

3. Kommunale Finanzlage

Durch die günstige gesamtwirtschaftliche Entwicklung ab 2005 hat sich die finanzielle Situation der Kommunen in Schleswig-Holstein deutlich verbessert. Allerdings werden voraussichtlich viele der kreisfreien Städte und Kreise weiterhin strukturelle Defizite aufweisen.

Bei den Mittelstädten, kreisfreien Städten und Kreisen ergaben sich bis Ende 2007 nicht gedeckte Fehlbeträge von 546 Mio. € Der Abbau dieser Fehlbeträge aus Vorjahren wird insbesondere die Kreise und kreisfreien Städte in den nächsten Haushaltsjahren belasten.

Die Verschuldung der o. a. größeren Kommunen des Landes nahm weiter zu. Am stärksten stieg sie bei den Kreisen an. Da gleichzeitig die laufenden Einnahmen zurückgingen oder die Ausgaben stiegen, fällt es insbesondere den Kreisen immer schwerer, die Belastungen aus ihrer Verschuldung zu tragen.

Die Kommunen müssen - ebenso wie das Land - den Weg der Haushaltskonsolidierung unbeirrt fortsetzen. Die konjunkturell bedingten Einnahmeverbesserungen sind vornehmlich zum Abbau der in den letzten Jahren aufgelaufenen Verschuldung zu verwenden. Nur dann werden die Herausforderungen der Kommunen beim Ausbau der Kinderbetreuung und des Ganztags-schulwesens finanzwirtschaftlich bewältigt werden können.

Im Mittelpunkt der finanzwirtschaftlichen Betrachtung durch den LRH stehen vorrangig die kommunalen Körperschaften, die seiner unmittelbaren überörtlichen Prüfung unterliegen (Kreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte über 20.000 Ew¹). Zur Analyse wurden die in den früheren Kommunalberichten veröffentlichten Daten und verwendeten Kennzahlen bis 2007 fortgeschrieben, die im Wesentlichen auf den folgenden 3 Kern-Indikatoren basieren:

- dem **freien Finanzspielraum**, der den im Verwaltungshaushalt erwirtschafteten Überschuss darstellt und grundsätzlich für die Finanzierung der Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen zur Verfügung steht,
- dem **Investitionsvolumen**, zu dem der Vermögenserwerb, die Baumaßnahmen sowie die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen gerechnet werden, und
- der **Verschuldungssituation**.

¹ Die kreisangehörigen Städte über 20.000 Einwohner (Ew) werden nachfolgend als „Mittelstädte“ bezeichnet.

Die finanzwirtschaftlichen Betrachtungen wurden getrennt nach den 3 kommunalen Hauptgruppen der Kreise, der kreisfreien Städte und der Mittelstädte vorgenommen, um den unterschiedlichen Aufgabenstrukturen und den verschiedenen Einnahmequellen bei Vergleichsbetrachtungen gerecht zu werden.

Zur Vervollständigung des kommunalen Gesamtbildes hat der LRH wiederum exemplarisch die Finanzsituation der übrigen Gemeinden und Städte im kreisangehörigen Bereich beschrieben. Diese Darstellungen differenzieren nach Gemeindegrößenklassen.

Das für die Analyse benötigte Zahlenmaterial ist den Rechnungsergebnissen der Kommunen und Berichten des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein entnommen sowie durch eigene Erhebungen und Auswertungen des LRH ergänzt worden.

3.1 Für den Verlauf der kommunalen Finanzlage ist auch die **wirtschaftliche Entwicklung** in Schleswig-Holstein bedeutsam:

Bruttoinlandsprodukt¹										
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %										
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Bundesrepublik	+2,0	+2,0	+3,2	+1,2	+0,0	-0,2	+1,1	+0,8	+2,9	+2,5
Schleswig-Holstein	+0,6	+1,5	+2,8	+1,0	-1,9	+0,5	+1,6	+0,6	+1,9	+1,4

Quelle: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (Bruttoinlandsprodukt und Erwerbstätige 1992 bis 2006, Pressemitteilung 10/2008) sowie Statistisches Bundesamt (Pressemitteilungen 15 und 73 aus 2008).

Aus den Werten ist ein deutlicher Anstieg der realen Steigerungsraten in den Jahren 2006 und - etwas nachgebend - in 2007 abzulesen. Die Entwicklung der letzten 2 Jahre stellt die stärkste wirtschaftliche Belebung seit 2000 dar und führte auch zu einer Verbesserung der Situation auf dem Arbeitsmarkt, die sich grundsätzlich in höheren Lohnsteuereinkommen und mildernd bei den Sozialtransferleistungen bemerkbar gemacht hat. Schleswig-Holstein blieb jedoch trotz einer Verbesserung der wirtschaftlichen Situation bei der Steigerung des Bruttoinlandsprodukts in den letzten beiden Jahren spürbar hinter dem Bundesdurchschnitt zurück.

¹ Das Bruttoinlandsprodukt ist die gängigste Kennzahl für die Wirtschaftskraft eines Landes, ermittelt aus der Entwicklung des privaten Konsums, den Investitionen der Unternehmen, den Ausgaben des Staates und der Differenz zwischen Exporten und Importen. Durch die Angabe in Preisen eines Ausgangsjahres (1995) werden die Änderungen des Preisniveaus berücksichtigt (sog. reales Bruttoinlandsprodukt). Seit der Reform der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung 2005 wird das Bruttoinlandsprodukt jeweils auf Vorjahrespreisbasis preisbereinigt und hierbei verkettet (= zeitliche Verknüpfung).

Inwieweit die konjunkturelle Erholung konkret auch bei den kommunalen Haushalten in Schleswig-Holstein angekommen ist, soll im Folgenden gezeigt werden.

3.2 Die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit lässt sich an dem Grad der Innenfinanzierung des kommunalen Haushalts ableiten. Als Innenfinanzierung ist der aus Ein- und Auszahlungen aus dem laufenden Verwaltungsprozess resultierende Zahlungsüberschuss anzusehen, der letztlich zur Finanzierung weiterer Aktivitäten dient. Als ein Indikator für das noch nicht gebundene¹ Innenfinanzierungsvolumen des kommunalen Haushalts kann der **freie Finanzspielraum**² herangezogen werden. Diese Kennzahl wird aus dem Zuführungsbetrag zum Vermögenshaushalt entwickelt und stellt im Ergebnis den Teil des Zuführungsbetrags dar, der zur grundsätzlich investiven Verwendung - (Eigen-)Finanzierung von Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen - vom Verwaltungshaushalt weitergegeben werden konnte. In Höhe des die geforderte Mindestzuführung übersteigenden Betrages der tatsächlich erwirtschafteten Zuführung liegt dann ein freier Finanzspielraum vor.

3.2.1 Der freie Finanzspielraum hat sich in den **Mittelstädten** erfreulich stark erholt, wie sich aus der folgenden Tabelle mit den einwohnerbezogenen Werten entnehmen lässt:

Freier Finanzspielraum	
Haushaltsjahr	€/Ew
1995	98
1996	89
1997	77
1998*	104
1999	117
2000	57
2001	54
2002	37
2003**	19
2004	1
2005	58
2006	91
2007	159

* Bereinigte Werte aufgrund einer Sonderentwicklung der Stadt Geesthacht mit einer einmaligen überproportionalen Gewerbesteuerentwicklung.

** Bereinigte Werte ohne Geesthacht (hier ergaben sich exorbitant hohe Gewerbesteuererlöse). Unter Einbeziehung von Geesthacht hätte sich für die Betrachtung der Mittelstädte ein als unrealistisch einzuschätzender Wert von 154 €/Ew ergeben.

Die 2004 erfolgte Absenkung des Gewerbesteuermessungsgesetzes auf das Niveau des Jahres 2000 sowie die Steigerung des Gewerbesteueraufkommens in den Jahren 2005 bis 2007 bewirkte eine deutliche Verbesse-

¹ Gebunden = durch ordentliche Tilgung oder Pflichtdotierung von Rücklagen.

² Vgl. Anlage 9 der Ausführungsanweisung zur Gemeindehaushaltsverordnung für Schleswig-Holstein (Amtsbl. Schl.-H. 2004, S. 525).

rung der gemeindlichen Finanzsituation. Hierdurch konnten Mindereinnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich aufgefangen werden, der insbesondere durch negative Abrechnungen der Vorjahre geprägt war. Die jeweilige Finanzausgleichsmasse reduzierte sich allein aufgrund dieser Vorbelastungen in 2005 um knapp 70 Mio. €, in 2006 um rd. 49 Mio. € und in 2007 um ca. 12 Mio. €. ¹

Seit dem Jahr 2007² wird der mit der konjunkturbedingten Steigerung der Verbundgrundlagen einhergehende Zuwachs der Finanzausgleichsmasse zu einem Teil durch die pauschale Kürzung von jährlich 120 Mio. € abgeschöpft. Nach den Steuerschätzungen ist dennoch von einer Steigerung der Finanzausgleichsleistungen für die Kommunen auszugehen. In Erwartung positiver Abrechnungsergebnisse werden daher für das Jahr 2008 gegenüber der im Haushaltsplan des Landes festgesetzten Finanzausgleichsmasse erhöhte Zahlungen im Umfang von 154 Mio. € vorgenommen. Die Finanzausgleichsmasse 2008 liegt insgesamt um ca. 17 % über der Finanzausgleichsmasse des Jahres 2007.

Eine Finanzschwäche wird spätestens dann offenkundig, wenn der Verwaltungshaushalt einen Fehlbedarf/-betrag ausweist und die Kennzahl des freien Finanzspielraums einen negativen Wert annimmt. Bis auf die Stadt Heide konnten die Mittelstädte im Jahr 2007 ihre Verwaltungshaushalte ausgeglichen abschließen. Reinbek gelang dies jedoch nur durch Vermögenseinsatz und auch der Fehlbetrag in Heide wäre ohne dieses Hilfsmittel noch höher ausgefallen.

Ende 2004 wies die Kommunalgruppe der Mittelstädte noch aufgelaufene Fehlbeträge in 4 Städten von 24,4 Mio. € aus. Die Fehlbeträge konnten innerhalb von 2 Jahren um rd. 10 Mio. € auf rd. 14,4 Mio. € (Ende 2007) reduziert werden. Es handelte sich hierbei um die Städte Heide (517 T€) und Pinneberg (13.925 T€).

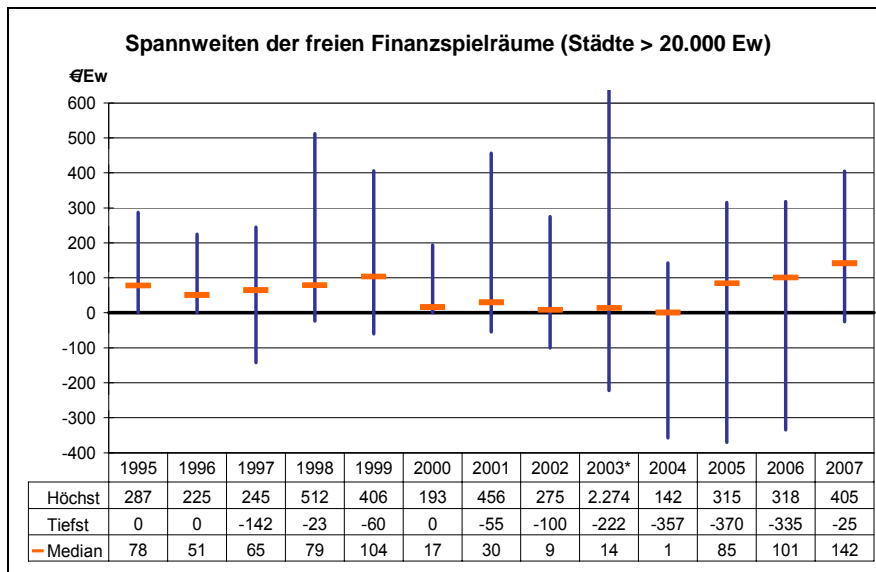
Die unterschiedlichen Steueraufkommen (Gewerbesteuer), Sozialbelastungen, Standards beim kommunalen Leistungsangebot sowie Intensitäten bei der Aufgabenwahrnehmung bewirken eine Streuung der finanziellen Leistungsfähigkeit.

Die Bandbreite der freien Finanzspielräume zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Wert betrug im Jahr 2007 von 405 €/Ew bis zu -25 €/Ew.

¹ Vgl. 36., 37. und 38. Ausführungsanweisung zum Finanzausgleichsgesetz, Amtsbl. Schl.-H. 2005, S. 1046, 2006 S. 1511 und 2008 S. 218.

² Haushaltsstrukturgesetz 2007/2008, Gesetz vom 14.12.2006, GVOBl. Schl.-H. S. 309.

Der Verlauf dieser Spannweiten mit den dazugehörigen Medianwerten¹ ist dem folgenden Diagramm zu entnehmen:



* Die Spannweite für das Jahr 2003 verzeichnet aufgrund des bereits genannten Sondereffekts bei den Gewerbesteuereinnahmen der Stadt Geesthacht einen extrem hohen Maximalwert von 2.274 €/Ew. Zum Zweck der besseren Darstellung wurde im Diagramm die Spannweite lediglich bis zu einem freien Finanzspielraum von 600 €/Ew (Höchstwert) ausgewiesen.

3.2.2 Die Finanzsituation der 4 **kreisfreien Städte** war ausweislich der freien Finanzspielräume auch im langjährigen Vergleich nach wie vor dramatisch.

Freier Finanzspielraum	
Haushaltsjahr	€/Ew
1995	-28
1996	-8
1997	-6
1998	38
1999	22
2000	11
2001	-9
2002	-52
2003	-169
2004	-323
2005	-232
2006	-298
2007	-244

Die Summe der freien Finanzspielräume repräsentiert seit 2002 im Wesentlichen die kumulierten Fehlbeträge der 4 kreisfreien Städte.

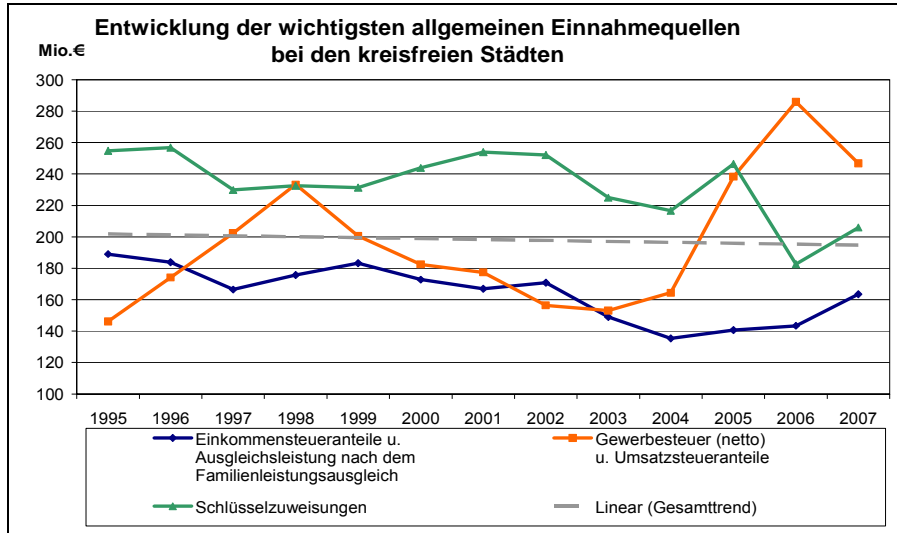
¹ Der Median ist die Zahl, die in der Mitte einer Zahlenreihe liegt. Hiernach hat die Hälfte der Zahlen Werte, die kleiner als der Median, und die andere Hälfte hat Werte, die größer als der Median sind. Durch die Ausblendung von extremen Ausreißern hat der Median als Zentralwert größere Aussagekraft als der arithmetische Mittelwert.

Entwicklung der Defizite in den Verwaltungshaushalten der kreisfreien Städte in Mio. €										
	Flensburg		Kiel		Lübeck		Neumünster		Insgesamt	
		davon aus Vorjah- ren		davon aus Vorjah- ren		davon aus Vorjah- ren		davon aus Vorjah- ren		davon aus Vorjah- ren
1995	3,7	3,0	-	1,5	8,5	-	7,1	8,1	19,3	12,6
1996	-	9,2	-	-	13,9	3,2	-	13,5	13,9	25,9
1997	1,9	3,7	2,1	-	13,6	8,5	-	1,6	17,6	13,8
1998	1,6	-	-	2,1	6,7	13,9	-	-	8,3	16,0
1999	0,4	1,9	-	-	-	13,6	-	-	0,4	15,5
2000	0,5	1,6	-	-	19,2	6,7	-	-	19,7	8,3
2001	6,4	0,4	-	-	17,5	-	-	-	23,9	0,4
2002	10,4	0,5	-	-	17,5	19,2	3,3	-	31,2	19,7
2003	22,7	6,4	20,7	-	51,1	17,5	8,7	-	103,2	23,9
2004	24,8	10,4	74,8	-	82,8	17,5	13,2	3,3	195,6	31,2
2005	22,7	22,7	-	20,7	104,8	51,1	16,0	8,7	143,5	103,2
2006	27,3	24,8	12,0	74,8	118,8	82,8	25,1	13,2	183,2	195,6
2007	9,8	22,7	3,3	-	118,8	104,8	20,2	16,0	152,1	143,5
									*Deckungslücke zusammen =	335,3

* Der grau unterlegte Bereich bezeichnet die noch nicht abgedeckten Fehlbeträge zum 31.12.2007. Die Fehlbeträge sind i. d. R. spätestens im 2. dem Haushaltsjahr folgenden Jahr zu veranschlagen, s. § 22 GemHVO.

Die Lage der kreisfreien Städte hat sich insgesamt betrachtet weiter verschlechtert. Die zu Beginn des Haushaltsjahres 2008 bestehenden Deckungslücken bei den kreisfreien Städten beliefen sich auf insgesamt 335,3 Mio. € und haben sich damit seit Ende 2004 (298,8 Mio. €) um 36,5 Mio. € erhöht. Während die Hansestadt Lübeck und die Stadt Neumünster ein deutlich höheres Fehlbetragsniveau erreichten, erzielte die Stadt Flensburg in 2007 einen erfreulichen strukturellen Überschuss, mit dem die Alt-Fehlbeträge teilweise gedeckt werden konnten. Der Landeshauptstadt Kiel gelang es aufgrund außergewöhnlicher Gewerbesteuerzuflüsse (in 2005 und 2006) und einer Steuerrückzahlung in 2007, die bis Ende 2004 aufgelaufenen Deckungslücken von 95,5 Mio. € nach dem Rechnungsergebnis auf 15,3 Mio. € zurückzuführen. Entsprechend groß gestaltete sich die Bandbreite bei den freien Finanzspielräumen der einzelnen kreisfreien Städte. Sie lag 2007 mit -9 €/Ew (Kiel) und -563 €/Ew (Hansestadt Lübeck) im negativen Bereich.

Das folgende Diagramm gibt in aggregierter Form die Entwicklung der wichtigsten allgemeinen Einnahmequellen der 4 kreisfreien Städte wieder:



Trotz der teilweise erheblichen Gewerbesteuermehreinnahmen in 1998 und in den Jahren 2005 und 2006 des Betrachtungszeitraums (Landeshauptstadt Kiel) ist ein abwärts gerichteter Gesamttrend (grau gestrichelte Linie) in den vergangenen 13 Jahren erkennbar. Der Rückgang der Gemeindeanteile an der Einkommensteuer führte ebenfalls zu Mindereinnahmen und wurde durch die Steuerentlastungsgesetze, durch den Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen, zurückhaltende bzw. negative Lohnentwicklung sowie durch das Abwandern einkommensstarker Familien aus der Stadt in das Umland ausgelöst.

3.2.3 Der freie Finanzspielraum bei den **Kreisen** entwickelte sich in den einzelnen Jahren des Betrachtungszeitraums wie folgt:

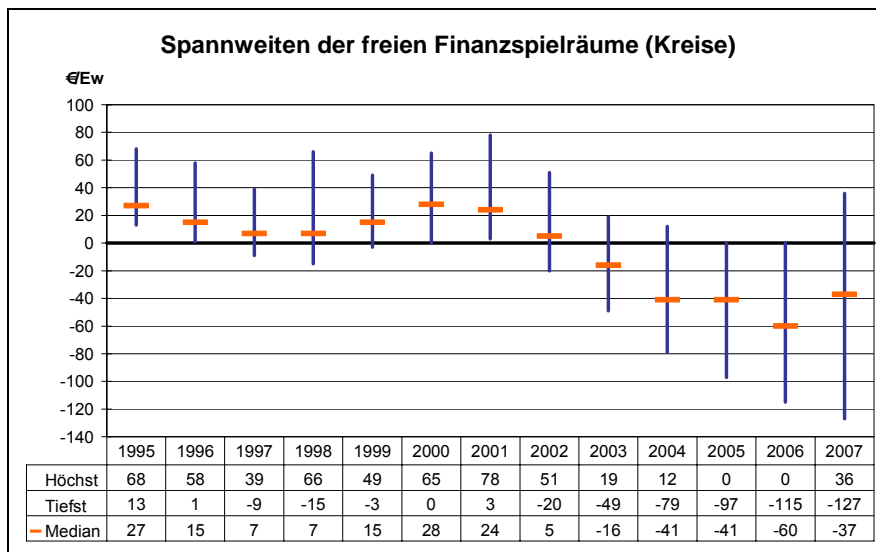
Freier Finanzspielraum	
Haushaltsjahr	€Ew
1995	27
1996	27
1997	18
1998	11
1999	18
2000	27
2001	26
2002	7
2003	-19
2004	-37
2005	-40
2006	-53
2007	(-38)

Klammerwert (inkl. Planzahlen für den Kreis Pinneberg).

Infolge der Umstellung auf das Rechnungswesen nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung war es dem Kreis Pinneberg nicht möglich, den Jahresabschluss rechtzeitig zu erstellen. Die Ergebniswerte 2007 der Kreise beinhalten somit hilfsweise die Planzahlen des Kreises Pinneberg.

Um eine gewisse Vergleichbarkeit mit dem kameralem freien Finanzspielraum herzustellen, wurden vom doppischen Fehlbetrag die bilanziellen Abschreibungen und die Krankenhausfinanzierungsbeiträge abgesetzt sowie die ordentliche Tilgung hinzugerechnet.

Die Finanzsituation bei den Kreisen hat sich in den Jahren 2005 und 2006 weiter verschärft und entspannte sich erst im Jahre 2007 geringfügig. Die Bandbreiten zwischen dem jeweils höchsten und dem niedrigsten Wert werden durch das folgende Spannweitendiagramm mit den dazugehörigen Medianwerten verdeutlicht:



Deutlich erkennbar wird, dass sich die Spannweiten, also die Abstände vom finanzstärksten zum finanzschwächsten Kreis, stets vergrößern.

Die folgende Übersicht verdeutlicht die insgesamt noch nicht gedeckten Defizite bei den Kreisen in T€, die zu einer immer stärkeren Belastung zukünftiger Haushalte werden:

Aufgelaufene Fehlbeträge					
	Fehlbetrag 2006		Fehlbetrag 2007		Insgesamt noch nicht gedeckt
		davon aus Vorjahren		davon aus Vorjahren	
Dithmarschen	12.166	6.737	7.662	7.304	19.828
Hzgt. Lauenburg	11.012	7.614	9.779	7.681	20.791
Nordfriesland	16.800	18.183	12.189	16.800	12.189
Ostholstein	15.142	8.547	26.215	11.892 und 15.142	26.215
Pinneberg	29.072	15.839	*21.200	-	50.272 und 2.032 (= Fehlbetrag 2005)
Plön	8.098	5.475	6.582	5.333	14.680
Rendsburg-Eckernförde	3.371	3.813	0	0	3.371
Schleswig-Flensburg	22.874	15.809	21.007	19.432	43.881
Segeberg	4.540	6.634	9.614	14.437	14.154
Steinburg	-	-	-	-	-
Stormarn	-	5.501	-	3.819	-
Summe					207.413

* Pinneberg: doppischer Jahresfehlbetrag 2007 laut HHPlan.

Die Kreise Rendsburg-Eckernförde, Steinburg und Stormarn wiesen in 2007 ausgeglichene Jahresabschlüsse auf. Den Kreisen Nordfriesland, Ostholstein und Segeberg gelang es, durch strukturelle Überschüsse die noch bestehenden Defizite - wenn auch teilweise nur geringfügig - abzubauen. Die verbleibenden Kreise stellen sich zz. als dauerdefizitär mit struktureller Unterdeckung dar, wodurch sich die kumulierten Fehlbeträge ständig erhöhen.

Beim Kreis Pinneberg ist zu beachten, dass der geplante Jahresfehlbetrag 2007 von 21.200 T€ einen Verlust im doppischen Sinne darstellt. Nach o. a. Umrechnung würde sich ein kameraler Fehlbetrag von 9.616 T€ ergeben. Die Summe der kassenwirksamen Fehlbeträge würde danach 195.829 T€ betragen.

Der Kreis Nordfriesland hat in den Jahren 2005 bis 2007 trotz der im Rechnungsergebnis ausgewiesenen Fehlbeträge zugleich die Finanzausgleichsrücklage im Umfang von insgesamt 16.715 T€ dotiert¹. Der ausgewiesene Fehlbetrag Nordfrieslands von 12.189 T€ würde sich bei korrekter Vornahme des Haushaltsausgleichs auf Null reduzieren und sogar zu positiven freien Finanzspielräumen führen. Das außergewöhnlich hohe Aufkommen aus der Kreisumlage in diesen Jahren ist der Gemeinde Nordfriedrichskoog zuzuordnen, die seit 2004 einen Mindesthebesatz bei

¹ Die Dotierung der Finanzausgleichsrücklage setzt zwingend einen ausgeglichenen Verwaltungshaushalt voraus.

der Gewerbesteuer von 200 % erheben muss.¹ Dieser Umstand wirkte sich im gesamten Finanzausgleichssystem aus und führte zu einer deutlichen Erhöhung des Kreisumlageaufkommens.

Die Hauptfinanzierungsquellen der Kreise bestehen aus der Kreisumlage und den allgemeinen Kreisschlüsselzuweisungen, die wiederum von der gemeindlichen Finanzkraft im jeweiligen Kreis als Grundlage zeitversetzt abhängen. Mit Ablauf des Jahres 2006 scheint die finanzielle Talsohle bei den Kreisen jedoch durchschritten zu sein. Aufgrund der zeitversetzten Wirkung des Finanzausgleichssystems partizipieren auch die Kreise ab 2007 an der allgemeinen wirtschaftlichen Belebung, die sich bereits durch höhere Gewerbesteuereinnahmen im kreisangehörigen Bereich 2005 und 2006 gezeigt hat und sich bei robustem Wirtschaftsaufschwung auch noch beim Aufkommen aus Einkommensteueranteilen fortsetzen wird.

Die Kreisumlagesätze in Schleswig-Holstein sind sehr heterogen ausgeprägt und lagen in 2007 zwischen 31,93 % (Ostholstein) und 37,75 % (Pinneberg). Es liegt daher nahe, bei den Kreisen mit unterdurchschnittlichen Umlagesätzen zur Verbesserung ihrer Einnahmesituation eine entsprechende Anpassung anzumahnen. Der Kreisumlagesatz ist isoliert betrachtet jedoch kein alleiniges Kriterium für die hinreichende Ausschöpfung der Einnahmemöglichkeiten des jeweiligen Kreises. Das Finanzausgleichssystem beinhaltet neben der Kreisumlage auch die Kreisschlüsselzuweisungen, die beide in einer bestimmten Wechselbeziehung zueinander stehen. Zum anderen darf bei der Bemessung der Kreisumlagesätze nicht die nach Kreisumlageerhebung verbleibende Finanzkraft im kreisangehörigen Bereich außer Acht gelassen werden. Die folgenden Tabellen zeigen die gegenseitigen Abhängigkeiten der Kreisumlage zu der verbleibenden gemeindlichen Finanzkraft sowie dem Gesamtaufkommen aus allgemeiner Kreisumlage und allgemeinen Kreisschlüsselzuweisungen:

¹ Gem. § 16 Abs. 4 Satz 2 GewStG; Gewerbesteuergesetz - GewStG i. d. F. d. Bekanntmachung vom 15.10.2002, BGBl. I S. 4167, zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 20.12.2007, BGBl. I S. 3150.

Allgemeine Kreisumlage je Ew im Jahre 2007				
	gemeindliche Finanzkraft	Umlage- satz	Kreisumlage	verbleibende gemeindliche Finanzkraft
	€Ew	%	€Ew	€Ew
Dithmarschen	701,84	36,00	252,66	449,18
Hzgt. Lauenburg	692,17	36,40	251,95	440,22
Nordfriesland	872,74	35,50	309,82	562,92
Ostholstein	640,60	31,93	204,54	436,06
Pinneberg	783,02	37,75	295,59	487,43
Plön	661,84	33,00	218,41	443,43
Rendsburg-Eckernförde	666,35	32,00	213,23	453,12
Schleswig-Flensburg	645,54	35,00	225,94	419,60
Segeberg	747,81	36,00	269,21	478,60
Steinburg	776,25	33,00	256,16	520,09
Stormarn	838,25	37,25	312,25	526,00
Einwohnergewichteter Landesdurchschnitt	rd. 731		rd. 257	rd. 474

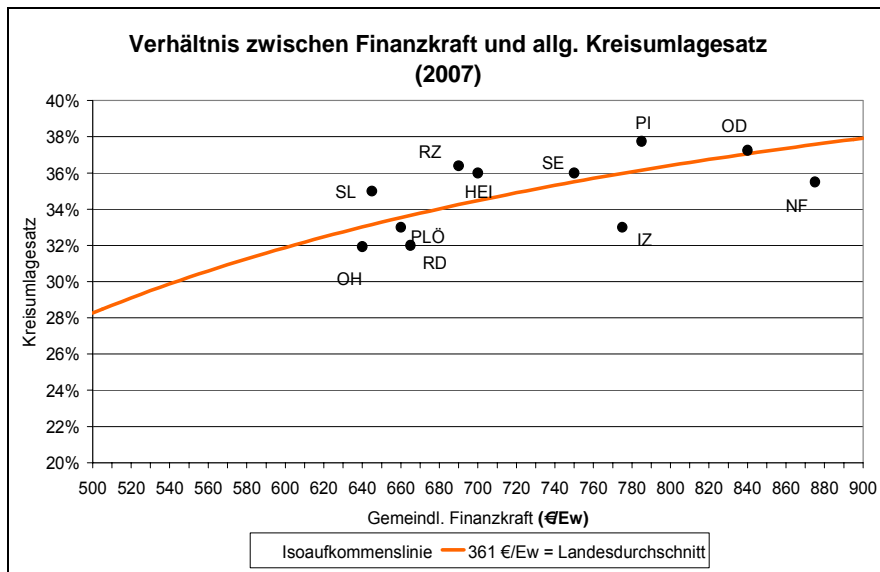
Die Kreise Steinburg (33 %) und Stormarn (37,25 %) erzielen durch unterschiedliche Umlagesätze eine in etwa gleich hohe verbleibende Finanzkraft bei ihren kreisangehörigen Gemeinden.

Aufkommen aus allgemeiner Kreisumlage und allgemeinen Kreisschlüsselzuweisungen je Ew im Jahre 2007			
	Kreisumlage	allgemeine Kreisschlüssel- zuweisungen	zusammen
	€Ew	€Ew	€Ew
Dithmarschen	252,66	118,78	371,44
Hzgt. Lauenburg	251,95	123,61	375,56
Nordfriesland	309,82	33,33	343,15
Ostholstein	204,54	149,40	353,94
Pinneberg	295,59	78,19	373,78
Plön	218,41	138,78	357,19
Rendsburg-Eckernförde	213,23	136,53	349,76
Schleswig-Flensburg	225,94	146,93	372,87
Segeberg	269,21	95,79	365,00
Steinburg	256,16	81,58	337,74
Stormarn	312,25	50,58	362,83
Einwohnergewichteter Landesdurchschnitt	rd. 257	rd. 104	rd. 361

Beim Gesamtaufkommen erreicht der Kreis Plön mit seinem Kreisumlagesatz (33 %) eine vergleichbare Finanzausstattung wie der Kreis Stormarn (37,25 %).

Das folgende Diagramm zeigt den Zusammenhang zwischen gemeindlicher Finanzkraft und der Höhe des Kreisumlagesatzes. Die Isoaufkommenslinie stellt hierbei die Linie mit dem gleichen Aufkommensniveau (allg. Kreisumlage und allg. Kreisschlüsselzuweisungen) dar. An ihrem degressiv steigenden Verlauf wird ablesbar, dass die Kreise systembedingt mit steigender Finanzkraft höhere Umlagesätze generieren müssen, um das gleiche Aufkommen aus allgemeiner Kreisumlage und allg. Kreis-

schlüsselzuweisungen zu erzielen. Dies erklärt zugleich die heterogene Kreisumlagestruktur.



Aufkommen = Finanzkraft x Umlagesatz + (Ausgangsmesszahl - Finanzkraft)/2
nach Umformung ergibt sich die Funktion:
Umlagesatz (Finanzkraft) = (Aufkommen/Finanzkraft) - (Ausgangsmesszahl/(2 x Finanzkraft))
+ 1/2.

- 3.3 Die **Investitionstätigkeit** der kommunalen Körperschaften (Ausgabegruppen des Vermögenserwerbs, der Baumaßnahmen und der Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen) gestaltete sich seit 1995 wie folgt:

Jahr	Investitionen					
	Mittelstädte		Kreisfreie Städte		Kreise	
	T€	€/Ew	T€	€/Ew	T€	€/Ew
1995	149.946	321	217.485	343	149.179	72
1996	138.852	297	263.231	417	147.966	71
1997	112.502	239	191.746	306	137.228	64
1998	121.127	257	203.043	327	139.501	65
1999	106.630	227	202.318	329	144.133	67
2000	104.197	222	238.003	390	147.970	68
2001	104.382	223	221.352	363	143.815	66
2002	108.233	230	239.729	392	139.109	63
2003	96.700	197	194.950	319	137.254	62
2004	106.749	217	219.038	359	131.889	60
2005	113.262	230	220.823	362	150.022	68
2006	128.796	261	228.408	374	128.998	58
2007	137.324	278	161.006	263	(132.338)	(60)

Klammerwert (inkl. Planzahlen für den Kreis Pinneberg).

Bei den Mittelstädten ist insgesamt wieder eine zunehmende Investitionstendenz seit 2004 erkennbar. Der Rückgang bei den kreisfreien Städten beruht auf einer zurückhaltenden Investitionstätigkeit Lübecks bzw. darauf, dass Investitionen zunehmend in den ausgelagerten Nebenhaushalten stattfinden. Bei den Kreisen war die Erhöhung im Jahre 2005 insbesondere auf die Auszahlung von Deponierückstellungen an die Abfallwirtschafts-

gesellschaft im Kreis Nordfriesland sowie auf Schulbaumaßnahmen und den Ausbau einer Kreisstraße im Kreis Stormarn zurückzuführen. Nach einem Absinken im Jahre 2006 auf den Tiefstwert zogen die Pro-Kopf-Investitionen der Kreise wieder an, wobei dies maßgeblich durch den Bau einer integrierten Gesamtschule im Kreis Ostholstein bewirkt wurde. Unter Einbeziehung der zz. mangels eines Jahresabschlusses hilfswise herangezogenen Planzahlen 2007 für Investitionsauszahlungen des Kreises Pinneberg (14 Mio. €) würde sich für die Kreise ein Pro-Kopf-Wert von 60 €/Ew ergeben und damit dem Ausgabenniveau des Jahres 2004 entsprechen.

Das Investitionsvolumen der drei Kommunalgruppen ist insgesamt von 517 Mio. € (1995) um 86 Mio. € (= 17 %) auf 431 Mio. € (inkl. Planzahlen Kreis Pinneberg) zurückgegangen. Ursächlich hierfür waren in erster Linie die vorgenommenen Ausgliederungen aus den kommunalen Haushalten.

- 3.4 Die Zahlen zur Darstellung der Verschuldung (Ist-Schulden) in den Kernhaushalten der 3 Kommunalgruppen sind der Statistik über öffentliche Schulden in Schleswig-Holstein entnommen worden. Die von einigen kommunalen Körperschaften in Anspruch genommenen sog. inneren Darlehen aus Sonderrücklagen oder von Sondervermögen ohne Sonderrechnung sind in dieser Übersicht nicht enthalten.

Schulden						
Jahr	Mittelstädte		Kreisfreie Städte		Kreise	
	T€	€/Ew	T€	€/Ew	T€	€/Ew
1995	245.243	525	1.086.797	1.714	321.701	154
1996	242.869	518	1.127.907	1.792	344.808	164
1997	251.955	535	1.185.462	1.895	354.227	167
1998	254.029	540	1.226.501	1.976	377.394	176
1999	260.268	555	1.179.615	1.919	382.755	177
2000	255.507	545	1.184.019	1.939	374.137	172
2001	258.128	549	1.186.664	1.947	376.343	172
2002	273.023	579	1.123.229	1.842	374.900	170
2003	284.717	578	1.121.743	1.842	402.534	182
2004	289.653	588	1.135.026	1.863	417.013	188
2005	297.560	604	1.139.620	1.870	446.127	201
2006	301.323	611	1.148.685	1.884	450.971	203
2007	308.784	624	(1.131.520)	(1.852)	474.398	213

Die von den Kommunen für das Jahr 2004 gemeldeten Schuldenstände zum Kommunalbericht 2005 wurden jetzt ersetzt durch die Zahlen der amtlichen Statistik.

Bei der Bewertung der o. a. Entwicklung ist zu berücksichtigen, dass die vergleichsweise geringe Pro-Kopf-Verschuldung der seit 2003 den Status einer Mittelstadt innehabenden Stadt Quickborn von 155 €/Ew (2007) den Durchschnittswert dieser Kommunalgruppe verringert; ohne Quickborn hätten sich in 2007 Werte von absolut 305.653 T€ bzw. 644 €/Ew ergeben. Bei den kreisfreien Städten wurde die in Flensburg durch die Ausgliederung des Gebäudemanagements zum 01.01.2007 vorgenommene Schul-

denverlagerung aus dem Kernhaushalt für diese Betrachtung wieder einbezogen (rd. 113 Mio. €).

Die kreisfreien Städte konnten insgesamt die Verschuldung in ihren Kernhaushalten reduzieren (Flensburg: Einsatz von Veräußerungserlösen zur Schuldentrückführung). Die Mittelstädte und die Kreise haben die Verschuldung absolut und pro Ew im Vergleich der Eckjahre erneut ausgebaut. Die Nettoneuverschuldung bewirkte einen Schuldenzuwachs in den Jahren 2005 bis 2007 von 73 Mio. € bzw. 4 %. Den größten Anteil an dieser Erhöhung hatten erneut die Kreise, die ihre Schulden innerhalb von 3 Jahren insbesondere durch die Realisierung von Restkreditermächtigungen um rd. 57 Mio. € bzw. 14 % aufstockten.

Die in den Kommunalgruppen unterschiedliche Höhe der Pro-Kopf-Verschuldung ist u. a. auf die unterschiedlichen Aufgabenstrukturen und den Ausgliederungsgrad zurückzuführen. So haben z. B. die Mittelstädte mehr Teilaufgaben als die kreisfreien Städte aus ihren Kernhaushalten ausgegliedert (vgl. Kommunalbericht 2005). Durch die verstärkten Ausgliederungen und die damit in den Kernhaushalten nicht mehr nachgewiesenen Kreditschulden bzw. durch die den Einrichtungen zugeordneten Verbindlichkeiten ist eine finanzwirtschaftliche Beurteilung der kommunalen Haushalte nicht bzw. nur eingeschränkt möglich. Im Vergleich zu den bisherigen Ausgliederungen, die sich vorrangig auf Einrichtungen beschränkten, ist neuerdings auch eine Verlagerung von traditionellen Verwaltungsbereichen der Kernverwaltung (wie z. B. in Flensburg durch die Ausgliederung des Immobilienmanagements) zu beobachten.

- 3.4.1 Die Gesamtverschuldung oder die Pro-Kopf-Verschuldung sagen noch nicht viel darüber aus, ob und inwieweit sich die Kommune ihre Verschuldung überhaupt leisten kann. Aus diesem Grund erscheint es aussagekräftiger, die Verschuldung im Kernhaushalt dynamisch unter Berücksichtigung der laufenden Einnahmen und Ausgaben vor Zinsen und Tilgung - effektive Aufbringungskraft - zu beleuchten.¹ Das Ergebnis ist die als **Schuldendienstfähigkeit** bezeichnete Kennzahl², die angibt, wie oft die Kommune den so definierten jährlichen Überschuss des Verwaltungshaushalts vor dem Kapitaldienst (effektive Aufbringungskraft zur Bedienung des Schuldendienstes) aufwenden müsste, um die Schuldensumme

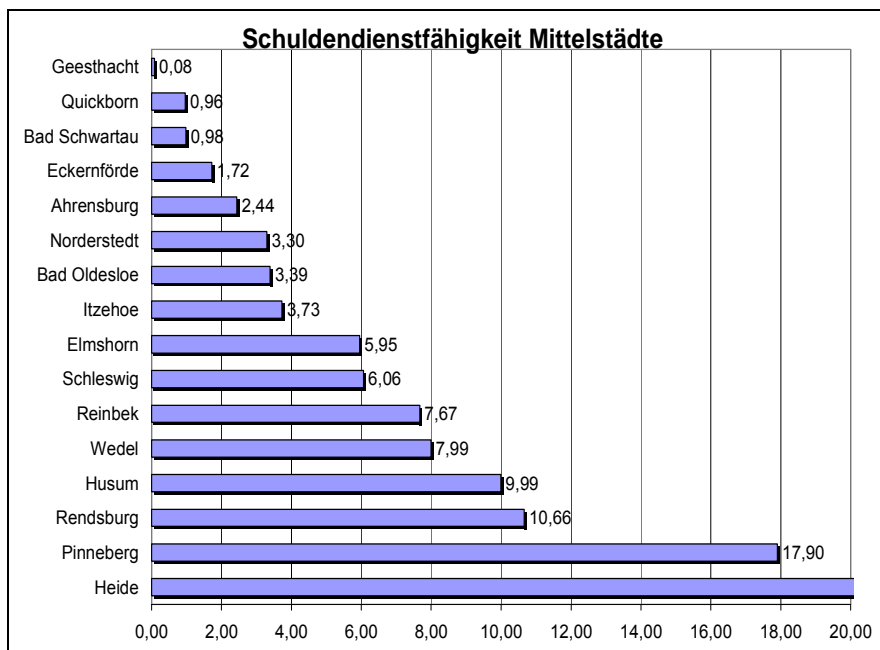
¹ Durch die Ausblendung des Kapitaldienstes werden die Effekte aus den damit verbundenen Gestaltungsmöglichkeiten (z. B. Tilgungsstreckung, -aussetzung, Zinsreduzierung durch bewusst kurze Zinsbindungszeiten) eliminiert und gleiche Ausgangsbasen geschaffen.

² Kommunalbericht 2003 des LRH, Nr. 4 „Kennzahl 'Schuldendienstfähigkeit'“, S. 33. Seit 2005 wird zusätzlich die Zuführung zur Abschreibungsrücklage in Abzug gebracht. Aufbringungskraft im doppischen System = ordentliches Ergebnis + bilanzielle Abschreibungen + Zinsaufwendungen + Krankenhausfinanzierungsbeitrag.

zu tilgen (Anzahl der Jahre¹). Je höher ihr Wert ausfällt, desto kritischer ist die vorhandene Verschuldung im Verhältnis zur finanziellen Situation der Kommune zu bewerten. Verkehrt sich der Kennzahlenwert ins Negative, so ist eine Aufbringungskraft im Verwaltungshaushalt und damit eine Schuldendienstfähigkeit nicht mehr gegeben.

Der LRH ist sich bewusst, dass sich die Kennzahl z. B. bei einer konjunkturellen Erholung innerhalb weniger Jahre erheblich verbessern kann. Ursächlich hierfür ist die notwendigerweise vergangenheitsbezogene Ermittlung der Aufbringungskraft. Gleichwohl verwendet er diese Kennzahl, um den Kommunen zu ihrer Verschuldungssituation einen aktuellen, qualifizierteren Vergleich mit den anderen Gebietskörperschaften ihrer Kommunalgruppe zu ermöglichen.

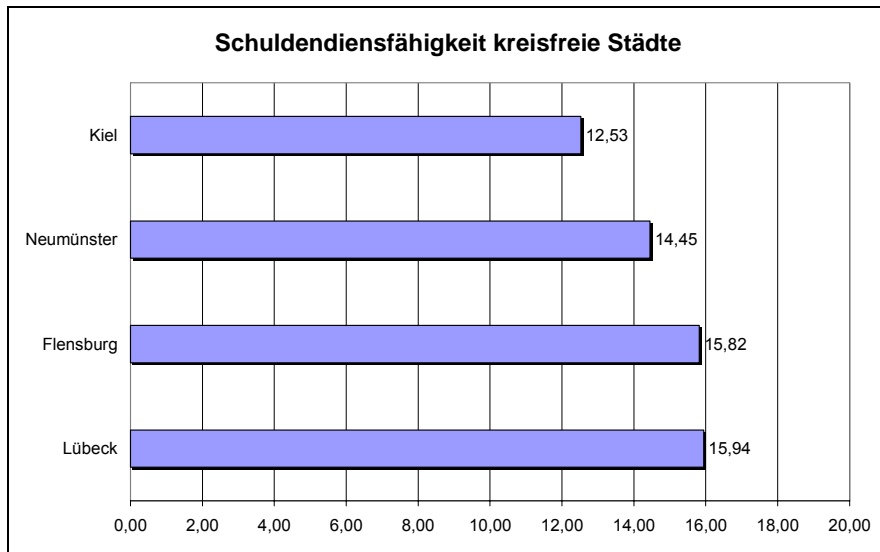
Die Auswertung der Durchschnittswerte für den Zeitraum von 6 Jahren (2002 bis 2007) ergab Folgendes:



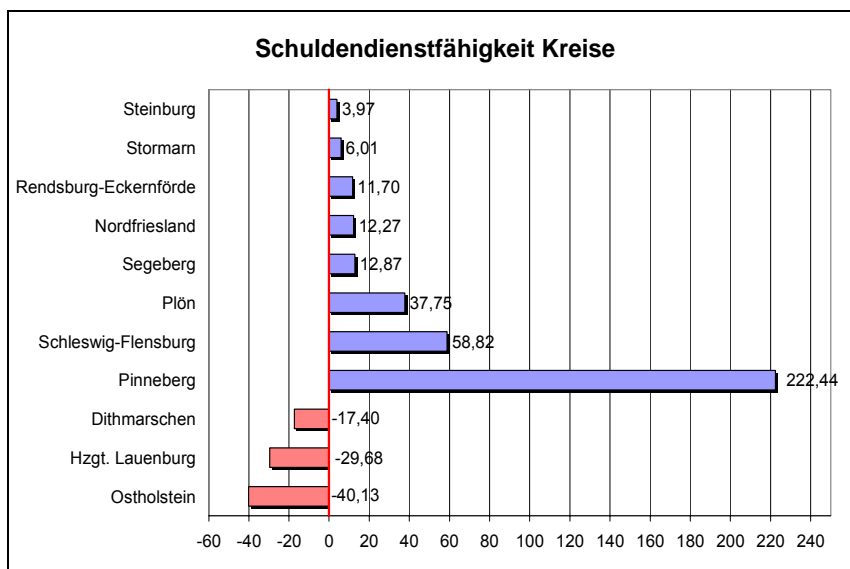
Für die Stadt Heide ergibt sich ein Wert von 37,78.

Bei lediglich 8 von 16 Mittelstädten kann die momentane Verschuldungssituation als unproblematisch eingeschätzt werden (Kennzahlenwert ≤ 5). Bei den übrigen Mittelstädten muss die Schuldendienstfähigkeit als fraglich bzw. in Teilen als überhaupt nicht mehr gegeben angesehen werden.

¹ $\text{Schulden (€)} / \text{Aufbringungskraft (€/Jahr)} = \text{Anzahl (Jahr)}$.



Obwohl die Hansestadt Lübeck die höchste Defizitentwicklung zu verzeichnen hat, liegt sie bei dieser Kennzahl nur knapp hinter Flensburg. Ein wesentlicher Punkt ist hierbei der Umstand, dass die Städte ihre Kredite in ungleich langen Zeiträumen (25 bis 30 Jahre) zurückführen, wodurch sich signifikant unterschiedliche - und defizitwirksame - Belastungen der Verwaltungshaushalte ergeben.



Für die Kreise Dithmarschen, Herzogtum Lauenburg und Ostholstein stellten sich negative Kennzahlenwerte ein. Folglich war eine positive Aufbringungskraft in den Verwaltungshaushalten dieser Kreise im maßgeblichen Betrachtungszeitraum nicht mehr vorhanden. Der einzige Kreis mit einer z.z. unproblematischen Verschuldungssituation ist der Kreis Steinburg.

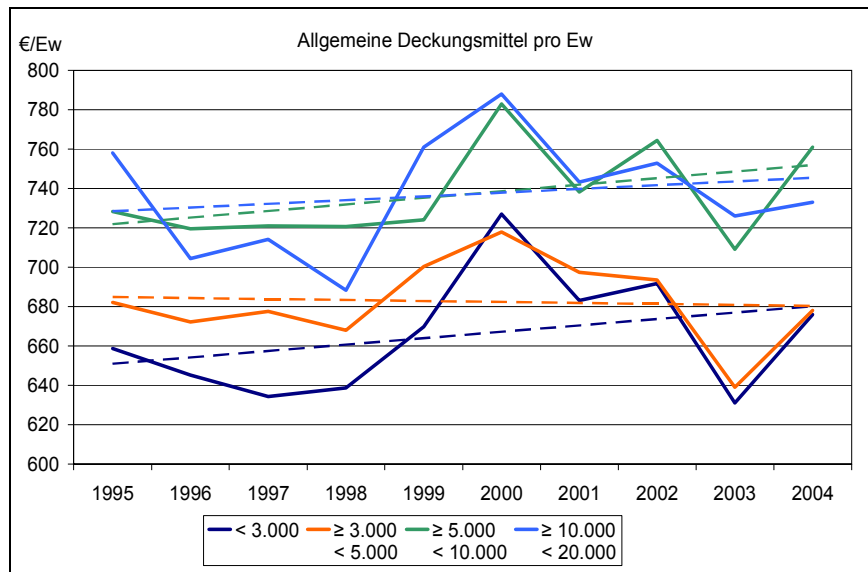
- 3.4.2 Zusätzlich zu den zuvor beschriebenen Schulden, die von den Kommunen zur Finanzierung im Vermögenshaushalt aufgenommen worden sind, erhöht sich die effektive Verschuldungslage um die **Kassenkredite**. Diese sollen von ihrer Funktion her eigentlich zur Überbrückung von kurzfristigen Liquiditätsengpässen eingesetzt werden; zwischenzeitlich erfolgt jedoch die Finanzierung der über mehrere Jahre aufgelaufenen Haushaltsdefizite durch mittel- bis langfristige Kassenkredite.

Bezogen auf die Mittelstädte, kreisfreien Städte und Kreise sind somit zu den investiven Ist-Schulden zum 31.12.2007 i. H. v. 1.915 Mio. € - hilfsweise - die nicht gedeckten kassenwirksamen Fehlbeträge im Umfang von 546 Mio. € (kreisfreie Städte = 335,3 Mio. €, Kreise = 195,8 Mio. € und Mittelstädte = 14,4 Mio. €) hinzuzurechnen.

- 3.5 Für den **übrigen kreisangehörigen Bereich**, der nicht der unmittelbaren Prüfung durch den LRH unterliegt (**Städte bis zu 20.000 Einwohner und Gemeinden**), beziehen sich die Aussagen zur Finanzsituation für die ca. 1.100 Kommunen aufgrund des verfügbaren statistischen Datenmaterials - wie im letzten Kommunalbericht - exemplarisch nur auf die Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel (bis einschl. 2004) und der Schulden (bis einschl. 2006) nach Gemeindegrößenklassen.¹ Zusätzlich werden für eine Trendaussage einzelne ausgewählte Einnahmearten besonders betrachtet (FAG-Abrechnungszeiträume bis 2007). Um die aktuelle Lage auch unter Berücksichtigung der Ausgabenseite besser beschreiben zu können, wurde zusätzlich die Fehlbetragsentwicklung herangezogen.

¹ In die Betrachtung sind nur die Größenklassen bis zu 20.000 Ew einbezogen worden; die Gemeinde Henstedt-Ulzburg fällt hier folglich heraus.

3.5.1 Die **allgemeinen Deckungsmittel**¹ nahmen in den einzelnen Gemeindegrößenklassen folgenden Verlauf:

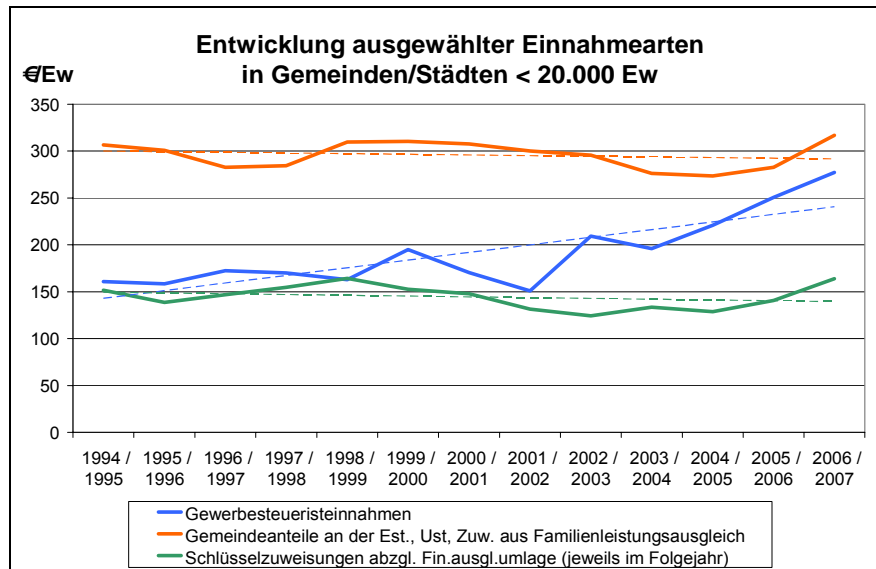


Quelle: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (Statistische Berichte: „Öffentliche Haushaltsrechnungen“).

Dem zu verzeichnenden Einbruch bei den allgemeinen Deckungsmitteln im Jahre 2003 folgte eine allgemeine Erholung. Die gestrichelten Trendlinien zeigen bis auf die Gemeinden zwischen 3.000 und 5.000 Ew einen steigenden Verlauf. Auch ergänzt um die Jahre 2003 und 2004 blieben im Betrachtungszeitraum die unterschiedlichen Niveaulagen weiterhin deutlich erkennbar. Gemeinden oberhalb von 5.000 Ew verfügen über eine bessere Finanzausstattung (Zentralitätszuweisungen und höheres Gewerbesteueraufkommen), die jedoch auch mit anderen Aufgabenstellungen und folglich finanziellen Belastungen einhergeht. Interessant ist die Annäherung der beiden kleinen Gemeindegrößenklassen seit 2002. Insbesondere bewirkt eine kleine Gemeinde (Norderfriedrichskoog) mit einer überdurchschnittlichen Steuerkraft in 2004 den relativ hohen Größenklassenwert. Im Vergleich zu den anderen Größenklassen ist in 2004 die Gewerbesteuer bei den Gemeinden zwischen 10.000 bis 20.000 Ew noch nicht gestiegen.

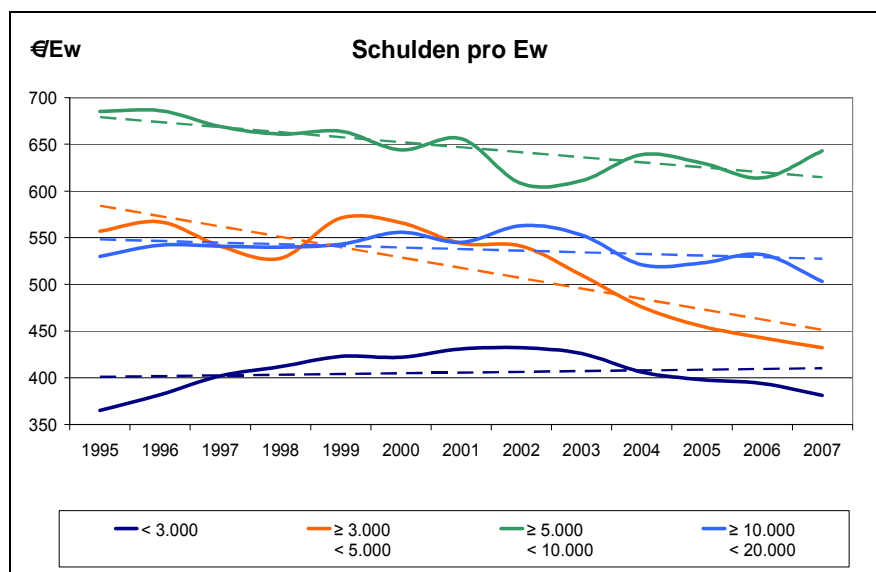
¹ Hier definiert als Summe der Ist-Beträge der HGr. 0 abzüglich der Gewerbesteuerumlage. Die Gr. 83 - allgemeine Umlagen (Kreis- und Amtsumlage) - wurde ausgeklammert, da sich ansonsten die amtsfreien Gemeinden und Städte mangels einer Amtsumlagezahlungsverpflichtung bei dieser Betrachtung besser stellen würden.

- 3.5.2 Allgemeine Trendbeschreibungen bezogen auf **ausgewählte Einnahmearten** für alle Gemeinden und Städte unterhalb von 20.000 Ew sind dem folgenden Diagramm zu entnehmen:



Nach den seit Ende der 90er-Jahre erkennbaren Rückgängen bei den Gewerbesteuereinnahmen und gemeindlichen Steueranteilen zeigt sich ab 2005 eine Verbesserung der Einnahmesituation. Ob sich dieser Trend auch langfristig durchsetzt, bleibt abzuwarten.

- 3.5.3 Die **Schulden** der Städte und Gemeinden bis zu 20.000 Ew entwickelten sich unterschiedlich:



Bei den Gemeinden zwischen 5.000 und 10.000 Ew ist ein erneuter Anstieg der Verschuldung abzulesen. Bei den übrigen Gemeinden konnte die Verschuldung in den letzten drei Jahren weiter zurückgeführt werden.

- 3.5.4 Aus der folgenden Übersicht lässt sich die Entwicklung der kassenwirksamen **Fehlbeträge** entnehmen:

Fehlbetragsentwicklung						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Fehlbeträge insgesamt - in Mio. € -	26,4	42,0	45,9	54,8	50,8	49,7
Anzahl der Gemeinden	102	151	133	120	92	67
Arithmetischer Mittelwert pro Gemeinde - in T€ -	259	278	345	457	552	742

Ergebnisse der Gemeinde Altenholz und der Stadt Tönning standen wegen der Doppik-Einführung noch aus.

Das Gesamtvolumen der Defizite (negative Salden der Einnahmen und Ausgaben in den Verwaltungshaushalten) erreichte 2005 den höchsten Wert und fiel in 2006 und 2007 nur geringfügig zurück. Obwohl sich die Anzahl der Fehlbetragsgemeinden reduzierte, erhöhte sich das Niveau der Einzelfehlbeträge. Dabei handelte es sich zum großen Teil auch um kumulierte Altfehlbeträge, die spätestens im 2. Folgejahr zur rechnungstechnischen Abdeckung wieder in die Haushalte eingestellt werden müssen. Eine auffällige Häufung von Fehlbetragsgemeinden ergab sich erneut im Kreis Nordfriesland.

- 3.6 **Zusammenfassend** ist festzustellen, dass die günstige konjunkturelle Situation insgesamt zu einer Verbesserung der Finanzlage in den Kommunen geführt hat. Während das Aufkommen aus der Gewerbesteuer bereits frühzeitig und deutlich anzog, setzte der Anstieg bei den Einkommensteueranteilen erst 2007 verstärkt ein.

Die finanzielle Erholung vollzog sich aber nicht für alle Kommunalgruppen und auch nicht innerhalb der jeweiligen Kommunalgruppen gleichermaßen:

Während lediglich eine Mittelstadt Ende 2007 noch einen Jahresfehlbetrag aufwies, sind die Haushalte der kreisfreien Städte nach wie vor geprägt von strukturellen bzw. offen ausgewiesenen Defiziten. In der Gruppe der kreisfreien Städte profitierte insbesondere die Landeshauptstadt Kiel von einem außerordentlich hohen Gewerbesteueraufkommen, die Hansestadt Lübeck verzeichnete hingegen nur einen vergleichsweise moderaten Anstieg bei dieser Steuerart. Von den noch nicht abgedeckten Defiziten der kreisfreien Städte Ende 2007 von gesamt 335 Mio. € entfielen allein 238 Mio. € auf die Hansestadt Lübeck. Die Kreise bekamen die zeitversetzten Auswirkungen der finanzschwachen Jahre 2003 und 2004 über

geringere Kreisumlageaufkommen insbesondere in 2005, aber auch noch in 2006 zu spüren. Die allgemeinen Kreisschlüsselzuweisungen konnten diese Einbrüche nicht ausreichend kompensieren. In der Folge müssen 9 der 11 Kreishaushalte Fehlbeträge von 196 Mio. € ausgleichen.

Die Schulden der kommunalen Körperschaften sind bei den Mittelstädten und den Kreisen weiter angestiegen. Bei den kreisfreien Städten konnte das Schuldenniveau des Jahres 2004 durch Verwendung von Veräußerungserlösen zur Tilgung geringfügig abgebaut werden. Eine uneingeschränkte Schuldendienstfähigkeit ist lediglich bei 8 Mittelstädten und einem Kreis gegeben. Die Investitionstätigkeit hat bei den Mittelstädten deutlich zugenommen, während bei den Kreisen in 2007 in Anbetracht ihrer finanziellen Möglichkeiten ein Rückgang auf das Niveau des Jahres 2004 zu verzeichnen war. Auch bei den kreisfreien Städten machte sich in den Kernhaushalten eine geringere Investitionsneigung bemerkbar, die jedoch auch darin begründet ist, dass Investitionen zunehmend in ausgelagerten Nebenhaushalten stattfinden.

Der kreisangehörige Bereich hat sich - insgesamt betrachtet - noch nicht von den finanziellen Einbußen erholt. So haben viele Gemeinden unter 20.000 Ew noch Vorbelastungen durch die Abdeckung der aufgelaufenen Fehlbeträge zu tragen, wobei diese von der Häufigkeit und den Volumina regional unterschiedlich stark ausgeprägt sind.

- 3.7 Die Ergebnisse der **Steuerschätzung** vom Mai 2007 ließen weitere Einnahmenezuwächse bundesweit für die Gemeinden in 2008 von +3,1 % erwarten. Die Novembersteuerschätzung, die auch die Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform ab 2008 berücksichtigte, korrigierte diesen Wert auf immerhin noch +2,1 % nach unten. Aufgrund der neuesten Schätzung vom Mai 2008 sind im Finanzplanungszeitraum bis 2011 bundesweit bei den gemeindlichen Steuereinnahmen Zuwachsraten zwischen 2,7 % und 5,7 % zu erwarten. Der mit der Absenkung der Steuermesszahl verbundene Rückgang der Gewerbesteuer soll für die Gemeinden mit der Reduzierung des Gewerbesteuerumlagesatzes teilweise aufgefangen werden. Nach den Prognosen soll die konjunkturelle Belebung neben den weiter wachsenden Unternehmensgewinnen (Gewerbesteuer) auch zunehmend den Einkommen (Gemeindeanteile an der Einkommensteuer) zugute kommen und letztere damit dem Umsatz aus der Inlandsnachfrage (Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer). Nach einer Berechnung des Innenministeriums auf Basis der Mai-Steuerschätzung 2008 können die Kommunen für den Zeitraum 2007 bis 2012 mit einem Anstieg um rd. 700 Mio. € rechnen.

Risiken für die Finanzplanung beruhen in möglicherweise zu optimistischen Einschätzungen der konjunkturellen Entwicklung und den daraus resultierenden Steueraufkommenserwartungen. Aus dem Tarifabschluss im öffentlichen Dienst ergeben sich zusätzliche Belastungen, die bislang noch nicht in ihrer gesamten Tragweite in die kommunalen Finanzplanungen eingeflossen sind.

Außerdem könnte sich die aktuelle Preisentwicklung negativ auswirken, weil die Preissteigerungen auf der Ausgabenseite stärker ins Gewicht fallen als die inflationsbedingten Verbesserungen auf der Einnahmenseite. Aus diesem Grunde müssen auch die Kommunen dafür Sorge tragen, dass die Ausgabensteigerungen hinter den Einnahmesteigerungen zurückbleiben.

Der LRH kommt zu folgenden **Schlussfolgerungen**: Die Rückführung der Defizite muss nach wie vor Priorität haben, um für die Zukunft wieder finanzielle Gestaltungsmöglichkeiten zu erlangen. Zusätzliche Steuereinnahmen sollten zum Abbau der Verschuldung verwendet werden. Auch wird sich der Handlungsdruck erhöhen, wenn dem konjunkturellen Aufschwung eine Schwächephase folgt. Für eine solide Haushaltswirtschaft ist der überwiegend bereits eingeschlagene Weg der Haushaltskonsolidierung unbeirrt fortzusetzen. Hierbei darf auch die notwendige Anpassung der kommunalen Verwaltungsstrukturen an die veränderten wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen nicht ausgeklammert bleiben. Schleswig-Holstein wird die finanziellen Herausforderungen insgesamt nur bewältigen, wenn das Land und die Kommunen gemeinsam den Pfad der Ausgabendisziplin nicht verlassen. Nur dann wird ein Spielraum für neue Herausforderungen erwirtschaftet werden, die z. B. beim Ausbau der Kinderbetreuung und des Ganztagschulwesens auf die Kommunen zukommen.

Das **Innenministerium** geht in seiner Stellungnahme auf die aus dem Beitrag deutlich werdende spürbare Verbesserung der Finanzsituation der Kommunen seit 2005 ein. Gleichwohl dürfe aber auch nicht übersehen werden, dass bis Ende 2006 rd. 600 Mio. € Defizite bei den Kommunen aufgelaufen seien. Diese konzentrierten sich auf immer weniger Kommunen und betrügen 200 Mio. € bei den Kreisen und 330 Mio. € bei den kreisfreien Städten.

Von daher teile das Innenministerium die Auffassung des LRH, dass die Kommunen ihre Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung mit Nachdruck fortsetzen müssten. Die Rückführung der Defizite müsse weiterhin vorrangige Priorität haben. Auch weise der LRH zu Recht darauf hin, dass Überlegungen zur Anpassung der kommunalen Verwaltungsstrukturen an die veränderten Rahmenbedingungen nicht ausgeklammert bleiben dürften.

Der Bedarfsfonds reiche mit einem Volumen von 18 Mio. € nicht aus, um die Kommunen wirksam beim Abbau der Defizite zu unterstützen. Das Innenministerium halte daher eine Aufstockung des Fonds für erforderlich. Ergänzend sollten die Kreise ihre Bedarfsfonds dotieren, um im Rahmen ihrer Zuständigkeit kreisangehörigen Gemeinden Fehlbetragszuweisungen gewähren zu können.

Im Übrigen erwarte das Innenministerium von den Kreisen, die ihren Haushalt auch in 2007 nicht ausgleichen konnten, dass sie ihre Einnahmequellen überdurchschnittlich ausschöpften und einen entsprechenden Umlagesatz für die allgemeine Kreisumlage festsetzten.

Der **LRH** begrüßt ausdrücklich, dass das Innenministerium eine Aufstockung der Bedarfsfonds für erforderlich hält. Dies ist deswegen gerechtfertigt, weil in den letzten Jahren ein immer kleinerer Teil der Kommunen Schleswig-Holsteins in eine deutlich schlechtere Finanzsituation geraten ist als die Masse der übrigen kommunalen Körperschaften.

Er teilt im Grundsatz auch die Auffassung des Innenministeriums, nach der die Kreise zum Abbau ihrer aufgelaufenen Defizite gehalten sind, ihre Einnahmequellen (zumindest vorübergehend) überdurchschnittlich auszuschöpfen. Er weist allerdings auf seine Ausführungen zur systembedingt heterogenen Kreisumlagestruktur hin (vgl. Tz. 3.2.3). Wenn auf dieser Grundlage höhere Fehlbetragszuweisungen gewährt werden, sollten diese allerdings von einem angemessenen eigenen zusätzlichen Haushaltskonsolidierungsbeitrag der Kommunen abhängig gemacht werden. So hat der LRH beispielsweise bei der Prüfung der kreisfreien Städte eine Reihe von Haushaltskonsolidierungsvorschlägen gemacht, die bei entsprechendem politischem Willen unmittelbar umsetzbar wären.

Der **Städteverband Schleswig-Holstein** teilt die grundlegende Feststellung des LRH, dass sich im Berichtszeitraum die finanzielle Situation der Kommunen in Schleswig-Holstein verbessert hat. Er betrachtet es allerdings als außerordentlich problematisch, dass es vielen schleswig-holsteinischen Kommunen nicht gelungen sei, die aufgelaufenen Defizite aus den Vorjahren in nennenswertem Umfang zu reduzieren, obwohl die gesamtwirtschaftliche Entwicklung mit historischen Steuermehreinnahmen dies hätte ermöglichen müssen. Diese besondere Problemlage bei den schleswig-holsteinischen Kommunen werde auch aus aktuellen Veröffentlichungen der Bertelsmann-Stiftung (Kommunaler Schuldenreport 2008) und des Bundesministeriums der Finanzen (Bericht zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 1998 bis 2007) deutlich, auf deren Inhalte ausführlicher eingegangen wird. Auch sei festzustellen, dass durch den Eingriff in das FAG in den Jahren 2007/2008 das Land die aufschwungbedingten Mehreinnahmen nahezu vollständig abgeschöpft habe.

Unter Hinweis auf die Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung 2008 stellt der Städteverband weiter fest, dass die Einnahmeerwartungen bei den Kommunen gegenüber den früheren Schätzungen für den Zeitraum 2008 bis 2011 um 437 Mio. € zurückgenommen worden seien, während sie für das Land um 619 Mio. € heraufgesetzt wurden. Die erfreuliche und nach den Prognosedaten auch nachhaltige Konsolidierung der Landesfinanzen auf der Einnahmenseite führe allerdings dazu, dass aus Sicht der kommunalen Landesverbände die Argumentationsgrundlage des Landes für den Eingriff in den Kommunalen Finanzausgleich nicht mehr bestehe. Damit müsse sowohl auf eine Fortführung des Eingriffs verzichtet als auch der bestehende Eingriff mit sofortiger Wirkung zurückgeführt werden, sofern nicht Kompensationsleistungen erbracht worden seien.

Schließlich unterstreicht der Städteverband die Notwendigkeit, in eine Betrachtung zur kommunalen Finanzlage auch die Ausgabenseite einzubeziehen. Insbesondere müsse - wie vom LRH in den Leitsätzen durch die Nennung des Ausbaus der Kinderbetreuung und des Ganztagschulwesens erfolgt - deutlich auf die vielfältigen Anforderungen an die Kommunen vor allem in den Aufgabenbereichen Kinder und Jugend sowie Bildung bzw. auf die hieraus resultierenden finanzwirtschaftlichen Auswirkungen hingewiesen werden.

Der **Schleswig-Holsteinische Gemeindetag (SHGT)** begrüßt, dass der LRH erneut exemplarisch auch die Finanzsituation der Gemeinden im kreisangehörigen Bereich betrachtet.

Die Mai-Steuerschätzung 2008, die zusätzliche Mehreinnahmen beim Land und eine Minderung der Einnahmeerwartungen bei den Kommunen ergeben habe, sieht der SHGT als Beweis für eine anhaltende Schieflage der Entwicklung der Steuereinnahmen von Land und Kommunen an. Darüber hinaus weist er darauf hin, dass die tatsächliche Entwicklung in einer bestimmten Kommune sowohl bei den Steuereinnahmen als auch in der Gesamtbetrachtung durchaus deutlich von der Gesamtentwicklung abweichen könne.

Der SHGT unterstreicht die Aussage, dass seit dem Jahr 2007 der mit der konjunkturbedingten Steigerung der Verbundgrundlagen einhergehende Zuwachs der Finanzausgleichsmasse zu einem großen Teil durch die pauschale Kürzung von jährlich 120 Mio. € vom Land abgeschöpft werde. Er geht weiter auf die Forderung der kommunalen Landesverbände nach einer Aufgaben angemessenen Finanzausstattung sowie nach einer vollständigen Kompensation des Eingriffs ein.

Zur Höhe der Kreisumlagesätze in Schleswig-Holstein teilt der SHGT die Ansicht des LRH, dass der Kreisumlagesatz isoliert betrachtet kein alleiniges Kriterium für die hinreichende Ausschöpfung der Einnahmemöglichkeiten des jeweiligen Kreises sei.