeinden. Dazu zählen die Unterstützung von Schwarzdecken-Unterhaltungsverbänden und die haushalterisch noch nachwirkende Förderung von Abwasserbeseitigungs-Anlagen.

Verschiedene Aufgaben werden von den Kreisen nur an einem oder an wenigen Orten wahrgenommen bzw. angeboten. Dabei handelt es sich um Aufgaben, bei denen sich Kreise gerade deshalb engagieren, weil sie nicht wirtschaftlich flächendeckend vorgehalten werden können. Kreismuseen, Theaterangebote oder Technologie- und Gründerzentren zählen hierzu. Oft sind die Standorte eher größere Gemeinden. Selbstverständlich nutzen aber auch die Einwohner anderer Gemeinden die Angebote. Bei den nur an einzelnen Standorten wahrgenommenen Aufgaben gibt es 2 auffällige Ballungen: Im Kreis Ostholstein gibt es eine Konzentration kultureller Aufgabenwahrnehmungen am Standort Eutin. Das liegt historisch bedingt an dem kulturellen Erbe in der Residenzstadt. Im Kreis Schleswig-Flensburg dagegen kann man eine Ballung im Raum Flensburg feststellen. Sie besteht aus Landschaftsmuseum Angeln, Internationaler Bildungsstätte Scheersberg, Fördelandtherme Glücksburg sowie auf Flensburger Stadtgebiet Campushalle und Technologiezentrum.

Unter den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben sind schließlich auch solche mit regionalem Charakter. Dazu können etwa beim Kreis Schleswig-Flensburg die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit dem dänischen Nachbarraum und beim Kreis Ostholstein die Aktivitäten zur festen Fehmarnbeltquerung und ihrer Hinterlandanbindung zählen.

15.4 **Empfehlungen: Der Weg sollte beibehalten, Einzelnes aber geändert werden**

Die Kreise erfüllen ihre Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion i. e. S. heute vielfach, indem sie selbst Leistungen erbringen oder Dritte darin unterstützen. Die umfassende finanzielle Unterstützung leistungsschwächerer Gemeinden steht dagegen nicht im Vordergrund. Das ist auch nicht erforderlich: Die unterschiedliche finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden wird bereits durch den kommunalen Finanzausgleich angenä-

hert. Die Regelungen im Finanzausgleichsgesetz⁵⁴ sind vielfältig und der Mechanismus komplex. Die Kreise wirken über Zuweisungen an kreisangehörige Gemeinden gemäß dem Kreisfonds⁵⁵ selbst mit. Außerdem haben die Kreise insgesamt eine zwischen den Gemeinden ausgleichende Wirkung. Denn die Gemeinden tragen in Abhängigkeit von ihrer Finanzkraft zur Finanzierung der Kreise bei, während die Ausgaben der Kreise sich nach anderen Gesichtspunkten im Kreisgebiet verteilen. Es bedürfte nicht noch eines weiteren solchen Mechanismus unter dem Stichwort Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion.

Der Umfang, in dem die Kreise ihre Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion i. e. S. wahrnehmen, ist überschaubar. Das schließt weitere Kürzungen zwar nicht rundweg aus. Sie haben aber ihre Grenzen. Denn weil die Kreise viele Aufgaben wirtschaftlicher wahrnehmen können als die Gemeinden, haben die Kreise auch im freiwilligen Selbstverwaltungsbereich nach wie vor eine wichtige Aufgabe zu erfüllen. Deshalb eignet sich eine weitere starke Absenkung der Ausgaben bei den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben häufig gerade nicht zur Haushaltskonsolidierung. Kreisen wie Gemeinden muss bewusst sein, dass die Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion i. e. S. ein wichtiges Wesensmerkmal der Kreise als Selbstverwaltungskörperschaft ist.

Hier die Empfehlungen für die Kreise im Einzelnen:

- Ein besonderes Augenmerk sollten die Kreise stets auf neue, aktuelle Themen richten, die eine Vielzahl von Gemeinden oder gar alle betreffen. Hier können die Kreise oft - auch ohne zusätzliches Personal und ohne zusätzliche Sachausgaben - eine sinnvolle Koordinierung leisten und beratende Unterstützung anbieten. Die Erfahrungen aus dem zurzeit aktuellen Thema „Breitbandversorgung“ können die Kreise dabei nutzen.
- Die Kreise sollten die Wahrnehmung ihrer Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion i. e. S. explizit gegenüber ihren Gemeinden kommunizieren. Dafür bieten sich die ohnehin vorhandenen Foren wie Bürgermeister-Dienstberatungen an. So kann das in § 20 KrO ausdrücklich geforderte Zusammenwirken von Kreis und Gemeinden in gelebte Praxis umgesetzt werden.
- Die Kreise sollten Zuweisungen an Gemeinden nicht mehr in Form von langfristigen Schuldendiensthilfen gewähren. Wie die lange zurückliegenden Fälle bei Abwasserbeseitigungsanlagen zeigen, werden Kreishaushalte noch zu Zeiten belastet, in denen die Rahmenbedingungen sich weit fortentwickelt haben können. Hier sind gegebenenfalls Einmal-Zuweisungen eine Alternative.

⁵⁴ Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz - FAG-) in der Fassung vom 5.02.2009, GVOBl. Schl.-H. S. 67, zuletzt geändert durch § 2 des Gesetzes vom 22.07.2009, GVOBl. Schl.-H. S. 413.

⁵⁵ Ebenda, § 18.

- Ebenso sollten die Kreise lange vertragliche Bindungen möglichst vermeiden. Zwar haben Zuwendungsempfänger wie z. B. Kreissportverbände oft ein Interesse an mehrjähriger Planungssicherheit. Künftige Kreishaushalte sollten aber nicht über Gebühr vorbelastet werden.
- Reine Einzelfall-Zuweisungen oder einzelfallbezogene sonstige Finanzierungshilfen bergen die Gefahr von Ungleichbehandlungen. Die Kreise sollten stets grundsätzliche Erwägungen anstellen.
- Das punktuelle Engagement in Institutionen mit herausgehobener und deutlich überörtlicher Ausrichtung ist zweckmäßig im Sinne der Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion der Kreise. Vorhandene Beispiele sind etwa die Eutiner Landesbibliothek beim Kreis Ostholstein (vgl. III/Tz. 10), Campushalle und Fördelandtherme beim Kreis Schleswig-Flensburg sowie Nordkolleg und Häfen des Kreises Rendsburg-Eckernförde. Der Unterschied zu den früheren, zu Recht nicht als Kreisaufgabe angesehenen Häfen der Kreise Schleswig-Flensburg⁵⁶ und Ostholstein zeigt hier, dass nicht die formale Aufgabe allein entscheidend ist. Vielmehr macht es einen Unterschied, ob es sich zum Beispiel um einen Sportboothafen oder um einen Gewerbehafen handelt.
- Alle Kreise setzen bei ihren bzw. den von ihnen geförderten Museen auf profilierte Einrichtungen, die sich von sonstigen gemeindlichen Angeboten unterscheiden. Das sollten die Kreise, unabhängig von etwaigen Weiterentwicklungen im Übrigen, beibehalten. Nur mit einem unverwechselbaren Angebot von überörtlichem Interesse bleibt das Engagement der Kreise im Sinne ihrer Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion sinnvoll.
- Alle Kreise sollten die Aufgabe Tourismus allenfalls fortführen, soweit es sich um konzeptionelle oder koordinierende Funktionen handelt. Ansonsten erscheinen die Kreise eher nicht als geeignete Ebene für diese Aufgabe. Einer - zumal der Höhe nach eher symbolischen - Förderung gemeindlicher Einzelmaßnahmen bedarf es nicht.
- Die Kreise Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg sollten - unabhängig von der Ausgabenhöhe und künftigen Ausrichtung der Institution insgesamt - ihr finanzielles Engagement am Schleswig-Holsteinischen Landestheater im Verhältnis zu jenem der Städte Rendsburg und Schleswig erhöhen. Zwar ist und bleibt es sinnvoll, dass neben anderen sowohl die Städte Rendsburg und Schleswig als Aufführungsorte als auch die Kreise Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg Gesellschafter sind. Dabei tragen aber die Kreise einen unverhältnismäßig geringen Anteil der Ausgaben (Gesellschafterbeiträge). Denn die Besucherstruktur ist heute weniger lokal denn regional geprägt. So wohnen z. B. etwa ein Drittel der Abonnenten der Spielstätte Rendsburg in Rendsburg selbst und zwei Drittel

⁵⁶ Vgl. zum Hafen Langballigau jedoch auch die Prüfungsmitteilung des LRH Pr1520/2006 „Ergebnis der Querschnittsprüfung Organisation und Wirtschaftlichkeit ausgewählter Sportboothäfen in kommunaler Trägerschaft oder kommunaler Beteiligung“ vom 07.02.2008, S. 28.

kommen aus dem Umland. Trotzdem war 2008 der Gesellschafterbeitrag des Kreises Rendsburg-Eckernförde sogar niedriger als jener der Stadt Rendsburg. Beim Kreis Schleswig-Flensburg ist zweifellos das ganze Kreisgebiet Einzugsgebiet der Spielstätten des Landestheaters in Schleswig und Flensburg. Dennoch ist der Gesellschafteranteil des Kreises Schleswig-Flensburg erheblich niedriger als der der Stadt Schleswig. Den heutigen Verhältnissen wird das nicht mehr gerecht.

- Ähnlich sollte der Kreis Ostholstein - wiederum unabhängig von der Ausgabenhöhe und künftigen Ausrichtung der Veranstaltung insgesamt - sein finanzielles Engagement an den Eutiner Festspielen im Verhältnis zu jenem der Stadt Eutin erhöhen. Auch dieses kulturelle Angebot hat unbestritten einen deutlich überörtlichen Besucherkreis und über die Stadtgrenzen reichende Wirkung. Angebote solch herausgehobenen Charakters drängen sich förmlich dafür auf, dass Kreise hier ihre Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion ausüben. Dagegen sollte der Kreis Ostholstein seine Kreisbibliothek an die Stadt Eutin und gegebenenfalls die Gemeinde Malente abgeben. Die Bücherei richtet sich weniger an die Einwohner des Kreises insgesamt. Eher schon ersetzt sie ein nicht vorhandenes Angebot der Stadt bzw. der Gemeinde, während andere größere Gemeinden selbst Büchereien unterhalten. Die vereinbarte Kostenbeteiligung Eutins und Malentes ist noch nicht optimal. Vielmehr sollte der Kreis - wie andere Kreise auch - alle Standbüchereien und die Fahrbücherei im Kreisgebiet nach einheitlichen Maßstäben behandeln.⁵⁷ Die Entscheidungen zu den Eutiner Festspielen und zur bisherige Kreisbibliothek können ggf. für den Kreis ausgabenneutral verknüpft bzw. mit der Stadt Eutin im Paket verhandelt werden.
- Der Kreis Plön bietet ein gutes Beispiel für Kooperation durch die Wahrnehmung der Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion. Er fördert die Kreisvolkshochschule als Trägerverband der einzelnen örtlichen Volkshochschulen, wobei ein gemeinsames Programmheft herausgegeben wird. Fördern Kreise parallele örtliche Angebote in der Fläche des Kreisgebiets, können Kooperationen dieser oder anderer Art oft nützlich sein.
- Der Kreis Schleswig-Flensburg wiederum zeigt, wie ein Kreis seine Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion sachgerecht durch Kooperation über die Kreisgrenze hinaus ausüben kann. Mit seiner Beteiligung an der Campushalle in Flensburg und mit der gemeinsamen Wirtschaftsförderungs-Gesellschaft mit der Stadt Flensburg engagiert er sich in Aufgaben von regionaler Bedeutung. Bei der Wirtschaftsförderungs-Gesellschaft ist ein weiterer positiver Aspekt, dass die Gemeinden an der Gesellschaft beteiligt sind. Dadurch werden die örtlichen Belange bereits institutionell in der Aufgabenwahrnehmung verankert.

⁵⁷ Vgl. Prüfungsmitteilung des LRH Pr1573/2008 „Ergebnis der Querschnittsprüfung Kommunales Büchereiwesen“ vom 23.10.2009, S. 29 f.

- Neu ausrichten sollten die Kreise Plön und Rendsburg-Eckernförde ihre Wirtschaftsförderung. Sie betreiben Technologie- und Gründerzentren in auf die Einwohnerzahl bezogen verhältnismäßig großer Zahl, jedoch an teilweise schwierigen Standorten. Auch wenn gerade die Wahrnehmung der Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion im Kreisgebiet Motiv für bestimmte Standortentscheidungen gewesen ist: Standorte mit schwierigen Auslastungsperspektiven sind generell wenig sinnvoll. Ein anderer Standort hat zwar eine bessere Auslastung, liegt jedoch praktisch an der Stadtgrenze zu einer benachbarten Großstadt. Hier drängt sich die Frage auf, warum nicht wie beim Kreis Schleswig-Flensburg eine Kooperation mit jener gewählt wurde. Beide Kreise sollten auch deshalb ihre Wirtschaftsförderung künftig in der gemeinsamen Gesellschaft mit der Landeshauptstadt Kiel betreiben (vgl. III/Tz. 14).
- Der Kreis Rendsburg-Eckernförde sollte die Förderung landwirtschaftlicher Betriebshelfer einstellen, die auch die anderen Kreise nicht mehr betreiben. Eine solche Förderung einer einzelnen Berufsgruppe ist weder für eine Gemeinde noch für einen Kreis mit seiner Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion sinnvoll. Andere Berufsgruppen erhalten eine entsprechende Förderung nicht.
- Die Kreise Plön, Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg sollten auch aus Sicht ihrer Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion ihre Kreisbesoldungsstellen regelmäßig daraufhin überprüfen, ob das Angebot an die kreisangehörigen Gemeinden gegenüber Alternativen - konkret der Versorgungsausgleichskasse - wirtschaftlich und insgesamt vorteilhaft ist. Je weniger Verwaltungen im kreisangehörigen Bereich das Angebot annehmen, desto schwieriger dürfte dabei die Wirtschaftlichkeit herzustellen sein. Siehe hierzu die bereits gegebene Empfehlung des Landesrechnungshofs aus der Prüfung der Versorgungsausgleichskasse⁵⁸ sowie III/Tz. 8.
- Der Kreis Schleswig-Flensburg sollte mit seinen Gemeinden erörtern, ob die angebotene Rechtsberatung in dieser Form den Bedürfnissen in den gemeindlichen Verwaltungen optimal entspricht. Das Angebot machen andere Kreise in dieser Form nicht. Es deckt den Bereich zwischen allgemeiner kommunalaufsichtlicher Beratung und gemeindlicher Zuhilfenahme von Anwälten ab. Letzteres wird bei komplexeren Fällen schnell erforderlich. Eine - etwa bei einer turnusmäßigen Bürgermeister-Dienstberatung - eingeholte Rückmeldung der Gemeinden wird aufzeigen, ob das Angebot zweckmäßig und gegebenenfalls zur Nachahmung geeignet ist.

⁵⁸ Vgl. Prüfungsmitteilung des LRH Pr1482/2005 „Ergebnis der Prüfung Versorgungsausgleichskasse (VAK)“ vom 20.04.2006, S. 11 u. a.

15.5 **Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion der Kreise im weiteren Sinne**

Wie bereits angesprochen steht die Mehrzahl der Selbstverwaltungsaufgaben der Kreise nicht zur freien Disposition, denn sie sind als pflichtige Aufgaben ausgestaltet. Hier hat der Gesetzgeber sein Recht der gesetzlichen Regelung bestimmter Selbstverwaltungsaufgaben genutzt und den Kreisen die Wahrnehmung der Aufgaben auferlegt. Die Kreise können insofern zwar nicht über das Ob der Aufgabenerfüllung entscheiden, gleichwohl haben sie auch in den gebundenen Aufgabenbereichen häufig Handlungsspielräume. Dazu einige Beispiele:

- Im Brandschutz sind die Kreise durch gesetzliche Zuweisung Träger bestimmter Aufgaben.⁵⁹ Nicht gesetzlich definiert ist aber, ob wie im Kreis Plön und künftig im Kreis Ostholstein ein Übungsplatz bzw. wie im Kreis Rendsburg-Eckernförde ein Übungscontainer vorgehalten wird.
- Der Kreis Schleswig-Flensburg ist Optionskommune im Sinne des SGB II.⁶⁰ Er weist darauf hin, mit der Gründung der Sozialzentren auch die zuvor auf der gemeindlichen Ebene angesiedelten Aufgaben übernommen zu haben. Das betrifft die Aufgaben nach dem SGB XII einschließlich der Grundsicherung, die Wohngeldbearbeitung, die Rundfunkgebührenbefreiungen, Wohnberechtigungsbescheinigungen und Anträge auf Ermäßigung des Kindergartenbeitrags. Die mit der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe beabsichtigte finanzielle Entlastung der Kommunen habe der Kreis seinerzeit vollständig der gemeindlichen Ebene überlassen.
- Die Kreise sind örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe.⁶¹ Jugendarbeit ist ein Teil der Jugendhilfe.⁶² Als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe müssen die Kreise unter anderem ein bedarfsgerechtes Angebot an Kindertageseinrichtungen und Tagespflegestellen gewährleisten.⁶³ Auch sind sie Träger der Arbeit im Sinne des Gesetzes über das Jugendaufbauwerk.⁶⁴ Spielräume haben die Kreise darin, inwiefern sie z. B. Kindertageseinrichtungen fördern⁶⁵, Jugendarbeit bzw. Jugendpfleger in den Gemeinden fördern, die

⁵⁹ § 3 Gesetz über den Brandschutz und die Hilfeleistungen der Feuerwehren (Brandschutzgesetz - BrSchG) vom 10.02.1996, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 25.11.2008, GVOBl. Schl.-H. S. 614.

⁶⁰ § 6 a Zweites Buch Sozialgesetzbuch - Grundsicherung für Arbeitsuchende - (Art. 1 des Gesetzes vom 24.12.2003, BGBl. I S. 2954, zuletzt geändert durch § 14 b des Gesetzes vom 17.07.2009, BGBl. I S. 1990.

⁶¹ § 47 Erstes Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (Jugendförderungsgesetz - JuFöG -) vom 5.02.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 158, zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 24.09.2009, GVOBl. Schl.-H. S. 633.

⁶² Ebenda, § 6.

⁶³ § 6 Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflegestellen (Kindertagesstättengesetz - - KiTaG) vom 12.12.1991, zuletzt geändert durch § 3 des Gesetzes vom 27.03.2009, GVOBl. Schl.-H. S. 147.

⁶⁴ § 6 Gesetz über das Jugendaufbauwerk vom 13.12.1949 i. d. F. d. B. vom 31.12.1971, zuletzt geändert durch Landesverordnung vom 12.10.2005, GVOBl. Schl.-H. S. 487.

⁶⁵ Vgl. Prüfungsmitteilung des LRH Pr1516/2006 „Ergebnis der Querschnittsprüfung Finanzierung von Kindertageseinrichtungen“ vom 13.07.2009.

Gemeinden beraten, ob sie wie der Kreis Schleswig-Flensburg Projekte zu Themen wie Kinderarbeit und zu kinder-, jugend- und familienfreundlichen Gemeinden durchführen oder ein Jugendaufbauwerk selbst betreiben.

- Die Kreise sind regelmäßiger Aufgabenträger für den nicht schienen- gebundenen öffentlichen Personen-Nahverkehr.⁶⁶ Dabei können sie z. B. eine eigene Gesellschaft vorhalten wie der Kreis Plön. Der Kreis Rendsburg-Eckernförde andererseits weist darauf hin, von den Städten Rendsburg und Eckernförde die Stadtverkehre übernommen zu haben.

Diese Beispiele zeigen, dass die Kreise Gestaltungsspielräume auch im Bereich ihrer Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion im weiteren Sinne haben. Selbst wenn die Kreise bei einer Aufgabe nur wenige oder keine Gestaltungsspielräume haben sollten, kommt ihre ausgleichende und ergänzende Natur gleichwohl zum Tragen, da der Gesetzgeber die von ihm für erforderlich gehaltene Wirkung mit der Aufgabenzuweisung an die Kreise bereits vorweg genommen hat.

Schlüssig im Hinblick auf die Funktion der Kreise im Selbstverwaltungsbereich ist insoweit auch eine Darstellung des Kreises Rendsburg-Eckernförde aus dem Herbst 2009. Anlass war, dass die Stadt Rendsburg beim Kreis eine Aufstellung über Leistungen des Kreises für die Stadt erbeten hatte. Der Kreis hat - zu Recht - ein weites Aufgabenspektrum herangezogen. Dazu gehören unter anderem die Kosten der Unterkunft und die Jugendhilfeleistungen und damit finanziell bedeutende Aufgabenbereiche, die den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben zuzuordnen sind. Eine Stadt wie Rendsburg muss zwar angesichts ihrer Einwohnerzahl eine relativ hohe Kreisumlage-Summe entrichten. Sie kann von der ausgleichenden Wirkung des Kreises im weiteren Sinne angesichts ihrer Sozialstruktur aber auch profitieren.

Anfang 2010 hat der Kreis Rendsburg-Eckernförde ergänzend aufgelistet, welche seiner Aufgaben freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben sind, welche pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, welche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung oder Aufgaben des Landrats als untere Landesbehörde und welches Haushaltsvolumen auf die Bereiche entfällt. Ohne darauf im Einzelnen einzugehen, sei folgende Größenordnung genannt: Der Kreis plant für 2010 - unsaldiert und ohne interne Leistungsverrechnungen - bei den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben ordentliche Aufwendungen von gut 24 Mio. € ein, bei den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben sind es mehr als 230 Mio. € und bei den Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung sowie den Aufgaben des Landrats als allgemeine

⁶⁶ § 2 Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Schleswig-Holstein (ÖPNVG) vom 26.06.1995, GVOBL. Schl.-H. S. 262, zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.05.2007, GVOBL. Schl.-H. S. 274.

untere Landesbehörde zusammen gut 13 Mio. €. Dies zeigt: Die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben sind dem Haushaltsvolumen nach zwar der deutlich kleinere Teil der gesamten Selbstverwaltungsaufgaben. Aber auch in den anderen Bereichen der Selbstverwaltung erbringen die Kreise Leistungen für die Kreiseinwohner und runden damit das gemeindliche Wirken ab. Sie ergänzen durchweg die größenbedingt geringere Leistungsfähigkeit der Gemeinden und tragen zu einer wirtschaftlicheren Aufgabenerledigung bei. Außerdem gleichen sie systembedingt Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden aus. Die „staatlichen“ Aufgaben sind dagegen selbst gegenüber den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben nachrangig.

IV. Schlussbesprechung und abschließende Bemerkungen

1. Das wesentliche Ergebnis der vergleichenden überörtlichen Prüfung beim Kreis Ostholstein ist gemäß § 7 Abs. 1 KPG am 17.06.2010 mit dem Landrat, den Mitgliedern des Hauptausschusses sowie leitenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Kreises in Anwesenheit des stellvertretenden Leiters der Kommunalabteilung im Innenministerium, MR Stöfen, in einer Schlussbesprechung erörtert worden.

Nach der Begrüßung des LRH durch den Vorsitzenden des Hauptausschusses stellte Herr MDgt Asmussen die vergleichende Prüfkonzeption vor und schilderte die Probleme, die sich bei der Generierung vergleichbarer Kennzahlen zeigten. Im Anschluss daran erläuterte er den Ablauf der Schlussbesprechung. Er wies darauf hin, dass aufgrund des ansonsten erforderlichen Zeitbedarfs nur zu folgenden Prüfungsgebieten und hieraus nur zu den wesentlichen Prüfungserkenntnissen vorgetragen werden könne:

- Finanzlage,
- Entwicklung der Zuschussbedarfe für die „Soziale Sicherung“,
- Entwicklung der Personalausgaben und Stellen,
- Gesundheitsämter,
- Ausbau der Kindertagespflege,
- Untere Bauaufsicht,
- Suchtberatung einschließlich finanziellen Aufwands für soziale Beratungsstellen.

In der schriftlichen Prüfungsmitteilung würden darüber hinaus auch die folgenden Themen behandelt:

- Kultur,
- Gebäude- und Energiemanagement,
- Interkommunale Zusammenarbeit,
- Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion,
- Einführung Doppik,
- Naturschutz,
- Personalverwaltung.

Die Vorträge des LRH zu den o. g. Prüfungsgebieten wurden von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern an der Schlussbesprechung mit Interesse verfolgt. Verständnisfragen bzw. inhaltliche Nachfragen wurden vom LRH beantwortet.

Der LRH stellte im Vortrag zur Entwicklung der Personalausgaben und Stellen dar, dass die vergleichende Darstellung die Abhängigkeit der Höhe der Personalausgaben insbesondere von der Größe bzw. der Einwohnerzahl des Kreises gezeigt hat. Vor diesem Hintergrund regte er an, die Diskussion über die Fusion der Kreise weiter bzw. erneut zu führen.

Im Anschluss an diesen Vortrag entwickelte sich eine Diskussion über eine Kreisgebietsreform einschließlich der Nachfrage, wie der LRH zu einer solchen stehe. Herr Asmussen erläuterte, dass das Thema Kreisgebietsreform aus der Sicht des LRH nicht beendet ist. Allerdings ist eine Gesamtbetrachtung unter Einbeziehung aller Aspekte und kommunalen Ebenen notwendig. Der LRH sieht bei Kreisfusionen nach wie vor erhebliche Einsparpotenziale und bedauert, dass die Chance zur Fusion der Kreise Plön und Ostholstein nicht genutzt wurde. Dies wäre ein wichtiges Zeichen hinsichtlich gangbarer Mittelwege gewesen. Der Landrat ergänzte, dass man ohne eine umfangreiche Aufgabenkritik eine wirkungsvolle Haushaltskonsolidierung nicht betreiben könne.

Nach dem Vortrag des LRH zum Ausbau der Kindertagespflege wurde über das vorgestellte „Plöner Modell“ diskutiert. Im Kreis Plön wird die Kindertagespflege als gemeinsame Aufgabe des Kreises und der Gemeinden angesehen, die im Wege der Kooperation erbracht wird und zu einer Drittelteilung der Ausgaben führt (Kreis, Gemeinde und Eltern). Der Landrat hat dieses ihm bekannte Modell bereits mit den Gemeinden des Kreises erörtert. Diese lehnen das Modell als Sonderfinanzierung ab, zeigen jedoch Bereitschaft, die Kindertagespflege über die Kreisumlage mitzufinanzieren. Alle Beteiligten stimmten letztlich darin überein, dass ein gemeinsames Vorgehen von Kreis und Gemeinde in der Kindertagespflege für beide Seiten erhebliche Vorteile bietet. Die Art der Finanzierung - vertragliche Sonderregelung oder Kreisumlage - ist dabei zweitrangig.

Zwei Mitglieder des Hauptausschusses stellten die Frage, ob die 4 geprüften Kreise wirklich miteinander vergleichbar waren, insbesondere ausgehend davon, dass z. T. so divergierende Werte festgestellt wurden. Herr Asmussen führte aus, dass der LRH im Vorwege durch z. T. auch sehr aufwendige Bereinigungen die Grundlage für die Vergleichbarkeit geschaffen hat. Es war nicht zu erwarten, dass alle 4 Kreise identische Werte aufweisen würden. Insoweit sind divergierende Werte eben nur divergierende Werte.

Herr Stöfen ergänzte, dass diese Art der vergleichenden Prüfung eine hervorragende Methode ist, um Transparenz zu schaffen und weitreichende Erkenntnisse zu ermöglichen.

Abschließend dankten der Landrat und der Hauptausschussvorsitzende für die Darstellung der Prüfungsergebnisse und die darin enthaltenen Hinweise und Empfehlungen. Mit einigen Schlussbemerkungen von Herrn Asmussen, insbesondere zum weiteren Verfahren, wurde die Schlussbesprechung beendet.

2. Die vorstehenden Prüfungsfeststellungen und die Vorschläge des LRH werden dem Kreis Ostholstein gem. § 7 Abs. 1 Satz 3 KPG mitgeteilt.

Der Kreis hat das Ergebnis der Prüfung nach Maßgabe des § 7 Abs. 5 KPG öffentlich auszulegen, soweit nicht schutzwürdige Interessen Einzelner entgegenstehen bzw. Angelegenheiten angesprochen worden sind, die der Geheimhaltung nach § 11 KAG, § 30 AO, § 35 SGB I, § 88 LVwG unterliegen oder deren Offenbarung nach § 203 StGB mit Strafe bedroht ist. Für die Einhaltung der relevanten Rechtsvorschriften hat der Kreis in eigener Verantwortung zu sorgen.

Zu dem Ergebnis der Prüfung hat der Kreis gem. § 7 Abs. 3 KPG innerhalb von 6 Monaten gegenüber dem LRH und der Kommunalaufsichtsbehörde Stellung zu nehmen. In der Stellungnahme ist insbesondere zu berichten, ob und wie den Prüfungsfeststellungen Rechnung getragen wurde bzw. getragen werden soll.

V. Anlagenverzeichnis

1.1	Freier Finanzspielraum
1.2	Nicht gebundener Cashflow aus der laufenden Verwaltungstätigkeit und laufender Finanzbedarf
1.2a	Veränderungen 2009 (doppisch) zu 2008 (kameral)
1.3	Ermittlung der Kennzahl Schuldendienstfähigkeit
2.1.1 - 2.1.4	Personalausgaben und Stellen
2.2.1 - 2.2.4	Personalausgaben und Stellen der Verwaltung
3.1	Bereinigte Ausgaben und Einnahmen Sozialhilfe 2005 bis 2008
3.2	Sozialhilfe - Hilfedichte im Mittelwert der Jahre 2006 bis 2008
8.1.1 - 8.1.4	Personalverwaltung (Stellen und Ausgaben)
8.2.1 - 8.2.3	Kreisbesoldungsstellen
9.1	Gesundheitsamt: Kennzahlen 2005 - 2009
9.2	Gesundheitsamt - Aufgaben- und Ressourcenangaben am Beispiel von Aufgabengruppen -
9.3	Gesundheitsämter: Rufbereitschaft nach dem PsychKG (Akutunterbringungen außerhalb der Dienstzeit) - am Beispiel 2008 -
10.1	Kreisgeförderte Musikschulen - Kennzahlen
11.1	Entwicklung der Antragseingänge in den Jahren 2005 bis 2008, Bauantragsverfahren und Bauvorbescheide
12.1	Aufbau des Gebäudemanagements in den Kreisen
14.1	Interkommunale Zusammenarbeiten mit anderen Kreisen, kreisfreien Städten, ggf. auch dem kreisangehörigen Bereich und Interkommunale Zusammenarbeiten der Kreise ausschließlich mit dem kreisangehörigen Bereich

Freier Finanzspielraum (in T€ bzw. €/Ew)

Lfd. Nr.	Bezeichnung	Gr.- Nr.	Haushaltsjahr													
			1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1	Zuführung zum Vermögenshaushalt	86	7.362,8	7.831,5	6.030,8	5.095,0	4.290,0	7.941,0	6.186,0	2.411,1	1.042,6	1.066,2	1.081,6	1.134,9	3.442,3	1.871,1
2	abzügl. Kreditbeschaffungskosten und ordentliche Tilgung (§ 21 Abs. 1 Nr. 1)	990, 97 ohne 97_9	2.051,8	2.065,7	2.103,7	1.929,5	1.302,8	1.127,9	873,9	908,6	1.042,6	1.066,2	1.081,6	1.134,9	1.178,1	1.150,2
3	abzügl. Zuführung zur Sonderrücklage - Rückstellungen - (§ 21 Abs. 1 Nr. 2)	9110	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4	abzügl. Zuführung zur Sonderrücklage - Abschreibungsrücklage - (§ 21 Abs. 1 Nr. 3)	9120	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5	abzügl. Zuführung zur Sonderrücklage - Gebührenaussgleichsrücklage - (§ 21 Abs. 1 Nr. 4)	9130	-	-	-	1.398,5	-	-	1.111,6	56,9	-	-	-	-	2.264,2	115,2
6	abzügl. Zuführung zu Rücklagen der Treuhandvermögen (§ 21 Abs. 1 Nr. 5)	9190	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7	abzügl. Zuführung zur Finanzausgleichsrücklage (§ 21 Abs. 1 Nr. 6)	9140	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
8	abzügl. Zuführung zur Altersteilzeit-Rücklage (§ 21 Abs. 1 Nr. 7)	9151	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	605,7
9	abzügl. Zuführung zur Altlastenrücklage (§ 21 Abs. 1 Nr. 8)	9160	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10	abzügl. Zuführung zur Steuerrücklage (§ 21 Abs. 1 Nr. 9)	9170	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11	abzügl. Zuführung zur Verfahrensrücklage (§ 21 Abs. 1 Nr. 10)	9171	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
12	abzüglich des Fehlbetrages		-	-	-	-	-	-	-	-	3.269,3	8.546,6	11.892,5	15.142,1	26.215,3	15.313,9
13	freier Finanzspielraum	T€	5.311,0	5.765,8	3.927,1	1.767,0	2.987,2	6.813,1	4.200,5	1.445,6	-3.269,3	-8.546,6	-11.892,5	-15.142,1	-26.215,3	-15.313,9
		€/Ew.	27	29	20	9	15	34	21	7	-16	-42	-58	-74	-127	-74
	strukturelle Betrachtung:															
14	abzüglich Mittel der allgemeinen Rücklage, Finanzausgleichsrückl. oder Einnahmen aus der Veränderung des Anlagevermögens (§ 1 Abs. 1 Nr. 2) zum Ausgleich des Verwaltungshaushalts (§ 21 Abs. 3)		-	-	-	-	-	-	-	-	1.200,0	1.173,1	894,5	950,5	1.397,1	470,2
15	abzüglich empfangene Fehlbetragszuweisungen	051	-	-	-	-	-	-	-	-	400,0	175,0	384,0	566,0	648,0	666,0
16	zuzüglich Abdeckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren	892	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.269,3	8.546,6	27.034,6	26.215,3
17	strukturell freier Finanzspielraum	T€	5.311,0	5.765,8	3.927,1	1.767,0	2.987,2	6.813,1	4.200,5	1.445,6	-4.869,3	-9.894,7	-9.901,7	-8.112,0	-1.225,8	9.765,2
		€/Ew.	27	29	20	9	15	34	21	7	-24	-48	-48	-39	-6	48
	Einwohner (31.03.)		196.631	197.480	198.422	199.589	200.283	201.567	202.290	203.646	204.458	205.321	205.597	205.893	205.946	205.560

bis einschließlich 2008 Rechnungsergebnisse

**Nicht gebundener Cashflow aus der laufenden Verwaltungstätigkeit
(in T€ bzw. €/Ew)**

Lfd. Nr.	Vorgang		Jahr				
			2009*	2010	2011	2012	2013
1	Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	Zeile 17 Finanzplan	1.554,5	-2.339,8	-11.359,2	-9.952,4	-13.205,7
2	./. Ordentliche Tilgung	Konten 792..5 (nachr. im Finanzplan)	1.300,9	1.643,8	1.732,0	1.880,2	2.033,5
3	./. Δ Altersteilzeitrückstellung		302,8	230,0	-244,0	-256,0	-325,0
4	./. Δ Rückstellung für später entstehende Kosten		-	-	-	-	-
5	./. Δ Altlastenrückstellung		-	-	-	-	-
6	./. Δ Steuerrückstellung		-	-	-	-	-
7	./. Δ Verfahrensrückstellung		-	-	-	-	-
8	./. Δ Finanzausgleichsrückstellung		-	-	-	-	-
9	./. Δ Sonderposten für Gebührenaussgleich		-	-	-	-	-
10	./. Δ Sonderposten für Treuhandvermögen		-	-	-	-	-
11	./. Fehlbetragszuweisungen		650,0	-	-	-	-
	= Innenfinanzierung in T€		-699,2	-4.213,6	-12.847,2	-11.576,6	-14.914,2
	in €/Ew		-3	-21	-63	-57	-73
	Einwohner (31.03.)		204.859	204.859	204.859	204.859	204.859

*lt. 2. Nachtragshaushalt 2009

laufender Finanzbedarf

	Jahr						Ø
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Ergebnis Verwaltungshaushalt	-3.269.294	-8.546.596	-11.892.454	-15.142.147	-26.215.261	-15.313.898	-13.396.608
+ Abdeckung Fehlbetrag	0	0	3.269.294	8.546.596	27.034.601	26.215.261	10.844.292
./. Kreis- und Finanzausgleichsumlage	36.257.303	36.562.184	38.727.260	40.039.555	42.113.729	47.949.374	40.274.901
./. Fehlbetragszuweisungen	400.000	175.000	384.000	566.000	648.000	666.000	473.167
./. Stützungen des Verwaltungshaushalts (Vermögensverzehr)	1.200.000	1.173.051	894.500	950.508	1.397.067	470.164	1.014.215
+ Zuführung an den Vermögenshaushalt über die Pflichtzuführung hinaus	0	0	0	0	0	0	0
= lfd. Finanzbedarf	-41.126.597	-46.456.831	-48.628.920	-48.151.614	-43.339.456	-38.184.175	-44.314.599
in €/Ew	-201	-226	-237	-234	-210	-186	-216
Einwohner (31.03.)	204.458	205.321	205.597	205.893	205.946	205.560	205.463

Veränderungen 2009 (doppisch) zu 2008 (kameral)
(Beträge in T€)

Lfd. Nr.	Zahlungsart	doppische Kontenart/ kameraler Gruppier- ungs-Nr.	Vergleich RE mit Planwerten				Vergleich der Planwerte	
			RE 2007	RE 2008	HH 2009	Δ HH 2009 RE 2008 Sp. 6 - 5	HH 2008	Δ HH 2009 HH 2008 Sp. 6 - 8
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Einzahlungen: Steuern und ähnliche Abgaben	60/ 00 bis 03, 09	3.132	3.160	3.223	+63	3.159	+64
2	Zuwendungen und allgemeine Umlagen	61/ 04 bis 07, 17, 19	86.054	95.530	107.840	+12.310	90.338	+17.502
3	Sonstige Transfereinzahlungen	62/ 23 bis 25	5.339	5.108	4.536	-572	4.005	+531
4	öffentl.-rechtl. Leistungsentgelte	63/ 10 bis 12	15.218	12.320	13.787	+1.467	14.004	-217
5	privatrechtl. Leistungsentgelte	640 bis 646/ 13 bis 15	1.378	1.089	863	-226	943	-80
6	Kostenerstattungen/ Kostenumlagen	648/ 16 abzgl. 169	58.704	61.442	59.672	-1.770	59.006	+666
7	sonstige Einzahlungen	65/ 22, 26	4.937	3.897	1.387	-2.510	2.201	-814
8	Zinsen, sonstige Finanzeinzahlungen	66/ 20, 21	1.816	2.258	2.206	-52	2.035	+171
9	gesamt:		176.578	184.804	193.514	+8.710	175.691	+17.823
10	Auszahlungen: Personalauszahlungen	70, 71/ 4	24.006	25.157	25.030	-127	25.573	-543
11	Auszahlungen für Sach- u. Dienstleistungen	72/ 50 bis 638	6.488	6.338	9.883	+3.545	6.988	+2.895
12	Transferauszahlungen	73/ 7, 81 bis 83	86.345	86.161	130.096	+43.935	88.355	+41.741
13	Zinsen, sonstige Finanzauszahlungen	75/ 80, 845, 990, 991	4.240	4.809	5.286	+477	5.126	+160
14	sonstige Auszahlungen*	74/ 639 bis 661, 69, 840, 841, 67 abzgl. 679	52.634	51.319	21.665	-29.654	52.705	-31.040
15	gesamt:		173.713	173.784	191.960	+18.176	178.747	+13.213
16	Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit		+2.865	+11.020	+1.554	-9.466	-3.056	+4.610

* für diese Betrachtung wurde Gr. 40 bei HGr. 4 belassen

Ermittlung der Kennzahl Schuldendienstfähigkeit
(Beträge in den Zeilen 1 bis 12 in T€/Jahr, in Zeile 13 in T€)

Lfd. Nr.		Vorgang	Gruppierungs-Nr.	Jahr						Ø Σ Zeile
				2003	2004	2005	2006	2007	2008	
1		Zuführung zum Vermögenshaushalt	86	1.043	1.066	1.082	1.135	3.442	1.871	1.607
2	./.	Mittel der allgemeinen Rücklage oder aus der Veränderung des Anlagevermögens zum Ausgleich des Verwaltungshaushalts	28	1.200	1.173	895	951	1.397	470	1.014
3	+	Fehlbetragsabdeckung der Vorjahre	892	-	-	3.269	8.547	27.035	26.215	10.844
4	+	Zinsausgaben ohne Kassenkreditzinsen	80	2.009	1.848	1.921	2.845	2.966	3.378	2.494
5	./.	Rückstellungen	911	-	-	-	-	-	-	-
6	./.	Abschreibungen	912	-	-	-	-	-	-	-
7	./.	Gebührenüberschüsse	913	-	-	-	-	2.264	115	396
8	./.	Mittel der Treuhandvermögen	9190	-	-	-	-	-	-	-
9	./.	Zuführung zur Finanzausgleichsrücklage	914	-	-	-	-	-	-	-
10	./.	Zuführung zur Alterszeit-, Altlasten-, Steuer-, Verfahrensrücklage	9151, 9160, 9170, 9171	-	-	-	-	-	606	101
11	./.	Fehlbetrag im Verwaltungshaushalt		3.269	8.547	11.893	15.142	26.215	15.314	13.397
12	=	Überschuss im Verwaltungshaushalt vor Zinsen und Tilgung (Aufbringungskraft)		-1.417	-6.806	-6.516	-3.566	3.567	14.959	37
13		Gesamtschuldenstand (inkl. innere Darlehen) zu Beginn des Jahres		50.294	51.752	54.287	58.414	59.175	62.999	56.154
14	Nr. 13 : Nr. 12	Schuldendienstfähigkeit		→	→	→	→	→	→	1.517,68

Anlage 2.1.1

Kreis Ostholstein 2008				
Gebuchte Stellen u. PA		Stellen	PA Epl 0 - 8	€/Stelle
Gesamt		449,43	25.157.272	55.976
Hinzuzufügende Stellen u. PA für folgende Bereiche				
UA	Bezeichnung	Stellen	PA	Begründung
02000	Zahlbarmachung der Bezüge und Entgelte	1,20	57.836	Vergabe an die VAK
06000	Unterhaltsreinigung Verwaltung	2,50	80.000	Reinigungsleistungen wurden vergeben
54000	Fleischbeschau	7,00	-	Stellen nur nachrichtlich im Stellenplan
Zwischensumme Zuschläge:		10,70	137.836	
Abziehende Stellen u. PA für folgende Bereiche				
UA	Bezeichnung	Stellen	PA	Begründung
00000	Ehrenamt	-	282.617	Sitzungsgelder u. Aufwandsentschädigungen gehören nicht zu den PA der hauptamtlichen Verw.
02000	Hauptverwaltung	0,50	28.250	Erstattung vom Zweckverband OH
11020	Schwarzarbeit	1,56	76.750	Erstattungen v. Plön und Neumünster
16000	Rettungsdienst incl. Leitstelle	15,50	585.066	unterschiedliche Organisation durch Kooperationen und Ausgliederungen
21 - 28	Schulen	38,00	1.396.904	teilw. Übertragung der Gymnasien u. Ausgliederung d. Reinig.- Hausm.- Pers.
405	Arbeitssuchende SGB II	17,00	924.426	unterschiedliche Verträge mit der ARGE und Veranschlagungspraxis im HH
43600	Asylbewerberunterkunft	0,36	16.260	ö.-r. Vertrag mit dem Kreis Plön
466	Jugendhilfe	14,50	753.615	Jugendhilfehaus Lensahn
Zwischensumme Abzüge:		87,42	4.063.888	
Summe bereinigte Stellen u. PA:		372,71	21.231.220	€/Stelle

Ew	205.569
PA / Ew. bereinigt	103,28
PA / Ew. gebucht	122,38
Diff.	-19,10

OH	Stellen	€/Stelle	Stelle/Ew. €
gebucht	449,43	55.976	0,27
bereinigt	372,71	56.964	0,28

Anlage 2.1.2

Kreis Plön 2008				
Gebuchte Stellen u. PA		Stellen	PA Epl 0 - 8	€/Stelle
Gesamt		335,59	20.099.306	59.892
Hinzuzufügende Stellen u. PA für folgende Bereiche				Begründung
UA	Bezeichnung	Stellen	PA	
11020	Schwarzarbeit	1,00	49.120	Leistungserbringung durch den Kreis OH VerGr. A 9/E 10
33300	Musikschule	18,20	-	Stellen nur nachrichtlich im Stellenplan
40900	Lastenausgleich	1,45	71.533	Leistungserbringung d.d. Stadt NMS, BesGr. A 10
43600	Asylbewerberunterbringung Lübbersdorf OH	0,50	16.280	Leistungserbringung d.d.Kreis OH
	Klinik und APH	3,48	-	Beamtenstellen nicht im StPl. (nur nachr.)
Zwischensumme Zuschläge:		24,63	136.933	
Abziehende Stellen u. PA für folgenden Bereiche:				Begründung
UA	Bezeichnung	Stellen	PA	
00000	Ehrenamt	-	348.027	Sitzungsgelder u. Aufwandsentschädigungen gehören nicht zu den PA der hauptamtlichen Verw.
01000	RPA	0,40	23.732	Leistungserbringung für OH u. 2 GmbH's
02100	Kreisbesoldungsstelle	3,19	206.767	Berechnung der Entgelte und Bezüge für den kreisangehörigen Bereich
16000	Rettungsdienst (hier: nur Leitstelle)	6,00	403.428	unterschiedliche Organisation durch Kooperationen und Ausgliederungen
21 - 28	Schulen	29,79	1.456.099	teilw. Übertragung der Gymnasien u. Ausgliederung d.Reinig.- Hausm.- Pers.
33300	Musikschule Honorarkräfte	9,41	1.131.904	Musikschulen nicht im HH d. and. Kreise
72000 72010	Amt für Abfallwirtschaft incl. Regiebetrieb	24,00	1.093.347	nicht im HH d. and. Kreise
40000	KOSOZ	0,33	20.417	Abordnung eines MA ab 01.09.08 nach Rendsburg zur KOSOZ
405	Arbeitssuchende SGB II	8,94	425.085	unterschiedliche Verträge mit der ARGE und Veranschlagungspraxis im HH
60000	Bauverwaltung	1,00	70.335	Bauunterhaltung für Krankenhaus Verbandsleitertätigkeit
div.	Altersteilzeit / Mutterschutz	keine Stellen gebucht	78.092	Erstattungen v.d. Agentur für Arbeit u. Krankenkassen (Ausgleich unterschiedlicher Buchungspraxis)
div.	Dienstleistungen des Kreises für Dritte	0,30	15.232	Leistungserbringung für gGmbH u. SUV nach Rechnungstellung
Zwischensumme Abzüge:		83,36	5.272.465	€/Stelle
Summe bereinigte Stellen u. PA:		276,86	14.963.774	54.048

Ew	135.259
PA / Ew. bereinigt	110,63
PA / Ew. gebucht	148,60
Diff.	-37,97

PLÖ	Stellen	€/Stelle	Stelle/Ew. €
gebucht	335,59	59.892	0,44
bereinigt	276,86	54.048	0,40

Anlage 2.1.3

Kreis RD-ECK 2008				
Gebuchte Stellen u. Personalausgaben		Stellen	PA Epl 0 -8	€/Stelle
Gesamt		561,28	27.895.108	49.699
Hinzuzufügende Stellen u. PA für folgende Bereiche				Begründung
UA	Bezeichnung	Stellen	PA	
50000	Sozialpsychatr. Dienst	3,00	144.000	Akutunterbringung nach PsychKG durch "Die Brücke" (2 Stellen); zzgl.1 Stelle für div. geringfügig Beschäftigte, deren PA (66 T€) in Gesamt-PA enthalten sind.
Zwischensumme Zuschläge:		3,00	144.000	
Abzuziehende Stellen u. PA für folgenden Bereiche:				Begründung
UA	Bezeichnung	Stellen	PA	
00000	Ehrenamt	-	256.556	Sitzungsgelder u. Aufwandsentschädigungen gehören nicht zu den PA der hauptamtlichen Verw.
02000	Kreisbesoldungsstelle	7,00	461.821	Berechnung der Entgelte und Bezüge für den kreisangehörigen Bereich
16000	Rettungsleitstelle	7,00	405.388	unterschiedliche Organisation durch Kooperationen und Ausgliederungen
21 - 28	Schulen	40,11	1.697.108	teilw. Übertragung der Gymnasien u. Ausgliederung d. Reing.- Hausm.- Pers.
40020	KOSOZ	17,40	317.141	Leistungserbringung im Bereich Soziales für alle Kreise
40080	Kriegsopferfürsorge (KOF)	1,50	60.606	Leistungserbringung für div. Körperschaften
40090	Ausgleichsverwaltung	4,25	218.189	Leistungserbringung für div. Köperschaften
405	Arbeitssuchende SGB II	48,00	2.273.816	unterschiedliche Verträge mit der ARGE und Veranschlagungspraxis im HH
51000	Krankenhaus gGmbH	-	159.612	Erstattung für 2 abgeordnete Beamte (nur nachrichtlich im St.Pl.)
Zwischensumme Abzüge:		125,26	5.388.415	
Summe bereinigte Stellen u. PA:		439,02	22.650.693	€/Stelle 51.594

Ew	272.227
PA / Ew. bereinigt	83,21
PA / Ew. gebucht	102,47
Diff.	-19,26

RD-ECK	Stellen	€/Stelle	Stelle/Ew. €
gebucht	561,28	49.699	0,18
bereinigt	439,02	51.594	0,19

Anlage 2.1.4

Kreis Schleswig-Flensburg 2008				
Gebuchte Stellen u. PA	Stellen	PA Epl 0 -8	€/Stelle	
Gesamt	541,33	28.445.149	52.547	
Hinzuzufügende Stellen u. PA für folgende Bereiche			Begründung	
Bereich / UA	Bezeichnung	Stellen	PA	
diverse	Servicebetrieb	87,94	2.951.294	Leistungserbringung d.d. Servicebetrieb
01000	RPA	0,25	12.000	Leistungserbringung durch FL
11100	Veterinärwesen (A 14)	0,75	55.536	Leistungserbringung durch FL
11100	Lebensmittelkontrolle	0,50	26.100	Leistungserbringung durch FL
4051071	SGB II, SGB XII etc.	78,50	5.446.385	Abordnung aus dem kreisangeh. Bereich für die Leistungserbringung im Rahmen der Option und der geänderten Zuständigkeiten
40700	Unterhaltssicherung	0,33	17.653	ö.-r. Vertrag mit den Städten Flensburg, Schleswig, Husum und dem Kreis NF
40900	Lastenausgleichsgesetz	1,50	78.615	Leistungserbringung durch RD
Zwischensumme Zuschläge:		169,77	8.587.583	
Abziehende Stellen u. PA für folgenden Bereiche:			Begründung	
UA	Bezeichnung	Stellen	PA	
00000	Ehrenamt	-	375.860	Sitzungsgelder u. Aufwandsentschädigungen gehören nicht zu den PA der hauptamtlichen Verw.
02100	Kreisbesoldungsstelle	1,50	70.800	Berechnung der Entgelte und Bezüge für den kreisangehörigen Bereich
02100	Ausbildungsverbund	0,33	16.436	Zusammenarbeit Eckernförde-Schleswig
03100	Vollstreckungsstelle	0,92	36.878	Amtshilfe (Stellenanteil geschätzt)
06400	Datenschutzbeauftragter	0,25	15.081	Leistungserbringung für NF
11010	Kfz-Zulassung	0,83	29.022	Leistungserbringung für FL
16000	Rettungsdienst	7,00	339.309	unterschiedliche Organisation durch Kooperationen und Ausgliederungen
21 - 28	Schulen	16,56	1.129.286	teilw. Übertragung der Gymnasien u. Ausgliederung d.Reinig.- Hausm.- Pers.
21 - 28	Servicebetrieb (Schulsekretärinnen, Hausmeister u. Reinigungskräfte)	54,08	1.616.508	Aufgabenübertragung auf den Servicebetrieb
33300	Musikschule	5,00	272.423	Ausgliederung der Musikschule
36000	Wasserbehörde	1,00	70.796	Förderverein Mittlere Treene e.V.
40050	KOSOZ	1,33	81.202	Gemeinsame Koordinierungsstelle der Kreise beim Kreis RD
40080	Kriegsopferfürsorge (KOF)	1,50	60.606	Leistungserbringung für FL und NF
40090	Schuldnerberatung	4,00	188.193	SL-FL ist der einzige Kreis mit eigenen Mitarbeitern für diese Aufgabe
40510	Bafög	0,08	5.739	Leistungserbringung für NF
40510	SGB II	143,62	6.004.949	Optionskreis, Erstattung der anteiligen PA für Leistungen nach SGB II durch den Bund gem. Abrechnung;
40510/1	Wohngeld, SGB XII etc.	33,14	700.000	Vertraglich geregelte Leistungserbringung für den kreisangehörigen Bereich
46100	Jugendhilfe	10,77	326.979	Jugend- Schülerwohnheim f. Azubis
Zwischensumme Abzüge:		281,91	11.340.067	
Summe bereinigte PA:		429,19	25.692.665	€/Stelle 59.863

Ew	198.820
PA / Ew. bereinigt	129,23
PA / Ew. gebucht	143,07
Diff.	-13,84

SL-FL	Stellen	€/Stelle	Stelle/Ew. €
gebucht	541,33	52.547	0,26
bereinigt	429,19	59.863	0,30

Anlage 2.2.1

Kreis Ostholstein 2008 (Verwaltung)				
Gebuchte Stellen u. PA der Verwaltung		Stellen	PA Epl 0 - 8	€/Stelle
Gesamt		371,05	21.366.878	57.585
Hinzuzufügende Stellen u. PA für folgende Bereiche				
UA	Bezeichnung	Stellen	PA	Begründung
02000	Zahlbarmachung der Bezüge und Entgelte	1,20	57.836	Vergabe an die VAK
06000	Unterhaltsreinigung Verwaltung	2,50	80.000	Reinigungsleistungen wurden vergeben
Zwischensumme Zuschläge:		3,70	137.836	
Abziehende Stellen u. PA für folgende Bereiche				
UA	Bezeichnung	Stellen	PA	Begründung
00000	Ehrenamt	-	282.617	Sitzungsgelder u. Aufwandsentschädigungen gehören nicht zu den PA der hauptamtlichen Verw.
02000	Hauptverwaltung	0,50	28.250	Erstattung vom Zweckverband OH
11020	Schwarzarbeit	1,56	76.750	Erstattungen v. Plön und Neumünster
405	Arbeitssuchende SGB II	17,00	924.426	unterschiedliche Verträge mit der ARGE und Veranschlagungspraxis im HH
Zwischensumme Abzüge:		19,06	1.312.043	
Summe bereinigte Stellen u. PA:		355,69	20.192.671	€/Stelle 56.770

Ew	205.569
PA / Ew. bereinigt	98,23
PA / Ew. gebucht	103,94
Diff.	-5,71

OH	Stellen	€/Stelle	Stelle/Ew. €
gebucht	371,05	57.585	0,28
bereinigt	355,69	56.770	0,28

Anlage 2.2.2

Kreis Plön 2008 (Verwaltung)				
Gebuchte Stellen u. PA der Verwaltung		Stellen	PA Epl 0 - 8	€/Stelle
Gesamt		259,22	15.530.953	59.914
Hinzuzufügende Stellen u. PA für folgende Bereiche				Begründung
UA	Bezeichnung	Stellen	PA	
11020	Schwarzarbeit	1,00	49.120	Leistungserbringung durch den Kreis OH VerGr. A 9/E 10
40900	Lastenausgleich	1,45	71.533	Leistungserbringung d.d. Stadt NMS, BesGr. A 10
Zwischensumme Zuschläge:		2,45	120.653	
Abziehende Stellen u. PA für folgenden Bereiche:				Begründung
UA	Bezeichnung	Stellen	PA	
00000	Ehrenamt	-	348.027	Sitzungsgelder u. Aufwandsentschädigungen gehören nicht zu den PA der hauptamtlichen Verw.
01000	RPA	0,40	23.732	Leistungserbringung für OH u. 2 GmbH's
02100	Kreisbesoldungsstelle	3,19	206.767	Berechnung der Entgelte und Bezüge für den kreisangehörigen Bereich
40000	KOSOZ	0,33	20.417	Abordnung eines MA ab 01.09.08 nach Rendsburg zur KOSOZ
405	Arbeitssuchende SGB II	8,94	425.085	unterschiedliche Verträge mit der ARGE und Veranschlagungspraxis im HH
60000	Bauverwaltung	1,00	70.335	Bauunterhaltung für Krankenhaus Verbandsleitertätigkeit
div.	Altersteilzeit / Mutterschutz	keine Stellen gebucht	78.092	Erstattungen v.d. Agentur für Arbeit u. Krankenkassen (Ausgleich unterschiedlicher Buchungspraxis)
div.	Dienstleistungen des Kreises für Dritte	0,30	15.232	Leistungserbringung für gGmbH u. SUV nach Rechnungstellung
Zwischensumme Abzüge:		14,16	1.187.687	€/Stelle
Summe bereinigte Stellen u. PA:		247,51	14.463.919	58.438

Ew	135.259
PA / Ew. bereinigt	106,93
PA / Ew. gebucht	114,82
Diff.	-7,89

PLÖ	Stellen	€/Stelle	Stelle/Ew. €
gebucht	259,22	59.914	0,44
bereinigt	247,51	58.438	0,43

Anlage 2.2.3

Kreis RD-ECK 2008 (Verwaltung)				
Gebuchte Stellen u. PA der Verwaltung		Stellen	PA Epl 0 -8	€/Stelle
Gesamt		504,83	23.915.386	47.373
Hinzuzufügende Stellen u. PA für folgende Bereiche				Begründung
UA	Bezeichnung	Stellen	PA	
50000	Sozialpsychiatr. Dienst	3,00	144.000	Akutunterbringung nach PsychKG durch "Die Brücke" (2 Stellen); zzgl.1 Stelle für div. Geringfügig Beschäftigte, deren PA (66 T€) in Gesamt-PA enthalten sind.
Zwischensumme Zuschläge:		3,00	144.000	
Abziehende Stellen u. PA für folgenden Bereiche:				Begründung
UA	Bezeichnung	Stellen	PA	
00000	Ehrenamt	-	256.556	Sitzungsgelder u. Aufwandsentschädigungen gehören nicht zu den PA der hauptamtlichen Verw.
02000	Kreisbesoldungsstelle	7,00	461.821	Berechnung der Entgelte und Bezüge für den kreisangehörigen Bereich
40020	KOSOZ	17,40	317.141	Leistungserbringung im Bereich Soziales für alle Kreise
40080	Kriegsopferfürsorge (KOF)	1,50	60.606	Leistungserbringung für div. Körperschaften
40090	Ausgleichsverwaltung	4,25	218.189	Leistungserbringung für div. Köperschaften
405	Arbeitssuchende SGB II	48,00	2.273.816	unterschiedliche Verträge mit der ARGE und Veranschlagungspraxis im HH
Zwischensumme Abzüge:		78,15	3.126.307	
Summe bereinigte Stellen u. PA:		429,68	20.933.079	48.718

Ew	272.227
PA / Ew. bereinigt	76,90
PA / Ew. gebucht	87,85
Diff.	-10,96

RD-ECK	Stellen	€/Stelle	Stelle/Ew. €
gebucht	504,83	47.373	0,17
bereinigt	429,68	48.718	0,18

Anlage 2.2.4

Kreis Schleswig-Flensburg 2008 (Verwaltung)				
Gebuchte Stellen u. PA der Verwaltung		Stellen	PA Epl 0 - 8	€/Stelle
Gesamt		499,50	25.150.502	50.351
Hinzuzufügende Stellen u. PA für folgende Bereiche				Begründung
Bereich / UA	Bezeichnung	Stellen	PA	
Servicebetrieb 06000	IT	9,50	418.540	Die Aufgaben des Servicebetriebes gehören zur Kernverwaltung
	Liegenschaften	7,49	394.194	
	Verwaltung/Einkauf	2,72	96.111	
	Hausmeister/Raumpflege i.d. Verw.	14,15	425.941	
01000	RPA	0,25	12.000	Leistungserbringung durch FL
11100	Veterinärwesen (A 14)	0,75	55.536	Leistungserbringung durch FL
11100	Lebensmittelkontrolle	0,50	26.100	Leistungserbringung durch FL
4051071	SGB II, SGB XII etc.	78,50	5.446.385	Abordnung aus dem kreisangeh. Bereich für die Leistungserbringung im Rahmen der Option und der geänderten Zuständigkeiten
40700	Unterhaltssicherung	0,33	17.653	ö.-r. Vertrag mit den Städten Flensburg, Schleswig, Husum und dem Kreis NF
40900	Lastenausgleichsgesetz	1,50	78.615	Leistungserbringung durch RD
Zwischensumme Zuschläge:		115,69	6.971.075	
Abziehende Stellen u. PA für folgenden Bereiche:				Begründung
UA	Bezeichnung	Stellen	PA	
00000	Ehrenamt	-	375.860	Sitzungsgelder u. Aufwandsentschädigungen gehören nicht zu den PA der hauptamtlichen Verw.
02100	Kreisbesoldungsstelle	1,50	70.800	Berechnung der Entgelte und Bezüge für den kreisangehörigen Bereich
02100	Ausbildungsverbund	0,33	16.436	Zusammenarbeit Eckernförde-Schleswig
03100	Vollstreckungsstelle	0,92	36.878	Amtshilfe (Stellenanteil geschätzt)
06400	Datenschutzbeauftragter	0,25	15.081	Leistungserbringung für NF
11010	Kfz-Zulassung	0,83	29.022	Leistungserbringung für FL
36000	Wasserbehörde	1,00	70.796	Förderverein Mittlere Treene e.V.
40050	KOSOZ	1,33	81.202	Gemeinsame Koordinierungsstelle der Kreise beim Kreis RD
40080	Kriegsopferfürsorge (KOF)	1,50	60.606	Leistungserbringung für FL und NF
40090	Schuldnerberatung	4,00	188.193	SL-FL ist der einzige Kreis mit eigenen Mitarbeitern für diese Aufgabe
40510	Bafög	0,08	5.739	Leistungserbringung für NF
40510	Arbeitssuchende SGB II	143,62	6.004.949	Optionskreis, Erstattung der PA für Leistungen nach SGB II durch den Bund gem. Abrechnung
40510/1	Wohngeld, SGB XII	33,14	700.000	Vertraglich geregelte Leistungserbringung für den kreisangehörigen Bereich
Zwischensumme Abzüge:		188,50	7.655.562	
Summe bereinigte PA:		426,69	24.466.015	€/Stelle 57.339

Ew	198.820
PA / Ew. bereinigt	123,06
PA / Ew. gebucht	126,50
Diff.	-3,44

SL-FL	Stellen	€/Stelle	Stelle/Ew. €
gebucht	499,50	50.351	0,25
bereinigt	426,69	57.339	0,29

Bereinigte Ausgaben und Einnahmen Sozialhilfe 2005 bis 2008 (€ je Ew),

d. h. die Ausgleichsleistungen nach AG SGB XII sind zentral bei 416 verbucht, die Finanzierungsanteile für die GruSi sind bei 415 verbucht

Gliederung/Bezeichnung	Ausgaben				Einnahmen				Zuschussbedarf			
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
410 Hilfe zum Lebensunterhalt												
OH	59	14	15	16	17	2	4	1	42	12	11	15
PLÖ	13	7	7	8	9	2	1	1	4	5	6	8
RD	10	9	12	12	7	4	2	2	3	6	9	10
SL	12	7	8	10	10	1	1	1	2	6	7	8
411 Hilfe zur Pflege												
OH	24	25	25	23	2	3	2	2	22	21	23	21
PLÖ	30	28	26	26	5	5	6	5	25	23	20	21
RD	23	20	21	23	4	3	3	3	20	17	17	19
SL	25	23	23	23	7	3	4	3	18	20	19	19
Eingliederungshilfe für 412 Behinderte												
OH	16	18	22	29	0	1	1	0	16	18	22	28
PLÖ	16	16	9	10	2	1	0	0	14	15	9	10
RD	29	32	39	40	4	2	3	3	25	29	36	37
SL	29	29	32	36	5	6	5	7	24	23	26	28
413 Hilfen zur Gesundheit												
OH	19	8	11	8	1	0	0	0	18	7	11	8
PLÖ	7	7	7	7	0	0	0	0	7	7	7	7
RD	11	6	8	7	0	0	0	0	11	6	8	7
SL	10	8	11	7	0	0	0	0	9	7	10	6
414 Hilfe in anderen Lebenslagen												
OH	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1
PLÖ	0	1	1	1	0	0	0	0	0	1	1	1
RD	2	3	2	2	0	0	0	0	2	3	2	2
SL	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1
Grundsicherung im Alter und bei 415 Erwerbsminderung												
OH	47	50	51	52	28	30	25	25	19	19	26	28
PLÖ	24	28	40	42	6	5	17	17	18	22	23	25
RD	33	38	41	42	15	18	16	16	18	20	25	25
SL	25	40	40	45	11	17	16	18	14	23	24	27
410, 411, 412, 413, 414, 415 Hilfen												
OH	166	115	126	129	48	36	32	28	118	79	93	101
PLÖ	89	86	90	94	21	13	24	22	68	72	66	72
RD	109	108	121	125	30	27	25	25	79	81	96	100
SL	101	108	114	121	33	28	27	30	68	80	88	90
416 § 5 AG-SGB XII 419 Sonstige Erstattungen												
OH	91	0	136	137	109	27	178	180	-19	-27	-41	-43
PLÖ	1	3	149	157	6	35	171	185	-5	-32	-21	-27
RD	10	11	171	181	12	36	195	228	-2	-25	-25	-48
SL	14	4	162	169	21	44	206	213	-7	-39	-44	-44
41 Gesamt												
OH	257	116	262	266	158	63	210	208	99	52	52	58
PLÖ	90	88	239	251	27	48	195	207	63	40	44	44
RD	119	119	292	306	41	63	220	253	78	56	72	53
SL	115	112	277	289	54	72	233	243	60	41	44	46

Anlage 3.2

Sozialhilfe

Hilfedichte (= Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Ew) im Mittelwert der Jahre 2006 bis 2008

Hilfeart nach SGB XII	OH	PLÖ	RD	SL
Sozialhilfe	9,0	6,3	3,4	0,9
Hilfe zur Pflege	4,7	3,4	2,9	3,2
EGH	10,6	8,5	14,0	11,9
GruSi	10,4	8,5	8,9	9,9

SL hat nur HzL a. E. erfasst

OH und SL haben nur HzP i. E. erfasst

Anlage 8.1.1

Kreisverwaltung Ostholstein

Personalverwaltung 2008

1. Personalausstattung 2008:	VzK	Eingr./Verg.
	0,30	A 13
	0,98	A 12
	2,79	A 11
	0,12	E 8
	<u>1,25</u>	E 6
	5,44	

2. Personalausgaben gem. PKT. FM 2008: 440.249 €

3. Personalgrundakten/Teilakten

Kreis	565
Klinikum Neustadt	17
U.a. Musikschule, Stiftung	<u>83</u>
	665

4. Personalausgaben je Fall: 662,03 €

5. Verteilung der Fälle:

Kreis	Klinikum Neustadt	U. A. Musikschule, Stiftung	insgesamt:	Fall/1,0 VzK
565	17	83	665	122

6. Verteilung des Personalaufwandes und der Ausgaben:

Personalaufwand/ Ausgaben	Kreis	Klinikum Neustadt	U. A. Musikschule, Stiftung	insgesamt:	Durchschnitt
VzK	4,62	0,14	0,68	5,44	1,00
Ausgaben	374.046 €	11.254 €	54.948 €	440.249 €	80.928 €

Kreisverwaltung Plön

Personalverwaltung 2008

1. Personalausstattung 2008:	VzK	Eingr./Verg.
	0,43	A 13
	1,00	E 12
	1,00	A 9
	1,00	E 9
	<u>0,74</u>	E 8
	4,17	

2. Personalausgaben gem. PKT. FM 2008: 343.349 €

3. Personalgrundakten 454

4. Personalausgaben je Zahlfall: 756,28 €

5. Verteilung der Fälle:

Kreis	Fall/ 1,0 VzK
454	109

6. Verteilung des Personalaufwandes und der Ausgaben:

Personalaufwand/ Ausgaben	Kreis	Durchschnitt
VzK	4,17	1,00
Ausgaben	343.349 €	82.338 €

Kreisverwaltung Rendsburg-Eckernförde

Personalverwaltung 2008

1. Personalausstattung 2008:	VzK	Eingr./Verg.
	0,60	A 14
	0,97	A 11
	1,71	A 10
	0,10	A 9 m.D
	<u>0,52</u>	E 6
	3,90	
2. Personalausgaben gem. PKT. FM 2008:	325.179 €	
3. Personalgrundakten 2008:	673	
4. Personalausgaben je Fall	483,18 €	

5. Verteilung der Fälle:

Kreis	Fall/ 1,0 VzK
673	172

6. Verteilung des Personalaufwandes und der Ausgaben:

Personalaufwand/ Ausgaben	Kreis	Durchschnitt
VzK	3,90	1,00
Ausgaben	325.179 €	83.294 €

Kreisverwaltung Schleswig-Flensburg

Personalverwaltung

1. Personalausstattung 2008:	VzK	Eingr./Verg.
	0,55	A 13
	1,33	A 11
	1,62	A 10
	0,84	A 9
	<u>1,13</u>	E 8
	5,47	

2. Personalausgaben gem. PKT. FM 2008: **430.160 €**

3.1 Personalgrundakten Kreis 2008:

Kreis	686
Servicebetrieb - ohne Busfahrer etc.-	132
Kulturstiftung	77
BBZ	17
Abordnungen kreisang. Bereich	<u>100</u>
Insgesamt:	1.012

4. Personalausgaben je Fall: **425,06 €**

5. Verteilung der Fälle:

Kreis	Servicebetrieb Kulturstiftung BBZ	kreisan- gehöriger Bereich	insgesamt:	Fall/ 1,0 VzK
686	226	100	1.012	185

6. Verteilung des Personalaufwandes und der Ausgaben:

Personalauf- wand/ Ausgaben	Kreis	Servicebetrieb Kulturstiftung BBZ	kreisan- gehöriger Bereich	insgesamt:	Durchschnitt
VzK	3,71	1,22	0,54	5,47	1,00
Ausgaben	291.591 €	96.063 €	42.506 €	430.160 €	78.640 €

Anlage 8.2.2

Kreisverwaltung Rendsburg-Eckernförde

Kreisbesoldungsstelle / Lohnbüro 2008

1. Personalausstattung 2008:	VzK	Eingr./Verg.
	0,90	A 9
	<u>7,50</u>	E 8
	8,40	

2. Personalausgaben gem. PKT. FM 2008: 585.964 €

3. Zahlfälle 2008:	mtl:	3.673
	jährl.	44.076

4. Personalausgaben je Zahlfall: 13,29 €

5. Verteilung der Zahlfälle:

Zahlfälle	Kreis	kreisan- gehöriger Bereich	insgesamt:	Fall/ 1,0 VzK
mtl.	691	2.982	3.673	437
jährlich	8.292	35.784	44.076	5.247

6. Verteilung des Personalaufwandes und der Ausgaben:

Personalauf- wand/ Ausgaben	Kreis	kreisan- gehöriger Bereich	insgesamt:	Durchschnitt
Stellen	1,58	6,82	8,40	1,00
Ausgaben	110.217 €	475.747 €	585.964 €	69.758 €

Anlage 9.1

Gesundheitsamt Ostholstein: Kennzahlen 2005 bis 2009						
Hhjahr	2005	2006	2007	2008	2009 (Hh)	Veränderung 2005 - 2008
Anzahl Ew	205.597	205.893	205.946	205.560	205.560	0,0%
Gebühren/Ew	1,06 €	1,00 €	1,13 €	1,21 €	1,09 €	14,3%
Kostenerstattung, Umlagen und sonstige Einnahmen/Ew	0,56 €	0,59 €	0,55 €	0,60 €	0,56 €	7,7%
Personalausgaben/Ew	8,28 €	8,20 €	7,66 €	8,07 €	9,56 €	-2,6%
Sachausgaben/Ew	0,97 €	0,97 €	0,96 €	0,97 €	1,29 €	0,9%
Zuschüsse an Dritte/Ew	1,22 €	1,23 €	1,23 €	1,24 €	1,43 €	1,2%
Zuschussbedarf/Ew*	-8,85 €	-8,81 €	-8,18 €	-8,46 €	-10,64 €	-4,4%
Planstellen je 10.000 Ew	1,56	1,56	1,55	1,56	1,56	0,0%
Ärzte je 10.000 Ew	0,42	0,42	0,41	0,41	0,41	-2,4%
Assistenzpersonal je 10.000 Ew	0,34	0,34	0,37	0,37	0,37	8,7%
Verwaltungspersonal je 10.000 Ew	0,30	0,30	0,30	0,26	0,26	-13,5%
Sozialpädagogen je 10.000 Ew	0,12	0,12	0,13	0,18	0,18	51,3%
Sonstiges Personal je 10.000 Ew	0,38	0,38	0,35	0,34	0,34	-10,9%
Nicht-Ärzte insgesamt je 10.000 Ew	1,14	1,13	1,14	1,15	1,15	0,9%
Zuschüsse an Dritte gesamt	250.888,46 €	253.861,91 €	253.888,45 €	253.888,45 €	294.900,00 €	1,2%
Zuschüsse an Dritte/Ew	1,22 €	1,23 €	1,23 €	1,24 €	1,43 €	1,2%

* Zuschussbedarf je Ew = Summe der Einnahmen (Gebühren, Kostenerstattungen, sonstige Einnahmen) abzüglich folgender Ausgabegruppen
(Personalausgaben, Sachausgaben und Zuschüsse an Dritte)

Lfd. Nr.	Gesundheitsamt - Aufgaben- und Ressourcenangaben am Beispiel von Aufgabengruppen - Mengen- und Ressourcen	Fallzahl 2007	Fallzahl 2008	Arbeits- anteile* 2008 ärztlicher Bereich	Arbeits- anteile* 2008 nicht- ärztlicher Bereich	Bemerkungen
1	2	3	4	5	6	7

Reihenfolge: Zeile 1 OH, Zeile 2 PLÖ, Zeile 3 RD, Zeile 4 SL

1 OH	Mitwirkungsfunktion kommunale Selbstverwaltungsgremien oder auf Verwaltungsebene, Katastrophenschutz, Personaltätigkeit u. Ä. (Fallzahl: Anzahl Stunden)	115	115	0,03	0,05	Teilnahme an Ausschüssen, Fertigen von Geschäftlichen Mitteilungen, Beschlussvorlagen, Mitarbeit in Kommissionen auf Verwaltungsebene
1 PLÖ	Mitwirkungsfunktion kommunale Selbstverwaltungsgremien oder auf Verwaltungsebene, Katastrophenschutz, Personaltätigkeit u. Ä. (Fallzahl: Anzahl Stunden)	KA	KA	0,20	0,10	Teilnahme an Ausschüssen, Fertigen von Geschäftlichen Mitteilungen, Beschlussvorlagen, Mitarbeit in Kommissionen auf Verwaltungsebene
1 RD	Mitwirkungsfunktion kommunale Selbstverwaltungsgremien oder auf Verwaltungsebene, Katastrophenschutz, Personaltätigkeit u. Ä. (Fallzahl: Anzahl Stunden)					Teilnahme an Ausschüssen, Fertigen von Geschäftlichen Mitteilungen, Beschlussvorlagen, Mitarbeit in Kommissionen auf Verwaltungsebene
1 SL	Mitwirkungsfunktion kommunale Selbstverwaltungsgremien oder auf Verwaltungsebene, Katastrophenschutz, Personaltätigkeit u. Ä. (Fallzahl: Anzahl Stunden)	130	130	0,06	0,03	Teilnahme an Ausschüssen, Fertigen von Geschäftlichen Mitteilungen, Beschlussvorlagen, Mitarbeit in Kommissionen auf Verwaltungsebene

Lfd. Nr.	Gesundheitsamt - Aufgaben- und Ressourcenangaben am Beispiel von Aufgabengruppen - Mengen- und Ressourcen	Fallzahl 2007	Fallzahl 2008	Arbeits- anteile* 2008 ärztlicher Bereich	Arbeits- anteile* 2008 nicht- ärztlicher Bereich	Bemerkungen
1	2	3	4	5	6	7

2 OH	Beratung/Begleitung psychisch Kranker und Suchtkranker nach PsychKG	k. A.	k. A.			
	o Beratungen Klienten/Bezugspersonen/Angehörige/Institutionen (enthalten bei Krisenintervention)					
	o Hausbesuche (enthalten bei Krisenintervention)	k. A.	k. A.			
	o Anzahl Termine für sozialpädagogische Gruppenarbeit (enthalten bei Krisenintervention)	k. A.	k. A.			
	o Suchtberatung (legale und illegale Drogen)	k. A.	k. A.		0,50	
	o Behindertenhilfe	215	381		3,62	EGH - Gutachten
	o Unterbringung nach PsychKG	395	196	0,27		
	o Kriseninterventionen in Sachen laufende Betreuung	4468	5035	1,55	1,87	
	o Freiwillige Einweisungen	k. A.	k. A.			
	o Kriseninterventionen allgemein (enthalten bei Krisenintervention)	k. A.	k. A.			
	o Gremienarbeit/Sitzungen/Öffentlichkeitsarbeit	50	49	0,06	0,11	
	zusammen			1,88	6,10	

Lfd. Nr.	Gesundheitsamt - Aufgaben- und Ressourcenangaben am Beispiel von Aufgabengruppen - Mengen- und Ressourcen	Fallzahl 2007	Fallzahl 2008	Arbeits- anteile* 2008 ärztlicher Bereich	Arbeits- anteile* 2008 nicht- ärztlicher Bereich	Bemerkungen
1	2	3	4	5	6	7

2 PLÖ	Beratung/Begleitung psychisch Kranker und Suchtkranker nach PsychKG	3300	3283	0,20	1,10	
	o Beratungen Klienten/Bezugspersonen/Angehörige/Institutionen					
	o Hausbesuche	262	393	0,20	0,60	
	o Anzahl Termine für Sozialpädagogische Gruppenarbeit	4	4	0	0	geringer Stellenanteil
	o Suchtberatung (legale und illegale Drogen)	0	0	0	0	extern durch ATS
	o Behindertenhilfe	0	0	0	0	
	o Unterbringung nach PsychKG eigenes Personal innerhalb Dienstzeit	67	85	0,20	0,20	
	o Unterbringung nach PsychKG eig. Personal außerhalb Dienstzeit	124	169	0,37	0,70	
	o Unterbringung nach PsychKG Honorarkräfte außerhalb Dienstzeit	29	40	1,27	0	
	o Kriseninterventionen in Sachen laufende Betreuung	0	0	0	0	
	o Freiwillige Einweisungen	0	0	0	0	
	o Kriseninterventionen allgemein	78	81	0,05	0,10	
	o Gremienarbeit/Sitzungen/Öffentlichkeitsarbeit	KA	KA	0,01	0,05	
zusammen			2,30	2,75		

Lfd. Nr.	Gesundheitsamt - Aufgaben- und Ressourcenangaben am Beispiel von Aufgabengruppen - Mengen- und Ressourcen	Fallzahl 2007	Fallzahl 2008	Arbeits- anteile* 2008 ärztlicher Bereich	Arbeits- anteile* 2008 nicht- ärztlicher Bereich	Bemerkungen
1	2	3	4	5	6	7

2 RD	Beratung/Begleitung psychisch Kranker und Suchtkranker nach PsychKG	3179	4985	0,25	1,30	ärztliche Leitungsfunktion und Verwaltungsanteil fehlt in dem Bogen
	o Beratungen Klienten/Bezugspersonen/Angehörige/Institutionen					
	o Hausbesuche	668	1195			siehe auch Kriseninterventionen
	o Anzahl Termine für Sozialpädagogische Gruppenarbeit	104	104	-	0,25	
	o Suchtberatung (legale und illegale Drogen)					
	o Behindertenhilfe					
	o Unterbringung nach PsychKG					
	o davon eigene Kräfte	367	311			siehe auch Kriseninterventionen
	o davon Honorarkräfte					
	o Kriseninterventionen i. S. lfd. Betreuung					
o Freiwillige Einweisungen	39	70			siehe auch Kriseninterventionen	
o Kriseninterventionen allgemein	605	759	0,30	2,10		
o Gremienarbeit/Sitzungen/Öffentlichkeitsarbeit	114	127	0,15	0,10		
zusammen			0,70	3,75		

Lfd. Nr.	Gesundheitsamt - Aufgaben- und Ressourcenangaben am Beispiel von Aufgabengruppen - Mengen- und Ressourcen	Fallzahl 2007	Fallzahl 2008	Arbeits- anteile* 2008 ärztlicher Bereich	Arbeits- anteile* 2008 nicht- ärztlicher Bereich	Bemerkungen
1	2	3	4	5	6	7

2 SL	Beratung/Begleitung psychisch Kranker und Suchtkranker nach PsychKG			0,01		ganz überwiegend Hausbesuche
	o Beratungen Klienten/Bezugspersonen/Angehörige/Institutionen					
	o Hausbesuche	3003	2905	0,04	4,16	
	o Anzahl Termine für Sozialpädagogische Gruppenarbeit	101	104	0,00	0,33	
	o Suchtberatung (legale und illegale Drogen)	1526	1567	0,05	1,80	
	o Behindertenhilfe	255	155	0,01	0,34	
	o Unterbringung nach PsychKG (incl. Überprüfung ohne Einwilligung)	319	321			* ärztlicher Anteil in Arbeitsanteil 0,24 enthalten
	o davon eigene Kräfte	120	115	0,24	0,35	
	o davon Honorarkräfte	199	206			
	o Kriseninterventionen in Sachen laufende Betreuung			*	0,21	
	o Freiwillige Einweisungen			*	0,25	
	o Kriseninterventionen allgemein			*		
zusammen			0,35	7,44		

Lfd. Nr.	Gesundheitsamt - Aufgaben- und Ressourcenangaben am Beispiel von Aufgabengruppen - Mengen- und Ressourcen	Fallzahl 2007	Fallzahl 2008	Arbeits- anteile* 2008 ärztlicher Bereich	Arbeits- anteile* 2008 nicht- ärztlicher Bereich	Bemerkungen
1	2	3	4	5	6	7

3 OH	Kinder- und Jugendgesundheit	0	0			
	o Säuglinge und Kleinkinder einschl. ärztlicher Untersuchungen					
	o Beratungen					
	o Frühfördergutachten für 1- bis 3-Jährige	52	79	0,10	0,05	
	o Ärztliche Begutachtung für heilpädagogische Maßnahmen für Kinder unter 6 Jahren	172	268	0,30	0,18	
	o Motopädie	0	0			
	o Untersuchungen in Kindertagesstätten	0	0			
	o Einschulungsuntersuchungen	1920	1726	0,58	1,17	
	o Sonderpädagogische Gutachten (1. bis 3. Klasse, Einzelfälle)	142	144	0,05	0,05	
	o Gutachten vor Belegung Sport-Leistungskurs	0	0			
	o Schulsportbefreiung	3	0			
	o Teilnahme an Hilfef Konferenzen	3	0			
	o Schulärztliche Sprechstunden	104	41	0,01	0,01	
	o 8. Klassen/Beratungen und Untersuchungen	99	0			
	o Schülerbeförderungsgutachten	7	7	0,01	0,01	
o Bundesstiftung „Mutter und Kind“; Beratung und Mittelgewährung	13	4	0,01	0,01		
zusammen			1,06	1,48		

Lfd. Nr.	Gesundheitsamt - Aufgaben- und Ressourcenangaben am Beispiel von Aufgabengruppen - Mengen- und Ressourcen	Fallzahl 2007	Fallzahl 2008	Arbeits- anteile* 2008 ärztlicher Bereich	Arbeits- anteile* 2008 nicht- ärztlicher Bereich	Bemerkungen
1	2	3	4	5	6	7

3 PLÖ	Kinder- und Jugendgesundheit	0	0	0	0	regelmäßig in Fördergutachten enthalten
	o Säuglinge und Kleinkinder einschl. ärztlicher Untersuchungen					
	o Beratungen					
	o Frühfördergutachten für 1- bis 3-Jährige	280	270	0,4	0,4	
	o Ärztliche Begutachtung für heilpädagogische Maßnahmen für Kinder unter 6 Jahren	247	161	0,35	0,3	
	o Motopädie	0	0	0	0	
	o Untersuchungen in Kindertagesstätten	0	0	0	0	
	o Einschulungsuntersuchungen	1238	1200	0,35	0,5	ca. 25 % mit ärztlicher Untersuchung, ca. 75 % nur Aktendurchsicht durch Arzt und Hör-/Sehtest durch Assistenzkraft
	o Sonderpädagogische Gutachten (1. bis 3. Klasse, Einzelfälle)	40	33	0,05	0,04	
	o Gutachten vor Belegung Sport-Leistungskurs	0	0	0	0	nicht gesondert erfasst
	o Schulsportbefreiung	3	4	0,01	0,01	
	o Teilnahme an Hilfef Konferenzen	0	0	0	0	
	o Schulärztliche Sprechstunden	0	0	0	0	erst ab 2009 geplant
o 8. Klassen/Beratungen und Untersuchungen	200 Std	200 Std	0,1	0,17		
zusammen				1,26	1,42	

Lfd. Nr.	Gesundheitsamt - Aufgaben- und Ressourcenangaben am Beispiel von Aufgabengruppen - Mengen- und Ressourcen	Fallzahl 2007	Fallzahl 2008	Arbeits- anteile* 2008 ärztlicher Bereich	Arbeits- anteile* 2008 nicht- ärztlicher Bereich	Bemerkungen
1	2	3	4	5	6	7

3 RD	Kinder- und Jugendgesundheit					
	o Säuglinge und Kleinkinder einschl. ärztlicher Untersuchungen o Beratungen	s. u.				Projektgruppe
	o Frühfördergutachten für 1- bis 3-Jährige	55	84	0,30	1,00	Projektgruppe
	o Ärztliche Begutachtung für heilpädagogische Maßnahmen für Kinder unter 6 Jahren	319	400	1,16	1,00	Projektgruppe
	o Motopädie					
	o Untersuchungen in Kindertagesstätten					
	o Einschulungsuntersuchungen	2857	3063	1,30	1,50	
	o Sonderpädagogische Gutachten (1. bis 3. Klasse, Einzelfälle)	>107	>93	0,10	0,05	
	o Gutachten vor Belegung Sport-Leistungskurs	70	50	0,07	0,03	
	o Schulsportbefreiung					
	o Teilnahme an Hilfef Konferenzen	21	19	0,03	0,03	deutlich steigend/ungefähr 20 % der Gutachten
	o Schulärztliche Sprechstunden	-	-	-	-	
	o 8. Klassen/Beratungen und Untersuchungen	100	-	-	-	
	o Schülerbeförderungsgutachten	<10	<10			
	o Bundesstiftung „Mutter und Kind“; Beratung und Mittelgewährung	249	252	-	0,47	
zusammen			2,96	4,08		

Lfd. Nr.	Gesundheitsamt - Aufgaben- und Ressourcenangaben am Beispiel von Aufgabengruppen - Mengen- und Ressourcen	Fallzahl 2007	Fallzahl 2008	Arbeits- anteile* 2008 ärztlicher Bereich	Arbeits- anteile* 2008 nicht- ärztlicher Bereich	Bemerkungen
1	2	3	4	5	6	7

3 SL	Kinder- und Jugendgesundheit	0	0			
	o Säuglinge und Kleinkinder einschl. ärztlicher Untersuchungen o Beratungen					
	o Frühfördergutachten und ärztliche Begutachtung für heilpädagogische Maßnahmen für Kinder unter 6 Jahren	433	438	0,81	0,81	keine Altersdifferenzierung, gezählt werden die Maßnahmen „Eingliederungshilfe für Kinder bis zum Einschulungsalter
	o Motopädie	0	0			
	o Untersuchungen in Kindertagesstätten	0	0			
	o Einschulungsuntersuchungen	1995	1506	1,30	1,50	
	o Sonderpädagogische Gutachten und Gutachten mit speziellen Fragestellungen	111	89	0,14	0,04	gezählt werden alle sonderpädagogischen Gutachten, Kinder im Grundschulalter und über das Grundschulalter hinaus
	o Gutachten vor Belegung Sport-Leistungskurs	56	120	0,05	0,05	
	o Schulsportbefreiung	11	7	-	-	geringfügig
	o Teilnahme an Hilfef Konferenzen	4	11	0,01	-	
	o Schulärztliche Sprechstunden	31 Kinder, 7 Termine	25 Kinder, 6 Termine	0,01	-	
	o 8. Klassen/Beratungen und Untersuchungen	826	730	0,30	0,50	
	o Schülerbeförderungsgutachten	17	15	0,01	0,01	
o Bundesstiftung „Mutter und Kind“; Beratung und Mittelgewährung	0	0	-	-		
zusammen			2,63	2,91		

Lfd. Nr.	Gesundheitsamt - Aufgaben- und Ressourcenangaben am Beispiel von Aufgabengruppen - Mengen- und Ressourcen	Fallzahl 2007	Fallzahl 2008	Arbeits- anteile* 2008 ärztlicher Bereich	Arbeits- anteile* 2008 nicht- ärztlicher Bereich	Bemerkungen
1	2	3	4	5	6	7

4 OH	Impfungen und Impfberatung		49	0,01	0,01	einschl. telefonische und persönliche Impfberatungen	
	o Impfungen/Impfberatungen für Erwachsene	57					
	o Kontrollierte Impfpässe im schulischen Bereich	2806	2086	0,11	0,11		
	o Impfungen/Impfberatungen für Kinder und Jugendliche	529	553	0,09	0,03		
	zusammen			0,21	0,15		
4 PLÖ	Impfungen und Impfberatung	287	290	0,05	0,05	einschl. telefonische und persönliche Impfberatungen	
	o Impfungen/Impfberatungen für Erwachsene						
	o Kontrollierte Impfpässe im schulischen Bereich	1626	1495	0,07	0,20		
	o Impfungen/Impfberatungen für Kinder und Jugendliche (und Impfungen)	200	200	0,15	0,15		
	zusammen			0,27	0,35		
4 RD	Impfungen und Impfberatung					einschl. telefonische und persönliche Impfberatungen	
	o Impfungen/Impfberatungen für Erwachsene						
	o Kontrollierte Impfpässe im schulischen Bereich						alle untersuchten Kinder
	o Impfungen/Impfberatungen für Kinder und Jugendliche						keine Impfungen/Beratung für alle untersuchten Kinder
	zusammen						

Lfd. Nr.	Gesundheitsamt - Aufgaben- und Ressourcenangaben am Beispiel von Aufgabengruppen - Mengen- und Ressourcen	Fallzahl 2007	Fallzahl 2008	Arbeits- anteile* 2008 ärztlicher Bereich	Arbeits- anteile* 2008 nicht- ärztlicher Bereich	Bemerkungen
1	2	3	4	5	6	7

4 SL	Impfungen und Impfberatung ○ Impfberatungen ohne Impfungen	3085	2120	0,36	0,25	einschl. telefonische und persönliche Impfberatungen, Differenzierung nach Erwachsene/Kinder erfolgt nicht
	○ Impfberatungen mit Impfungen	755	364	0,13	0,12	s. o.
	zusammen			0,39	0,37	

Lfd. Nr.	Gesundheitsamt - Aufgaben- und Ressourcenangaben am Beispiel von Aufgabengruppen - Mengen- und Ressourcen	Fallzahl 2007	Fallzahl 2008	Arbeits- anteile* 2008 ärztlicher Bereich	Arbeits- anteile* 2008 nicht- ärztlicher Bereich	Bemerkungen
1	2	3	4	5	6	7

5 OH	Mund- und Zahngesundheit in Kindertagesstätten und Schulen	11682	13727	0	0,92	Fallzahl: Anzahl der Putzimpulse externe Kräfte der AJO Ostholstein
	o Gruppenprophylaxe					
	o Untersuchungen	18161	15499	1,13	1,31	Fallzahl: Zahl der Untersuchungen
	o Gruppenpräventionskampagne	0	0			Fallzahl: Zahl der erreichten Kinder
	zusammen			1,13	2,23	
5 PLÖ	Mund- und Zahngesundheit in Kindertagesstätten und Schulen	0	0	0	0	durch Kreis AG
	o Gruppenprophylaxe					
	o Untersuchungen	10478	4558	0,20	0,23	nur geringe Untersuchungszahlen, weil festange- stellte Zahnärztin beurlaubt war. Untersuchungen wurden durch eine Honorarkraft durchgeführt.
	o Gruppenpräventionskampagne	0	0	0	0	durch Kreis AG
	zusammen			0,20	0,23	
5 RD	Mund- und Zahngesundheit in Kindertagesstätten und Schulen					Wahrnehmung durch Arbeitsgemeinschaft zur Förderung der Jugendzahnpflege im Kreis Rendsburg-Eckernförde e. V. Fallzahl: Anzahl der Putzimpulse
	o Gruppenprophylaxe					
	o Untersuchungen	13972	10477	1,00	1,50	Fallzahl: Zahl der Untersuchungen
	o Gruppenpräventionskampagne					Fallzahl: Zahl der erreichten Kinder
	zusammen			1,00	1,50	

Lfd. Nr.	Gesundheitsamt - Aufgaben- und Ressourcenangaben am Beispiel von Aufgabengruppen - Mengen- und Ressourcen	Fallzahl 2007	Fallzahl 2008	Arbeits- anteile* 2008 ärztlicher Bereich	Arbeits- anteile* 2008 nicht- ärztlicher Bereich	Bemerkungen
1	2	3	4	5	6	7

5 SL	Mund- und Zahngesundheit in Kindertagesstätten und Schulen					
	○ Untersuchungen	11.678	11.944	0,49	0,74	* Untersuchung enthält gleichzeitig einen Prophylaxeimpuls
	○ Gruppenprophylaxe	11.678	11.944	*	*	
	○ Gruppenpräventionskampagne	0	0			erfolgt durch Zahn-AG
	zusammen			0,49	0,74	

Lfd. Nr.	Gesundheitsamt - Aufgaben- und Ressourcenangaben am Beispiel von Aufgabengruppen - Mengen- und Ressourcen	Fallzahl 2007	Fallzahl 2008	Arbeits- anteile* 2008 ärztlicher Bereich	Arbeits- anteile* 2008 nicht- ärztlicher Bereich	Bemerkungen
1	2	3	4	5	6	7

6 OH	Gesundheitsberichtserstattung ○ Anzahl der Berichte	0	0			
6 PLÖ	Gesundheitsberichtserstattung ○ Anzahl der Berichte	0	0	0	0	
6 RD	Gesundheitsberichtserstattung ○ Anzahl der Berichte					
6 SL	Gesundheitsberichtserstattung ○ Anzahl der Berichte	0	0		0,15	keine Berichte, aber Zeitanteil für Produktbericht, Arbeitskreis GBE und Mitwirkung am Bericht des Jugendamtes

Lfd. Nr.	Gesundheitsamt - Aufgaben- und Ressourcenangaben am Beispiel von Aufgabengruppen - Mengen- und Ressourcen	Fallzahl 2007	Fallzahl 2008	Arbeits- anteile* 2008 ärztlicher Bereich	Arbeits- anteile* 2008 nicht- ärztlicher Bereich	Bemerkungen
1	2	3	4	5	6	7

7 OH	Begutachtungen	1546	1719	1,16	1,16	
	o Amts- und sozialärztliche Gutachten					
	o Vertrauensärztliche Gutachten	0	0			Nebentätigkeit
	o Psychiatrische Gutachten ohne PsychKG	0	0			
	o 2. Leichenschau und Freigabe zur Feuerbestattung	0	0			selten, 2 bis 3-mal pro Jahr
	o Zahnärztliche Gutachten	9	12	0,01	0,01	
	zusammen			1,17	1,17	
7 PLÖ	Begutachtungen	1123	1113	0,72	1,04	
	o Amts- und sozialärztliche Gutachten					
	o Vertrauensärztliche Gutachten	0	0	0	0	
	o Psychiatrische Gutachten ohne PsychKG	220	187	0,30	0,30	
	o 2. Leichenschau und Freigabe zur Feuerbestattung	0	0	0	0	
	o Zahnärztliche Gutachten	5	4	0,01	0,01	
	o sonstige Begutachtungen (Schulsportbefreiung, Belegung Sportleistungskurs u. a.)	0	0	0	0	
	zusammen			0,73	0,31	

Lfd. Nr.	Gesundheitsamt - Aufgaben- und Ressourcenangaben am Beispiel von Aufgabengruppen - Mengen- und Ressourcen	Fallzahl 2007	Fallzahl 2008	Arbeits- anteile* 2008 ärztlicher Bereich	Arbeits- anteile* 2008 nicht- ärztlicher Bereich	Bemerkungen
1	2	3	4	5	6	7

7 RD	Begutachtungen	1733	1411	1,77	1,00	
	o Amts- und sozialärztliche Gutachten	150	180	0,30	0,10	Jugend
	o Vertrauensärztliche Gutachten					
	o Psychiatrische Gutachten ohne PsychKG	59	85	0,05	0,05	1,5 Stellen Verwaltung gemäß Vordruck nicht ausreichend erfassbar
	o 2. Leichenschau und Freigabe zur Feuerbestattung	296	296	0,20	0,07	
	o Zahnärztliche Gutachten	2	1	-	-	
	zusammen			2,32	1,22	
7 SL	Begutachtungen					
	o Amts- und vertrauensärztliche Gutachten	817	641	0,55	1,30	
	o Sozialmedizinische Gutachten	1108	1181	0,50	1,34	
	o Gutachten im Rahmen der Amtshilfe, z. B. Führerschein, Waffenschein etc.	227	261	0,17	0,25	
	o Psychiatrische Gutachten ohne PsychKG					in den vorgenannten Kategorien enthalten
	o 2. Leichenschau und Freigabe zur Feuerbestattung	243	247	0,15	0,08	incl. Umbettung, Fristverlängerung etc.
	o Zahnärztliche Gutachten	28	9	0,01	0,01	
	zusammen			1,38	2,98	

Lfd. Nr.	Gesundheitsamt - Aufgaben- und Ressourcenangaben am Beispiel von Aufgabengruppen - Mengen- und Ressourcen	Fallzahl 2007	Fallzahl 2008	Arbeits- anteile* 2008 ärztlicher Bereich	Arbeits- anteile* 2008 nicht- ärztlicher Bereich	Bemerkungen
1	2	3	4	5	6	7

10 OH	Gruppenbelehrungen für die Tätigkeit mit Lebensmitteln (Fallzahl: Anzahl der Belehrten)	3062	3080		0,97	
10 PLÖ	Gruppenbelehrungen für die Tätigkeit mit Lebensmitteln (Fallzahl: Anzahl der Belehrten)	1141	1297	0	0,43	
10 RD	Gruppenbelehrungen für die Tätigkeit mit Lebensmitteln (Fallzahl: Anzahl der Belehrten)	3472	3532	-	1,34	
10 SL	Gruppenbelehrungen für die Tätigkeit mit Lebensmitteln (Fallzahl: Anzahl der Belehrten)	2414	2627	0,005	0,75	

Gesundheitsämter: Rufbereitschaft nach dem PsychKG (Akutunterbringungen außerhalb der Dienstzeit) - am Beispiel 2008 -								
Kreis	OH		PLÖ		RD		SL	
Anzahl Stunden Rufbereitschaft/Woche (Jahreswochenstunden)	126,5		128		132		126,5	
Ausgaben an eigene Ärzte und Honorarärzte	29.232,74 €		63.518,00 €		- €		46.001,40 €	
Wert des Freizeitausgleichs für Rufbereitschaft (durchschnittliche Arbeitgeberkosten je Stunde)	807 Stunden; dies entspr. 26.905 €		425 Stunden; dies entspr. 14.169 €		entfällt		70 Stunden; dies entspr. 2.450 €	
Ausgaben für Ärzte, die von Dritten gestellt werden	- €		- €		144.300,00 €		- €	
Ausgaben an Klinik-Ärzte	11.372,07 €		2.250,00 €		- €		- €	
Ausgaben für Verwaltungs-/Vollzugskräfte	- €		oben enthalten		- €		29.314,90 €	
Ausgaben für Verwaltungs-/Vollzugskräfte, die von Dritten gestellt werden	- €		- €		65.655,20 €		- €	
Einnahmen aus Honorar für Erstversorgung	- €		- €		- €		10.091,26 €	
Ausgaben zusammen	67.509,81 €		79.937,00 €		209.955,20 €		67.675,04 €	
Einsätze	Anzahl	Wert	Anzahl	Wert	Anzahl	Wert	Anzahl	Wert
1. durch eigene Ärzte und Honorarärzte	295	295	294	294	188	188	140	140
2. Fall ohne Beteiligung eigener Ärzte (Patient in der Klinik; Klinikarzt wird tätig)	150	150	0	0	208	208	66	66
3. telefonisch zu erledigen* (ohne Einweisung)	288	48	5%	15	5%	20	5%	10
Summe der Fälle		493		309		416		216
Kennzahlen								
Ausgaben je Fall	137 €		259 €		505 €		313 €	
Ausgaben je Einwohner	0,33 €		0,59 €		0,77 €		0,34 €	
Ausgaben je Arbeitswoche	1.298 €		1.537 €		4.038 €		1.301 €	
Ausgabe je Jahreswochenstunde Bereitschaftsdienst	534 €		625 €		1.591 €		535 €	

* Telefonische Beratungen werden mit 1/6 berücksichtigt; wo sie nicht erfasst wurden, erfolgt ein pauschaler Zuschlag von 5 %.

Kreisgeförderte Musikschulen - Kennzahlen

Kreis	2005	2006	2007	2008	Veränderg.
1	3	4	5	6	7
1. Unterrichtsorganisation					
1.1 Effektivität der Musikschule - Anzahl Musikschüler je 1.000 Einwohner					
OH	7,4	7,4	7,9	7,6	2,4%
PLÖ	10,6	12,7	10,4	10,3	-3,1%
RD	4,8	5,0	5,1	5,1	6,4%
SL	9,0	8,7	9,0	9,4	4,4%
1.2 Quote des Einzelunterrichts					
OH	n.n.	31%	29%	31%	-
PLÖ	42%	36%	42%	42%	-1,5%
RD	53%	56%	60%	59%	10,7%
SL	23%	23%	23%	26%	10,7%
1.3 Quote des Gruppenunterrichts					
OH	n.n.	69%	71%	69%	-
PLÖ	58%	64%	58%	58%	1,1%
RD	47%	44%	40%	41%	-12,3%
SL	77%	77%	77%	74%	-3,2%
2. Finanzen - Einnahmen aus Gebühren u. Kreiszuschüssen					
2.1 Gebühreneinnahmen je Schüler					
OH	340 €	335 €	311 €	311 €	-8,3%
PLÖ	430 €	382 €	433 €	423 €	-1,6%
RD	521 €	502 €	512 €	521 €	0,0%
SL	365 €	373 €	368 €	398 €	9,0%
2.2 Zuschuss des Kreises* je Schüler					
OH	185 €	236 €	168 €	192 €	3,8%
PLÖ	327 €	260 €	326 €	339 €	3,6%
RD*	144 €	140 €	136 €	137 €	-4,6%
SL	197 €	217 €	205 €	197 €	0,3%
2.3 Zuschuss des Kreises* je Einwohner					
OH	1,37 €	1,75 €	1,34 €	1,45 €	6,3%
PLÖ	3,46 €	3,31 €	3,41 €	3,48 €	0,4%
RD*	0,69 €	0,69 €	0,70 €	0,70 €	1,5%
SL	1,77 €	1,89 €	1,84 €	1,85 €	4,7%
3. Finanzen - Personal und Sachausgaben					
3.1 Personalausgaben pädagogisches Personal je Schüler					
OH	518 €	566 €	455 €	473 €	-8,7%
PLÖ	613 €	525 €	608 €	644 €	5,1%
RD	560 €	533 €	532 €	547 €	-2,3%
SL	550 €	576 €	561 €	580 €	5,5%
3.2 Personalausgaben pädagogisches Personal je Einwohner					
OH	3,84 €	4,20 €	3,62 €	3,59 €	-6,5%
PLÖ	6,50 €	6,67 €	6,35 €	6,61 €	1,8%
RD	2,68 €	2,64 €	2,73 €	2,79 €	4,0%
SL	4,95 €	5,00 €	5,03 €	5,45 €	10,1%
3.3 Personalausgaben Verwaltungspersonal je Schüler					
OH	59 €	59 €	57 €	63 €	6,8%
PLÖ	50 €	40 €	49 €	53 €	6,0%
RD	41 €	40 €	41 €	42 €	3,4%
SL	34 €	37 €	34 €	37 €	8,1%
3.4 Sachausgaben je Schüler					
OH	26 €	17 €	25 €	30 €	19,0%
PLÖ	45 €	53 €	63 €	56 €	25,6%
RD	35 €	34 €	36 €	46 €	30,3%
SL	16 €	18 €	16 €	20 €	25,3%
4. Kennzahl nach Jahreswochenstunden					
4.1 Schüler je Jahreswochenstunde					
OH	3,1	3,2	3,4	3,2	3,0%
PLÖ	2,2	2,6	2,1	2,2	-1,2%
RD	1,8	1,8	1,8	1,8	-0,7%
SL	3,1	2,9	2,9	2,9	-7,6%
5. Allgemeine Kennzahlen					
5.1 Anteil der Gebühren an den Gesamteinnahmen					
OH	56%	52%	58%	55%	-2,5%
PLÖ	55%	57%	55%	54%	-2,3%
RD	74%	72%	74%	71%	-3,1%
SL	61%	59%	60%	62%	2,6%
5.2 Anteil des Kreiszuschusses* an den Gesamteinnahmen					
OH	31%	37%	31%	34%	10,4%
PLÖ	42%	39%	41%	43%	2,9%
RD*	20%	20%	20%	19%	-7,5%
SL	33%	34%	34%	31%	-5,5%
5.3 Deckung der pädagogischen Personalausgaben durch die Gebühren					
OH	65%	59%	68%	66%	0,4%
PLÖ	70%	73%	71%	66%	-6,3%
RD	93%	94%	96%	95%	2,4%
SL	66%	65%	66%	69%	3,3%

* RD: Kreiszuschuss einschl. einer inneren Verrechnung des Kreises (Gebäudemiete) und eines Zuschusses der Stadt Rendsburg (lfd. Bauunterhaltung und Nebenkosten)

**Entwicklung der Antragseingänge in den Jahren 2005 bis 2008
Bauantragsverfahren und Bauvorbescheide**

OH

Anzahl Verfahren (Neuanträge)					Veränderung
	2005	2006	2007	2008	2005 / 2008
Vorbescheid (§ 66 LBO)	337	309	256	295	-12,46%
Bauantrag (§ 67 LBO)	935	760	839	760	-18,72%
Genehmigungsfreistellungsverfahren (§ 68 LBO)	414	250	260	313	-24,40%
Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren (§ 69 LBO)	942	699	708	816	-13,38%
Summe:	2628	2018	2063	2184	-16,89%

PLÖ

Anzahl Verfahren (Neuanträge)					Veränderung
	2005	2006	2007	2008	2005 / 2008
Vorbescheid (§ 66 LBO)	304	241	188	182	-40,13%
Bauantrag (§ 67 LBO)	498	380	307	365	-26,71%
Genehmigungsfreistellungsverfahren (§ 68 LBO)	141	110	113	67	-52,48%
Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren (§ 69 LBO)	397	364	351	329	-17,13%
Summe:	1.340	1.095	959	943	-29,63%

RD

Anzahl Verfahren (Neuanträge)					Veränderung
	2005	2006	2007	2008	2005 / 2008
Vorbescheid (§ 66 LBO)	369	261	276	284	-23,04%
Bauantrag (§ 67 LBO)	888	548	643	618	-30,41%
Genehmigungsfreistellungsverfahren (§ 68 LBO)	521	408	380	332	-36,28%
Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren (§ 69 LBO)	1141	1036	904	980	-14,11%
Summe:	2919	2253	2203	2214	-24,15%

SL

Anzahl Verfahren (Neuanträge)					Veränderung
	2005	2006	2007	2008	2005 / 2008
Vorbescheid (§ 66 LBO)	221	219	194	243	9,95%
Bauantrag (§ 67 LBO)	931	657	690	658	-29,32%
Genehmigungsfreistellungsverfahren (§ 68 LBO)	256	112	184	168	-34,38%
Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren (§ 69 LBO)	1.032	945	932	950	-7,95%
Summe:	2.440	1.933	2.000	2.019	-17,25%

	Ostholstein Stand: 01.01.2010	Plön Stand: 01.01.2010	Rendsburg - Eckernförde Stand: 01.01.2010	Schleswig - Flensburg Stand: 01.01.2010
Finanzen	Bewirtschaftungskosten	Allgemeines, Finanzen, Personal	Personaleinsatz	
	Rechnungswesen	Rechnungswesen	Abrechnung	Rechnungswesen
	Objektbuchhaltung		Buchung Unterhaltskosten	Buchhaltung
	sämtliche Straßenbauangelegenheiten	Straßenbau-angelegenheiten	Doppik	Energieabrechnung
		Leitung		Werkleitung
Vermietung	Kauf-, Miet- und Pachtverträge	Vermietung und Verpachtung	Vermietung und Verpachtung	Abwicklung Grundstücksgeschäfte
	Nutzungs- und Versicherungsverträge	Haus- und Grundstücksverwaltung	Haus- und Grundstücksverwaltung	
	Versicherungen	Versicherungen	Versicherungen	Entschädigungsrecht
			Objektbetreuung	
Neubaumaßnahmen	Neubaumaßnahmen	Neubaumaßnahmen	Neubaumaßnahmen	Neubaumaßnahmen
	Planung	Planung	Baufachl. Prüfungen	Baufachl. Prüfungen
	Fachtechnische Prüfungen	Betreuung Gutachterausschuss	Durchführung von Baumaßnahmen	
	Architekten- und Ingenieurverträge	Baufachl. Prüfungen	Architekten- und Ingenieurverträge	
	Überwachung Freiberuflich Tätiger		Kostenvergleiche	Koordinierung von Architekten/Ingenieuren
	Durchführung von Baumaßnahmen	Erstellen von Ausschreibungsunterlagen	Erstellen von Ausschreibungsunterlagen	
Bauunterhaltung	Gebäudeunterhaltung	Bauunterhaltung	Bauunterhaltung	Bauunterhaltung
	Wartung	Wartung	Wartung	Wartung techn. Anlagen
	Instandsetzung	Instandsetzung	Sanierung	
	Betreuung der Planunterlagen	Betreuung	Betreuung	Betreuung
Energiemanagement	Betriebsüberwachung		Energiemanagement	Energieleitstelle
	Energiecontrolling		Gebäudeleittechnik	Energieberatung
			Planung von Einsparprojekten	Alternative Energien
			Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	Steuerungs- und Regelungstechnik
			Einkauf von Energie	Fachkraft für Arbeitssicherheit
Hausmeister	Hausmeister (nur für Kreishaus)	Hausmeister	Hausmeister (ohne BBZ)	Organisation Hausmeisterdienste
Reinigung	Gebäudereinigung	Gebäudereinigung	Gebäudereinigung (ohne BBZ)	Organisation Reinigungskräfte
	Organisation der Reinigung	Organisation der Reinigung	Ausschreibung u. Organis. der Reinigung	Reinigungsbereiche
IT		Pflege der Internetseiten	Datenerhebung Energie Pflege Internetseite	
unbebaute Grundstücke	Liegenschafts-management	Liegenschafts-management	Vermietung, Verpachtung	Grundstücksgeschäfte
	Pachtverträge für unbebaute Grundstücke	An- und Verkauf von Grundstücken	An- und Verkauf	Entschädigungsrecht
	Verkauf von bebauten und unbebauten Grundstücken	Erbaurechts-bestellungen	Verträge	
	Rechte an Grundstücken	Rechte an Grundstücken	Abrechnung Versicherungen	
		Pachtverträge für unbebaute Grundstücke	Strategie Liegenschaftsmanagement	
Dienstleistungen	Beschaffung Kleinartikel usw.	Informationsstelle	Organisation Ausschreibung	Einkauf
	Investitions- und Haushaltsplanung	Organisation	Haushaltsplanung	Beschaffung Bürobedarf/Möbel
	Bauherrenaufgaben bei Planungen	Raumplanung	Bauherrenaufgaben	Forstwirtschaft
	Sondernutzungsgebühren	Druckerei, Poststelle	Arbeitsgeräte, Haus- und Hofdienst	Arbeitsfahrzeuge und -geräte
	Objektbuchhaltungen	Beschaffung Bürobedarf/Möbel	Energieberatung über die Internetseite Kreis	Allgemeine Personalangelegenheiten
	Abfall	Umzugsdienst	Umzugsdienst	Außenanlagen
		Submissionen mit Nachrechnung	Submissionen mit Nachrechnung	
		Bücherei		
Sonstiges	Aufstellung von Straßenbauprogrammen	Verwaltungsreform	Kostenvergleiche	Straßenbauverwaltung
	Instandhaltung und Pflege der Dienstwagen	Arbeitssicherheit, Gesundheitsschutz		Schadensregulierung
	Fahrdienst	Fahrdienst		Dienstkraftfahrzeuge
		Instandhaltung und Pflege der Dienstwagen		Organisation Behindertenbeförderung

Interkommunale Zusammenarbeiten mit anderen Kreisen, kreisfreien Städten, ggf. auch dem kreisangehörigen Bereich				
Handlungsfelder	OH	PLÖ	RD	SL
Abfallentsorgung	Der Zweckverband Ostholstein Energie, Wasser, Abfall kooperiert über eine seiner Tochtergesellschaften mit der Hansestadt Lübeck (Annahme und Verwertung der Biobabfälle der Hansestadt). Aufgabendurchführung übernommen	Der Kreis RD führt die Teilaufgabe, Abfälle aus privaten Haushaltungen und vergleichbare Abfälle zu behandeln, zu verwerten oder zu beseitigen, für den Kreis PLÖ und die Stadt Neumünster durch. Aufgabenübertragung	Der Kreis RD führt die Teilaufgabe, Abfälle aus privaten Haushaltungen und vergleichbare Abfälle zu behandeln, zu verwerten oder zu beseitigen, für den Kreis PLÖ und die Stadt Neumünster durch. Aufgabenübernahme	Entsorgungskooperation Restabfall mit der LH Kiel (MV Kiel), gemeinsame Bioabfallverwertung mit dem Kreis RD und Flensburg, Mitbenutzung der Recyclinghöfe (RD, Dithmarschen und Flensburg) Aufgabenübertragung bzw. Aufgabendurchführung übertragen
Teilbereich der Sozialhilfe Aufgaben nach § 8 SGB XII	Gemeinsame Koordinierungsstelle aller Kreise beim Kreis RD Aufgabendurchführung übertragen	Gemeinsame Koordinierungsstelle aller Kreise beim Kreis RD Aufgabendurchführung übertragen	Gemeinsame Koordinierungsstelle aller Kreise beim Kreis RD Aufgabendurchführung übernommen	Gemeinsame Koordinierungsstelle aller Kreise beim Kreis RD Aufgabendurchführung übertragen
Lastenausgleich	Das Ausgleichsamt der Hansestadt Lübeck nimmt den Lastenausgleich für den Kreis OH wahr. Aufgabenübertragung	Das Ausgleichsamt der Stadt Neumünster nimmt den Lastenausgleich für den Kreis PLÖ wahr. Aufgabenübertragung	Das Ausgleichsamt des. Kreises RD nimmt den Lastenausgleich für die Kreise SL, Nordfriesland, Dithmarschen und die Stadt Flensburg wahr. Aufgabenübernahme	Das Ausgleichsamt des Kreises RD nimmt den Lastenausgleich für den Kreis SL wahr. Aufgabenübertragung
Straßenverkehr/ Zulassung		Die Stadt Neumünster nimmt Zulassungen für den Kreis PLÖ vor, soweit es sich um Bürger handelt, die in den dem Amt Bockhorst angehörenden Gemeinden wohnen. Aufgabenübertragung	Betrieb von Außenstellen der Zulassung in Altenholz und Hohenwestedt (jeweils mit eigenem Personal der Gemeinde) und in Neumünster (mit Kreispersonal) Aufgabendurchführung übernommen (Altenholz und Hohenwestedt)	Der Kreis SL hat mit der Stadt Flensburg eine gemeinsame Straßenverkehrsbehörde des Kreises (Außenstelle) gebildet, die neben der Zulassung auch bestimmte andere Aufgaben im Straßenverkehr wahrnimmt. Aufgabendurchführung übernommen

Interkommunale Zusammenarbeiten mit anderen Kreisen, kreisfreien Städten, ggf. auch dem kreisangehörigen Bereich				
Handlungsfelder	OH	PLÖ	RD	SL
Wirtschaftsförderung		Gemeinsame Wirtschaftsförderungsgesellschaft der Kreise PLÖ, RD und der Stadt Kiel GmbH	Gemeinsame Wirtschaftsförderungsgesellschaft der Kreise PLÖ, RD und der Stadt Kiel GmbH	Gemeinsame Wirtschaftsförderungsgesellschaft des Kreises, der Städte, Ämter und amtsfreien Gemeinden und der Stadt Flensburg GmbH
Rettungsdienst		Die integrierte Regionalleitstelle Kiel disponiert die Rettungs- und Feuerwehreinsätze auch für die Kreise PLÖ und RD. Aufgabenübertragung	1. Die integrierte Regionalleitstelle Kiel disponiert die Rettungs- und Feuerwehreinsätze auch für die Kreise PLÖ und RD. Aufgabenübertragung 2. Gründung einer GmbH, die für die Kreise Dithmarschen, Pinneberg, RD und Steinburg alle Aufgaben im Zusammenhang mit der Durchführung des Rettungsdienstes und des qualifizierten Krankentransports wahrnimmt. GmbH	Die kooperative Regionalleitstelle Nord leitet die polizeilichen Einsätze und disponiert die Rettungs- und Feuerwehreinsätze für die Kreise SL und Nordfriesland sowie für die Stadt Flensburg. Gemeinsamer Zweckverband
RuGPA	Gemeinsames RuGPA der Kreise OH und PLÖ Aufgabendurchführung übertragen	Gemeinsames RuGPA der Kreise OH und PLÖ Aufgabendurchführung übernommen		Die Stadt Flensburg führt für die Kreise SL und NF die Prüfungen durch, die den Einsatz eines technischen Prüfers erfordern. Aufgabendurchführung übertragen

Interkommunale Zusammenarbeiten mit anderen Kreisen, kreisfreien Städten, ggf. auch dem kreisangehörigen Bereich				
Handlungsfelder	OH	PLÖ	RD	SL
Tierkörperbeseitigung		Behandlung und Beseitigung der tierischen Nebenprodukte für den Kreis PLÖ durch den Kreis RD Aufgabenübertragung	Behandlung und Beseitigung der tierischen Nebenprodukte für den Kreis PLÖ und die Stadt Neumünster Aufgabenübernahme Behandlung und Beseitigung der tierischen Nebenprodukte für den Altkreis Eckernförde durch den Kreis SL Aufgabenübertragung	Behandlung und Beseitigung der tierischen Nebenprodukte für den Altkreis Eckernförde Aufgabenübernahme
ÖPNV		Gemeinsamer Verkehrsverbund Region Kiel zwischen den Kreisen PLÖ, RD und der Stadt Kiel sowie den in der Region tätigen Verkehrsunternehmen	Gemeinsamer Verkehrsverbund Region Kiel zwischen den Kreisen PLÖ, RD und der Stadt Kiel sowie den in der Region tätigen Verkehrsunternehmen	
Schwarzarbeit	Bekämpfung der Schwarzarbeit durch eine gemeinsame Ermittlungsgruppe der Kreise OH, PLÖ und der Stadt Neumünster Aufgabenübernahme	Bekämpfung der Schwarzarbeit durch eine gemeinsame Ermittlungsgruppe der Kreise OH, PLÖ und der Stadt Neumünster Aufgabenübertragung		
Stiftungsaufsicht	Gemeinsame Stiftungsaufsicht der Kreise OH, PLÖ und der Stadt Neumünster Aufgabenübertragung	Gemeinsame Stiftungsaufsicht der Kreise OH, PLÖ und der Stadt Neumünster Aufgabenübernahme		
Unterbringung von Asylbewerbern	Mitbenutzung der Gemeinschaftsunterkunft des Kreises OH durch den Kreis PLÖ	Mitbenutzung der Gemeinschaftsunterkunft des Kreises OH durch den Kreis PLÖ		

Interkommunale Zusammenarbeiten mit anderen Kreisen, kreisfreien Städten, ggf. auch dem kreisangehörigen Bereich				
Handlungsfelder	OH	PLÖ	RD	SL
	Aufgabendurchführung übernommen	Aufgabendurchführung übertragen		
Kultur/Theater			Gemeinsamer Betrieb eines Theaters und Orchesters in Flensburg, Rendsburg, Schleswig und in weiteren Orten im Spielgebiet (Landestheater) GmbH	Gemeinsamer Betrieb eines Theaters und Orchesters in Flensburg, Rendsburg, Schleswig und in weiteren Orten im Spielgebiet (Landestheater) GmbH
Datenschutz				Gemeinsamer Datenschutzbeauftragter der Kreise SL und Nordfriesland Aufgabendurchführung übernommen
Gesundheitsaufseher				Wechselseitige Wahrnehmung der Kontrollen nach dem ChemiekalienG (durch Flensburg) und der Kontrollen bzgl. Krankenhaushygiene (durch SL) Aufgabendurchführung übertragen bzw. übernommen
Veterinärwesen				Veterinär der Stadt Flensburg nimmt amtstierärztliche Aufgaben mit Schwerpunkt Lebensmittelhygiene im Kreis wahr. Lebensmittelüberwachung wird im Kreis-Umland von Flensburg von der Stadt wahrgenommen Aufgabendurchführung übertragen
Kriegsopferfürsorge				Zusammenlegung der Aufgaben der Fürsorgestelle für Kriegsopfer der Kreise Nordfriesland, SL und der Stadt Flensburg Aufgabenübernahme

Interkommunale Zusammenarbeiten mit anderen Kreisen, kreisfreien Städten, ggf. auch dem kreisangehörigen Bereich				
Handlungsfelder	OH	PLÖ	RD	SL
Unterhaltssicherung				Verlagerung der Aufgabe auf die Stadt Flensburg Aufgabenübertragung
IT				Zusammenlegung der IT-Bereiche der Kreise SL und Nordfriesland Kommunalunternehmen
Schule	Beschulung körperbehinderter Kinder im Umland von Lübeck durch Lübeck Aufgabenübertragung			Wechselseitige Versorgung der Schüler im nördlichen Kreisgebiet und in Flensburg durch den Kreis und die Stadt Gemeinsamer Schulverband von Flensburg und dem Kreis bei den Schulen für Geistigbehinderte und Körperbehinderte

Interkommunale Zusammenarbeiten der Kreise ausschließlich mit dem kreisangehörigen Bereich				
Handlungsfelder	OH	PLÖ	RD	SL
Bezügeberechnung		Bezügeberechnung für einen Großteil der Verwaltungen der gemeindlichen Ebene im Kreisgebiet Aufgabendurchführung übernommen	Bezügeberechnung für alle Verwaltungen der gemeindlichen Ebene im Kreisgebiet Aufgabendurchführung übernommen	Bezügeberechnung für einen Großteil der Verwaltungen der gemeindlichen Ebene im Kreisgebiet Aufgabendurchführung übernommen
Kreisnetz		Bereitstellung von IT-Infrastruktur für elektronische Kommunikation, Internet und IT-Anwendungen Aufgabendurchführung übernommen	Bereitstellung von IT-Infrastruktur für elektronische Kommunikation, Internet und IT-Anwendungen Aufgabendurchführung übernommen	
Gemeindestraßenunterhaltung		Mitgliedschaft und Verwaltungsführung eines Schwarzdeckenunterhaltungsverbandes Zweckverband		
Vollstreckung	Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Forderungen des Kreises durch den kreisangehörigen Bereich Aufgabendurchführung übertragen		Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Forderungen des Kreises durch den kreisangehörigen Bereich Aufgabendurchführung übertragen	Der Kreis vollstreckt für einige Ämter die öffentlich-rechtlichen Forderungen Aufgabenübernahme

Interkommunale Zusammenarbeiten der Kreise ausschließlich mit dem kreisangehörigen Bereich				
Handlungsfelder	OH	PLÖ	RD	SL
Jugend- und Erwachsenenbildung			Betrieb und Erhaltung einer Jugend- und Erwachsenenbildungseinrichtung (Nordkolleg) mit Rendsburg, Büdelsdorf und weiteren Institutionen GmbH	
Verkehrsüberwachung		7 Gemeinden des Kreises überwachen den ruhenden Verkehr in ihrem Gemeindegebiet Aufgabenübertragung	Nortorf und Bordesholm überwachen den ruhenden Verkehr in ihrem Gemeindegebiet Aufgabenübertragung	
Schule	Nutzung von Einrichtungen kreisangehöriger Schulträger (z. B. Sporthallen, Sportplatz etc.) Übertragung der Trägerschaft der Sonderschule für Sprachbehinderte auf den Schulverband Bad Schwartau	Nutzung von Einrichtungen kreisangehöriger Schulträger (z. B. Sporthallen, Sportplatz etc.)	Nutzung von Einrichtungen kreisangehöriger Schulträger (z. B. Sporthallen, Sportplatz etc.)	Nutzung von Einrichtungen kreisangehöriger Schulträger (z. B. Sporthallen, Sportplatz etc.)