

2. Finanzlage - fehlende Jahresabschlüsse erschweren den Vergleich

Die Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik seit 2007 war mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Nach wie vor fehlt eine Reihe von Jahresabschlüssen. In der Folge konnte das neue Rechnungswesen seine Informations- und Steuerungsfunktion vielfach noch nicht erfüllen. Eine detaillierte Einschätzung der Finanzsituation der Kreise auf Basis aktueller Daten war nicht möglich.

Der Einbruch der Wirtschaftskraft 2009 traf die Kreise finanzausgleichsbedingt erst in 2011. Zusammen mit der aktuellen Staatsschuldenkrise werden die Kreise die Auswirkungen noch einige Zeit spüren.

2.1 Kommunen haben große Schwierigkeiten, auf das doppelte Rechnungswesen umzustellen

In den Jahren 2007 bis 2010 haben alle Kreise die Doppik eingeführt. Die Umstellung auf das neue Rechnungswesen wurde überall unterschätzt. Probleme gab es beispielsweise dabei, das Anlagevermögen zu erfassen und zu bewerten. Deshalb wurden die Eröffnungsbilanzen und in der Folge auch die Jahresabschlüsse nur mit erheblicher Verzögerung erstellt¹. In einzelnen Kreisen fehlen noch immer die Jahresabschlüsse von mehreren Jahren.

Für die Beurteilung der Finanzlage konnten oftmals nur Plandaten oder die Entwicklung des Kassenkreditvolumens herangezogen werden. Diese geben nicht das richtige Bild wieder. Kassenkredite mit günstigem Zinsniveau wurden nicht nur für die Überbrückung von Liquiditätsengpässen genutzt. Einige Kreise haben diese Finanzmittel unzulässigerweise auch für Geldanlagen oder Investitionen verwendet. Erste doppelte Jahresabschlüsse einzelner Kreise zeigten im Vergleich zu den Ansätzen der Haushaltsplanung Verbesserungen im 2-stelligen Millionenbereich.

Darüber hinaus waren die bereits vorliegenden Jahresabschlüsse u. a. wegen unterschiedlicher Bilanzierungspraktiken nur eingeschränkt vergleichbar. So hat es beispielsweise der Kreis Stormarn unterlassen, beim Übertragen seiner Gymnasien auf den kreisangehörigen Bereich diesen Vorgang als Sachzuwendung zu bilanzieren. Der Kreis Dithmarschen vermengte die für das Westküstenklinikum maßgeblichen Bilanzierungsvorschriften nach der Krankenhausbuchführungsverordnung mit der Gemein-

¹ Vgl. auch Kommunalbericht 2011 des LRH, Nr. 8.

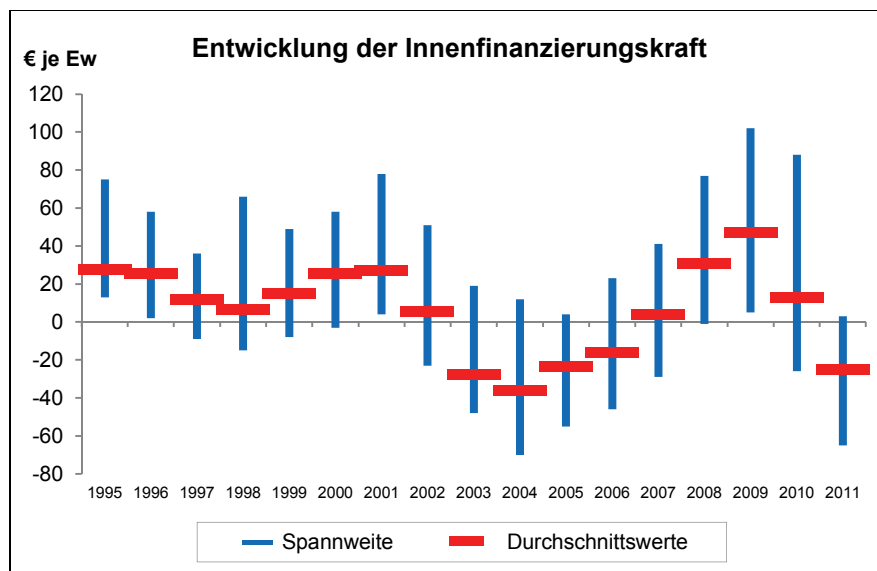
dehaushaltsverordnung-Doppik (GemHVO-Doppik). Er hat dabei die Rechnungsergebnisse des Klinikums in seinen Einzelabschlüssen für den Kreishaushalt zusammengeführt und den Gesamtabschluss in Teilen vorweggenommen.

Damit das neue Rechnungswesen seine Planungs- und Steuerungsfunktion erfüllen kann, müssen die Kreise ihre Jahresabschlüsse gemäß der Gemeindeordnung (GO) fristgerecht aufstellen und dabei die Buchungs- bzw. Bilanzierungsvorschriften beachten.

2.2 **Saldo aus Ein- und Auszahlungen ist ein Gradmesser für die Eigenfinanzierung**

Wegen der zum Teil noch fehlenden Jahresabschlüsse bzw. deren eingeschränkter Vergleichbarkeit (vgl. Tz. 2.1) wurde die Finanzsituation der Kreise anhand der tatsächlich abgewickelten Zahlungsströme beurteilt.

Aus dem folgenden Diagramm ergeben sich die Netto-Zugänge liquider Mittel, die aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erwirtschaftet werden und zur Finanzierung von Investitionen und von außerordentlichen Tilgungen zur Verfügung stehen (Innenfinanzierungskraft). Dabei wird die Bandbreite zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Wert sowie dem einwohnergewichteten Durchschnitt dargestellt. Weil nicht in allen Kreisen Jahresabschlüsse vorlagen, sind die Werte für 2009 nur von 10 Kreisen sowie für 2010 und 2011 von 5 Kreisen¹ enthalten:



¹ Stand: 05.03.2013

Bis einschließlich 2010 konnten sich die Kreise von der vergleichsweise geringen Konjunkturschwäche 2003 (bundesweit -0,2 %, Schleswig-Holstein +0,2 %)¹ erholen. Der Einbruch der Wirtschaftskraft 2009 von -4,7 % bundesweit bzw. -1,7 % in Schleswig-Holstein traf die Kreise bedingt durch das Finanzausgleichssystem erst 2011. Der Ausgleich der damit verbundenen Einnahmeausfälle wird einige Zeit in Anspruch nehmen. Darüber hinaus ist zurzeit nicht abschätzbar, welche Auswirkungen die Staatsschuldenkrise in Europa haben wird.

Die Kreise zeigten 1995 bis 2008 folgende durchschnittliche Innenfinanzierungswerte (= Selbstfinanzierung aus eigener Kraft) (vgl. auch Übersicht 1 auf Seite 23):

Ø Innenfinanzierungskraft 1995 bis 2008 in € je Ew

HEI	IZ	NF	OD	OH	PI	PLÖ	RD	RZ	SE	SL	Ø
-2	41	-2	9	3	-2	1	12	-1	14	-13	5

2.3 Schulden sind ein Vorgriff auf Einnahmen der Zukunft

Für eine Gesamtbetrachtung der Verschuldung wurden auch die Nebenhaushalte und Mehrheitsbeteiligungen der Kreise einbezogen. Die Höhe der Schulden wirkt sich mittelbar auch auf den Kernhaushalt durch geringere Gewinnabführungen bzw. höhere Verlustausgleichsverpflichtungen oder höhere Zuschussbedarfe aus. Die auf den Kreis anteilig entfallenden Schulden der Nebenhaushalte und Beteiligungen bilden die Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten (inklusive Investitionsbank und Kreditanstalt für Wiederaufbau) gemäß Beteiligungsverhältnis ab.

Zum Vergleich ist ebenfalls die Verschuldung in den Kernhaushalten inkl. Kassenkredite (Werte in Klammern) angegeben.

Gesamtverschuldung in € je Ew am 31.12.2008

HEI	IZ	NF	OD	OH	PI	PLÖ	RD	RZ	SE	SL
732	143	438	242	472	370	492	187	255	435	482
(335)	(143)	(303)	(191)	(469)	(282)	(481)	(135)	(233)	(178)	(481)

Nach Herausrechnen der Krankenhausfinanzierung auf Darlehensbasis (= Schuldendienst wird vom Land getragen) verbleibt beim Kreis **Dithmarschen** eine effektive Pro-Kopf-Gesamtverschuldung von lediglich 376 € je Ew.

¹ Statistisches Jahrbuch des Statistischen Bundesamtes 2011, S. 631, und Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Ausgabe 2011, S. 35.

Die Verschuldung der Kernhaushalte hat sich bis Ende 2011 gemäß den Daten des Statistikamtes Nord¹ wie folgt entwickelt:

Verschuldung im Kernhaushalt in € je Ew am 31.12.2011

HEI	IZ	NF	OD	OH	PI	PLÖ	RD	RZ	SE	SL
746	77	282	101	406	305	397	97	296	165	456

Der Kreis Dithmarschen weist wie erwähnt die Schulden für die Immobilien des Westküstenklinikums im Kernhaushalt des Kreises aus. Im Vergleich zu den vom LRH ermittelten Werten von 2008 fehlen bei den Kreisen Nordfriesland, Plön, Rendsburg-Eckernförde und Steinburg die früheren (kameralen) inneren Darlehen.

2.4 **Kreditlaufzeiten mit den Nutzungsdauern harmonisieren**

Die Belastungen aus dem Schuldendienst sind abhängig von der Schuldenhöhe, aber auch von den Zins- und Tilgungsmodalitäten. Die Kreise tilgen ihre Kredite in Zeiträumen zwischen 19 (Nordfriesland) und 42 Jahren (Ostholstein). Hierdurch ergeben sich unterschiedlich hohe Schuldendienste und Liquiditätsbelastungen. Auch die im kameraleen Rechnungswesen ausgewiesenen Fehlbeträge erklären sich in Teilen hieraus, da die ordentliche Tilgung in den Verwaltungshaushalten erwirtschaftet werden muss.

Die Kreise finanzieren sowohl kurz- als auch langfristig nutzbare Vermögensgegenstände. Die durchschnittliche Nutzungsdauer beträgt bei beweglichem Vermögen je nach Vermögensgegenstand 3 Jahre und mehr, bei Straßen 35 Jahre und bei Gebäuden 80 Jahre. Der Mittelwert der tatsächlichen Tilgungszeiträume liegt bei 25 Jahren.

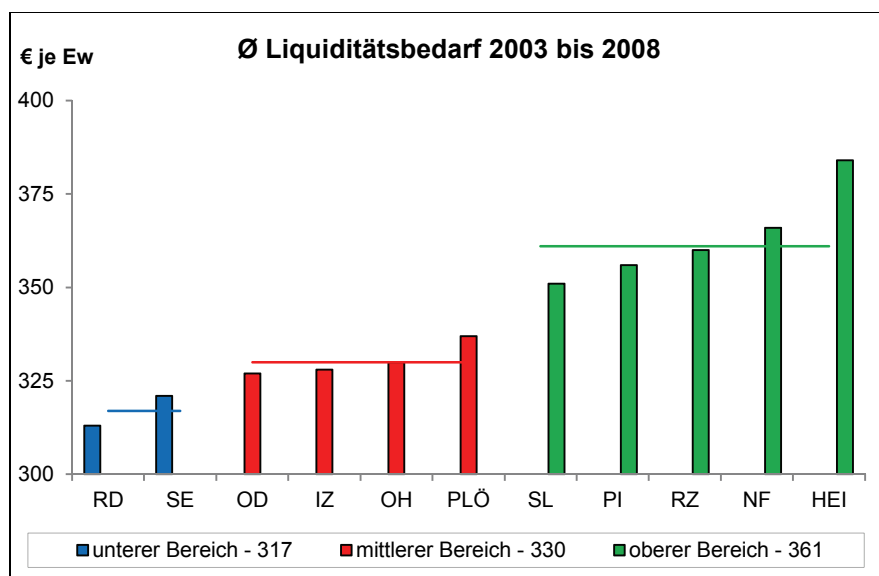
Bei zu kurzen Laufzeiten könnten die Tilgungsbelastungen die Abschreibungen übersteigen und ggf. zu neuem Liquiditätsbedarf führen. Bei Laufzeiten von mehr als 25 Jahren sollten die Kreise ihre Tilgungspraxis überdenken, weil nach Ablauf der Nutzungsdauer für möglicherweise nicht mehr vorhandene Vermögensgegenstände weiterhin Kredite zu bedienen wären.

Die Kreditlaufzeiten sollten an die Nutzungsdauer der zu finanzierenden Vermögensgegenstände angepasst werden.

¹ Pressemitteilung des Statistikamtes Nord 76/2012 vom 12.06.2012, www.statistik-nord.de.

2.5 Unterschiede beim Liquiditätsbedarf sind bemerkenswert

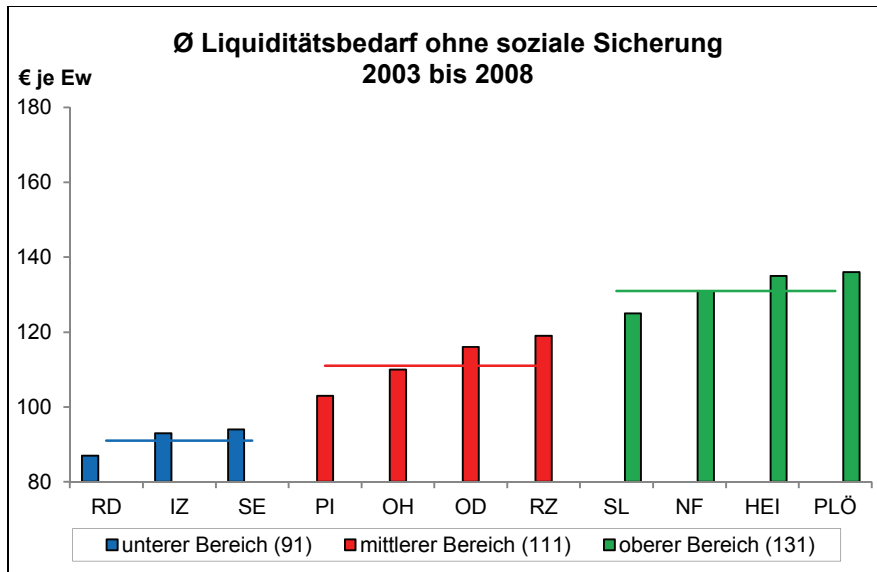
Der Liquiditätsbedarf der Kreise, den diese aus den Einnahmen aus Kreis-schlüsselzuweisungen, Kreisanteilen an der Finanzausgleichsumlage sowie der Kreisumlage decken, differiert sehr stark. Das liegt u. a. an deren unterschiedlich hoher Verschuldung (vgl. Tz. 2.3) bzw. den hieraus resultierenden Zins- und Tilgungsleistungen. Werden die Effekte aus der Verschuldung herausgerechnet, zeigt sich das folgende Bild. Die Kreise sind darin geordnet nach der Höhe des Liquiditätsbedarfs. Erkennbar werden dabei 3 Niveaubereiche, denen zur Veranschaulichung der jeweilige Durchschnittswert zugeordnet wurde.



Dem Schaubild ist zu entnehmen, dass der Liquiditätsbedarf der Kreise im Durchschnitt der Jahre 2003 bis 2008 zwischen 313 € je Ew beim Kreis Rendsburg-Eckernförde und 384 € je Ew beim Kreis Dithmarschen lag. Die Differenz von 71 € je Ew bedeutet, dass der Kreis Dithmarschen im Durchschnitt der o. g. Jahre einen um 23 % höheren Liquiditätsbedarf je Einwohner und Jahr aufwies als der Kreis Rendsburg-Eckernförde.

Der Liquiditätsbedarf der Kreise ohne Schuldendienstleistungen wird allerdings entscheidend von den Ausgabenerfordernissen in der Sozial- und Jugendhilfe bestimmt. Auch diese Belastung zwischen den Kreisen differiert erheblich¹. Ein weiterer Vergleich auf Basis der Liquiditätsbedarfe sowohl ohne Schuldendiensthilfen als auch ohne die Belastung aus der Sozial- und Jugendhilfe ist daher sinnvoll. Hierbei ergibt sich folgendes Bild:

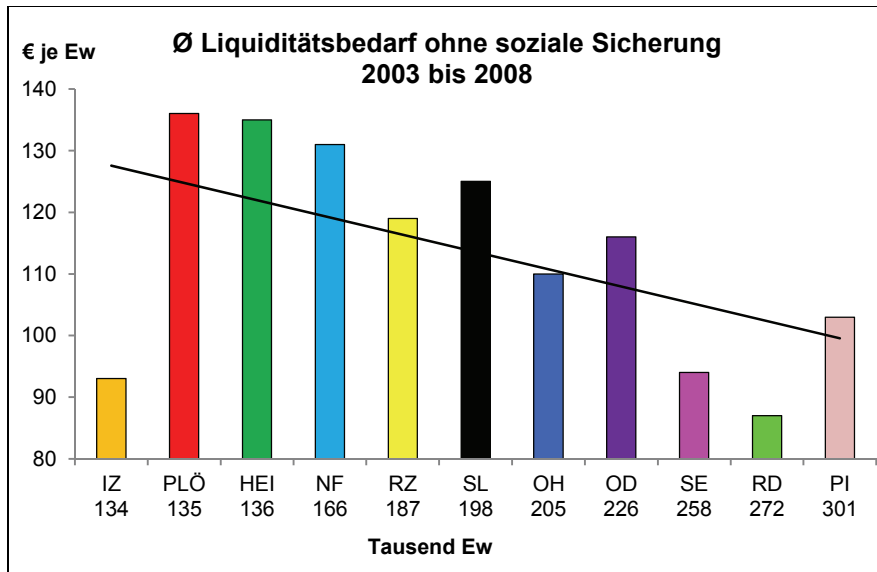
¹ Vgl. hierzu Nr. 4 dieses Kommunalberichts.



Wie erwartet hat sich der (Rest-)Liquiditätsbedarf der Kreise nach Herausrechnen der Sozial- und Jugendhilfebelastungen erheblich verringert. Im Durchschnitt aller Kreise beträgt die Reduzierung 230 € je Ew. Die Rangfolge einzelner Kreise verschiebt sich, je nachdem, ob diese stärker oder weniger stark durch die soziale Sicherung belastet sind. Beispielsweise verändert der Kreis Stormarn seine Position um 3 Plätze und der Kreis Plön sogar um 5 Plätze in Richtung des höheren Rest-Liquiditätsbedarfs. Grund hierfür ist, dass sie im Kreisvergleich relativ gering durch die soziale Sicherung belastet sind. Dagegen verschiebt sich die Reihenfolge für den Kreis Steinburg um 2 Plätze und für den Kreis Pinneberg um 4 Plätze in Richtung der geringeren Rest-Liquiditätsbedarfe. Diese Kreise sind dagegen erheblich durch die Sozial- und Jugendhilfe belastet.

Geordnet nach der Höhe des Rest-Liquiditätsbedarfs zeigt die Grafik schließlich eine Spannweite der Werte zwischen 86 € je Ew beim Kreis Rendsburg-Eckernförde bis zu 137 € je Ew beim Kreis Plön. Der Unterschied zwischen diesen beiden Kreisen beträgt damit 51 € je Ew bzw. - aufgrund der Verringerung der Bezugsgröße - 59 % gegenüber dem relativen Wert von 23 % nach der ersten Grafik.

Auffällig ist, dass unter den 4 Kreisen mit dem niedrigsten Rest-Liquiditätsbedarf die 3 größten Kreise sind und unter den 4 Kreisen mit dem höchsten Rest-Liquiditätsbedarf 3 der 4 kleinsten Kreise. Dies lässt einen Zusammenhang des Rest-Liquiditätsbedarfs mit der einwohnerbezogenen Größe der Kreise vermuten. Ordnet man die Kreise vor diesem Hintergrund nach ihrer Einwohnerzahl, so ergibt sich das folgende Bild:



Mit deutlicher Ausnahme der Kreise Steinburg und Pinneberg ist tendenziell mit zunehmender einwohnerbezogener Größe der Kreise ein fallender Liquiditätsbedarf erkennbar. Klammert man den Kreis Steinburg zunächst aus der weiteren Analyse aus, so lassen sich folgende 3 Größenklassen unterscheiden:

- Die kleineren Kreise (ohne Steinburg) weisen erkennbar den höchsten Liquiditätsbedarf je Einwohner ohne Schuldendienstbelastungen und ohne Belastungen aus der sozialen Sicherung aus. Der Durchschnittswert dieser 3 Kreise liegt bei 134 € je Ew.
- Den geringsten Rest-Liquiditätsbedarf findet man dagegen bei den 3 größten Kreisen Segeberg, Rendsburg-Eckernförde und Pinneberg mit im Durchschnitt 95 € je Ew. Dieser Wert liegt damit um fast 30 % unter dem durchschnittlichen Rest-Liquiditätsbedarf der kleineren Kreise Plön, Dithmarschen und Nordfriesland.
- Die mittelgroßen Kreise weisen schließlich einen durchschnittlichen Rest-Liquiditätsbedarf von 117 € je Ew auf und liegen mit diesem Wert erkennbar im „Mittelfeld“.

Eine detaillierte Auswertung der obigen Schaubilder ist mit erheblichen Unsicherheiten behaftet, da viele den Liquiditätsbedarf der einzelnen Kreise beeinflussende Ursachen vorliegen. Gleichwohl lassen sich folgende Feststellungen treffen:

- Beim Liquiditätsbedarf der Kreise außerhalb der sozialen Sicherung besteht offenbar ein Zusammenhang mit der einwohnerbezogenen Größe der Kreise. Dies verwundert nicht, wenn man bedenkt, dass hinter dem Rest-Liquiditätsbedarf vor allem diejenigen Aufgaben- bzw. Dienstleistungsbereiche der Kreise stehen, die vorrangig Personalausgaben und damit korrespondierende Sachausgaben verursachen. Sie sind weniger durch die Auszahlung von erheblichen Geldleistungen ge-

prägt. Und da die Personalausgaben je Einwohner der Kreise wegen der Größenvorteile der größeren Kreise von der Einwohnerzahl eines Kreises abhängig sind, macht sich dieser Zusammenhang auch bei der Kennzahl Rest-Liquiditätsbedarf je Einwohner bemerkbar.

Ein Teil der sowohl unter Herausrechnung der Schuldendienstleistungen als auch der Belastungen aus der Sozial- und Jugendhilfe weiterhin bestehenden Unterschiede im Rest-Liquiditätsbedarf je Einwohner lässt sich damit offensichtlich durch die unterschiedliche Größe der Kreise erklären.

- Auffällig ist, dass es sich bei 4 der 7 Kreise, deren Werte oberhalb der Trendlinie liegen, um diejenigen handelt, die vergleichsweise hohe Personalausgaben haben (Dithmarschen, Nordfriesland, Schleswig-Flensburg und Pinneberg - vgl. Nr. 3.2 dieses Kommunalberichts).
Beispielsweise wäre beim Kreis Pinneberg aufgrund seiner Größe ein niedrigerer Rest-Liquiditätsbedarf zu erwarten als bei den Kreisen Segeberg und Rendsburg-Eckernförde. Allein der Unterschied zum kleineren Kreis Segeberg beträgt 9 € je Ew bzw. 2,7 Mio. €. Ein Anhaltspunkt für diesen überdurchschnittlichen Liquiditätsbedarf ist nach den Prüfungserkenntnissen des LRH im Personalbereich zu finden. Hier ist der Kreis Pinneberg durch den höchsten Wert der Kennzahl Personalausgaben je Stelle aufgefallen. Zudem ist auch die Kennzahl Stellen/1.000 Ew auffällig.
- Beim Kreis Plön wird deutlich, dass er bei den sonstigen Aufgaben außerhalb der sozialen Sicherung relativ hohe Ausgaben haben muss, weil die Personalausgaben je Einwohner vergleichsweise niedrig sind. Unter anderem dürften sich die besonderen Belastungen aus der Beteiligungsverwaltung (u. a. öffentlicher Personennahverkehr) und der Kultur (vgl. Nr. 9 dieses Kommunalberichts) auswirken.
- Auch der Kreis Stormarn hat einen überdurchschnittlichen Liquiditätsbedarf außerhalb der sozialen Sicherung. Da er bei den Personalausgaben unauffällig ist und bei der sozialen Sicherung weit unterdurchschnittliche Bedarfe hat, müssen bei den übrigen Aufgaben entsprechend höhere Ausgaben vorliegen. Dies ist jedoch aus finanzwirtschaftlicher Sicht insofern zunächst unkritisch, weil der Kreis auch über eine ausgeprägte Finanzkraft und eine günstige Finanzsituation verfügt.
- Der Kreis Rendsburg-Eckernförde mit dem niedrigsten Liquiditätsbedarf insgesamt behält diesen finanzwirtschaftlichen Spitzenplatz auch nach Herausrechnen der sozialen Sicherung. Dies dürfte durch eine jahrzehntelange sparsame Haushaltswirtschaft mit entsprechend niedrigen Personalausgaben je Einwohner erreicht worden sein.
- Beim Kreis Steinburg fällt der um 40 € je Ew und damit 30 % geringere Liquiditätsbedarf ohne soziale Sicherung und Schuldendienst gegenüber den übrigen kleineren Kreisen auf. Er erzielt trotz einer ver-

gleichsweise hohen Belastung in der sozialen Sicherung finanzwirtschaftlich günstige Werte dadurch, dass er neben den relativ geringen Personalausgaben je Einwohner in seiner Größenklasse (vgl. Nr. 3.2 dieses Kommunalberichts) offensichtlich auch im Bereich der sonstigen Aufgaben geringere Beträge aufwendet. Hier zeigt sich das auch vom LRH festgestellte traditionell sparsame Verhalten des Kreises in vielen Aufgabenbereichen.

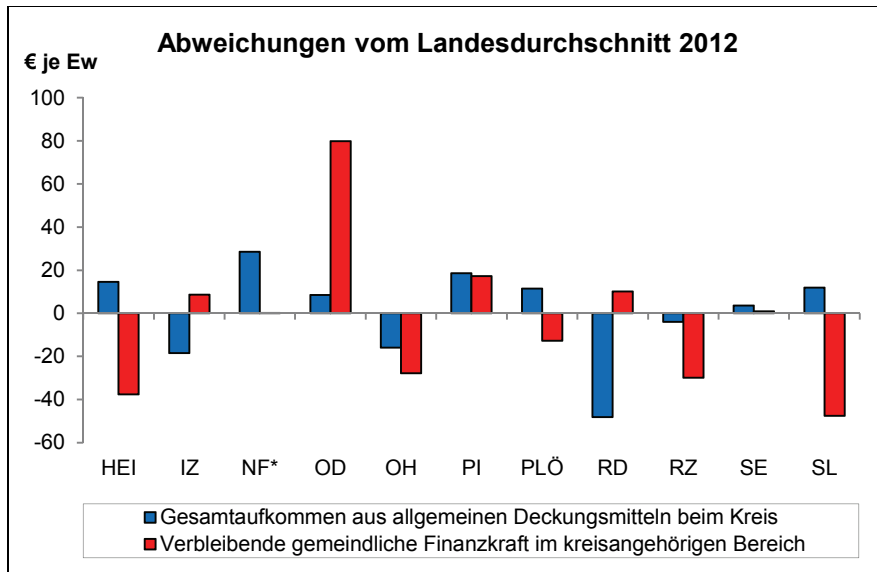
Eine detaillierte Analyse der Gründe für den unterschiedlichen Finanzbedarf zwischen den Kreisen sollte im Rahmen des laufenden Benchmarking-Projekts der Kreise herausgearbeitet werden.

2.6 **Finanzstarke Kreise benötigen systembedingt höhere Kreisumlagen**

Die allgemeinen Kreisschlüsselzuweisungen und die Kreisumlage sind abhängig von der gemeindlichen Finanzkraft. Je höher die Finanzkraft ausfällt, umso niedriger sind die allgemeinen Kreisschlüsselzuweisungen. Bei geringeren Schlüsselzuweisungen muss die Kreisumlage höher ausfallen, um Einnahmen in gleicher Höhe zu erzielen.

Steigt z. B. die Finanzkraft um 1 € je Ew, reduzieren sich als Folge die allgemeinen Kreisschlüsselzuweisungen um 0,50 € je Ew. Die zusätzliche Finanzkraft wird jedoch nur in Höhe des jeweiligen Kreisumlagesatzes (z. B. 35 % von 1 € je Ew = 0,35 € je Ew) abgeschöpft. Dieser Zusammenhang erfordert tendenziell höhere Kreisumlagen bei den finanzstärkeren Kreisen. Der Kreisumlagesatz ist daher isoliert betrachtet kein alleiniges Kriterium für die hinreichende Ausschöpfung der Einnahmemöglichkeiten des jeweiligen Kreises. Entscheidend aus Sicht der Kreise ist das Gesamtaufkommen aus diesen allgemeinen Deckungsmitteln (allgemeine und zusätzliche Kreisumlage, die Kreisanteile an der Finanzausgleichsumlage und die Kreisschlüsselzuweisungen). Die nach Kreisumlageerhebung verbleibende Finanzkraft im kreisangehörigen Bereich darf dabei nicht außer Acht gelassen werden.

Das folgende Diagramm veranschaulicht diese Zusammenhänge. Es zeigt zum einen, in welchen Kreisen das Gesamtaufkommen an allgemeinen Deckungsmitteln über bzw. unter dem einwohnergewichteten Landesdurchschnittswert der Kreise liegt (blauer Balken). Zum anderen wird deutlich, ob den kreisangehörigen Gemeinden nach Zahlung der Kreisumlage bezogen auf den gemeindlichen einwohnergewichteten Landesdurchschnitt eine überdurchschnittliche (Rest-)Finanzkraft verbleibt oder nicht (roter Balken).



* Abweichung verbleibende gemeindliche Finanzkraft im kreisangehörigen Bereich = 0

Je nach Ausrichtung der blauen und der roten Balken lassen sich die folgenden 4 Konstellationen unterscheiden:

Die Kreise Nordfriesland, Pinneberg, Segeberg und Stormarn erzielen auf Basis der dort jeweils festgesetzten Kreisumlagesätze überdurchschnittliche Gesamtaufkommen an allgemeinen Deckungsmitteln. Dabei verbleibt dem kreisangehörigen Bereich eine zumindest landesdurchschnittliche und im Falle des Kreises Stormarn eine weit überdurchschnittliche Finanzkraft, um aus den resultierenden Einnahmen die eigenen Aufgaben finanzieren zu können.

In den Kreisen Ostholstein und Herzogtum Lauenburg liegen dagegen sowohl deren Einnahmen aus den allgemeinen Deckungsmitteln als auch die Finanzkraft der kreisangehörigen Städte und Gemeinden unter dem jeweiligen Landesdurchschnitt.

Trotz angespannter Haushaltslage in jüngerer Vergangenheit kamen offenbar die Kreise Steinburg und Rendsburg-Eckernförde mit ihren unterdurchschnittlichen Einnahmen aus. In diesen beiden Kreisen profitieren traditionell die Gemeinden von den niedrigen Kreisumlagesätzen, wodurch ihnen eine überdurchschnittliche (Rest-)Finanzkraft verbleibt.

Im Vergleich zu Steinburg und Rendsburg-Eckernförde weichen die Landesdurchschnittswerte in den Kreisen Dithmarschen, Plön und Schleswig-Flensburg entgegengesetzt ab. Das jeweils überdurchschnittliche Gesamtaufkommen an allgemeinen Deckungsmitteln dieser Kreise geht erkennbar zulasten des kreisangehörigen Bereichs, der zum Teil eine deutlich unterdurchschnittliche Finanzkraft aufweist.

Die Kreise können die Darstellungen in der o. a. Grafik neben anderen Kriterien nutzen, um die Angemessenheit von Kreisumlagesätzen einschätzen zu können. In den Kreisen Dithmarschen und Schleswig-Flensburg könnte z. B. diskutiert werden, ob angesichts der Finanzlage dieser Kreise eine weitere Anhebung der Kreisumlagesätze vertretbar ist. Hier gilt es abzuwägen, ob die Aufgabenerfüllung im kreisangehörigen Bereich beeinträchtigt würde oder eine Reduzierung der Aufgaben und des Aufwands auf der Kreisebene anzustreben wäre. Dagegen könnte die Situation der finanziell gut aufgestellten Kreise Steinburg und Rendsburg-Eckernförde dahin gehend interpretiert werden, dass eine ggf. erforderlich werdende moderate Kreisumlageerhöhung für die kreisangehörigen Kommunen eher zumutbar wäre, wenn die Aufgaben- und Finanzlage des Kreises dieses erforderte.

2.7 **Ausblick**

Die Finanzsituation der Kreise ist wie auch die der übrigen kommunalen und staatlichen Ebenen von der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland abhängig. Diese ist jedoch angesichts der europäischen Staatsschuldenkrise ungewiss und im Zusammenhang mit den weiteren Konjunkturaussichten zu sehen.

Finanzwirtschaftlicher Druck könnte sich ergeben, wenn sich die Zinssätze wieder den Durchschnittswerten der letzten 20 Jahre von etwa 4 % annähern. Insbesondere die kurzfristigen Kassenkredite, die zurzeit unter 1 % jährlich zu verzinsen sind, wären von dem Zinsänderungsrisiko betroffen.

Daneben wird die Finanzsituation der Kreise zukünftig von den folgenden Faktoren beeinflusst:

Positive Auswirkungen auf die Finanzlage der finanzwirtschaftlich besonders belasteten Kreise wird das neu in das Finanzausgleichsgesetz aufgenommene Instrument der Konsolidierungshilfen haben. Nach den Zuwendungsvoraussetzungen des Gesetzes können die Kreise Dithmarschen, Herzogtum Lauenburg, Ostholstein, Pinneberg, Plön und Schleswig-Flensburg diese Hilfen beantragen und haben dies auch getan. In 2012 haben die Kreise bereits Konsolidierungshilfemittel von 20 Mio. € erhalten. Auch in den nächsten Jahren können die Kreise deutliche Stützungen erwarten. Voraussetzung für die Gewährung der Konsolidierungshilfen sind erhebliche eigene Sparanstrengungen der Kreise jeweils in Millionenhöhe. Insgesamt ist mit einer deutlichen Entlastung bei den o. g. Kreisen zu rechnen.

Ebenfalls positive Effekte auf die Finanzsituation der Kreise könnten sich durch die von der Landesregierung für das Jahr 2015 in Aussicht gestellte umfassende Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs ergeben. Nach den Aussagen des Innenministeriums sollen von den Änderungen vor allem diejenigen Kommunen profitieren, die Aufgabenträger für finanziell besonders belastende Aufgabenbereiche sind. Dies trifft nach Einschätzung des LRH u. a. für die Kreise als örtliche Träger der Sozial- und Jugendhilfe zu (vgl. hierzu Nr. 4 dieses Kommunalberichts). Inwieweit sich die o. g. Zielsetzung bei der grundlegenden Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes im Zusammenwirken mit den vielen weiteren zu überprüfenden Fragestellungen per Saldo tatsächlich positiv auf die Finanzen der Kreise auswirken wird, muss allerdings abgewartet werden.

Eine erhebliche Entlastung der Kommunen ergibt sich durch die stufenweise Übernahme der Nettoausgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ab 2012 durch den Bund. Ab 2014 werden die schleswig-holsteinischen Kreise dauerhaft um schätzungsweise 80 Mio. € entlastet.

Gleichwohl muss davon ausgegangen werden, dass auch zukünftig die finanziellen Belastungen der Kreise für Leistungen zur sozialen Sicherung zunehmen. Infolge der demografischen Entwicklung und veränderter gesellschaftlicher Strukturen nehmen in der Sozialhilfe besonders die Hilfe zur Pflege und die Eingliederungshilfe zu. Außerdem steigt der Bedarf an Kinder- und Jugendhilfe trotz sinkender Geburtenraten unvermindert an. Hinzu kommen die Kosten für den Ausbau von Kinderbetreuungsangeboten, Schulsozialarbeit oder präventivem Kinder- und Jugendschutz. (vgl. Nr. 4 dieses Kommunalberichts).

2.8 **Stellungnahmen**

Das **Innenministerium** hat Stellung genommen. Die Hinweise wurden weitgehend berücksichtigt.

Der **Landkreistag** hat insbesondere beanstandet, dass der LRH bei seiner Zeitreihenbetrachtung sowohl kamerale als auch doppische Jahre einbezogen habe. Hierzu wird angemerkt, dass der kamerale Soll-Abschluss nicht eins zu eins mit der doppischen Finanzrechnung vergleichbar sei und dass in der Doppik der Schwerpunkt auf die Ergebnisrechnung zu legen sei. Insofern leide die Betrachtungsweise des LRH an einer gravierenden Schwäche. Zufälligkeiten von Geldbewegungen zum jeweiligen Jahreswechsel verzerren dabei das Bild des tatsächlichen Bedarfs. Die Zahlenreihen seien wenig aussagekräftig. Im Ergebnis müsse der Versuch, ein Ersatzkriterium zur Beurteilung der wirtschaftlichen Situation zu entwi-

ckeln, als konstruiert und insofern als nicht verwertbar angesehen werden. Man werde akzeptieren müssen, dass es geeignete Kriterien erst wieder gäbe, wenn die Umstellung auf die Doppik bei allen erfolgt sei und hinreichende Sicherheit bestehe.

Der Kritik des Landkreistages liegen offenbar weitgehend die Ausführungen des Kreises Dithmarschen in seiner Stellungnahme zum seinerzeitigen Prüfungsbericht des **LRH** zugrunde.

Dem LRH ist bewusst, dass die Kreise sich auch aktuell noch in einer Übergangsphase von der Kameralistik auf die Doppik befinden. Unterschiedliche Umstellungszeitpunkte bei den Kreisen und teilweise erhebliche Rückstände bei der Erstellung von Jahresabschlüssen erschwerten es dem LRH, Finanzbetrachtungen anzustellen. Insbesondere detaillierte Bilanz- bzw. Jahresabschlussanalysen waren zum Prüfungszeitpunkt nicht möglich. Bilanzen und Ergebnisrechnungen lagen teilweise nicht vor, hatten oftmals nur vorläufigen Charakter oder beinhalteten methodisch grobe Fehler.

Vor diesem Hintergrund hat lediglich die Zahlungsstromebene belastbare Zahlen auf Basis von tatsächlich geleisteten Ein- und Auszahlungen geliefert. Daneben war es dem LRH wichtig, Verläufe über einen längeren Zeitraum (zurückgehend bis 1995) darzustellen sowie Kennzahlen-Durchschnittswerte über 6 bis 8 Jahre zu bilden. Zufälligkeiten von Geldbewegungen werden durch die Durchschnitts-Betrachtung eines längeren Zeitraums nivelliert. Aus diesem Grunde war es unabdingbar, zunächst auf kamerale Daten zurückzugreifen. Für die doppelischen Jahre wurden ausgehend von der Finanzrechnung (= Übernahme des Cashflows aus der Kapitalflussrechnung; also keine Ableitung aus der Ergebnisrechnung) Abzüge und Hinzurechnungen vorgenommen, um die Zeitreihe der strukturellen freien Finanzspielräume als Gradmesser für die Innenfinanzierung - frei von Bewertungsunterschieden - fortzuführen. Unwesentliche Unschärfen mussten dabei hingenommen werden.

Diese Vorgehensweise wurde bei allen Kreisen gleichermaßen praktiziert und von keinem anderen Kreis in Frage gestellt. Der vom Landkreistag unterbreitete Vorschlag, auf vergleichende Finanzanalysen und damit im Ergebnis über Jahre auf Prüfungen zu verzichten, stellt für den LRH keine überzeugende Handlungsalternative dar.

Ausgehend von der grundsätzlichen Kritik an der vom LRH in Tz. 2.2 verwendeten Kennzahl „Innenfinanzierungskraft“ betrachtet der **Landkreistag** auch den Versuch, Steuerungsaussagen an solch konstruierten Größen wie z. B. dem Restliquiditätsbedarf (vgl. Tz. 2.5) abzuleiten, für so weit hergeholt, dass sich eine Analyse daraus fast verbiete. Die weiteren Ausführungen des Landkreistages lassen erkennen, dass insbesondere die

vom LRH vorgenommene Verknüpfung zwischen Restliquiditätsbedarf und der Einwohnergröße der einzelnen Kreise für sachwidrig gehalten wird.

Hinsichtlich der Analyse des Restliquiditätsbedarfs bleibt der **LRH** bei seiner Einschätzung, dass diese Kennzahl einerseits geeignet ist, auf Besonderheiten der einzelnen Kreise hinzudeuten und andererseits einen Zusammenhang zwischen Einwohnergröße und Ausgabebedarf anzuzeigen.

Übersicht 1

Innenfinanzierungskraft in € je Ew*

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Ø 1995 bis 2008
Dithmarschen	28	11	23	10	15	17	29	0	-36	-22	-55	-46	-6	3	33	-10	-65	-2
Herzogtum Lauenburg	29	22	3	10	12	29	11	-22	-31	-27	-17	-21	-14	3	13	-26	-49	-1
Nordfriesland	24	8	-9	-7	11	14	9	-13	-40	-45	-27	5	34	7	58			-2
Ostholstein	27	29	20	9	15	34	21	7	-24	-48	-48	-39	-6	48	52			3
Pinneberg	13	14	3	-3	18	34	32	9	-39	-54	4	-46	-29	19	5			-2
Plön	27	25	-4	4	11	36	30	5	-29	-43	-15	-19	-11	-1	32			1
Rendsburg- Eckernförde	35	48	21	8	19	25	24	10	-30	-23	-2	-3	4	37	38	-1	-45	12
Schleswig- Flensburg	26	2	-2	1	5	10	4	-23	-48	-70	-53	-40	-13	22				-13
Segeberg	19	42	27	7	22	34	50	24	-18	-32	-45	6	17	45	36	2	-12	14
Steinburg	75	58	36	66	49	58	78	51	19	12	-13	-4	41	52	102			41
Stormarn	17	15	7	-15	-8	-3	14	11	-18	-31	-7	23	40	77	75	88	3	9
Ø (einwohnergewichtet)	27	25	12	6	15	26	27	5	-28	-36	-23	-16	4	31	41	13	-30	5

* Diese ergibt sich aus der Finanzrechnung und bildet den Saldo aus Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich ordentlicher Tilgung und empfangener Fehlbetragszuweisungen. Die Zuführungen an die Rückstellungen und Sonderposten wurden wie beim freien Finanzspielraum abgespalten, da es sich um zweckgebundene Mittel handelt, die nicht dauerhaft zur freien Verfügung der Kreise stehen. Bei der Mittelverwendung sind die Rückstellungsbeträge oder die Gebührensüberschüsse wieder dem Zahlungssaldo hinzu gerechnet worden.