

10/2015

DIE GEMEINDE

Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein



C 3168 E

ISSN 0340-3653

67. JAHRGANG

- Prof. Dr. Utz Schliesky, Die Reform der Landesverfassung
- Dr. Benjamin Pfannkuch, Vergaberechtliche Aspekte bei der Flüchtlingsunterbringung und -versorgung durch Kommunen
- Dr. Catrin Homp, Dirk Schmücker, Im echten Norden geht Tourismus (fast) alle an – Einige Ergebnisse aus dem Kapazitätsmonitor Tourismus Schleswig-Holstein
- Kerstin Magnussen, Aufbau zukunftsfähiger Strukturen der Personalarbeit in Schleswig-Holstein
- Uwe Zimmermann, Bildungs-Wunderland Finnland – Eine verglühte Sternschnuppe?
- Julius Hagelstange, Katharina Voss, Die novellierte Kommunalrichtlinie im Blickpunkt

SHGT

Schleswig-Holsteinischer
Gemeindetag

Deutscher
Gemeindeverlag
GmbH Kiel

Pfalz³² und Nordrhein-Westfalen.³³ In Schleswig-Holstein sind solche besonderen Regelungen bislang nicht vorhanden. Für den Unterschwellenbereich sind demnach das TTG und v.a. die angepassten Wertgrenzen nach § 9 der schleswig-holsteinischen Vergabeverordnung (SHVgVO) maßgeblich. Das TTG ordnet zunächst einmal die Geltung der Vergabe- und Vertragsordnungen an, so dass die Kommunen nach den o.g. Grundsätzen auf die Ausnahmetatbestände insbesondere der VOL/A und der VOB/A zurückgreifen können, wobei auch hier der Ausnahmecharakter eine enge Auslegung der Zulässigkeitsvoraussetzungen vor allem für eine freihändige Vergabe erfordert. Hinzu kommen die angepassten Wertgrenzen gemäß § 9 SHVgVO, die den Auftraggebern Erleichterungen vermitteln. Hiernach gelten bis zum 31.12.2015 folgende Maßgaben: Im Lieferungs- und Dienstleistungsbereich sind eine beschränkte Ausschreibung und eine freihändige Vergabe zulässig unterhalb eines geschätzten Auftragswertes von 100.000 Euro; bei Bauaufträgen ist eine beschränkte Ausschreibung ohne Durchführung eines öffentlichen Teilnahmewettbewerbs zulässig unterhalb

eines geschätzten Auftragswertes von 1.000.000 Euro und eine freihändige Vergabe unterhalb eines geschätzten Auftragswertes in Höhe von 100.000 Euro. Neben diesen Erleichterungen sollten jedoch nicht die Pflichten vergessen werden, die sich für die Kommunen aus dem sog. Korruptionsregistergesetz³⁴ ergeben, insbesondere die Pflicht, bestimmte gesetzlich aufgezählte Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, aber auch „vergleichbar schwere Verfehlungen“ von Bietern wie z.B. Falscherklärungen im Vergabeverfahren, der zentralen Informationsstelle mitzuteilen.

III. Fazit

Ohne Zweifel stellt sich für die Kommunen die Direktbeauftragung ohne Einhaltung von Formalitäten und Fristen als besonders geeignet dar, um rasch und unkompliziert Unterkünfte und Versorgungsleistungen zu beschaffen. Dafür stellt das Vergaberecht das Verhandlungsverfahren bzw. die freihändige Vergabe zur Verfügung. Allerdings sollte aufgrund des Ausnahmecharakters und des engen Anwendungsbereichs dieser Verfahrensarten das Vorliegen der Voraussetzungen genau geprüft und dokumentiert werden.

Zu empfehlen ist, vor der Wahl dieser Verfahrensarten zu prüfen, ob nicht – unter Ausschöpfung der Möglichkeiten zur Fristverkürzung – ein nichtoffenes Verfahren bzw. eine beschränkte Ausschreibung möglich ist. Diese Prüfung sollte auch ernst genommen werden. Die Bewältigung des Flüchtlingszustroms wird sich nicht in der nächsten Zeit erledigen, sondern die Kommunen noch langfristig beschäftigen. Hierbei werden sich immer wieder Fragen auch zu vergaberechtlichen Aspekten stellen.

³² Erlass des Ministeriums für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung vom 14.06.2015 - Unterbringung von Flüchtlingen in Rheinland-Pfalz – Beschleunigung von Investitionen durch Vereinfachung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge, Az. 40 5-00006/2015.

³³ Runderlass des Finanzministeriums, des Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk, des Ministeriums für Inneres und Kommunales und des Ministeriums Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr vom 06.08.2015 (MBI. NRW Nr. 22 vom 11.08.2015 S. 471).

³⁴ Gesetz zur Einrichtung eines Registers zum Schutz fairen Wettbewerbs - GRiW vom 13. November 2013 (GVBl. 2013, 405).

Im echten Norden geht Tourismus (fast) alle an

Einige Ergebnisse aus dem Kapazitätsmonitor Tourismus Schleswig-Holstein

Dr. Catrin Homp (TV SH), Dirk Schmücker (NIT)

1. Hintergrund:

Der Tourismus ist einer der bedeutendsten Wirtschaftsfaktoren des Landes Schleswig-Holstein und unverzichtbares Standbein. Er sichert Einkommen und Beschäftigung für die Bevölkerung und zugleich ein hohes Steueraufkommen: 6,9 Mrd. Euro Umsatz werden erwirtschaftet, 144.000 Menschen beziehen ihr Einkommen aus dem Tourismus. 844 Mio. Euro Steueraufkommen gingen an Bund, Länder und Kommunen, 263 Mio. Euro flossen davon in den Landeshaushalt Schleswig-Holstein zurück. Diese Zahlen zeigen eindrucksvoll die Bedeutung der Tourismuswirtschaft für das Land insgesamt. Regional und kommunal ist der Tourismus in vielen Teilen des Landes von überragender Bedeutung und stellt insbesondere für strukturschwache Räume die einzige wirtschaftliche Perspektive dar. Darüber hinaus steigern touristische Infrastruktur, gastronomische Betriebe, Frei-

zeiteinrichtungen und Events den Freizeitwert für die Einwohner. Damit ist der Tourismus auch ein nicht zu unterschätzender weicher Standortvorteil im Werben um Fachkräfte für alle Arten von Unternehmen und ein starkes Argument für Wirtschaftsansiedelungen.

Im Verhältnis zur Bedeutung des Tourismus ist die Datenbasis für den Tourismusverbesserungsbedürftig. Einen wichtigen Beitrag dazu leistet der Kapazitätsmonitor Tourismus Schleswig-Holstein.

Über die tatsächlichen touristischen Unterkunfts-Kapazitäten in Schleswig-Holstein lagen bis zu dieser Untersuchung nur unvollständige und in Teilen widersprüchliche Informationen vor, das Volumen der touristischen Unterkunfts-kapazitäten in Schleswig-Holstein war nur teilweise bekannt. Die Kenntnis der Kapazitäten ist aber eine Mindestanforderung für die Ableitung von realistischen Nachfragezahlen (Gäste, Übernachtun-

gen) und eine gezielte Tourismusentwicklung auf Landes-, Regional- und Ortsebene.

Der Kapazitätsmonitor Tourismus Schleswig-Holstein ermittelt erstmals die vollständige Zahl der touristischen Übernachtungskapazitäten im nördlichsten Bundesland. Der Tourismusverband Schleswig-Holstein e.V. und das Institut für Tourismus- und Bäderforschung in Nordeuropa (NIT) haben gemeinsam mit 16 Partnern und mit finanzieller Unterstützung durch das Zukunftsprogramm Wirtschaft des Landes Schleswig-Holstein neue Wege der Kapazitätsermittlung beschritten.

Der Artikel beschreibt einige Eckdaten zum Volumen der Übernachtungskapazitäten und geht dann näher auf die Verteilung der Kapazitäten im Land ein.

2. Eckdaten der touristischen Übernachtungskapazität in Schleswig-Holstein

Insgesamt wurden für das Jahr 2013 mehr als 318.000 Betten in Ferienwohnungen und Apartments, in Hotels und Gasthöfen, in Jugendherbergen, Erholungsheimen und Vorsorge- und Rehakliniken ermittelt. Hinzu kommen mehr als 48.000 Dauerstellplätze und annähernd 26.000 Touristikstellplätze auf Campingplätzen sowie fast 6.000 Stellplätze für Wohnmobile und

mehr als 33.000 Sportbootliegeplätze (Tabelle).

Von den 318.000 Betten entfallen mehr als 60% (192.000) auf das Segment der Ferienwohnungen, Ferienhäuser, Apartments und Privatzimmer (Parahotellerie). Vor allem an der Nordsee bilden diese Wohneinheiten mit fast drei Viertel der Betten (74%) den Schwerpunkt der Übernachtungskapazität.

Auf das Reisegebiet Ostsee entfallen insgesamt fast 124.000 Betten, auf das Reisegebiet Nordsee fast 131.000. In der Parahotellerie gibt es an der Nordsee (97.000) mehr Betten als an der Ostsee (72.000), in der Hotellerie an der Ostsee (45.000) mehr Betten als an der Nordsee (28.000). Während der Anteil der Parahotellerie an allen Betten an der Ostsee bei 58% und an der Nordsee sogar bei 74% liegt, erreicht er in der Holsteinischen Schweiz (34%) und im übrigen Schleswig-

Holstein (37%) deutlich kleinere Werte, aber einen höheren Anteil an kleinen Betrieben der Parahotellerie.

Mit fast 115.000 Betten und annähernd 9.000 Camping-Stellplätzen weist der Kreis Nordfriesland die höchsten Bettenkapazitäten auf, gefolgt vom Kreis Ostholstein mit mehr als 82.000 Betten und fast 28.000 Camping-Stellplätzen. Übersetzt man die Campingstellplätze in jeweils vier Schlafgelegenheiten (analog

der europaweit harmonisierten Tourismusstatistik), so hat der Kreis Ostholstein mit mehr als 190.000 Schlafgelegenheiten die Nase vorn; hinzukommen noch fast 10.000 Wohnmobilstellplätze und Bootsliegeplätze). Der Kreis Dithmarschen folgt dann mit relativ weitem Abstand und knapp 37.000 Schlafgelegenheiten auf Platz 3. Die angebotsstärksten Gemeinden liegen allesamt in diesen Kreisen – auf dem ersten Platz die Stadt Fehmarn

Schlafgelegenheiten nach Kreisen (Auswahl), 2013, gerundet	Kreis Nordfriesland	Kreis Ostholstein	Kreis Dithmarschen
Betten	114.640	82.120	22.049
Stellplätze Dauer- und Urlaubscamping	8.813	27.507	3.732
Schlafgelegenheiten insgesamt	149.892	192.148	36.977
Wohnmobilstellplätze und Bootsliegeplätze	1.773	9.623	1.012

Touristisch vermarktbar Bett, Stell- und Liegeplätze in Schleswig-Holstein, 2013, gerundet

	Reisegebiet Nordsee	Reisegebiet Ostsee	Reisegebiet Holsteinische Schweiz	Reisegebiet Übriges Schleswig-Holstein	Zusammen
Betten in Hotels, Hotel garnis, Pensionen, Gasthöfe, inkl. Erholungsheime (Hotellerie)	28.200	44.900	3.800	30.400	107.200
Betten in DJH-Jugendherbergen	1.800	2.100	400	2.200	6.500
Betten in Vorsorge- und Rehakliniken	4.100	4.700	1.500	2.000	12.300
Betten in Ferienwohnungen, Ferienhäuser, Apartments, (Parahotellerie)	96.500	71.900	2.900	20.700	192.000
Betten insgesamt	130.600	123.600	8.600	55.300	318.100
Dauerstellplätze auf Campingplätzen	6.100	29.700	1.700	10.700	48.200
Urlaubsstellplätze auf Campingplätzen	4.600	14.000	1.600	5.700	25.900
Stellplätze für Wohnmobile	800	2.700	200	2.000	5.700
Sportbootliegeplätze	1.800	22.500	600	8.700	33.500
Stell- und Liegeplätze insgesamt	13.200	69.000	4.000	27.100	113.300

Zur Methode

In einem mehrstufigen Verfahren wurden die touristischen Übernachtungskapazitäten in Schleswig-Holstein ermittelt. In der ersten Stufe wurde in neun Pilotorten eine Vollerhebung unter Nutzung aller zugänglichen Datenquellen durchgeführt. Dazu wurde erstmals auch ein automatisiertes Onlineverfahren verwendet, bei dem ein Webcrawler das Internet nach bisher unbekanntem Anbietern durchsuchte. Die Erkenntnisse dieser sehr tiefgehenden Analyse wurden dann im zweiten Schritt auf die 372 Gemeinden angewendet, für die Angaben aus der amtlichen Beherbergungsstatistik und einer Auswertung aller 47 Gastgeberverzeichnisse in Schleswig-Holstein vorlagen. Diese Gemeindegruppe ist für die Gesamtkapazität am bedeutsamsten, sie enthält fast 95% aller Betten. Auf Basis dieser Ergebnisse wurden dann die Bettenzahlen für die 129 Gemeinden, die nur in der Beherbergungsstatistik auftauchen (mit knapp 5% aller Betten) und für die 171 Gemeinden, die nur in den Gastgeberverzeichnissen erscheinen (mit knapp 2% aller Betten), ermittelt. Schließlich wurden für die 440 Gemeinden, die bisher gar nicht touristisch in Erscheinung traten, eine Onlinesuche durchgeführt und in 165 Gemeinden tatsächlich vereinzelt Übernachtungsmöglichkeiten gefunden. Diese machen aber nur 0,6% aller Betten aus. Dabei wurden nur touristisch vermarktbar Bett einbezogen, private Unterkünfte („Couchsurfing“) blieben unbeachtet.

Für zahlreiche weitere Segmente wurden landesweite Totalerhebungen durchgeführt, so für die Campingstellplätze, Wohnmobilstellplätze, Bootsliegeplätze, Jugendherbergen sowie die Reha- und Vorsorgekliniken. Für die Ermittlung der Schlafgelegenheiten wurde die Zahl der Stellplätze mit vier multipliziert (analog der europaweit harmonisierten Tourismusstatistik) und zur Zahl der Betten hinzuaddiert.

Alle Auswertungen erfolgten differenziert nach Gemeinden und Betriebstypen. Damit liegen für jede Gemeinde Schleswig-Holsteins differenzierte Angaben zu den Übernachtungskapazitäten, einheitlich für das Berichtsjahr 2013, vor.

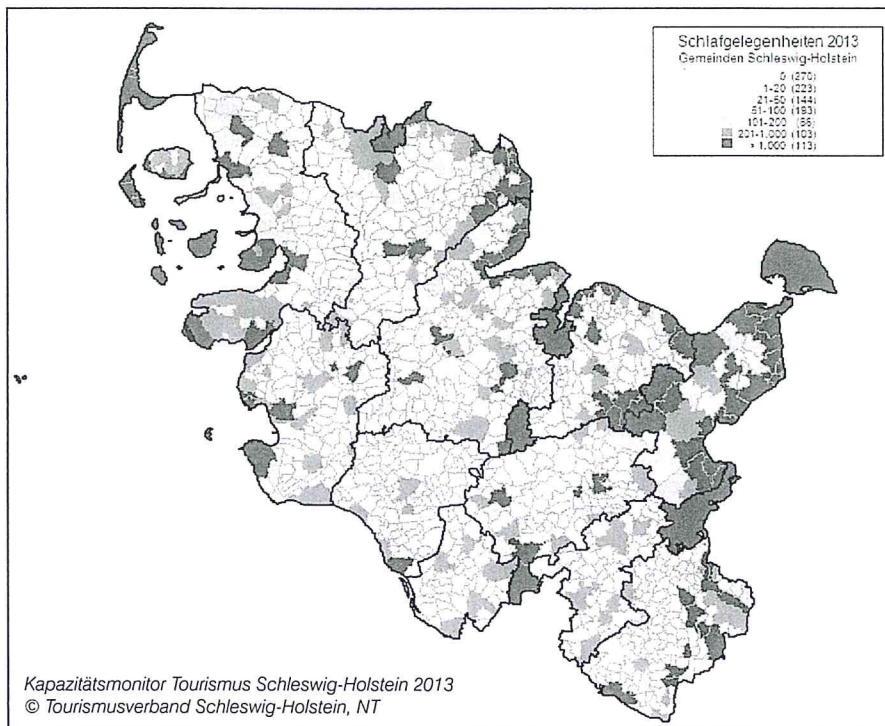
Die Daten sind für die Fachöffentlichkeit auf Anfrage bei NIT verfügbar (E-Mail: info@nit-kiel.de), sowohl gemeindeweise als auch aggregiert.

mit rund 57.000 Schlafgelegenheiten, gefolgt von der Gemeinde Sylt (49.000), der Gemeinde Grömitz (27.000), der Gemeinde St. Peter-Ording (23.000) und der Gemeinde Büsum (19.000).

3. Konzentration der touristischen Übernachtungskapazität

Die insgesamt fast 615.000 Schlafgelegenheiten (Betten plus Camping-Stellplätze mal vier) im Land Schleswig-Holstein verteilen sich auf knapp 16.000 Quadratkilometer Fläche mit rund 2,8 Mio. Einwohnern. Damit ergeben sich im Landesdurchschnitt rund 39 Schlafgelegenheiten pro Quadratkilometer und 22 Schlafgelegenheiten pro 100 Einwohner. Die Küstenstreifen (die Reisegebiete Nordsee und Ostsee umfassen nur die Gemeinden mit direkter Küstenlage) werden aber deutlich intensiver genutzt, an der Ostsee kommen auf jeden Quadratkilometer Fläche rund 171, an der Nordsee 139 Schlafgelegenheiten.

Übernachtungsmöglichkeiten sind also in Schleswig-Holstein ziemlich ungleich verteilt. Relativ wenige Gemeinden und Kreise sind sehr intensiv touristisch genutzt, hier konzentrieren sich viele Betten und Stellplätze. So bündeln allein die 63 prädikatisierten Kurorte fast 236.000 Betten: 6% der Gemeinden bieten 75% der Betten an. Ein Maß für eine solche Ungleichverteilung ist der Hoover-Index. Er kann z. B. angeben, welchen Anteil der Schlafgelegenheiten man umverteilen müsste, damit



alle Gemeinden gleich viel haben. Dieser Wert beträgt für Schleswig-Holstein fast 80%.

Daraus kann man aber nicht schließen, dass Tourismus nur an den Küsten stattfindet. In mehr als 75% der gut 1.100 Gemeinden Schleswig-Holsteins gibt es Übernachtungsmöglichkeiten für Urlauber. Die Gemeindegandkarte zeigt ledig-

lich 270 „weiße Flecken“, also Gemeinden, in denen es weder einen Bettenanbieter noch einen Campingplatz gibt (Karte). Übernachtungsmöglichkeiten sind in Schleswig-Holstein also nicht nur auf die Küsten der Nord- und Ostsee beschränkt, und Tourismus geht im echten Norden (fast) alle an.

Aufbau zukunftsfähiger Strukturen der Personalarbeit in Schleswig-Holstein

Kerstin Magnussen, Beraterin im Personal- und Projektmanagement, Husum*

Die Reform des Finanzausgleichs (FAG) bringt für viele Kommunalverwaltungen gravierende Einschnitte mit sich und bedeutet – neben aktuellen Herausforderungen durch entstehende finanzielle Belastung aus aktuellen Projekten nochmals erschwerte Rahmenbedingungen für die Erfüllung ihrer vielfältigen Aufgaben. Insofern bleibt es dabei, jede Möglichkeit für Einsparungen, Optimierungen, Kompensation und Ausbau des wirtschaftlichen Handelns in den Verwaltungsabläufen auszuloten und auf regionaler Ebene zu forcieren.

Als nicht unerheblicher Kostenfaktor sind dabei die Personalkosten anzusehen – Ausgaben, die tarif-, arbeits- oder besoldungsrechtlich verankert sind und die zur

Erfüllung der Aufgaben mit dem bestehenden Personalkörper fix und kaum beeinflussbar erscheinen. Je komplexer das Verwaltungshandeln wird, umso größer die Anforderungen, eine professionelle Personalplanung und schlanke Gestaltung der Personalarbeit unter Berücksichtigung demographischer Anforderungen sicherzustellen.

Insofern sollten Modernisierungsmöglichkeiten und Potenziale zur Geschäftsprozessoptimierung auch bei den zentralen Aufgaben der Internen Dienstleistungen wie Prüfstand und in diesen zukunftsweisenden Diskussionsprozess mit einfließen.

Blicken wir in die internen Prozesse un-

serer schleswig-holsteinischen Verwaltungen, so sind steigende Aufgabenbreite und Arbeitsverdichtung in den Kommunalverwaltungen zu verzeichnen. Die Themenvielfalt v.a. auch in der Personal- und Stellenbewirtschaftung erfordert an vielen Stellen ein Spezialisten-Wissen, aber vor allem auch vorhandene personelle Kapazitäten, die vor dem Hintergrund einer steigenden Altersstruktur und Demographischen Entwicklung in der Nachfolgeplanung bereits jetzt an ihre Grenzen stoßen. Neben der klassischen und etablierten Arbeit der Personalabrechnung und –verwaltung sind mit diesem Veränderungsprozess insbesondere steigende Anforderungen an die Personalentwicklung, Qualifizierung und Mitarbeiterförderung bis hin zur Betrieblichen Gesundheitsförderung verbunden. Diese Veränderungen halten unausweichlich

* Kontakt zur Autorin: www.kerstin-magnussen.de