

### 3. Kommunale Finanzlage

Die kommunale Finanzlage hat sich in den beiden letzten Jahren weiter verschärft. Bei vielen Städten und Kreisen sind freie Finanzspielräume nicht mehr vorhanden und die Haushalte defizitär. Ein Haushaltsausgleich konnte häufig nur durch Erlöse aus Vermögensveräußerungen oder Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage erreicht werden.

Die fehlenden Eigenmittel für notwendige Investitionen der kommunalen Gebietskörperschaften mussten durch zusätzliche Kredite ersetzt werden; die absoluten Schuldenstände haben sich folglich weiter erhöht. Die daraus resultierenden Kapitaldienstbelastungen nahmen einen immer größeren Anteil an den laufenden Ausgaben der Kommunen ein, sodass die Fähigkeit abnahm, den Schuldendienst zu tragen.

Die finanziellen Auswirkungen der Hartz-IV-Reformen sind derzeit nicht absehbar. Unabhängig davon ergibt sich u. a. aus den Haushaltsplänen, dass sich der allgemeine Abwärtstrend in der Finanzsituation der Kommunen voraussichtlich auch in den kommenden Jahren fortsetzen wird. Insbesondere bei den Kreisen und kreisfreien Städten werden weiterhin unausgeglichene Haushalte zu verzeichnen sein.

Auch im kreisangehörigen Bereich ist diese finanzwirtschaftlich negative Tendenz sichtbar, wobei die größeren Gemeinden und Städte über 10.000 Ew insbesondere durch Gewerbesteuererbrüche belastet werden.

An einer Haushaltskonsolidierung führt kein Weg vorbei. Über die von den Kommunen bisher ergriffenen Maßnahmen hinaus müssen auch die kommunalen Verwaltungsstrukturen an die veränderten finanziellen Rahmenbedingungen angepasst werden.

Wie in den Kommunalberichten zuvor soll zunächst die Entwicklung der Finanzsituation der kommunalen Körperschaften beleuchtet werden, die der unmittelbaren überörtlichen Prüfung durch den LRH unterliegen (Kreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte über 20.000 Ew<sup>1</sup>). Aufbauend auf den in den früheren Kommunalberichten veröffentlichten Daten erfolgt eine Fortschreibung der Analysen bis zum Haushaltsjahr

---

<sup>1</sup> Die kreisangehörigen Städte über 20.000 Ew werden nachfolgend als „Mittelstädte“ bezeichnet.

2004. Auch diese Untersuchung basiert im Wesentlichen auf 3 Kern-Indikatoren, die einen Eindruck über die finanzielle Entwicklung der kommunalen Körperschaften vermitteln:

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

Im Übrigen hat der LRH die Anregung des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages aufgegriffen, exemplarisch auf die Finanzsituation der übrigen Gemeinden und Städte im kreisangehörigen Bereich einzugehen.

Das für die Analyse benötigte Zahlenmaterial ist den Rechnungsergebnissen, den Haushaltsplänen 2005 der Kommunen und den Berichten des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein entnommen sowie durch eigene Erhebungen und Auswertungen des LRH ergänzt worden. Der Ausblick auf das Haushaltsjahr 2005 basiert auf den kommunalen Haushaltsplänen, die dem LRH im Frühjahr 2005 vorlagen.

- 3.1 Sowohl hinsichtlich der Einnahmen als auch hinsichtlich der Ausgaben sind die kommunalen Haushalte von der allgemeinen **wirtschaftlichen Entwicklung** abhängig. Um sich einen Eindruck über die Grundlagen der kommunalen Finanzen zu verschaffen, ist ein Blick auf die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik und in Schleswig-Holstein hilfreich:

Bruttoinlandsprodukt <sup>1</sup> (Bundesrepublik und Schleswig-Holstein) in Preisen von 1995 Veränderung gegenüber Vorjahr in %										
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Bundesrepublik	+ 1,7	+ 0,8	+ 1,4	+ 2,0	+ 2,0	+ 2,9	+ 0,8	+ 0,1	- 0,1	+ 1,7
Schleswig-Holstein	+ 2,0	+ 1,1	+ 1,2	+ 0,8	+ 1,6	+ 2,4	+ 1,1	- 0,8	- 0,1	+ 2,0

Quelle: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen) sowie Statistisches Bundesamt (Wirtschaft und Statistik 1/2005)

Aus den Werten ist eine Abnahme der realen Steigerungsraten im Jahr 2001 und eine deutlich spürbare Abschwächung in den beiden Jahren 2002 und 2003 ersichtlich. Die Veränderungsrate in 2004 lässt wieder eine

<sup>1</sup> 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) bleiben die Änderungen des Preisniveaus unberücksichtigt (sog. reales Bruttoinlandsprodukt).

wirtschaftliche Erholung erkennen, wobei aber rd. 0,5 %-Punkte darauf zurückzuführen sind, dass es weniger arbeitsfreie Feiertage gab. Positive Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, die sich in einem höheren Lohnsteueraufkommen und mildernd bei den Sozialtransferleistungen bemerkbar machen könnten, bedürften deutlich höherer Wachstumsraten, bei denen neben steigenden Unternehmensgewinnen auch wieder Arbeitsplätze geschaffen werden könnten.

Im Folgenden soll aufgezeigt werden, inwieweit sich die konjunkturelle Schwächephase konkret auf die kommunalen Haushalte in Schleswig-Holstein ausgewirkt hat. Die finanzwirtschaftlichen Betrachtungen werden nach den 3 kommunalen Hauptgruppen der Kreise, der kreisfreien Städte und der Mittelstädte getrennt dargestellt, um den unterschiedlichen Aufgabenstrukturen und den verschiedenen Einnahmequellen bei Vergleichsbetrachtungen hinreichend gerecht zu werden. Im Übrigen wird im kreisangehörigen Bereich nach Gemeindegrößenklassen differenziert.

- 3.2 Der Nachweis der dauernden finanziellen Leistungsfähigkeit i. S. des § 85 Abs. 2 GO<sup>1</sup> erfolgt über die Kennzahl des **freien Finanzspielraums**. Der freie Finanzspielraum kann als das signifikanteste Kriterium mit einer umfassenden Aussagekraft<sup>2</sup> zur Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit angesehen werden und ist somit als Leitkenngroße der erste wichtige Indikator für die Analyse der finanziellen Situation einer Kommune. Diese Kennzahl wird aus dem Zuführungsbetrag zum Vermögenshaushalt entwickelt<sup>3</sup> und stellt im Ergebnis den Teil des Zuführungsbetrags dar, der zur investiven Verwendung - (Eigen-)Finanzierung von Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen - vom Verwaltungshaushalt weitergegeben werden konnte. Zu interkommunalen Vergleichszwecken wird die

<sup>1</sup> Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (Gemeindeordnung - GO -) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 28.02.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 57, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 01.02.2005, S. 66.

<sup>2</sup> Vgl. Kommunalbericht 2001, Nr. 4: Betrachtungen zu Kennzahlen über den freien Finanzspielraum.

<sup>3</sup> Die **Zuführung vom Verwaltungs- an den Vermögenshaushalt** zeigt an, wie viel der allgemeinen Finanzmittel, also insbesondere Steuern und nicht auf Investitionen zielende Zuweisungen, nach Deckung der laufenden Kosten, insbesondere der Personal- und der sächlichen Verwaltungs- und Betriebskosten, als „Überschuss“ vor der Tilgung verbleibt. Da die Tilgung aber ebenfalls zu den - laufenden - Ausgaben zu zählen ist, zu denen die Kommune verpflichtet ist, muss der Zuführungsbetrag mindestens die Tilgungsbeträge umfassen, auch wenn dadurch ein Fehlbedarf/-betrag im Verwaltungshaushalt entsteht bzw. sich ein solcher noch erhöht. Darüber hinaus muss nach § 21 GemHVO (Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung - GemHVO -) vom 07.02.1995, GVOBl. Schl.-H. S. 68, zuletzt geändert durch Landesverordnung vom 09.06.2004, GVOBl. Schl.-H. S. 202) die Mindestzuführung zusätzlich auch die Kreditbeschaffungskosten, die Rückstellungen für später anfallende Investitionen bei bestimmten kostenrechnenden Einrichtungen, die Gebührenüberschüsse der kostenrechnenden Einrichtungen, die nicht zur Abdeckung von Zuschussbedarfen der Vorjahre dienen, und die Zuführung zu den Treuhandvermögen beinhalten. Ein Fehlbetrag im Verwaltungshaushalt wird bei der Berechnung des freien Finanzspielraums abgezogen. In diesem Fall ergibt sich ein negativer Finanzspielraum, da die Mindestzuführung zulasten eines Fehlbetrags zustande kommt und diese Mittel damit letztlich fehlen.

Kennzahl des freien Finanzspielraums auf einen einwohnerbezogenen Wert umgerechnet.

- 3.2.1 Der freie Finanzspielraum ist in den **Mittelstädten** weiter stark zurückgegangen, wie sich aus der folgenden Tabelle mit den Gesamtbeträgen und den einwohnerbezogenen Gruppenwerten ablesen lässt:

Haushaltsjahr	Freier Finanzspielraum (Gesamtbetrag T€)	Freier Finanzspielraum (€/Ew)
1995	45.709	98
1996	41.617	89
1997	36.174	77
1998	49.222	104
1999	54.813	117
2000	26.738	57
2001	25.423	54
2002	17.425	37
2003**	8.901	19
2004	1.657	3

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

\*\* Bereinigte Werte ohne Geesthacht (hier ergaben sich außergewöhnlich hohe Gewerbesteuererinnahmen). Unter Einbeziehung von Geesthacht hätten sich für die Betrachtung der Mittelstädte als unrealistisch einzuschätzende Werte von 75.743 T€ bzw. 154 €/Ew ergeben.

Die Entwicklung der freien Finanzspielräume spiegelt den schwachen Konjunkturverlauf wider, der sich bei den Kommunen durch zurückgehende Einnahmen und ein starkes Wachstum der Sozialausgaben - vgl. auch Nr. 4 - bemerkbar machte. Neben den fortdauernden Wirkungen von Steuerentlastungsgesetzen früherer Jahre wurde weiterer Druck auf die kommunalen Finanzen im Jahr 2004 durch das teilweise Vorziehen der ursprünglich für 2005 vorgesehenen 3. Stufe der Steuerreform 2001 bis 2005 ausgeübt. Auch haben sich die erhofften Mehreinnahmen für die Kommunen im Jahr 2004 durch das Gesetz zur Förderung der Steuerehrlichkeit nicht in der erwarteten Größenordnung eingestellt.

Die Einbrüche bei den Verbundgrundlagen für den kommunalen Finanzausgleich in den einzelnen Jahren belegen die schwierige Situation bei der Entwicklung der Steuereinnahmen der vergangenen Jahre. Um die Belastungen für die kommunalen Haushalte zu nivellieren, wurde der Abrechnungsbetrag 2002 auf die Jahre 2003 (- 28 Mio. €), 2004 (- 28 Mio. €) und 2005 (- 14,6 Mio. €) verteilt. Im Interesse einer weiteren Verstetigung der Finanzausgleichsmasse erfolgte im Vorgriff auf die Abrechnung des tatsächlichen Steueraufkommens des Jahres 2003 eine vorgezogene Teilabrechnung in 2004 (- 25 Mio. €) und ebenfalls für 2005 (- 25 Mio. €).<sup>1</sup> Da-

<sup>1</sup> Haushaltsgesetz 2004/2005, Gesetz vom 11.12.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 697.

rüber hinaus zeigten die vorgenommenen Kürzungen der Finanzausgleichsmasse in den Jahren 2001 bis 2004 i. H. v. jährlich rd. 30 Mio. € netto (pauschale Kürzung um jeweils 38,3 Mio. € und gleichzeitige Zuführung von 7,7 Mio. € aus dem Kommunalen Investitionsfonds) ihre belastende Wirkung. Nach der deutlichen Steigerung der Gewerbesteuerumlage in den Vorjahren führte die Absenkung der Umlage in 2004 von ursprünglich 118 % auf 82 % zu einer spürbaren Entlastung; bei den Mittelstädten betrug diese ca. 24 Mio. €. Dies konnte aber den insgesamt negativen Trend nur teilweise kompensieren.

Im Ergebnis verminderten die aus diesen Entwicklungen resultierenden Netto-Belastungen die Überschüsse im Verwaltungshaushalt und damit die freien Finanzspielräume, und zwar trotz der in den Mittelstädten auch in den Haushaltsjahren 2003 und 2004 fortgesetzten Konsolidierungsanstrengungen.

Die o. a. Tabellenwerte spiegeln die tatsächlichen Verhältnisse allerdings zu positiv wider; denn in einigen Fällen wurde ein negativer freier Finanzspielraum nur dadurch vermieden, dass zum Ausgleich des Verwaltungshaushalts Vermögen (Entnahmen aus den allgemeinen Rücklagen oder Verwendung von Vermögensveräußerungserlösen im Verwaltungshaushalt) eingesetzt wurde. Die freien Finanzspielräume 2004 der Städte Husum, Itzehoe, Rendsburg, Schleswig und Wedel konnten nur aus diesem Grunde noch mit 0 ausgewiesen werden.

Eine Finanzschwäche wird spätestens dann offenkundig, wenn der Verwaltungshaushalt einen Fehlbedarf/-betrag ausweist und die Kennzahl des freien Finanzspielraums einen negativen Wert annimmt. In diesem Falle wird deutlich, dass und in welchem Ausmaß die Kommune laufende Personal-, Sach- und Sozialausgaben nicht mehr durch ihre laufenden Einnahmen abzudecken vermag. Trotz eines erheblichen Vermögenseinsatzes im Verwaltungshaushalt ergab sich bei der Stadt Heide ein nicht unerheblicher Fehlbetrag in 2004. Auch die Haushaltsabschlüsse der Städte Elmshorn und Pinneberg wiesen in 2004 hohe Fehlbeträge auf.

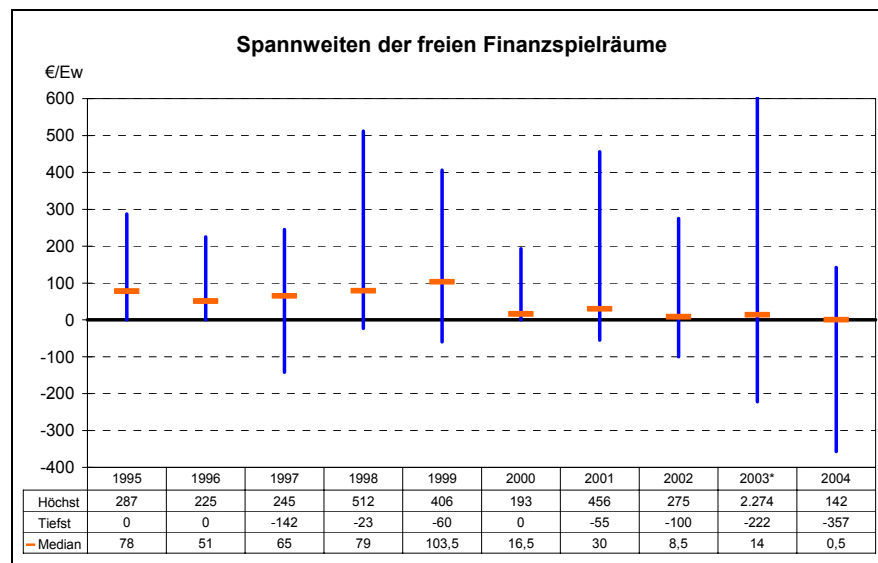
Die folgende Übersicht verdeutlicht die zum 31.12.2004 insgesamt noch nicht gedeckten Beträge in T€ bei den Mittelstädten:

	Fehlbetrag 2003		Fehlbetrag 2004		insgesamt noch nicht gedeckt
		davon aus Vor- jahren		davon aus Vor- jahren	
Elmshorn	6.336	0	2.990	2.000	7.326
Heide	0	0	2.208	0	2.208
Pinneberg	8.857	3.834	14.390	8.857	14.390
Rendsburg	477	0	0	0	477
					<b>24.401</b>

Die Gruppe der Mittelstädte startete in das Haushaltsjahr 2005 demnach mit einer Vorbelastung von insgesamt rd. 24,4 Mio. €.

Zwischen den freien Finanzspielräumen der Mittelstädte gibt es beachtliche Unterschiede. Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Mittelstädte ist im Wesentlichen das Ergebnis von sehr differierenden Aufkommen an der Gewerbesteuer, aber auch von unterschiedlichen Belastungen, insbesondere im Bereich der Sozialhilfeleistungen. Hinzu kommen unterschiedliche Standards beim Angebot von kommunalen Leistungen und bei der Intensität der Wahrnehmung kommunaler Aufgaben, deren Einflüsse auf die Ausgabenstruktur nach den Prüfungsfeststellungen des LRH nicht zu unterschätzen sind.

Die Bandbreite zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Wert lag im Jahr 2004 zwischen + 142 €/Ew und - 357 €/Ew. Die Spannweiten mit den dazugehörigen Medianwerten<sup>1</sup> sind 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 Zwecke 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 deutlich angespannter als in den Mittelstädten.

<sup>1</sup> 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.

Haushaltsjahr	Freier Finanzspielraum (Gesamtbetrag T€)	Freier Finanzspielraum (€/Ew)
1995	- 17.748	- 28
1996	- 4.891	- 8
1997	- 3.783	- 6
1998	23.972	38
1999	13.412	22
2000	6.904	11
2001	- 5.383	- 9
2002	- 31.643	- 52
2003	- 103.447	- 169
2004	- 196.656	- 323

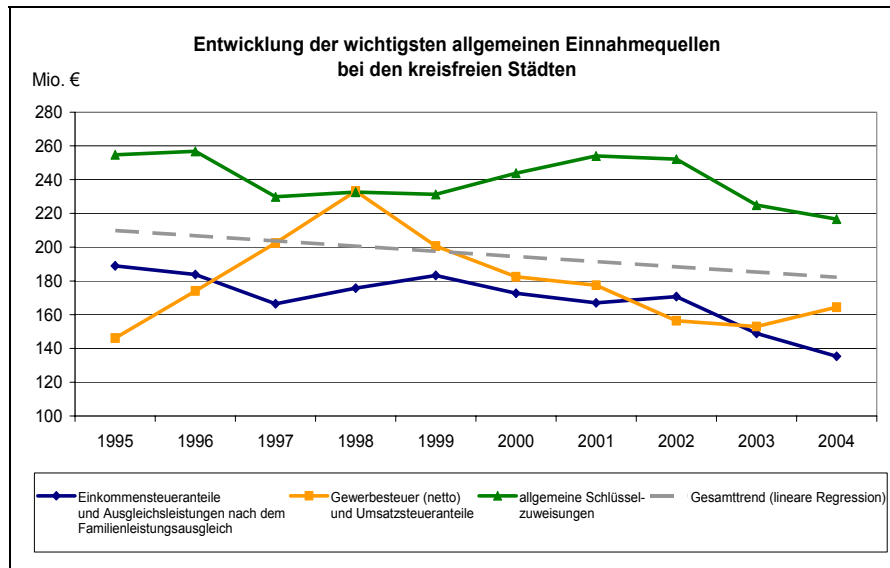
Die Summe der freien Finanzspielräume repräsentieren seit 2002 die kumulierten Fehlbeträge der 4 kreisfreien Städte.

Entwicklung der Defizite in den Verwaltungshaushalten der kreisfreien Städte in Mio. €										
	Flensburg		Kiel		Lübeck		Neumünster		insgesamt	
		davon aus Vor- jahren		davon aus Vor- jahren		davon aus Vor- jahren		davon aus Vor- jahren		davon aus Vor- jahren
1995	3,7	3,0	-	1,5	8,5	-	7,1	8,1	12,3	19,6
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
Deckungslücke zusammen =									298,8	

Nach den vorliegenden Zahlen hat sich die Finanzsituation ab 2003 dramatisch verschlechtert. Seit 2003 weisen wieder alle 4 kreisfreien Städte Fehlbeträge aus. Die zu Beginn des Haushaltsjahres 2005 bestehenden Deckungslücken bei den kreisfreien Städten addierten sich auf insgesamt 298,8 Mio. €.

Die Bandbreite bei den freien Finanzspielräumen der einzelnen kreisfreien Städte bewegte sich in 2004 folglich im negativen Bereich zwischen - 168 €/Ew (Neumünster) und - 390 €/Ew (Hansestadt Lübeck).

Die Auswirkungen der rückläufigen allgemeinen Deckungsmittel auf die freien Finanzspielräume der kreisfreien Städte sind gravierend. Das folgende Diagramm gibt die wichtigsten allgemeinen Einnahmequellen der 4 kreisfreien Städte wieder, die sehr sensibel auf wirtschaftliche Änderungen reagieren und damit am „störanfälligsten“ erscheinen:



Trotz des hohen auf den Einnahmen der Landeshauptstadt Kiel beruhenden Wertes bei der Gewerbsteuer im Jahr 1998 ist ein abwärts gerichteter Gesamttrend in den vergangenen 10 Jahren unverkennbar (grau gestrichelte Linie). Der Anstieg der Netto-Gewerbsteuer in 2004 resultiert in erster Linie aus der Absenkung der Gewerbsteuerumlage. Anlass zur Sorge muss der kontinuierliche Rückgang der Gemeindeanteile an der Einkommensteuer bereiten, der bedingt ist durch Steuerentlastungsgesetze, die allgemeine konjunkturelle Situation (Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen, zurückhaltende bzw. negative Lohnentwicklung) sowie durch das Abwandern relativ einkommensstarker Familien aus der Stadt in das Umland unter „Mitnahme“ der ihnen zuzurechnenden Steuerkraft. Der Rückgang der Einwohnerzahl über den Zeitraum von 10 Jahren in der Größenordnung von knapp 24.000 Ew ist als ein Grundproblem der kreisfreien Städte anzusehen.

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

Haushaltsjahr	Freier Finanzspielraum (Gesamtbetrag T€)	Freier Finanzspielraum (€/Ew)
1995	54.952	27
1996	55.945	27
1997	37.550	18
1998	23.153	11
1999	38.216	18
2000	57.633	27
2001	57.177	26
2002	14.468	7
2003	- 41.123	- 19
2004	- 82.920	- 37



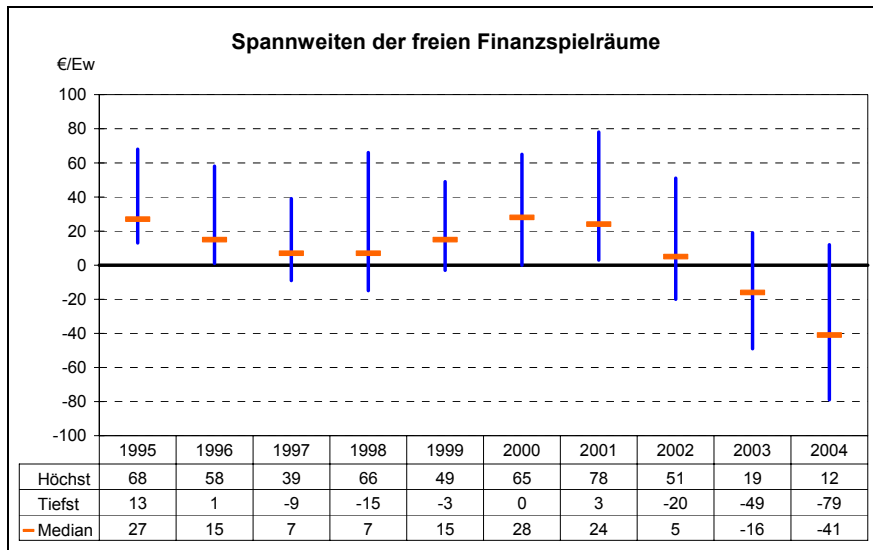
Auch die Kreise teilen das finanzwirtschaftliche Schicksal der beiden zuvor beschriebenen Kommunalgruppen. Seit 2003 befinden sich die Kreise bei einer Gesamtbetrachtung im defizitären Bereich. Die in 2003 zu verzeichnenden negativen Finanzspielräume haben sich in ihrer Gesamtheit innerhalb nur eines Jahres verdoppelt. Dabei haben die Kreise Dithmarschen, Ostholstein, Rendsburg-Eckernförde, Segeberg und Stormarn ihre Verwaltungshaushalte in 2004 durch Vermögensverzehr in einem Gesamtvolumen von ca. 7,9 Mio. € gestützt. Lediglich der Kreis Steinburg konnte 2004 einen ausgeglichenen Jahresabschluss erzielen.

Die folgende Übersicht verdeutlicht die insgesamt noch nicht gedeckten Defizite bei den Kreisen in T€ (grau = Deckung des direkten Vorjahres):

	Fehlbetrag 2003		Fehlbetrag 2004		insgesamt noch nicht gedeckt
		davon aus Vor- jahren		davon aus Vor- jahren	
Dithmarschen	4.292	0	6.737	4.292	6.737
Hzgt. Lauenburg	4.883	0	7.614	3.205	12.497
Nordfriesland	6.110	0	8.004	1.080	14.114
Ostholstein	3.269	0	8.547	0	11.816
Pinneberg	3.801	0	15.839	0	19.640
Plön	3.656	0	5.475	0	9.131
Rendsburg- Eckernförde	1.908	0	3.941	1.908	3.941
Schleswig- Flensburg	9.750	1.000	15.809	2.950	25.559
Segeberg	3.151	0	6.634	0	9.785
Stormarn	2.846	0	5.514	193	8.167
					<b>121.387</b>

Die Kreise starteten demnach in das Jahr 2005 mit einer Vorbelastung i. H. v. 121,4 Mio. €.

Die Bandbreiten zwischen dem jeweils höchsten und dem niedrigsten freien Finanzspielraum der Kreise werden durch das folgende Spannweitendiagramm mit den dazugehörigen Medianwerten verdeutlicht:



Sowohl die Medianwerte als auch die Spannweiten beschreiben eine Wellenbewegung über die Zeitreihe mit einer Aufwärtsbewegung in 1999/2000 und einer kräftigen Abwärtsbewegung in den Jahren 2002 bis 2004.

Die Hauptfinanzierungsquellen der Kreise bestehen in der Kreisumlage und den allgemeinen Kreisschlüsselzuweisungen, die wiederum von der gemeindlichen Finanzkraft im jeweiligen Kreis als Grundlage zeitversetzt abhängen. Angesichts der sich verschärfenden Haushaltssituation bei den Mittelstädten und - wie sich nachfolgend noch zeigen wird - im übrigen kreisangehörigen Bereich in den Jahren 2003/2004 muss davon ausgegangen werden, dass sich bei den Kreisen die finanzielle Talfahrt weiter fortsetzt.

3.3 Für die folgende Betrachtung der **Investitionstätigkeit** der kommunalen Körperschaften werden die Ausgabegruppen des Vermögenserwerbs, der Baumaßnahmen und der Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen herangezogen. Sie haben sich seit 1995 wie folgt entwickelt:

Jahr	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

Bei der Beurteilung der obigen Zeitreihen für die Mittelstädte ist zu berücksichtigen, dass in 2003 die Stadt Quickborn hinzugekommen ist; ohne Quickborn hätten die Investitionsausgaben in diesem Jahr pro Ew 202 € betragen. D. h. in Quickborn ergab sich in 2003 eine extrem unterdurchschnittliche Investitionstätigkeit von gerade 80 €/Ew, die sich jedoch ein Jahr später 2004 mit 309 €/Ew überdurchschnittlich entwickelte. Die Städte Husum und Rendsburg (umfangreiche Schulbausanierungen, städtebauliche Entwicklungsmaßnahme) führten 2004 die Mittelstädte mit den höchsten Pro-Kopf-Investitionsausgaben an, während sich die Städte Heide und Itzehoe am stärksten zurückhielten.

Die Entwicklung der Pro-Kopf-Werte bei den Mittelstädten und den Kreisen zeigt eine abnehmende Investitionstendenz seit 1995. Bei den kreisfreien Städten blieb das Investitionsniveau trotz mehr oder weniger stark ausgeprägter Schwankungen konstant, wobei in den Jahren 2003 und 2004 die Stadt Flensburg (Bau Innenstadtentlastungsstraße, Sanierung Kanalnetz und Klärwerksbau) und die Hansestadt Lübeck (Bau Nordtangente/Neue Travequerung) nach wie vor die größten Investitionsvorhaben innerhalb dieser Kommunalgruppe realisiert haben.

Das Investitionsvolumen der 3 Kommunalgruppen ist insgesamt von 517 Mio. € (1995) um 59 Mio. € (= 12 %) auf 458 Mio. € (2004) zurückgegangen. Die Gründe lagen bis zum Ende der 90er-Jahre überwiegend in den Ausgliederungen von Einrichtungen aus den kommunalen Haushalten. Seit den Jahren 2001/2002 ist als eine 2. Hauptursache die massive Verschärfung der kommunalen Finanzsituation hinzugetreten.

- 3.4 Die kommunalen Haushalte werden maßgeblich durch den laufenden Schuldendienst (Zinsen und Tilgung) als Folge der **Verschuldung** beeinflusst. Obwohl die Tilgung aus dem Vermögenshaushalt geleistet wird, müssen auch die Beträge für die ordentliche Tilgung aus dem Verwaltungshaushalt aufgebracht und zwingend als Teil der Mindestzuführung an den Vermögenshaushalt weitergeleitet werden. Die Verschuldung bestimmt damit nachhaltig den aktuellen und zukünftigen freien Finanzspielraum. Zusätzlich ergeben sich Zinsänderungsrisiken bei ggf. erforderlich werdenden Anschlussfinanzierungen nach Ablauf bestehender Zinsbindungszeiträume. Die zz. auf niedrigem Zinsniveau basierenden und trotzdem schon jetzt teilweise kaum zu tragenden Schuldendienstbelastungen könnten sich später so verschärfen, dass die Handlungs- bzw. Gestaltungsspielräume sich noch weiter verengen.

Bei einer Gesamtverschuldung i. H. v. 1.842 Mio. € würde sich bei einer Zinsanhebung von einem %-Punkt eine Erhöhung der jährlichen Zinsbelastung von 18,4 Mio. € für die o. a. Kommunalgruppen ergeben. Dies ent-

sprache einer zusätzlichen Belastung der ggf. noch vorhandenen positiven freien Finanzspielräume bzw. einer Erhöhung der vorhandenen Fehlbeträge von durchschnittlich rd. 7 € pro Ew.

Die folgende Aufstellung zeigt die Entwicklung der Ist-Schulden der 3 Kommunalgruppen für den Berichtszeitraum. Die Zahlen sind der Statistik über öffentliche Schulden in Schleswig-Holstein entnommen. Die von einigen kommunalen Körperschaften in Anspruch genommenen sog. inneren Darlehen aus Sonderrücklagen oder von Sondervermögen ohne Sonderrechnung sind in dieser Übersicht nicht enthalten.

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

Die von den Kommunen für das Jahr 2002 gemeldeten Schuldenstände zum Kommunalbericht 2003 wurden jetzt ersetzt durch die Zahlen der amtlichen Statistik.

Seit 2003 hat die Stadt Quickborn den Status einer Mittelstadt; ohne Quickborn hätten sich in 2003 Werte von absolut 281.839 T€ bzw. 597 €/Ew ergeben (2004: von absolut 286.932 T€ bzw. 608€/Ew). Die Einwohnerzahl von Quickborn bei gleichzeitig geringer Verschuldung drückt den Durchschnittswert „pro Ew“ nach unten.

Allen 3 Kommunalgruppen ist gemein, dass die Verschuldung absolut und pro Ew im Vergleich der Eckjahre gestiegen ist. Nach kurzfristig genutzten Möglichkeiten der Schuldenrückführung (bei den kreisfreien Städten in 1999 und 2003 sowie bei den Mittelstädten und Kreisen im Jahr 2000) nahm die Nettoneuverschuldung wieder höhere Werte an und bewirkte einen Schuldenzuwachs allein in den Jahren 2003 und 2004 von 68 Mio. € bzw. 4 %.<sup>1</sup> Den größten Anteil an dieser Erhöhung hatten die Kreise, die ihre Schulden in diesem kurzen Zeitraum um rd. 42 Mio. € bzw. rd. 11 % erhöhten.

Erkennbar wird bei den Einwohnerwerten ein deutliches Schuldengefälle zwischen den Kommunalgruppen. Dieses ist primär auf die unterschiedlichen Aufgabenstrukturen zurückzuführen. Darüber hinaus beruht der Un-

<sup>1</sup> Der Gesamtschuldenstand Ende 2002 wurde bei dieser Betrachtung um den Schuldenstand von Quickborn zum 31.12.2002 = 3.030 T€ erhöht.

terschied zwischen den Mittelstädten und kreisfreien Städten auf einem unterschiedlichen Ausgliederungsgrad bestimmter investitionsintensiver Aufgaben. So sind z. B. die großen kostenrechnenden Einrichtungen der Abwasserbeseitigung bei den Städten Flensburg, Kiel und Neumünster noch Bestandteil des Kernhaushalts, während der Großteil der Mittelstädte die Abwasserbeseitigung und die damit verbundenen Schulden ausgegliedert hat. Die Hansestadt Lübeck stellt mit ihren Entsorgungsbetrieben einen Sonderfall dar, da zwar die Aufgabe als solche in eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung überführt wurde, jedoch die bis zum Ausgliederungszeitpunkt angefallenen Alt-Kreditverbindlichkeiten im Kernhaushalt verblieben und von dort auch weiterhin bedient werden. Im Gegenzug erhält der städtische Haushalt Erstattungszahlungen für den laufenden Schuldendienst.

Im Übrigen ist der hohe Schuldenstand der kreisfreien Städte auch eine Folge der bereits seit Mitte der 80er-Jahre angespannten Haushaltssituation.

- 3.4.1 Die absolute Verschuldung gibt einen ersten wesentlichen Hinweis auf die zukünftige Belastung der Haushalte durch noch zu erbringende Zins- und Tilgungsleistungen. Inwieweit die Kommunen aber auch faktisch in der Lage sind, diese Belastungen zu tragen, kann nur vor dem Hintergrund ihrer jeweiligen finanziellen Leistungsfähigkeit eingeschätzt werden.

Aus diesem Grund erscheint es aussagekräftiger, die Verschuldung dynamisch unter Berücksichtigung der laufenden Einnahmen und Ausgaben - effektive Aufbringungskraft - zu beleuchten.<sup>1</sup> Das Ergebnis ist eine technische Kennzahl (**Schuldendienstfähigkeit**)<sup>2</sup>, die angibt, wie oft der Schuldenstand bezogen auf den Beginn eines Jahres den Saldo aus laufenden Einnahmen und Ausgaben ohne Schuldendienst (Überschuss vor Zinsen und Tilgung) übersteigt.<sup>3</sup> Durch die Ausblendung des Kapitaldienstes werden die Effekte aus den damit verbundenen Gestaltungsmöglichkeiten (z. B. Tilgungstreckung, -aussetzung, Zinsreduzierung durch bewusst kurze Zinsbindungszeiten) eliminiert und gleiche Ausgangsbasen

---

<sup>1</sup> Wie bei der Kennzahl des „freien Finanzspielraums“ müssen ggf. weitere vorhandene Potenziale (zz. noch nicht genutzte Einnahmequellen, Sparmöglichkeiten oder zur Schuldentrückführung grundsätzlich verwertbare Vermögenswerte - allgemeine Rücklage) zunächst unberücksichtigt bleiben. Erst soweit diese Potenziale auch realisiert werden, können sie sich positiv auf die Kennzahlenwerte auswirken. Auch der „freie Finanzspielraum“ würde bei einem Einsatz von Vermögenswerten (z. B. allgemeine Rücklage) zur Schuldenreduzierung sogleich günstigere Werte aufweisen, wenn die damit verbundenen Zinsausgabenbelastungen im Verwaltungshaushalt entfielen.

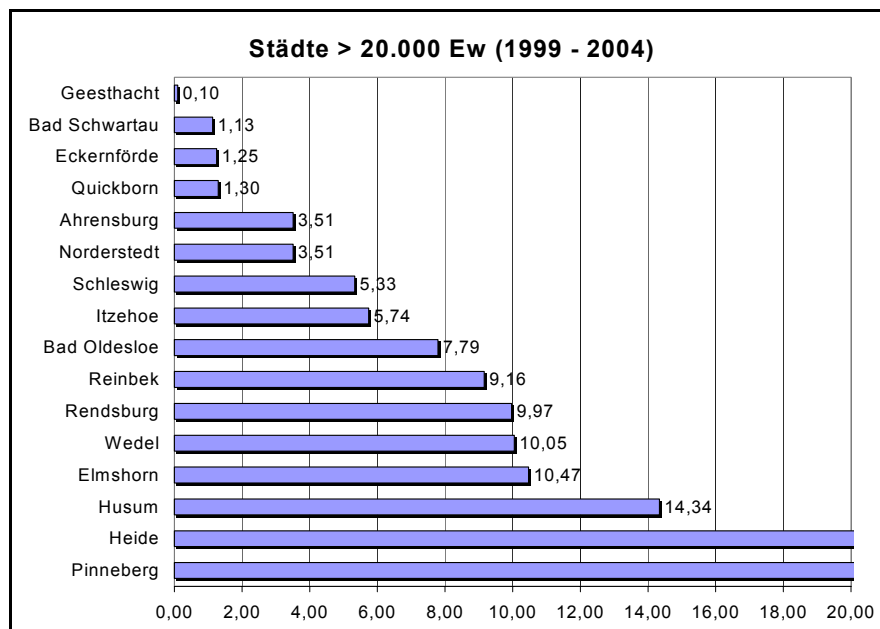
<sup>2</sup> Kommunalbericht 2003, Nr. 4: Kennzahl „Schuldendienstfähigkeit“.

<sup>3</sup> Rechnerisch stellt sie dar, wie oft die Kommune den so definierten Überschuss des Verwaltungshaushalts vor dem Kapitaldienst - effektive Aufbringungskraft - aufwenden müsste, um die Schuldensumme auf einmal zu tilgen. Diese Betrachtung ist natürlich hypothetischer Natur, da die Zinsausgaben, die aufgrund der bereits vorhandenen Verschuldung anfallen, gebunden sind und damit faktisch nicht zur Leistung von Tilgungsausgaben eingesetzt werden können.

geschaffen. Diese Kennzahl, berechnet als Durchschnitt über mehrere Jahre, vermittelt sowohl im Zeitvergleich als auch gerade im Vergleich mit anderen Kommunen eine differenziertere Einschätzung der aktuellen Verschuldungssituation. Je höher ihr Wert ausfällt, desto kritischer ist die vorhandene Verschuldung im Verhältnis zur finanziellen Situation der Kommune zu bewerten. Verkehrt sich der Kennzahlenwert hingegen ins Negative, so ist eine Aufbringungskraft im Verwaltungshaushalt und damit eine Schuldendienstfähigkeit nicht mehr gegeben.

Die Auswertung der Durchschnittswerte für den Zeitraum von 6 Jahren (1999 bis 2004) ergab folgendes Ergebnis:

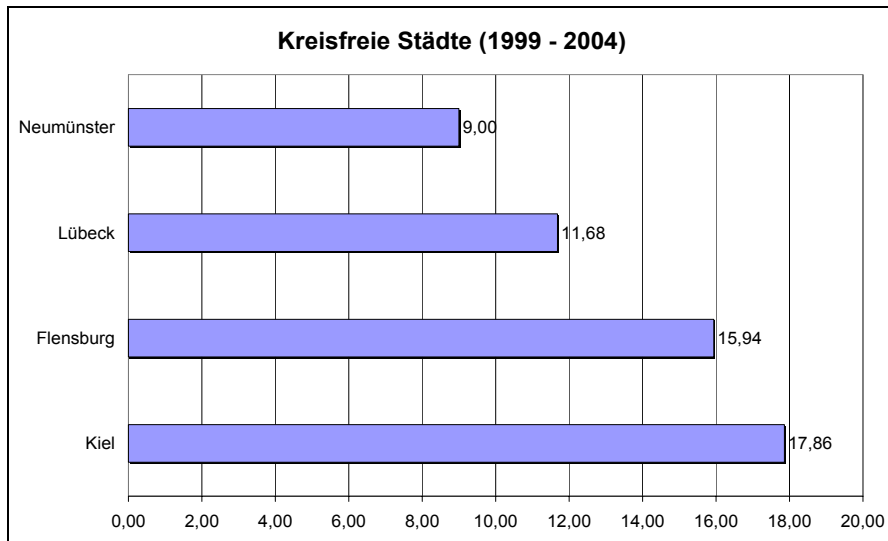
### Mittelstädte



Für die Städte Heide und Pinneberg ergeben sich Werte von 198,52 bzw. 275,83.

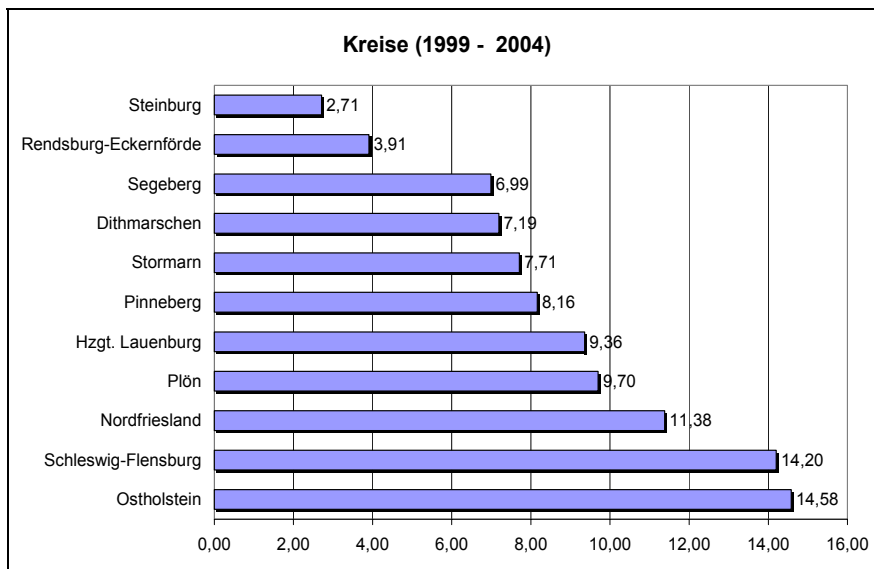
Bei lediglich 6 von 16 Mittelstädten kann die momentane Verschuldungssituation als unproblematisch eingeschätzt werden. Bei den Städten Heide und Pinneberg ist die aktuelle Verschuldungssituation gespiegelt an der finanziellen Leistungsfähigkeit äußerst schwierig. Hier hat sich bereits die gefährliche Wechselbeziehung aus einer steigenden Nettoneuverschuldung bei einer gleichzeitig abnehmenden effektiven Aufbringungskraft des Verwaltungshaushalts bis zur finanziellen Handlungsunfähigkeit manifestiert, die - für eine gewisse Zeit - lediglich durch konsumtiven Vermögensverzehr verdeckt werden kann. Bei den übrigen Mittelstädten muss die Schuldendienstfähigkeit infrage gestellt werden.

### Kreisfreie Städte



Angesichts der hohen Pro-Kopf-Verschuldung der Hansestadt Lübeck ist es auf den ersten Blick erstaunlich, dass sie eine bessere Schuldendienstfähigkeit hat als die Stadt Flensburg und die Landeshauptstadt Kiel. Die Hauptursache hierfür liegt in der unterschiedlichen Tilgungspraxis; die Hansestadt Lübeck favorisiert die Aufnahme von Ratenkrediten.<sup>1</sup>

### Kreise



Der Vergleich der Kreiswerte bei der Kennzahl Schuldendienstfähigkeit macht den Unterschied zwischen den Kennzahlen Pro-Kopf-Verschuldung und Schuldendienstfähigkeit deutlich. Während die Kreise Schleswig-Flensburg und Segeberg mit jeweils 278 €/Ew (Ende 2004) die höchsten Pro-Kopf-Verschuldungen aufweisen, fällt die Schuldendienstfähigkeit

<sup>1</sup> Vgl. ergänzend auch Tz. 3.4.2.

höchst unterschiedlich aus. Im Gegensatz zum Kreis Schleswig-Flensburg, der bei der Schuldendienstfähigkeit den vorletzten Rang einnimmt, erzielt der Kreis Segeberg bei gleicher Pro-Kopf-Verschuldung aufgrund seiner höheren Aufbringungskraft einen deutlich günstigeren 3. Platz.

- 3.4.2 Zusätzlich zu den zuvor beschriebenen Schulden, die von den Kommunen zur Finanzierung im Vermögenshaushalt aufgenommen wurden, müssen mittlerweile weitgehend die **Kassenkredite** der Kommunen berücksichtigt werden, wenn man einen Eindruck von der effektiven Verschuldungslage der Kommunen erhalten will. Zwar sind die Kassenkredite von ihrer Funktion her eigentlich zur Überbrückung von kurzfristigen Liquiditätsengpässen gedacht, allerdings entspricht es inzwischen der Realität, dass die über mehrere Jahre aufgelaufenen Haushaltsdefizite der Kommunen mittel- bis längerfristig durch Liquidität auf Kreditbasis finanziert werden. Insofern spiegeln die Kassenkredite, die in den vergangenen Jahren deutlich angestiegen sind, zu einem Großteil die kumulierten Haushaltsdefizite der Kommunen wider.

Bezogen auf die Kreise, kreisfreien Städte und Mittelstädte sind deshalb zu den investiven Ist-Schulden zum 31.12.2004 i. H. v. insgesamt rd. 1.842 Mio. € die oben jeweils ermittelten noch nicht gedeckten Fehlbeträge der einzelnen Kommunalgruppen hinzuzurechnen, die Ende 2004 zusammen rd. 445 Mio. € betragen.

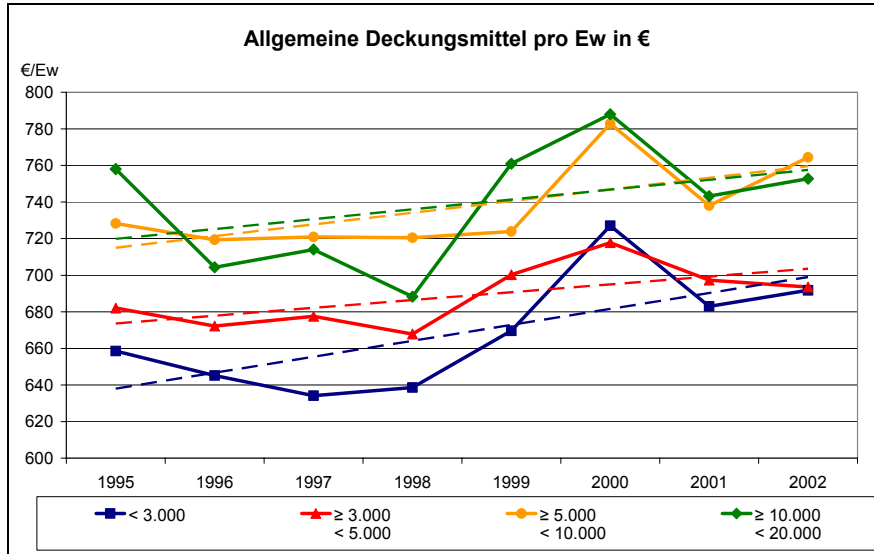
- 3.5 Für den übrigen **kreisangehörigen Bereich**, der nicht der unmittelbaren Prüfung durch den LRH unterliegt (**Städte bis zu 20.000 Ew und Gemeinden**), können sich die Aussagen zur Finanzsituation für die ca. 1.100 Kommunen aufgrund des verfügbaren statistischen Datenmaterials nur exemplarisch auf die Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel (bis einschließlich 2002) und der Schulden (bis einschließlich 2004) nach Gemeindegrößenklassen erstrecken.<sup>1</sup> Zusätzlich werden für eine Trendaussage einzelne ausgewählte Einnahmearten besonders betrachtet. Um die aktuelle Lage auch unter Berücksichtigung der Ausgabenseite besser beschreiben zu können, wurde weiterhin die Fehlbetragsentwicklung der letzten 3 Jahre mit herangezogen.

- 3.5.1 Die **allgemeinen Deckungsmittel** (hier definiert als Summe der Ist-Beträge der HGr. 0 abzüglich der Gewerbesteuerumlage)<sup>2</sup> nahmen in den einzelnen Gemeindegrößenklassen folgenden Verlauf:

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

<sup>2</sup> 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.





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

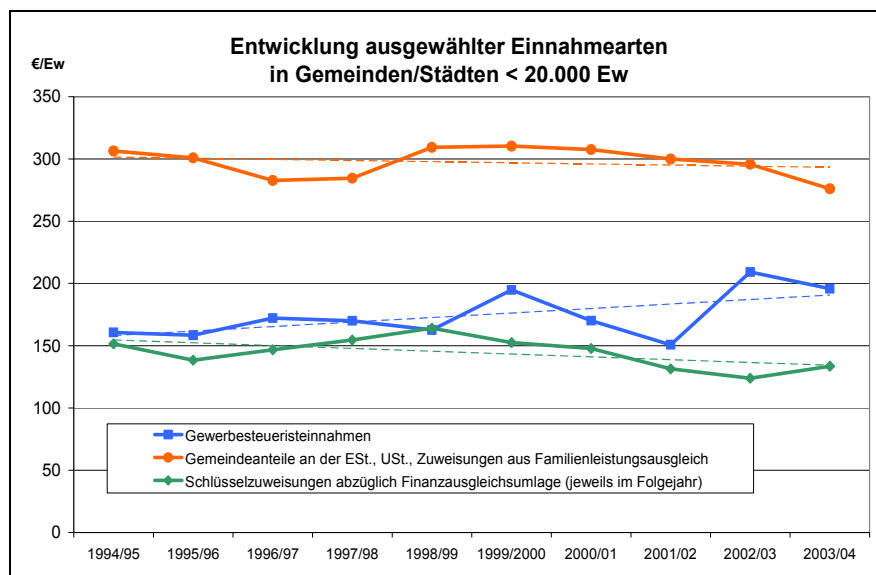
Die gestrichelten Trendlinien zeigen für alle Gemeinden einen steigenden Verlauf. Gut erkennbar werden aber die unterschiedlichen Niveaulagen. Je größer die Gemeinde, desto besser ist ihre Finanzausstattung. Während die Gemeinden über 5.000 Ew bei der Pro-Kopf-Betrachtung eng beieinander liegen, gibt es deutliche Abstufungen bei den Gemeinden zwischen 3.000 und 5.000 Ew und den Gemeinden bis unter 3.000 Ew. Die Ursache ist u. a. in den Zentralitätszuweisungen begründet, die in einem positiven Korrelationsverhältnis zur Gemeindegröße stehen. Auch steigt grundsätzlich das Pro-Kopf-Aufkommen der Gewerbesteuer mit der Gemeindegröße. Dass Ausnahmen die Regel bestätigen, zeigte sich extrem im Jahr 2000, als die beiden kleinen Gemeinden Brokdorf (1.049 Ew) und Stapelfeld (1.476 Ew) außergewöhnlich hohe Gewerbesteuereinnahmen verzeichnen konnten.

Die Ausschläge bei den allgemeinen Deckungsmitteln fallen bei den größeren Gemeinden oberhalb von 10.000 Ew stärker aus. Bei diesen Gemeinden nimmt die Gewerbesteuer einen höheren Anteil an den allgemeinen Deckungsmitteln ein, sodass sie automatisch störanfälliger auf Gewerbesteuerschwankungen reagieren. Umgekehrt sind die Finanzausstattungen der kleineren Gemeinden stetiger und bewegen sich mehr oder weniger im Gleichklang mit den Schwankungen der Finanzausgleichsmasse.

Bemerkenswert ist der festzustellende Einwohnerzuwachs bei den kleinen Gemeinden im Zeitraum 1995 bis 2002. Während die größeren Städte rd. 2 % verloren, stiegen die Einwohnerzahlen der kleinen Gemeinden bis unter 3.000 Ew um 4 %, die der Gemeinden zwischen 3.000 und 5.000 Ew um 13 % und die der Gemeinden zwischen 5.000 und 10.000 Ew sogar

um 19 %. Die kreisfreien Städte verloren in dieser Zeit 4 % ihrer Ew. Diese Einwohnerentwicklung hat nicht unerhebliche Auswirkungen auf die Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und der Gemeindegemeinschaftszuweisungen, deren Höhe sich u. a. von der Anzahl der Ew ableitet. Diese finanzwirtschaftlichen Auswirkungen verstärken sich, wenn relativ einkommensstarke Familien aus der Stadt in das Umland gezogen sind. Dieses erklärt den Anstieg der Einkommensteueranteile und Ausgleichsleistungen beim Familienleistungsausgleich bei den kleineren Gemeinden und den entsprechenden Rückgang bei den kreisfreien Städten (vgl. Diagramm zu Tz. 3.2.2).

Aus dem folgenden Diagramm lässt sich die Entwicklung ausgewählter Einnahmearten der Gemeinden und Städte unterhalb von 20.000 Ew entnehmen.



Quelle: Finanzausgleichsdaten des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein (Abrechnungszeiträume jeweils vom 01.07. bis 30.06. des Folgejahres).

Während die Bruttogewerbesteuererinnahmen je Ew bei für diese Steuerart bekannten Schwankungen tendenziell leicht anstiegen, sind seit Ende der 90er-Jahre rückläufige Trends bei den gemeindlichen Steueranteilen (Einkommensteuer, Umsatzsteuer, Zuweisungen aus Familienleistungsausgleich), aber auch bei den Schlüsselzuweisungen zu erkennen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass es sich bei den ausgewählten Einnahmearten lediglich um Teilmengen der allgemeinen Deckungsmittel handelt.

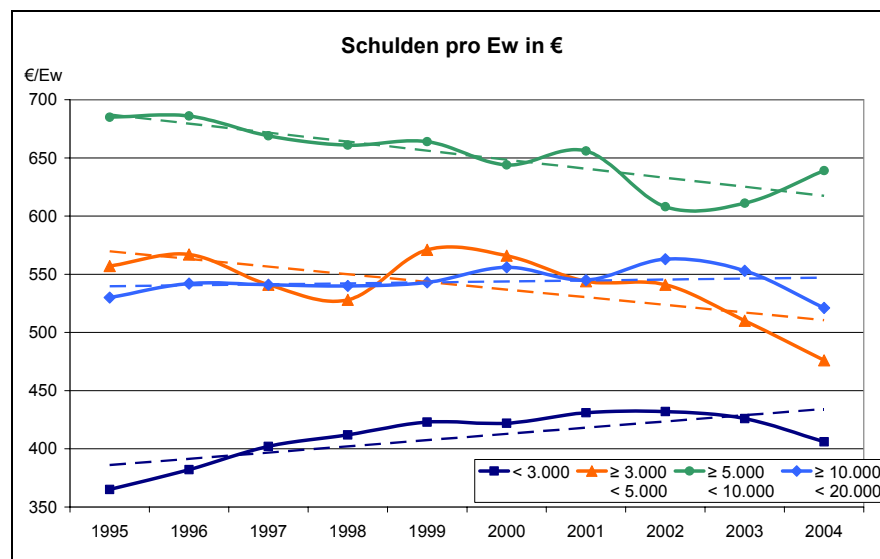
- 3.5.2 Ein verlässlicher Indikator für eine spürbare Verschlechterung der Finanzlage in den beiden vergangenen Jahren ist die **Fehlbetragsentwicklung**, welche sich aus dem negativen Saldo der Einnahmen- und Ausgabenseite **der Verwaltungshaushalte** in den kreisangehörigen Gemeinden bis zu

20.000 Ew ergibt. Der Verlauf ist den folgenden Kennzahlen zu entnehmen:

	2002	2003	2004
Fehlbeträge insgesamt	26,4 Mio. €	42,0 Mio. €	46,9 Mio. €
Anzahl der Gemeinden	102	151	135
arithmetischer Mittelwert pro Gemeinde	259 T€	278 T€	348 T€
Median	43 T€	54 T€	70 T€
Standardabweichung <sup>1</sup>	508 T€	575 T€	782 T€

Hiernach sind sowohl das Gesamtvolumen der Defizite als auch tendenziell das Niveau der Einzelfehlbeträge angestiegen, wobei es sich in Teilen auch um Altfehlbeträge handelt. Eine Detailbetrachtung ergibt, dass die Streubreite mit zunehmender Einwohnerzahl der Gemeinde zunimmt und dies mit der Gewerbesteuerabhängigkeit zusammenhängen dürfte.

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



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

Die Verschuldung der Gemeinden zwischen 3.000 und 20.000 Ew konnte zurückgeführt werden. Bei den kleinen Gemeinden bis unter 3.000 Ew ist dagegen ein Anstieg der Verschuldung abzulesen, allerdings auf einem deutlich niedrigeren Niveau als bei den anderen Gemeindegrößenklassen. Dieser Verschuldungsanstieg geht vorrangig einher mit dem erstmaligen Ausbau der Infrastruktur. Auch bei der Verschuldung kann davon ausgegangen werden, dass diese mit der Gemeindegröße und der damit ver-

<sup>1</sup> Die Standardabweichung ist ein Maß dafür, wie weit die jeweiligen Werte um den Mittelwert streuen.

knüpften Aufgabenstruktur zunimmt. Dass die größeren Gemeinden über 10.000 Ew lediglich das Verschuldungsniveau der Gemeinden zwischen 3.000 und 5.000 einnehmen, liegt an der bereits frühzeitig erfolgten Ausgliederung größerer Einrichtungen aus dem Kernhaushalt zusammen mit den ihnen zuzurechnenden Schulden. Die rückläufige Entwicklung der Verschuldung bei den Gemeinden zwischen 5.000 und 10.000 Ew spricht für die Annahme, dass solche Ausgliederungsbestrebungen erst während des Betrachtungszeitraums umgesetzt worden sind.

- 3.6 **Zusammenfassend** ist festzustellen, dass sich die Finanzsituation für alle Kommunen in den letzten beiden Jahren zunehmend verschlechtert hat. Die Haushalte der kreisfreien Städte sowie 10 der 11 Kreishaushalte waren 2004 durch Fehlbeträge geprägt. Die Hälfte der Mittelstädte wies strukturell bzw. offen defizitäre Haushalte auf. Die Schulden der kommunalen Körperschaften sind bei den Mittelstädten und den Kreisen weiter bzw. bei den kreisfreien Städten erneut angestiegen. Bei einer dynamischen Schuldenbetrachtung im Lichte der jeweiligen finanziellen Leistungsfähigkeit, also unter Berücksichtigung der laufenden Einnahmen und Ausgaben, ist eine uneingeschränkte Schuldendienstfähigkeit lediglich noch bei 6 Mittelstädten und 2 Kreisen gegeben. Die Höhe der Investitionen ist in Anbetracht der schwierigen finanziellen Rahmenbedingungen bei den Mittelstädten und Kreisen zurückgegangen. In der Gruppe der kreisfreien Städte sorgen einzelne besondere infrastrukturelle Investitionsvorhaben in Flensburg und in der Hansestadt Lübeck für eine gegenläufige Entwicklung.

Für den übrigen kreisangehörigen Bereich lässt sich feststellen, dass sich bis 2002 die Einnahmen zwar positiv entwickelt haben, dennoch waren die Verschlechterungen der allgemeinen finanziellen Rahmendaten in 2003/2004 mittlerweile auch bei den kleineren Gemeinden in Form von Defizitabweisungen sichtbar. Insbesondere der Rückgang der Finanzausgleichsmasse trifft jetzt auch die Gemeinden, die aufgrund ihrer ländlichen Struktur geringe Gewerbesteuererträge erzielen und dafür in einem höheren Anteilsverhältnis Schlüssel- und Sonderschlüsselzuweisungen empfangen. Die bisherige Finanzentwicklung verlief bei diesen Gemeinden auf einem eher verstetigten Niveau, sodass sie sich aufgrund ihrer geringen eigenen Finanzkraft darauf eingestellt haben, mit knappen Mitteln umzugehen. Nicht eine konstant geringe Einnahmekraft ist damit vorrangig für Haushaltsdefizite ursächlich, sondern vielmehr schwankende Einnahmen. Mit dem Rückgang der Finanzausgleichsmittel trifft es nunmehr aber auch die Landgemeinden.

- 3.7 Im **Haushaltsjahr 2005** wird sich eine weitere Stufe der Steuerreform 2001 auswirken, sodass ein Zuwachs beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer nicht zu erwarten ist. Das Jahr 2005 ist im Übrigen eben-

falls von erheblichen Unsicherheiten über die konjunkturelle Entwicklung geprägt. So musste wiederum die Einnahmeerwartung der öffentlichen Haushalte durch die aktuelle Steuerschätzung vom Mai 2005 nach unten korrigiert werden. Die sich aus der Veranschlagung im Doppelhaushalt des Landes ergebende Finanzausgleichsmasse 2005 ist aufgrund der zu erwartenden Mindereinnahmen bei den Verbundgrundlagen um rd. 120 Mio. € überzeichnet. Davon sind bereits 30 Mio. € zur Verstetigung der Entwicklung der Finanzausgleichsmasse im Jahr 2005 berücksichtigt worden. Die restliche Verteilung des zu erwartenden negativen Abrechnungsbetrags wird in 2006 und 2007 erfolgen. Die Kommunen erhalten ihre Finanzausgleichsleistungen im Jahr 2005 somit z. T. erneut als Vorgriff auf zukünftige Jahre.

Insgesamt muss die finanzwirtschaftliche Entwicklung der schleswig-holsteinischen Kommunen mittlerweile mit größter Besorgnis gesehen werden. Die Haushaltspläne 2005 spiegeln eine fortdauernde sehr schwierige Haushaltssituation wider und lassen erkennen, dass die zukünftigen Haushaltsjahre durch erforderliche Abdeckungen von Fehlbeträgen aus Vorjahren gekennzeichnet sein werden.

Die Kreise bekommen aktuell die zeitversetzten Auswirkungen der schwachen Jahre 2003 und 2004 über die Kreisumlage zu spüren. Die allgemeinen Kreisschlüsselzuweisungen werden diese Lücke bei gleichen Kreisumlagesätzen nicht vollständig kompensieren können. Des Weiteren ist in 2005 die vollständige Abschmelzung der sozialhilferelevanten Festbetragsbestandteile der Kreisschlüsselzuweisungen vorgenommen worden<sup>1</sup>, die allerdings durch die entsprechende Erhöhung der Kreisschlüsselmasse zumindest teilweise kompensiert wurde. Insgesamt sind die Finanzierungsstruktur und die Finanzentwicklung ab 2005 insbesondere der Kreis Haushalte, aber auch die der anderen Kommunalhaushalte durch die Hartz-IV-Reform nur bedingt vorhersehbar (vgl. hierzu Nr. 4).

Als **Fazit** ist festzustellen, dass sich die Perspektiven der kommunalen Finanzen aufgrund der konjunkturellen Lage und der Auswirkungen der Steuerreform erheblich und bei den kreisfreien Städten sogar dramatisch verschlechtert haben. Die Kommunen haben zwar hierauf frühzeitig reagiert und die dringende Notwendigkeit erkannt, durch eigene Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen ihre finanzielle Situation weiter zu verbessern (vgl. auch Nr. 7). Nach wie vor ist jedoch das Vertrauen auf eine verlässliche und stetige Finanzausstattung Grundvoraussetzung für eine auf Dauer angelegte Haushaltspolitik. Eine durchaus sinnvolle und wünschenswerte Investitionsbereitschaft der Kommunen geht mit einer gewis-

---

<sup>1</sup> Gesetz zur Ausführung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch für das Land Schleswig-Holstein vom 14.12.2004, GVOBl. Schl.-H. S. 484.

sen Planungssicherheit über die finanziellen Möglichkeiten in der Zukunft einher.

Da die Kommunen auf der Einnahmenseite nur begrenzte Möglichkeiten der Erholung haben, muss zwingend auch die Ausgabenseite beleuchtet werden. Hier kann nur eine strikte Begrenzung auf Kernaufgaben und die Art und Weise ihrer Durchführung dazu beitragen, Handlungs- und ggf. Anpassungsspielräume für nicht auszuschließende weitergehende Einnahmeeinbrüche zu erhalten bzw. wiederzugewinnen. In diesem Zusammenhang wird als Bestandteil einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung auch die notwendige Anpassung der kommunalen Verwaltungsstrukturen an die veränderten wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen noch ernsthafter in Betracht gezogen werden müssen (vgl. auch Nr. 8). Hier gilt es auch, alle Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit zu nutzen.

Nach Auffassung des **Schleswig-Holsteinischen Landkreistages** gibt der Bericht die aktuelle Haushaltssituation der Kreise zutreffend wieder.

Der **Schleswig-Holsteinische Gemeindetag** (SHGT) begrüßt die exemplarischen Aussagen zur Finanzsituation im übrigen kreisangehörigen Bereich, der nicht der unmittelbaren Prüfung durch den LRH unterliegt, und regt an, diese Darstellung auch in künftige Kommunalberichte aufzunehmen. Wünschenswert wäre aus seiner Sicht, auch für diesen Bereich langfristige Betrachtungen der finanzwirtschaftlich bedeutsamen Kern-Indikatoren aufzunehmen.

Zur Verbesserung der Einnahmesituation im Bereich der Grundsteuern ist nach Auffassung des SHGT eine Wertfortschreibung der Grundstücke erforderlich, um den Kommunen eine Erhebung auf aktueller Basis zu ermöglichen.