

Protokollauszug aus der Sitzung der Ratsversammlung vom 21.07.2025

öffentlich

TOP 10.1 Überprüfung Kostentragung Bauvorhaben "Kulturhaus Auf der Freiheit" durch die Kommunalaufsicht

Die Anfrage des Ratsherrn Schröder an die Kommunalaufsicht auf Zulässigkeit des Beschlusses der Ratsversammlung im Oktober 2024 zur Übernahme der Kostentragung ohne Festlegung einer Obergrenze, wurde seitens der Kommunalaufsicht geprüft und hat im Ergebnis ergeben, dass keine offensichtlichen Rechtsverstöße ersichtlich sind, die ein Einschreiten der Kommunalaufsicht rechtfertigen könnten.

Die Antwort der Kommunalaufsicht ist als Anlage beigefügt.

Der Auszug entspricht dem Originalprotokoll.

Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport |
Postfach 7125 | 24171 Kiel

Uwe Schröder
Faulstraße 22
24837 Schleswig
**uwe.schroeder.schleswig@
googlemail.com**

nachrichtlich:

Stadt Schleswig
Der Bürgermeister
Rathausmarkt 1
24837 Schleswig

Ihr Zeichen: /
Ihre Nachricht vom: /
Mein Zeichen: IV 302 - 2468/2025
Meine Nachricht vom: /

Klaas Rosenthal
klaas.rosenthal@im.landsh.de
Telefon: +49 431 988-3102
Telefax: +49 431 988 614-3102

26. Mai 2025

Ihre Eingabe zu dem Beschluss VO/2024/128 der Stadt Schleswig zur Kostentragung des Bauvorhabens „Kulturhaus auf der Freiheit“

Sehr geehrter Herr Schröder,

ich beziehe mich auf Ihre Anfrage, den o. g. Beschluss auf seine Rechtmäßigkeit zu prüfen.

Sie hinterfragten die rechtliche Zulässigkeit des Beschlusses VO/2024/128 der Ratsversammlung der Stadt Schleswig über die Kostentragung des Bauvorhabens „Kulturhaus auf der Freiheit“ ohne die Festlegung einer Obergrenze. Außerdem hielten Sie zwei in der Beschlussvorlage aufgeführte Aufwandspositionen für unzulässig, die in die Berechnung des entstehenden Gesamtaufwands einbezogen worden sind, falls die Stadt Schleswig sich gegen die weitere Umsetzung der Baumaßnahme „Kulturhaus auf der Freiheit“ entscheiden würde.

Hiermit teile ich Ihnen mit, dass ich im o. g. Beschluss der Ratsversammlung der Stadt Schleswig sowie der zugrundeliegenden Beschlussvorlage keinen offensichtlichen Rechtsverstoß erkennen kann. Der in Rede stehende Beschluss stellt vielmehr eine politische Willenserklärung der Ratsversammlung der Stadt Schleswig insbesondere gegenüber Fördermittelgebern dar. Notwendige Ermächtigungen für die Verwaltung, um entsprechende investive Mehrauszahlungen zu leisten bzw. Mehrverpflichtungen gegenüber Dritten einzugehen, bleiben im Vorwege rechtzeitig durch separate Beschlüsse der Ratsversammlung gemäß den kommunalhaushaltsrechtlichen Bestimmungen herbeizuführen.

Dazu im Einzelnen:

Am 7. Oktober 2024 hat die Ratsversammlung der Stadt Schleswig auf der Grundlage der Beschlussvorlage VO/2024/128 beschlossen, dass

- „1. die Stadt Schleswig die Kosten zur Realisierung des Bauvorhabens einschließlich der anfallenden Mehrkosten trägt und die Ratsversammlung die hierfür erforderlichen Mittel bereitstellt.*
- 2. die Verwaltung beauftragt wird, die Möglichkeiten zur Einwerbung von Sponsoring-Mitteln zu prüfen und Vorschläge hierzu dem Bau-, Klimaschutz- und Umweltausschuss vorzustellen.*
- 3. die für den Zeitraum 2021 – 2022 installierte politische Begleitgruppe zur engmaschigeren Begleitung des Projekts wieder reaktiviert wird. Die Begleitgruppe erhält u. a. den Auftrag gemeinsam mit der Verwaltung die Möglichkeiten der Kostendämpfung zu eruieren.“*

Dieser Beschluss wurde mit 28 Ja-Stimmen, 7 Gegenstimmen sowie 3 Enthaltungen gefasst.

In Ihrem Schreiben an die Kommunalaufsichtsbehörde ordneten Sie den Beschluss als einen „Blankoscheck“ für die Verwaltung und als nicht rechtskonform ein. Nach allgemeinem Verständnis würde ein „Blankoscheck“ es der Verwaltung ermöglichen, jede beliebige Summe für die Baumaßnahme auszuführen und das, ohne dass die Ratsversammlung in Zukunft weitere Kontrollrechte hätte. Dem befürchteten Vorgehen durch die Verwaltung sind jedoch durch das Gemeindehaushaltsrecht Grenzen gesetzt.

Jede Gemeinde hat nach § 77 der Gemeindeordnung (GO) eine Haushaltssatzung zu erlassen. In ihr sind die Gesamtbeträge der Ein- und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit sowie die Gesamtbeträge der Kredite für Investitionsmaßnahmen und Investitionsförderungsmaßnahmen sowie der Verpflichtungsermächtigungen festgesetzt. Im dazugehörigen Haushaltsplan nach § 78 GO sind Investitionsmaßnahmen wie die hier behandelte Baumaßnahme im Ergebnisplan und im Finanzplan abzubilden. Müssen für eine Baumaßnahme Kredite zur Finanzierung aufgenommen werden oder vertragliche Verpflichtungen für die kommenden Haushaltsjahre für die Umsetzung der Maßnahme voraussichtlich eingegangen werden, beeinflusst dies auch die entsprechenden Inhalte der Haushaltssatzung sowie des Haushaltsplans. Mit dem Inkrafttreten der Haushaltssatzung ist die Verwaltung der Gemeinde ermächtigt, die im Haushaltsplan veranschlagten Aufwendungen bzw. Auszahlungen zu tätigen, Kredite zur Finanzierung aufzunehmen und vorgesehene Verpflichtungen einzugehen. Nach § 78 Absatz 3 Satz 2 GO ist der

Haushaltsplan für die Haushaltsführung verbindlich. Sollen ursprünglich geplante Ansätze für Investitionen z. B. aufgrund von Kostensteigerungen überschritten werden, ist zu prüfen, ob nicht der Erlass einer Nachtragshaushaltssatzung nach § 80 Absatz 2 GO erforderlich ist. Wären zusätzliche Auszahlungen in einem im Verhältnis zu den gesamten Auszahlungen erheblichen Umfang zu leisten, wäre das gegeben. Da die Ratsversammlung für den Beschluss einer Nachtragshaushaltssatzung zuständig ist, behält sie in einer solchen Konstellation Einfluss auf die Investitionstätigkeit.

Die Notwendigkeit rechtzeitiger separater haushaltsrechtlicher Beschlussfassungen der Ratsversammlung als Grundlage für entsprechende investive Mehrauszahlungen bzw. das Eingehen von Verpflichtungen gegenüber Dritten ist der Verwaltung zudem bewusst. So wird in der Stellungnahme der Stadt vom 25. März 2025 ausdrücklich ausgeführt, dass die Ansätze des Haushaltsplans unter Berücksichtigung der Budgetregeln und ggf. vorhandener Verpflichtungsermächtigungen einzuhalten sind.

Die Verwaltung kann den Aufwand und die Auszahlungen auch nicht unbegrenzt erhöhen. Zum einen wird sie durch die Bindungswirkung der Haushaltssatzung und des Haushaltsplans wie oben beschrieben eingeschränkt. Zum anderen ist der Beschluss dem Wortlaut nach auf das Tragen der anfallenden Mehrkosten gerichtet. In der Beschlussvorlage wird ausdrücklich auf die noch ausstehenden Ausschreibungsergebnisse der noch nicht vergebenen Gewerke Bezug genommen. Die Kostensteigerung müsste sich daher aus der Marktentwicklung und den daraus resultierenden Ausschreibungsergebnissen ergeben. Nach der Stellungnahme der Stadt waren im Januar 2025 bereits 75 % aller Gewerke beauftragt. Bei diesen bestehe grundsätzlich Klarheit über die Kosten. Lediglich die restlichen Gewerke könnten zu einer Kostensteigerung führen, so dass eine Erhöhung der Kosten durch Erweiterungen der Investition aufgrund von Entscheidungen der Verwaltung nicht erfasst ist. Aus diesen Gründen teile ich nicht Ihre Einschätzung, dass mit dem Beschluss ein „Blankoscheck“ für die Verwaltung erteilt wird.

Schon an sich dürfen die Kosten für eine oder mehrere Investitionen nicht beliebig hoch sein. Dabei richtet sich die Freiheit der Investitionsplanung zuvorderst nach der dauernden Leistungsfähigkeit der jeweiligen Gemeinde beziehungsweise gegebenenfalls auch nach dem vorhandenen Bestand an liquiden Mitteln.

Soll eine Investition durch Kredite finanziert werden, ist dafür grundsätzlich eine Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde erforderlich, § 85 Absatz 2 Satz 1 GO. Genehmigungsfrei ist die Kreditaufnahme nur bei einem ausgeglichenen Haushalt der letzten zwei und kommenden drei Jahre. Ist in mindestens einem Jahr im Betrachtungszeitraum der Haushalt nicht ausgeglichen, ist die Kreditaufnahme genehmigungspflichtig. Dies ist bei der Stadt Schleswig aktuell der Fall. Dabei ist der Stadt Schleswig jedoch nicht jede Kreditaufnahme und damit auch nicht jede Investitionstätigkeit untersagt. Es erfolgt eine Genehmigung eines Gesamtbetrages, in dessen Höhe Kredite zur Finanzierung von Investitionsmaßnahmen aufgenommen werden dürfen. Aufgrund ihrer wirtschaftlichen Lage konnte der Stadt Schleswig in der letzten Zeit keine vollständige Genehmigung erteilt werden. Es wurde aber berücksichtigt, dass das Kulturhaus mit einer hohen Zuweisungsquote gefördert wird und damit als genehmigungsfähig angesehen werden konnte. Dazu finden Sie Ausführungen im Runderlass zu § 85 der Gemeindeordnung – Kredite.

Außerdem wurde die Genehmigung für das Haushaltsjahr 2025 unter der Auflage erteilt, dass die Stadt Schleswig Konsolidierungsmaßnahmen von 2 Mio. Euro erarbeitet, beschließt und mit der Umsetzung beginnt. Damit bin ich zuversichtlich, dass die Stadt Schleswig die finanziellen Belastungen aus den geplanten Investitionen in Zukunft tragen können wird.

Als Konsequenz der eingeschränkten Genehmigung muss die Stadt eigenständig entscheiden, wie sie ihre Investitionen priorisiert und ihre Möglichkeit zur Kreditaufnahme nutzt, um diese zu finanzieren. Dies ist Ausfluss ihrer kommunalen Selbstverwaltung. Die Stadt Schleswig durfte daher die Entscheidung treffen, das Kulturhaus auf der Freiheit umzusetzen.

Es versteht sich, dass Investitionsmaßnahmen dem Grunde und dem Umfang nach unterschiedlich beurteilt werden können und ggf. die Zweckmäßigkeit nicht gesehen wird. Dies ermächtigt hier jedoch nicht zu einem Einschreiten der Kommunalaufsichtsbehörde. Die kommunalaufsichtliche Prüfung beschränkt sich auf eine Prüfung der Rechtmäßigkeit. Sie nimmt keine Wertung der Entscheidung der Ratsversammlung vor.

Des Weiteren kritisierten Sie, dass in der Beschlussvorlage in einer Übersicht über die Kosten bei Projektbeendigung (S. 3 der Beschlussvorlage) Gehälter für Mitarbeiter der Stadt eingeflossen seien und hielten dies für fraglich im Sinne des Haushaltsrechts. Das Kommunalhaushaltsrecht trifft unter anderem Regelungen dazu, wie Investitionsmaßnahmen in der Haushaltsdurchführung zu veranschlagen sind. Für die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung im Rahmen der haushaltsrechtlichen Beschlussfassung wird bei Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung insbesondere auf § 12 der Gemeindehaushaltsverordnung verwiesen. Davon ist jedoch die Frage zu trennen, welche Kosten, die mit einer Investition in Zusammenhang stehen, aus Transparenzgründen z. B. in einer wie hier vorliegend allgemeinen Beschlussvorlage dargestellt werden. Hier hat sich die Stadt entschieden, diese mit der Maßnahme „Kulturhaus auf der Freiheit“ im Zusammenhang stehenden Kosten mit auszuweisen. Ich teile die Auffassung der Stadt Schleswig, dass damit dem Öffentlichkeitsprinzip gefolgt wird. Die Entscheidung für ein Ausweisen dieser Kosten ist nachvollziehbar, da die Mitarbeiter grundsätzlich anders hätten eingesetzt werden können. Ein Rechtsverstoß durch das Ausführen dieser Kostenposition ist nicht erkennbar.

Schlussendlich hinterfragten Sie die aufgeführte Regresssumme an die Schleswig-Holsteinisches Landestheater und Sinfonieorchester GmbH. Nach 5.4 der Anlage 2 (S. 29 der Anlage) setzt sie sich zum einen aus Gesellschafterbeiträgen zusammen, die aufgrund der Kündigungsfrist nach § 18 des Gesellschaftsvertrages auch weiterhin für mehrere Jahre zu entrichten wären. Weiterhin wird entgangener Umsatz sowie die Rückzahlung eines Baukostenzuschusses aufgeführt. Festzustellen ist, dass es sich teilweise um Schätzwerte handelt, die sich daher in der Höhe noch verändern können. Das Geltendmachen eines Schadensersatzes für den Ausfall des Spielbetriebs erscheint nicht abwegig. Es kann dahinstehen, ob gegebenenfalls andere Größen zur Bemessung des Schadens als der entgangene Umsatz heranzuziehen sein könnten. Die Anlage macht die Unsicherheiten der Werte deutlich, was dem Öffentlichkeitsprinzip wiederum Rechnung trägt. Es kann daher, in Anbetracht der Größenordnung des bei einer Beendigung des Projekts durch die Stadt Schleswig zu zahlenden Betrages, davon ausgegangen werden,

dass selbst bei etwas abweichenden Werten der Mehrheitsbeschluss der Ratsversammlung nicht anders gefasst worden wäre.

Im Ergebnis sind keine offensichtlichen Rechtsverstöße ersichtlich, die ein Einschreiten der Kommunalaufsichtsbehörde rechtfertigen könnten.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Klaas Rosenthal