

3. Finanzlage der Kommunen nach wie vor problematisch

Der Konjunkturunbruch im Zuge der Finanzmarktkrise hat zu gravierenden Einnahmerückgängen geführt. Es ist zu erwarten, dass die finanzielle Durststrecke für die Kommunen einige Jahre andauern wird. In dieser Phase wird die Verschuldung weiter ansteigen.

Beim Steueraufkommen befinden sich die Kommunen mit dem Land in einer Schicksalsgemeinschaft. Entlastungen über den Finanzausgleich sind nicht zu erwarten. Ebenso wie beim Land führt deshalb kein Weg an einer ernsthaften Haushaltskonsolidierung vorbei.

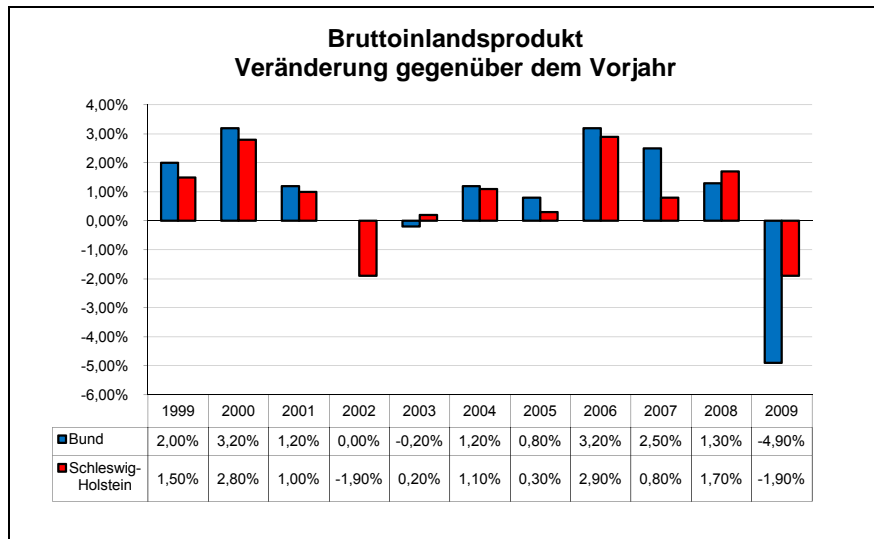
3.1 Konjunkturunbruch verschlechtert die Finanzlage der Kommunen

Die Finanzanalyse beruht auf folgenden Datenquellen:

- Finanzbericht des Innenministeriums vom 11.11.2010,
- Bericht der Landesregierung „Finanzielle Situation der Schleswig-Holsteinischen Kommunen“ vom 22.06.2010 (Landtagsdrucksache 17/664),
- November-Steuerschätzung 2010.

Wegen der Umstellung auf die Doppik lagen die Jahresabschlüsse 2008 ff. vieler Kommunen noch nicht vor und konnten deshalb auch nicht in die Beurteilung der Finanzlage einbezogen werden. Vor diesem Hintergrund hat der LRH von eigenen mit unverhältnismäßigem Aufwand verbundenen Erhebungen abgesehen.

Die kommunale Finanzlage wird maßgeblich von der wirtschaftlichen Entwicklung bestimmt. Das Bruttoinlandsprodukt veränderte sich in den letzten Jahren wie folgt:



Quelle: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (Bruttoinlandsprodukt und Erwerbstätige 1995 bis 2009) sowie Statistisches Bundesamt (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen - Bruttoinlandsprodukt ab 1970).

Im Vergleich zum bundesweiten Durchschnitt hat sich die Wirtschaftskrise in Schleswig-Holstein bislang in einem deutlich geringeren Umfang ausgewirkt. Der Einbruch 2009 hat jedoch das Niveau des Jahres 2002 erreicht. Damals dauerte es je nach Kommunalgruppe bis zu 5 Jahre, bis der Abbau der krisenbedingt aufgelaufenen Defizite begonnen werden konnte. In der Zwischenzeit mussten fehlende Eigenmittel für Investitionsmaßnahmen durch eine höhere Verschuldung ersetzt werden. Für die Kreise ergaben sich erst 2008 wieder strukturelle Überschüsse, mit denen die Schulden teilweise abgebaut werden konnten. In diese Erholungsphase fiel die Finanzmarktkrise mit ihren belastenden Auswirkungen auch auf die kommunalen Haushalte. Hinzu kommen die dauerhaft wirkenden Steuerentlastungen insbesondere für Unternehmen mit Wirkung ab 2010. Die finanzwirtschaftliche Erholung wird wiederum einen längeren Zeitraum in Anspruch nehmen.

3.2 Das Jahr 2009 - ein erster Blick in den Abgrund

Nach den Erkenntnissen des Innenministeriums waren bis Ende 2008 570 Mio. € Defizite bei den Kommunen aufgelaufen. Diese konzentrierten sich mit 200 Mio. € auf die Kreise und mit 310 Mio. € auf die kreisfreien Städte.¹

Für das Jahr 2009 hat das Innenministerium in seinem Bericht über die „Finanzielle Situation der schleswig-holsteinischen Kommunen“² folgende Daten zusammengetragen:

¹ Finanzbericht des Innenministeriums - IV 305 vom 11.11.2010.

² Landtagsdrucksache 17/664.

Kommunalgruppen	Freier Finanzspielraum (kameral)	Jahresergebnis (doppisch)
Gem./Städte < 1.000 Ew	27.980.048,30	-492.454,19
Gem./Städte ≥ 1.000 bis < 5.000 Ew	5.196.519,97	37.736,27
Gem./Städte ≥ 5.000 bis ≤ 10.000 Ew	-2.841.714,50	1.212.216,10
Gemeinden > 10.000 Ew	11.195.591,80	0,00
Städte > 10.000 bis ≤ 20.000 Ew	-26.403.958,04	-19.418.408,02
Städte > 20.000 Ew	6.356.630,74	-8.573.339,65
Kreisfreie Städte	-189.593.997,07	-84.668.928,00
Kreise	7.925.357,65	-30.667.449,69
Insgesamt	-160.185.521,15	-142.570.627,18

Die Bewertung der vorliegenden Daten ist schwierig, weil diese teilweise auf Ist-, teilweise auf Planzahlen beruhen. Daneben wäre die Addition von kameralen freien Finanzspielräumen und doppischen Jahresergebnissen nicht sachgerecht, da es sich um verschiedene Betrachtungsebenen handelt.

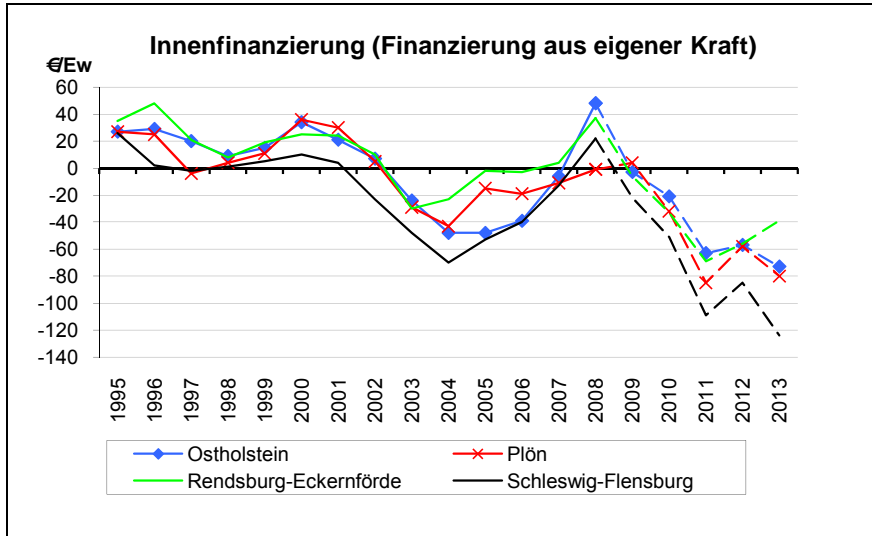
Als grobe Trendbestimmung lässt sich anhand dieser Zahlen dennoch festhalten, dass die finanzwirtschaftlichen Probleme 2009 vorrangig die kreisfreien Städte betrafen. Die Gewerbesteuerabhängigkeit kommt hier ohne Verzögerung zum Ausdruck. Deutlich negativ schneidet auch die Gruppe der Städte zwischen 10.000 und 20.000 Einwohnern ab.

Die Kommunalgruppen, die weniger von der Gewerbesteuer als vielmehr aus dem Finanzausgleich gespeist werden, bekommen die Einbrüche in späteren Haushaltsjahren zu spüren. Die kleineren Kommunen im kreisangehörigen Bereich zeigen in ihrer Gesamtheit noch positive Finanzspielräume. Diese werden nach Einschätzung des LRH zum Teil durch den Einsatz von Vermögensveräußerungserlösen und Rücklagenentnahmen im Verwaltungshaushalt beeinflusst.

3.3 Die Folgen der Rezession erreichen die Kreise erst zeitversetzt

Die Folgen der Weltwirtschaftskrise werden sich aufgrund der zeitversetzt wirkenden Kreisumlage und des übrigen Finanzausgleichssystems frühestens 2010 bei den Einnahmen der Kreise negativ bemerkbar machen. Die Sozialausgaben werden kontinuierlich überproportional steigen. Ab 2009 ist mit einem Absinken der Innenfinanzierungskraft¹ zu rechnen. Hierauf deuten die bei der gegenwärtigen Kreisprüfung des LRH erhobenen Daten zur mittelfristigen Finanzplanung hin.

¹ Saldo aus Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich ordentlicher Tilgung und nach Berücksichtigung kurz- und mittelfristig zurückgestellter Fremdmittel.



Bis einschließlich 2008 Rechnungsergebnisse, ab 2009 Planwerte

Der prognostizierte Rückgang bei den Kreisen¹ Ostholstein, Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg bereits in 2009 beruht in erster Linie auf folgenden Doppik-Effekten:

- Der Krankenhausfinanzierungsbeitrag wird im doppischen System als Aufwand sofort ergebniswirksam. Im kamerale System wurde dieser im Vermögenshaushalt veranschlagt, dort ggf. kreditfinanziert und als ordentliche Tilgung über mehrere Rechnungsperioden verteilt. Bei Umstellung auf die Doppik wird der Cashflow hierdurch zusätzlich belastet, wenn zur ordentlichen Tilgung für die Krankenhausfinanzierung in der Vergangenheit (bei früherer Kreditfinanzierung) nunmehr die aktuelle Auszahlung hinzu kommt, die Bestandteil des Zahlungssaldos aus laufender Verwaltungstätigkeit ist.
- Bauliche Unterhaltungsmaßnahmen werden - bei Vorliegen der Kriterien für Erhaltungsmaßnahmen - unabhängig von ihrer Größenordnung vollumfänglich ergebniswirksam. Diese sind in der Vergangenheit in der kamerale Praxis oftmals über den Vermögenshaushalt abgewickelt worden und waren somit auch einer Kreditfinanzierung zugänglich.

3.4 Einbruch der Einnahmen setzt sich weiter fort

Die Netto-Gewerbesteuer (nach Abzug der Gewerbesteuerumlage) in Schleswig-Holstein ist 2009 im Vergleich zum Vorjahr um über 150 Mio. € eingebrochen. Auch 2010 droht eine Verschlechterung um weitere 10 Mio. €. Das durchschnittliche Aufkommensniveau der Jahre 2006 bis 2008 von 829 Mio. € jährlich wird voraussichtlich erst wieder 2013 erreicht.

¹ Der Kreis Plön stellte erst 2010 auf die Doppik um.

Insgesamt sind die Einnahmen der schleswig-holsteinischen Kommunen aus Steuern und Finanzausgleich im Jahr 2009 im Vergleich zum Vorjahr um 111 Mio. € bzw. 3,3 % gesunken. Bereits dieser Rückgang entspricht dem summierten Einnahmeverlust der Kommunen aus der letzten konjunkturellen Schwäche von 2002/2003. Auch nach der aktuellen November-Steuerschätzung wird sowohl für das Jahr 2010 (-34 Mio. €) als auch für das Jahr 2011 (-25 Mio. €) mit einer weiteren Reduzierung der Kommunaleinnahmen gerechnet. Der Rückgang auch im Jahr 2011 beruht in erster Linie auf einer deutlichen Verringerung der Finanzausgleichsmasse um 130 Mio. €.

Im Ergebnis werden die schleswig-holsteinischen Kommunen auf Basis der aktuellen optimistischeren Erwartungen das Einnahmenniveau von 2008 erst im Jahr 2012 wieder erreichen. Selbst wenn es anschließend in den Jahren ab 2013 mit den Steuereinnahmen weiter aufwärts gehen sollte, ist zu beachten, dass 2013 die Abrechnung des Finanzausgleichsjahres 2010 ansteht. Dies bedeutet die Verrechnung eines negativen Abrechnungsbetrags von 132 Mio. €.

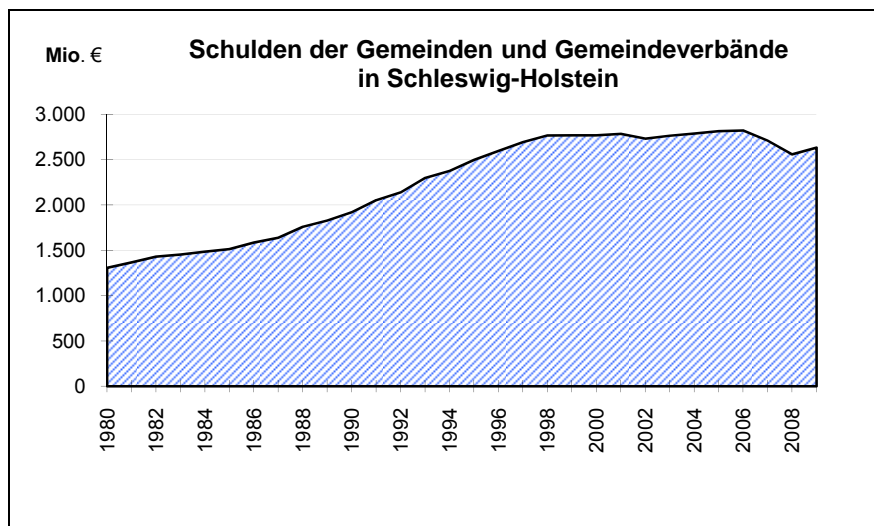
3.5 **Belastungen durch Mehrausgaben**

Neben zurückgehenden Einnahmen müssen die Kommunen mit weiteren Belastungen durch steigende Ausgaben rechnen, die sich insbesondere in den folgenden Bereichen abzeichnen:

- 2010 sind die tariflichen Entgelte und die Beamtenbesoldung um 1,2 % gestiegen. Hinzu kommen Belastungen aus strukturellen Veränderungen für die Beschäftigten im Sozial- und Erziehungsdienst. Für 2011 wurde im Tarifbereich bereits eine Einmalzahlung von 240 € und eine Entgelterhöhung um 1,1 % vereinbart. Über eine Erhöhung der Beamtenbesoldung ist noch nicht entschieden worden.
- Der Deutsche Städtetag erwartet für 2010 eine Steigerung der Sozialausgaben um 4,4 %. Aufgrund der Konjunkturbelebung und sinkenden Arbeitslosenzahlen dürften 2011 bei den sozialen Leistungen und im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende geringere Ausgabesteigerungen zu erwarten sein.
- Erhöhte Ausgaben für den Ausbau der Kleinkindbetreuung.
- Das „Konjunkturpaket II“ führt zu erhöhten, teilweise kreditfinanzierten Investitionsausgaben und zu Folgekosten, soweit diese nicht durch Energieeinsparungen kompensiert werden.
- Mehrausgaben in der Straßenunterhaltung (Beseitigung der Frostschäden).

3.6 Gefährlicher Mix aus steigender Verschuldung und möglichem Zinsanstieg

Fehlende Eigenfinanzierungsmittel für Investitionen werden in der Regel durch Fremdfinanzierungsmittel ersetzt. Dieser Trend führte in den vergangenen 30 Jahren zu einer Verdoppelung des Schuldenstandes (hier: Investitionskredite):



Quelle: Statistische Berichte des Statistikamtes Nord und Landtagsdrucksache 17/664

Seit den 90er-Jahren sind allerdings viele Aufgaben mit den dazugehörigen Schulden aus den kommunalen Kernhaushalten ausgegliedert worden. Ein Beispiel hierfür ist in vielen Städten der investitionsintensive Abwasserbereich. Diese Entwicklung fand ihren bisherigen Höhepunkt mit der Verlagerung von traditionellen Verwaltungsbereichen der Kernverwaltung wie des Immobilienmanagements und/oder des Infrastrukturvermögens in Flensburg sowie im Kreis Segeberg. Der Rückgang in 2007 und 2008 ist damit zu erklären.

2009 folgte wieder eine Zunahme der Verschuldung in den Kernhaushalten. Dies ist zum einen auf die Konjunkturprogramme zurückzuführen, die seitens der Kommunen mit Eigenanteilen zu unterlegen sind. Zum anderen hat sich dadurch, dass die Gebäude des Westküstenklinikums in den Haushalt des Kreises Dithmarschen einbezogen wurden, dessen Schuldenstand spürbar erhöht.

Liquiditätslücken aus der laufenden Verwaltungstätigkeit müssen, soweit keine anderen Finanzierungsmittel zur Verfügung stehen, mit Kassenkrediten überbrückt werden. Die bisher aufgelaufenen Defizite beliefen sich Ende 2008 auf 570 Mio. € (vgl. Tz. 3.2). Nach den Informationen des Innenministeriums wurden auf Basis von Planungen Ende 2009 kumuliert 790 Mio. € erwartet. In dieser Größenordnung wird jedoch nicht Kassen-

kreditbedarf bestehen, da kamerale Rücklagen oder in liquider Form angesammelte doppische Rückstellungen etc. den tatsächlichen Liquiditätsbedarf reduzieren.

Die Kassenkredite weisen aufgrund ihrer kurzfristigen Fälligkeiten ein hohes Zinsänderungsrisiko auf. Stiege etwa der Zinssatz für kurzfristige Ausleihungen am Geldmarkt von unter 1 % (Stand Juli 2010) auf das Durchschnittsniveau der letzten 20 Jahre von 4,24 % jährlich, würde das die kommunalen Haushalte erheblich belasten.

3.7 **Kommission des Bundes arbeitet an Neuordnung der Gemeindefinanzierung**

Da sich die Kommunalfinanzen auch in anderen Bundesländern beängstigend entwickelt haben, hat die Bundesregierung Anfang 2010 eine Kommission zur Neuordnung der Gemeindefinanzen eingerichtet. Hauptziel der Kommissionsarbeit ist es, die Kommunaleinnahmen zu verstetigen und Entlastungsmöglichkeiten auf der Ausgabenseite herauszuarbeiten. Die Kommission hat sich im März 2010 konstituiert und im Jahr 2010 zweimal getagt. Bei den Mitgliedern der Kommission besteht zwar Einvernehmen, dass die Kommunen dringend entlastet werden müssen. Auf welchen Wegen dieses Ziel erreicht werden soll, ist allerdings zunächst strittig geblieben. Nach einer gemeinsamen Erklärung des Bundesfinanzministeriums und der kommunalen Spitzenverbände vom November 2010 ist eine Veränderung im System der Gemeindefinanzierung nur mit Zustimmung der Kommunen sinnvoll. Inwieweit die in den Arbeitsfeldern „Kommunalsteuern“, „Standards“ und „Rechtsetzung“ zu erarbeitenden Vorschläge tatsächlich zu einer nachhaltigen Verbesserung der kommunalen Finanzsituation beitragen werden, bleibt abzuwarten.

3.8 **Haushaltskonsolidierung dringender denn je**

Zwar zeigt die letzte Steuerschätzung unerwartet früh eine konjunkturelle Erholung und in der Folge auch ein wieder positiveres Bild der kommunalen Finanzen. Dennoch bleibt festzustellen: Die Einnahmen der Kommunen sind spürbar eingebrochen. Daneben werden sich Belastungen durch absehbare Mehrausgaben ergeben. Die Defizite werden ohne ein nachhaltiges Gegensteuern insgesamt weiter ausgebaut und müssen zwischenfinanziert werden. Der Zinsaufwand hierfür könnte sich schnell vervielfachen, wenn das gegenwärtig sehr günstige Zinsniveau ansteigen sollte. Eine Vielzahl der Kommunen finanziert ihre gesamten Investitionen mangels Eigenmitteln über Kredite.

Das Land ist in einer vergleichbaren finanziellen Situation und hat genauso mit einem erodierenden Steueraufkommen zu kämpfen. Zudem hat es

eine „Schuldenbremse“ in der Verfassung verankert. Hilfe seitens des Landes ist folglich nicht zu erwarten. Deshalb müssen die Kommunen eigene Anstrengungen unternehmen, um die drohenden Deckungslücken abzuwenden oder zumindest zu minimieren. Jedenfalls verbieten sich in dieser Phase weitere Steuersenkungen mit zusätzlichen Belastungen für die kommunalen Haushalte.

Nach alledem führt kein Weg an einer Haushaltskonsolidierung vorbei. Der gesamte kommunale Aufgabenbestand ist kritisch zu hinterfragen. Erzielbare Effizienzrenditen sind konsequent zu realisieren. Hierbei sind neue Wege zu beschreiten, die über Kooperationen hinausgehen. Auch die Diskussion über Kreisstrukturen sollte erneut begonnen werden. Neben der vorrangig notwendigen Ausgabenreduzierung sind auch Einnahmeverbesserungen erforderlich. Die Kreise stehen aktuell vor der Wahl, entweder noch höhere Defizite hinzunehmen oder aber ihre in jüngster Vergangenheit angehobenen Kreisumlagesätze erneut nach oben anzupassen. Der hiervon betroffene kreisangehörige Bereich hat jedoch die Möglichkeit, die Folgen der Finanzkrise durch Anhebung der im Bundesvergleich unterdurchschnittlichen Hebesätze bei den Grundsteuern abzumildern.

3.9 **Stellungnahmen**

Das **Innenministerium** hat in seiner Stellungnahme Hinweise gegeben, die in dem Beitrag berücksichtigt wurden.

Im Übrigen weist das Ministerium darauf hin, dass sich die Finanzsituation der Kommunen in Schleswig-Holstein im Vergleich zu den Kommunen aller Flächenländer insgesamt günstiger darstellt.

Die **kommunalen Landesverbände** weisen in ihrer ausführlichen Stellungnahme insbesondere darauf hin, dass die Kommunen bei steigenden Sozialausgaben bis 2011 mit insgesamt 516 Mio. € weniger Einnahmen auskommen müssten als noch im Jahr 2008. Deshalb sei auch das Innenministerium in seinem Bericht vom 11.11.2010 zu dem Ergebnis gekommen, dass sich die Finanzlage der Kommunen infolge der Wirtschaftskrise ab 2009 deutlich verschlechtert habe.

Im Ergebnis sei festzustellen, dass eine Vielzahl der Kommunen in ihren Finanzkennzahlen ebenso schlechte Werte aufwiesen wie das Land Schleswig-Holstein. Auch diese Kommunen würden sich in den kommenden Jahren in einer Haushaltsnotlage befinden bzw. hiervon bedroht sein. Durch Fehlbetragszuweisungen könne diese schwierige Situation nicht mehr ausgeglichen werden.

Darüber hinaus verweisen die kommunalen Landesverbände auf verschiedene Tatbestände, die zu der schlechten finanziellen Lage der Kommunen beigetragen hätten:

- Durch den Eingriff in den kommunalen Finanzausgleich sei von 2007 bis 2010 ein Konsolidierungsbeitrag (für den Landeshaushalt) von 480 Mio. € geleistet worden. Die seinerzeit prognostizierten Rahmenbedingungen seien nicht eingetreten und hätten sich in das Gegenteil verkehrt. Damit sei eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen nicht mehr gewährleistet. Der Eingriff müsse deshalb beendet werden.
- Konnexitätsfragen seien ungeklärt; insbesondere habe das Kinderförderungsgesetz zu einer Mehrbelastung der kommunalen Haushalte geführt.
- Die Regelung des Art. 49 Abs. 1 LV¹, wonach eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen nur unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes gewährleistet sei, werde als systemwidrig angesehen.
- Wegen eines nicht zustande gekommenen Kommunalpakets zwischen dem Land und den kommunalen Landesverbänden blieben wichtige Fragen der Finanzbeziehungen des Landes zu den Kommunen ungeklärt.

Trotz steigender Einnahmen hätten die Kommunen überproportionale Ausgabensteigerungen bei den staatlich vorgegebenen Aufgaben festzustellen, ohne dass das Land die erforderlichen Mittel dafür zur Verfügung stelle. Allein das Wachstumsbeschleunigungsgesetz koste die Kommunen jährlich 70 Mio. € ohne Kompensationsmöglichkeiten. Insgesamt würde die mangelnde Leistungsfähigkeit des Landes zu einer Verschuldens- und Defizitspirale der Kommunen führen, wenn nicht Lösungsmöglichkeiten im Verhältnis Bund-Länder-Kommunen gefunden würden. Eine nennenswerte Aufgabenreduzierung habe trotz mehrfacher Ankündigungen durch das Land nicht stattgefunden. Außerdem wäre für eine Aufforderung zum Gegensteuern bei den Sozialkosten der Bund und weniger die Kommunen die richtige Adresse.

Im Kommunalbericht würden Lösungsmöglichkeiten für die kommunale Finanzkrise unverhältnismäßig zurückhaltend behandelt. Effizienzrenditen und Hebesatzanspannungen hätten Grenzen und würden in ihren Auswirkungen die kommunalen Finanzen nach dem derzeitigen Status nicht zum Ausgleich bringen können.

¹ Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (Landesverfassung - LV) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 13.05.2008, GVOBl. Schl.-H. S. 223, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.07.2010, GVOBl. Schl.-H. S. 550.

Hinsichtlich der Empfehlung des LRH, den gesamten kommunalen Aufgabenbestand kritisch zu hinterfragen, wären die Kommunen für Hinweise und Konkretisierungen dankbar, welche Aufgaben genau gemeint seien. Der Vorschlag des LRH, die Grundsteuern zu erhöhen, sei nicht der richtige Weg. Dadurch müssten die Kommunen ihren Bürgern Steuererhöhungen zumuten, um die Defizite aus staatlicher Aufgabenerfüllung auszugleichen.

Der **LRH** hat in seinem Bericht die unzureichende Einnahmesituation und die vielfältigen Belastungen durch Mehrausgaben sowie die daraus resultierenden Folgewirkungen auf die Verschuldungssituation der Kommunen aufgezeigt. Mit den kommunalen Landesverbänden ist er der Auffassung, dass sich die schwierige Finanzsituation der Kommunen allein durch das Instrument der Fehlbetragszuweisungen nicht nachhaltig verbessern wird. Darüber hinaus hält auch der LRH eine Diskussion über die Neuordnung der Gemeindefinanzen sowie die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden für sinnvoll (vgl. Tz. 3.7). Hier gilt es insbesondere, Folgerungen aus der steigenden Belastung der Kommunen im Sozialbereich zu ziehen. Der LRH wiederholt jedoch seine Auffassung, dass eigene Haushaltskonsolidierungsbemühungen der Kommunen unerlässlich und auch möglich sind.

Soweit die kommunalen Landesverbände in der Darstellung der Finanzlage der Kommunen konkrete Haushaltskonsolidierungsvorschläge vermissen, wird auf die folgenden Textziffern verwiesen. Dort sind Empfehlungen zur Verbesserung der Einnahmen und Verminderung der Ausgaben aufgeführt.

Eine Anhebung der Hebesätze auf den bundesweiten Durchschnitt könnte zu erheblichen Einnahmeverbesserungen führen. Im Übrigen wird auf die Einsparmöglichkeiten durch eine Kreisgebietsreform hingewiesen.

Dem LRH ist bewusst, dass die Finanzsituation der Kommunen wesentlich durch die Gesetzgebung des Bundes und des Landes beeinflusst wird. Gleichwohl sind die Kommunen in der Lage, einen Betrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten.