



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Kommunalbericht 2021

Kiel, 16. März 2021



Kommunalbericht 2021

des

Landesrechnungshofs

Schleswig-Holstein

Kiel, 16. März 2021

Impressum

Herausgeber:

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905
Fax: 0431 988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

Druck:

Firma
Schmidt & Klaunig
Ringstraße 19
24114 Kiel

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Vorbemerkungen	9
2. Kommunalprüfung in Schleswig-Holstein	11
3. Finanzlage der Kommunen - Corona-Pandemie beendet den Aufschwung	13
4. Ergebnisse der vergleichenden Prüfung der Mittelstädte Ahrensburg, Bad Oldesloe, Bad Schwartau und Kaltenkirchen	31
4.1 Finanzielle Lage	32
4.2 Forderungsmanagement	39
4.3 Geplante Investitionen müssen realisiert werden	48
4.4 Berichtswesen steckt noch in den Kinderschuhen	54
4.5 Kostenfaktor Krankenstand - ein unbequemes Thema	60
4.6 Keine Zeit für Gleichstellung?	67
4.7 Personalangelegenheiten	73
4.8 Kostenrechnende Einrichtungen	79
4.9 Straßenbaubeiträge	86
5. Schuldenmanagement	96
6. Gebührenkalkulation in der Abfallwirtschaft	105
7. Kooperation bei der Abwasserbeseitigung	110
8. Ambitionierte Klimaschutzziele - Es geht nicht ohne die Kommunen	116
9. „Straßenbau auf schlechtem Grund: War der Kreis Nordfriesland ein geeigneter Bauherr?“	127
10. Vom Verkehrsplan zum Klimaschutz	139
11. Wie verkehrssicher sind Schleswig-Holsteins Städte?	149
12. Ausblick	159

Abkürzungsverzeichnis

a. F.	alte Fassung
Abs.	Absatz
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
Az.	Aktenzeichen
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
Energiewendeministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
EVU	Energieversorgungsunternehmen
Ew	Einwohner
EWKG	Energiewende- und Klimaschutzgesetz
ff.	fortfolgende
FiFo	Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln
GemHVO-Doppik	Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik
GemHVO-Kameral	Gemeindehaushaltsverordnung-Kameral
GG	Grundgesetz
GkZ	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
GO	Gemeindeordnung
GstG	Gesetz zur Gleichstellung der Frauen im öffentlichen Dienst (Gleichstellungsgesetz)
GVFG-SH	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz Schleswig-Holstein
GVOBI Schl.-H.	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
Innenministerium	Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung
kommunale Landesverbände	Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände
LAbfWG	Landesabfallwirtschaftsgesetz

LAP	Lärmaktionsplan
LBV.SH	Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein
LRH	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
LVerfG	Landesverfassungsgericht
LWG	Landeswassergesetz
KAG	Kommunalabgabengesetz
KDU	Kosten der Unterkunft und Heizung
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Ver- waltungsmanagement
KPG	Kommunalprüfungsgesetz
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
n. F.	neue Fassung
OU Rödemis	Ortsumgehung Rödemis
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
p. a.	per anno
SGB IX	Sozialgesetzbuch Teil IX - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinde- rungen
StGB	Strafgesetzbuch
StrWG	Straßen- und Wegegesetz
Tz.	Textziffer
VEP	Verkehrsentwicklungsplan
Verkehrsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bau- wesen
WBW	Wiederbeschaffungszeitwert
z. T.	zum Teil

Abbildungsverzeichnis

	Seite
Abbildung 1: Bruttoinlandsprodukt- Veränderung ggü. Vorjahr	14
Abbildung 2: Einnahmen der Kommunen aus Finanzausgleich und Steuern	15
Abbildung 3: Entwicklung der kommunalen Ausgaben und Einnahmen	16
Abbildung 4: Aufgelaufene Defizite	19
Abbildung 5: Entwicklung der Gesamtverschuldung der kommunalen Kernhaushalte	20
Abbildung 6: Ergebnisse aus der Steuerschätzung	24
Abbildung 7: Einzahlungen aus Steuern und ähnlichen Abgaben	34
Abbildung 8: Entwicklung Netto-Gewerbesteuer und Gemeinschaftssteuern	35
Abbildung 9: Steigerung der bereinigten Auszahlungen	35
Abbildung 10: Verlustausgleichszahlungen	36
Abbildung 11: Investive Baumaßnahmen in Mio. €	50
Abbildung 12: Umsetzungsquote in Prozent	50
Abbildung 13: Berichtswesen	55
Abbildung 14: Krankenstand 2016	61
Abbildung 15: Krankenstand 2016 - Kernbereiche Verwaltung	63
Abbildung 16: Gleichstellung in Kommunen	71
Abbildung 17: Straßenbaubeiträge - Neue Rechtslage seit 26.01.2018	87
Abbildung 18: Haushaltsgrundsätze	88
Abbildung 19: Controlling-Regelkreis "Straßenbaumanagement"	91
Abbildung 20: Beteiligten der Bürger	92
Abbildung 21: Checkliste "Regelmäßige Satzungskontrolle"	94
Abbildung 22: Entwicklung der Schulden inkl. Kassenkredite der Gemeinden und Gemeindeverbände	96
Abbildung 23: Entwicklung der Zinsausgaben aller Gemeinden und Gemeindeverbände	97
Abbildung 24: Kassenkredite der Kreise zum 31.12.	100
Abbildung 25: Bilanzbild: Ungerechtfertigter Wertausgleich	113
Abbildung 26: Verteilung der CO ₂ -Äquivalente des Landes	119
Abbildung 27: Akteure im kommunalen Klimaschutz	121
Abbildung 28: Schadensbild im Bereich der Beton-Säulen (April 2015)	136
Abbildung 29: Unfallstatistik für die kreisfreien Städte 2013 bis 2019 - Säulendiagramm	151
Abbildung 30: Unfallstatistik für die kreisfreien Städte 2013 bis 2019 - Liniendiagramm	151
Abbildung 31: Unfallstatistik für die übrigen Städte 2013 bis 2019 - Säulendiagramm	152
Abbildung 32: Unfallstatistik für die übrigen Städte 2013 bis 2019 - Liniendiagramm	152

Tabellenverzeichnis

	Seite
Tabelle 1: Kompensation der prognostizierten Einnahmeausfälle	26
Tabelle 2: Überblick Bauunterhaltungsmittel in Mio. €	37
Tabelle 3: Durchschnittliche offene Forderungen je Einwohner/Jahr	41
Tabelle 4: Anteil durchschnittlicher Forderungen an den durchschnittlichen Einnahmen	41
Tabelle 5: Anteil durchschnittlicher Forderungen an der Liquidität	42
Tabelle 6: Entwicklung der Forderungen, Einwohnerzahlen und Liquidität 2012 bis 2016	43
Tabelle 7: Höchster Wert der Umsetzungsquote aller geprüften Kommunen 2013 - 2017 in Prozent	51
Tabelle 8: Investive Mittel für Baumaßnahmen im Vergleich	51
Tabelle 9: Kennzahlen krankheitsbedingten Aufwands (Gesamtverwaltung)	62
Tabelle 10: Kennzahlen krankheitsbedingter Fehlzeiten (Gesamtverwaltung)	63
Tabelle 11: Vergleich personeller und sächlicher Ausstattung	68
Tabelle 12: Frauenanteil in verantwortlichen Positionen in %	70
Tabelle 13: Planstellen 2014 bis 2016 im Vergleich	74
Tabelle 14: Personalaufwand 2016 im Vergleich	75
Tabelle 15: Kosten der Bezügeabrechnung 2016 im Vergleich	77
Tabelle 16: Beurteilungsgrundlagen im Vergleich	78
Tabelle 17: Klimapolitische Ziele der Landesregierung	118
Tabelle 18: Vergleich Ausschreibung und Abrechnung Los 1, netto	134
Tabelle 19: Vergleich Ausschreibung und Abrechnung Los 2, netto	135

3. **Finanzlage der Kommunen - Corona-Pandemie beendet den Aufschwung**

Die Finanzsituation der Kommunen hat sich bis 2019 erfreulich entwickelt. Hauptgründe hierfür waren eine robuste Konjunkturentwicklung und eine anhaltende Niedrigzinsphase. Soweit unmittelbar nach der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 Defizite aufgelaufen waren, konnten diese erheblich abgebaut werden. Hierzu beigetragen hat das 2012 eingeführte Instrument der Konsolidierungshilfe.

Die kommunale Gesamtverschuldung stagnierte in den vergangenen Jahren. Diese positive Entwicklung resultierte aus rückläufigen Defiziten und damit abnehmenden Kassenkreditbeständen einerseits und zusätzlichen Investitionskrediten für die Aufrechterhaltung und Erweiterung der kommunalen Infrastruktur andererseits.

Mit dem Ausbruch der Corona-Pandemie im Februar 2020 hat die langjährig positive Entwicklung der kommunalen Finanzen ein abruptes Ende genommen. Die von Regierung und Politik zum Schutz der Bevölkerung ergriffenen Maßnahmen haben gravierende Auswirkungen auf die Gesellschaft und die Wirtschaft und damit schließlich auf die öffentlichen Finanzen. Das neue Gleichgewicht nach bzw. mit Corona ist noch nicht abzusehen. Es wird sich aber zumindest in Teilbereichen erheblich von der Zeit vor Corona unterscheiden.

In dieser Übergangs-Situation müssen die Kommunen den Spagat zwischen vorsichtiger Haushaltspolitik und nachhaltiger Aufgabenerfüllung meistern. Die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und finanziellen Reaktionen auf den eingetretenen "Strukturbruch" werden vielerlei Nejustierungen erforderlich machen. Dies gilt sowohl zwischen bereits vorhandenen und neu hinzukommenden Aufgabenstellungen als auch generell im Verhältnis zur verbliebenen finanziellen Leistungsfähigkeit.

Ausgehend von den Beurteilungen im Kommunalbericht 2016, hat sich die gute konjunkturelle Lage bis 2019 fortgesetzt. Wie alle übrigen öffentlichen Aufgabenträger konnten auch die Kommunen hiervon finanzwirtschaftlich profitieren. Die kommunalen Einnahmen sind weiter gestiegen, die anstehenden Herausforderungen aus Aufgabenbereichen, wie beispielsweise Digitalisierung, Ganztagsbetreuung, Kita-Finanzierung sowie Erhalt und

Ausbau der kommunalen Infrastruktur konnten angegangen werden und die Gesamtverschuldung stagnierte.

Diese langanhaltende positive Entwicklung wurde durch die Corona-Pandemie jäh unterbrochen. Die Pandemie hat weltweit einen makroökonomischen Schock ausgelöst, dessen langfristige Auswirkungen auf die Produktion, den Handel sowie den Wohlstand und die öffentlichen Finanzen der Länder noch nicht absehbar sind. Immer wieder ist zu lesen, dass die Corona-Pandemie bereits zuvor existierende Problemlagen, die durch die gute Konjunktur überdeckt waren, wie durch ein Brennglas sichtbar machte. Eines dieser Probleme wird sicherlich die Staatsverschuldung sein, die sich durch die ergriffenen und durch „Notkredite“ finanzierten Corona-Maßnahmen Ende 2020 bereits deutlich erhöht hat.

Um die durch die Corona-Pandemie ausgelöste abrupte Änderung der Rahmenbedingungen zu verdeutlichen, finden sich im Folgenden zunächst Ausführungen zu den Entwicklungen bis Ende 2019. Anschließend wird in Tz. 3.6 auf die in 2020 eingetretenen und für die folgenden Jahre prognostizierten Auswirkungen aufgrund der Pandemie eingegangen.

3.1 Konjunktur als Gradmesser

Die kommunale Finanzsituation ist von vielen Einzelfaktoren abhängig. Hierzu zählen u. a. die Lage im Raum, die Bevölkerungsentwicklung, die Steuereinnahmen und, gewissermaßen als Grundlage all dessen, die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Als Gradmesser der Konjunktur dient das reale Bruttoinlandsprodukt. Dieses hat sich seit dem Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008 prozentual wie folgt verändert.

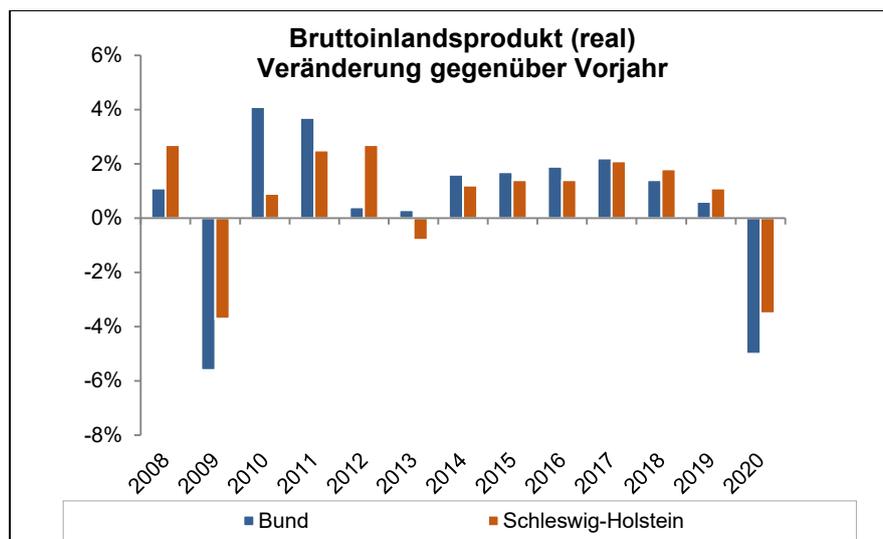


Abbildung 1: Bruttoinlandsprodukt- Veränderung gegenüber Vorjahr

Quelle: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (Statistik informiert: Bruttoinlandsprodukt in Schleswig-Holstein)

Die Grafik lässt sehr gut die strukturellen Brüche in den Jahren 2009 und 2020 erkennen. Dagegen war die Zeit nach Überwindung der Finanz- und Wirtschaftskrise durch eine relativ kontinuierliche Wirtschaftsentwicklung geprägt. Im Vergleich zum bundesweiten Durchschnitt hat sich sowohl die Finanz- und Wirtschaftskrise als auch die Corona-Pandemie in Schleswig-Holstein in geringerem Umfang ausgewirkt als im Bund. Dies liegt vor allem an der in Schleswig-Holstein vom Bundesdurchschnitt abweichenden mittelständisch geprägten Wirtschaftsstruktur.

3.2 Kommunale Einnahmen bis zur Corona-Pandemie weiter gestiegen

Nach dem seinerzeitigen Rückgang infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise sind die Einnahmen der schleswig-holsteinischen Kommunen aus Finanzausgleich und Steuern in den vergangenen Jahren konjunkturbedingt deutlich gestiegen.

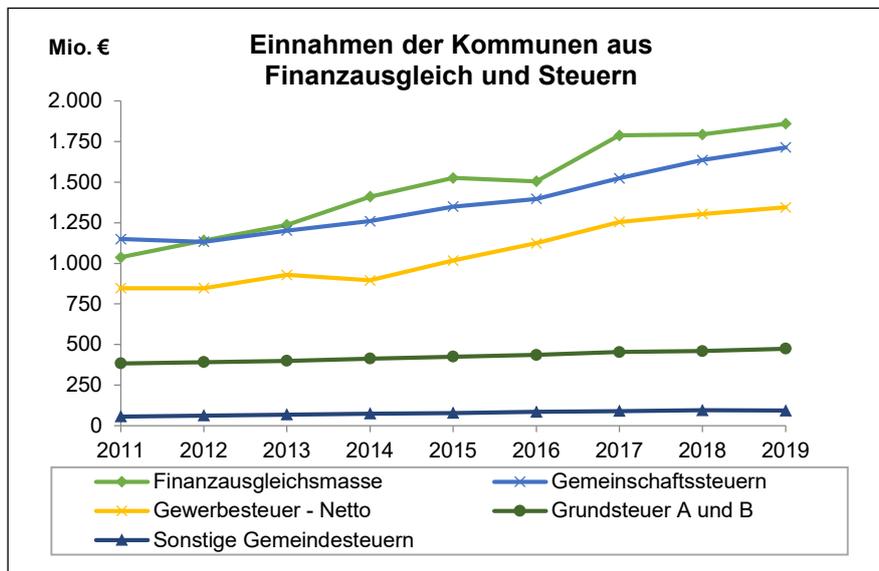


Abbildung 2: Einnahmen der Kommunen aus Finanzausgleich und Steuern

Quelle: Bericht des Ministeriums für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein zur Finanzsituation der Kommunen in Schleswig-Holstein, Stand 19.06.2020, Anlage 1, Seite 1

Während die Grundsteuern A und B sowie die sonstigen Gemeindesteuern in den Jahren ein fast gleichbleibendes Niveau aufwiesen, stiegen alle anderen Einnahmen deutlich an. Dabei entwickelten sich auch die Netto-Gewerbesteuereinnahmen sehr positiv. Die Kommunen konnten von 2011 (847 Mio. €) bis 2019 (1.344 Mio. €) einen Zuwachs von 497 Mio. € bzw. um knapp 60 % verzeichnen.

Auch die Finanzausgleichsmasse, von der vor allem die steuerschwächeren Kommunen profitieren, ist in den vergangenen Jahren deutlich angewachsen. Von 2011 (1.037,5 Mio. €) bis zum Jahr 2019 (1.859,8 Mio. €) ist ein Zuwachs von 822 Mio. € und damit um über 80 % zu verzeichnen.

Angesichts „normaler“ Wachstumsraten bei den Ausgaben (Inflationsrate, Tarifsteigerungen) und rückläufiger Kapitalmarktzinsen kann diese Entwicklung als sehr erfreulich bezeichnet werden (vgl. hierzu auch die weiteren Textabschnitte).

Aus Sicht der **kommunalen Landesverbände** müsse in diesem Zusammenhang gesehen werden, dass sich der Einnahmezuwachs aus einer Talsohle heraus vollzogen habe.

3.3 Kommunale Ausgaben

Natürlich stehen den steigenden Einnahmen im Regelfall auch immer steigende Ausgaben gegenüber. Für die Bewertung der Finanzsituation kommt es deshalb auf die Ausgangslage und auf den Saldo beider Entwicklungen an.

Erkennbar werden diese Zusammenhänge beispielsweise an der Gegenüberstellung der Zeitreihen der bereinigten Ausgaben und der bereinigten Einnahmen in der Definition der vierteljährlichen Kassenstatistik.

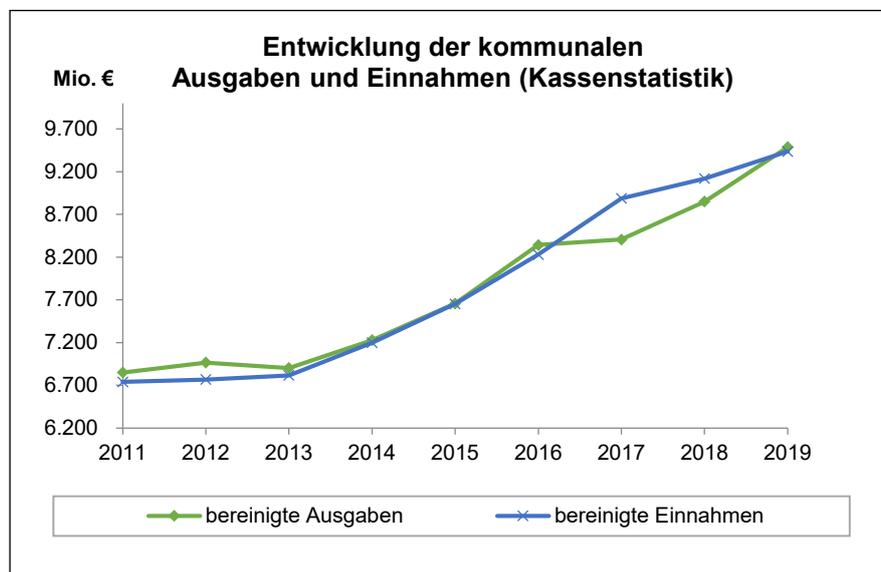


Abbildung 3: Entwicklung der kommunalen Ausgaben und Einnahmen

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2, Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts

Die Jahre nach der Finanz- und Wirtschaftskrise zeigen - über alle Kommunen aggregiert - höhere bereinigte Ausgaben der Kommunen als bereinigte Einnahmen. Dies ist die Zeit, in der viele schleswig-holsteinische Kommunen unausgeglichene Haushalte zu verzeichnen hatten und entsprechend

Kassenkredite aufgelaufen sind. Anschließend finden sich Jahre, in denen die Einnahmen und Ausgaben weitgehend im Lot waren (Stichwort: Haushaltsausgleich). Gegen Ende des Betrachtungszeitraums hat es sogar Jahre mit einem positiven Finanzierungssaldo gegeben. Dies galt nicht nur für die Kommunen, sondern auch für den Bund und das Land, die jährlich von erheblichen Haushaltsüberschüssen berichten konnten.

Die komfortable Finanzlage barg für besonders liquide Kommunen auch erhöhte Risiken, wie sich aktuell zeigt. Für liquide Überschüsse auf gemeindlichen Konten wurden zunehmend Verwarentgelte fällig. Um diese möglichst zu vermeiden, wurde nach aussichtsreicheren Festgeldanlagen gesucht. Diese fanden zwei schleswig-holsteinische Kommunen bei der Greensill-Bank. Die angelegten Beträge belaufen sich auf 17 Mio. € bzw. auf 3 Mio. € und drohen eventuell vollständig auszufallen. Der LRH mahnt an, bei jeder Geldanlage die gebotene Sorgfalt walten zu lassen, erst recht in dieser Größenordnung. Auch besonders gute finanzielle Rahmenbedingungen dürfen nicht zu unbedachtem Handeln führen.

Da die strukturelle Finanzsituation der Kommunen allerdings sehr heterogen ist, haben einige Kommunen selbst bei den zuletzt sehr guten Rahmenbedingungen (noch) Finanzprobleme. Dies ist beispielsweise zu erkennen, wenn man die aufgelaufenen Defizite innerhalb der Kommunalgruppen betrachtet (vgl. Tz. 3.4).

Darüber hinaus existieren in vielen Kommunen auch sog. Infrastrukturschulden. Laut KfW-Kommunalpanel 2020¹ bestanden in den bundesdeutschen Kommunen wahrgenommene Investitionsrückstände von 147 Mrd. € besonders in den Bereichen Straßen und Schulen.

Hinsichtlich des Investitionsstaus bei den Straßen wird dieser Umstand durch Feststellungen aus den letzten überörtlichen Prüfungen des LRH erhärtet, auch wenn die Erkenntnisse bisher nur aus 6 geprüften Mittelstädten vorliegen. So konnte festgestellt werden, dass der Anlagenabnutzungsgrad der Bilanzposition „Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen“ sich im Bereich von 62 bis 82 % bewegte. Damit lag der bilanzielle Reinvestitionsbedarf der 6 Städte am Ende des jeweiligen Prüfungszeitraums bei zusammen 360 Mio. €. Den aktuellen und tatsächlichen Sanierungsbedarf für die nächsten Jahre konnte keine der 6 Städte beziffern.

¹ KfW Bankengruppe, KfW-Kommunalpanel 2020 vom Juni 2020.

Für die Beurteilung der Finanzsituation der Kommunen bzw. einer konkreten Kommune ist also eine Betrachtung der Einnahmen und Ausgaben nicht hinreichend. Andere Kennzahlen müssen hinzutreten.

3.4 **Gradmesser aufgelaufene Defizite**

Aus konjunkturellen Gründen stagnierende bzw. sogar sinkende Einnahmen bei gleichzeitig steigendem Ausgabenbedarf können dazu führen, dass Kommunen ggf. ihre Haushalte nicht mehr ausgleichen können. Defizite entstehen bzw. laufen weiter auf. Der häufigste Grund hierfür liegt in dem Zusammentreffen einer unterdurchschnittlichen Steuerkraft bei gleichzeitig überproportionaler Ausgabenintensität in kostenintensiven Aufgabenbereichen. Letzteres kann insbesondere eintreten, wenn aufgrund sozioökonomischer Zusammenhänge die Fallzahlen in einer strukturschwachen Kommune deutlich über den landesweiten Durchschnittswerten liegen. Eine Phase auflaufender Defizite lag zuletzt in den Jahren nach der Finanz- und Wirtschaftskrise vor. Weil derart betroffene Kommunen bereits in „normalen“ Jahren Schwierigkeiten mit dem Haushaltsausgleich bekommen können, ist der spätere Abbau von in „schlechten“ Zeiten aufgelaufenen Defiziten, wenn überhaupt höchstens in den „guten“ Jahren möglich.

Wie die langjährige Erfahrung zeigt, sind diese außergewöhnlichen Phasen aber nie von langer Dauer. Aufgrund dieses Erkenntnis hilft das Land besonders betroffenen Kommunen seit 2012 mit der sog. Konsolidierungshilfe auf Basis von § 11 Finanzausgleichsgesetz¹. Neben der guten Entwicklung von Konjunktur und Steuereinnahmen haben auch diese Konsolidierungshilfen zu einem deutlichen Abbau der aufgelaufenen Defizite in den vergangenen Jahren beigetragen.

Nach den Erkenntnissen des Ministeriums für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung (Innenministerium) konnten die Kreise aufgelaufene Defizite fast vollständig abbauen. Den kreisfreien Städten gelang es erst ab 2015, diese Defizite abzubauen. Bei den kreisangehörigen Städten, die der Aufsicht des Innenministeriums unterliegen, zeigt sich ein insgesamt heterogenes Bild.

¹ Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz - FAG), veröffentlicht als Art. 1 des Gesetzes zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs vom 12.11.2020 (GVObI. Schl.-H. S. 808).

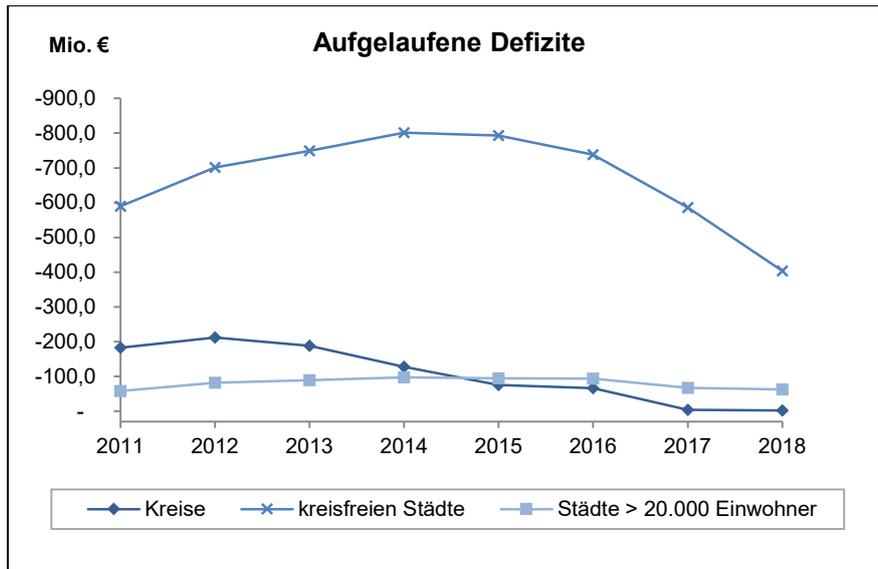


Abbildung 4: Aufgelaufene Defizite

Quelle: Bericht des Ministeriums für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein zur Finanzsituation der Kommunen in Schleswig-Holstein, Stand 19.06.2020, Anlage 2, S. 1

Während die Kreise und kreisfreien Städte ein aufgelaufenes Defizit von zusammen 771,6 Mio. € (2011) auf 406 Mio. € (2018) abbauen konnten, gelang dies den kreisangehörigen Städten nicht. Die aufgelaufenen Defizite von 57,9 Mio. € (2011) erhöhten sich leicht auf 62,9 Mio. € (2018).

Nach den bisher für einen Teil der Kommunen vorliegenden Zahlen für 2019 hat sich der Abbau der Defizite in den Kommunalgruppen fortgesetzt. Wie heterogen sich dabei die Finanzlage innerhalb der Kommunalgruppen darstellt, zeigt erst ein Blick in die einzelne Kommune. Für die Kommunalgruppe der kreisfreien Städte konnte das Gesamtdefizit abgebaut werden. Für die Stadt Flensburg trifft dies nicht zu. Betrug das aufgelaufene Defizit 2011 noch 57 Mio. € stieg es 2018 auf 69,1 Mio. € an. Ebenso bei der Stadt Geesthacht für die Kommunalgruppe der kreisangehörigen Städte über 20.000 Einwohner. Lag hier das aufgelaufene Defizit 2011 noch bei 7,9 Mio. € stieg es 2018 auf 18,9 Mio. €.

Dies zeigt, dass es trotz guter Rahmenbedingungen nicht nur gutsituierte Kommunen gibt. So können z. B. die Veräußerung oder der Wegzug eines örtlichen Unternehmens oder auch ein kontinuierlicher Einwohnerverlust erhebliche finanzielle Auswirkungen bei der Gewerbesteuer bzw. beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und beim Finanzausgleich haben.

3.5 Entwicklung der Verschuldung

Außergewöhnliche Ereignisse wie die Finanz- und Wirtschaftskrise und jetzt die voraussichtlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie wirken sich

unmittelbar auf die kommunale Einnahmesituation aus. Mittelfristig sind sie an der Gesamtschuldenentwicklung ablesbar. Denn auch finanziell besser ausgestattete Kommunen sind in Zeiten rückläufiger Einnahmen gezwungen, erforderliche bzw. konjunkturell erwünschte Investitionen vermehrt durch Kredite zu finanzieren.

Damit erfolgt nach einem außergewöhnlichen Ereignis zunächst ein deutlicher Anstieg der Gesamtverschuldung, der sowohl aus den Kassenkrediten als auch den Investitionskrediten resultiert. Anschließend setzt sich die Verschuldung aus dem einsetzenden Abbau der Kassenkreditverbindlichkeiten einerseits und den weiterhin erforderlichen Investitionskrediten andererseits zusammen.

In der Kassenstatistik werden nach den Vorgaben der Statistik seit 2016 u.a. die Finanzbeziehungen zwischen Ämtern und den amtsangehörigen Gemeinden berücksichtigt (sog. Cash-Pooling¹). Liquide Mittel der amtsangehörigen Gemeinden wurden in den Jahren 2016 bis 2018 bei den Ämtern statistisch als Kassenkredite ausgewiesen. Intention für die Erfassung von Cash-Pooling in der Schuldenstatistik ab 2016 war, Liquiditätsbeziehungen ganzheitlich abzubilden. Bereits 2019 wurden die statistischen Vorgaben allerdings erneut geändert.

Um die Werte seit 2016 mit den Werten vor 2016 vergleichen zu können, wurden für die folgende Grafik die statistisch ausgewiesenen Kassenkredite der Jahre 2016 bis 2019 um das Cash-Pooling bereinigt.

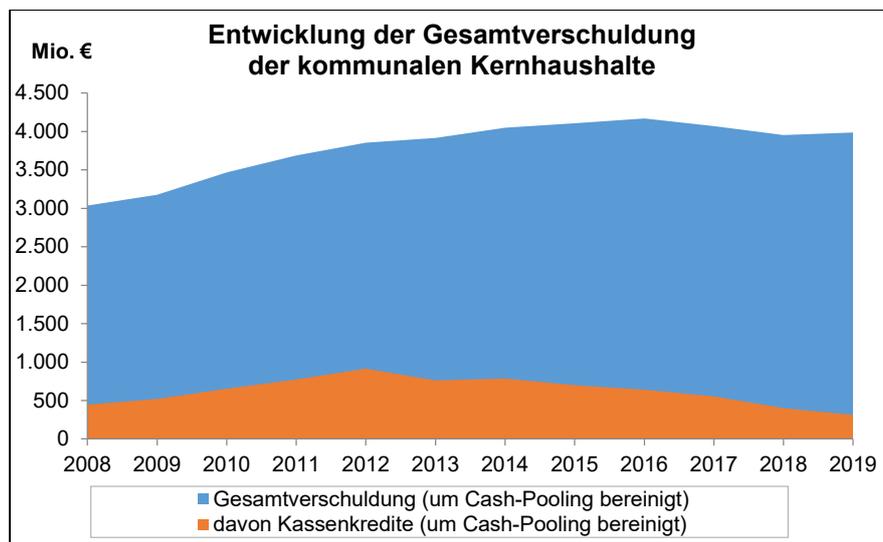


Abbildung 5: Entwicklung der Gesamtverschuldung der kommunalen Kernhaushalte

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5, Schulden der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Ländern

¹ Näheres siehe Statistisches Bundesamt, F3 - Finanzen, Merkblatt zur Erfassung von Cash-Pooling in der jährlichen Schulden- und der Finanzvermögenstatistik (zuletzt) vom 30.10.2019.

Die Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte in Schleswig-Holstein stieg in den Jahren 2008 bis 2012 zunächst deutlich an, getrieben auch vom Anstieg der Kassenkredite. Anschließend verlangsamte sich der Schuldenzuwachs bis 2016. Zwischen 2008 und 2016 erhöhten sich die kommunalen Schulden der Kernhaushalte von 3.034 Mio. € auf 4.167 Mio. € und damit um rund 37 %. In den anschließenden beiden Jahren war jeweils eine geringe Abnahme auf 3.954 Mio. € (2018) zu verzeichnen, bevor die Verschuldung der schleswig-holsteinischen Kommunen Ende 2019 wieder leicht auf 3.987 Mio. € zunahm. Diese moderate Schuldenentwicklung der letzten Jahre ist ein Indiz für die bis Ende 2019 sehr gute Einnahmesituation der Kommunen.

3.6 Alles anders: Herausforderung Corona-Pandemie

3.6.1 Ausgangslage

Zu Beginn des Jahres 2020 brach die weltweite Corona-Pandemie aus. Angesichts der Entwicklung der Infektionen in der Bundesrepublik wurden Mitte März 2020 umfangreiche Maßnahmen ergriffen, die gemeinhin mit dem Begriff „Lockdown“ beschrieben werden. Geschäfte, Schulen, Kindertagesstätten und andere öffentliche Einrichtungen wurden geschlossen und Kontakteinschränkungen wurden eingeführt.

Um die absehbaren negativen Auswirkungen auf die Wirtschaft abzumildern, ergriff die Bundesregierung vielfältige Maßnahmen. Zu nennen sind hier u. a. Liquiditätshilfen, Verbesserungen beim Kurzarbeitergeld, Neuschaffung von Fördertatbeständen aber auch rechtliche Änderungen beim Insolvenzrecht.

Zwar konnte die 1. Welle der Corona-Pandemie in Deutschland relativ gut überstanden werden, wie von den Epidemiologen befürchtet, brach jedoch im Herbst 2020 europaweit die 2. Welle der Corona-Pandemie aus. Um die drohende exponentielle Ausbreitung des Virus in der Fläche zu brechen und das Gesundheitssystem nicht zu überlasten, waren erneut gravierende, die Kontaktzahlen reduzierende Maßnahmen erforderlich. Während Schulen und Kindertagesstätten im November 2020 zunächst soweit vertretbar geöffnet blieben, wurden u. a. Gaststätten, Hotels und öffentliche Einrichtungen wie Theater und Museen erneut geschlossen. Mitte Dezember erfolgte dann der sog. harte Lockdown über den Jahreswechsel. Dieser musste entgegen den ersten Hoffnungen aufgrund des Auftretens von ansteckenderen Corona-Mutationen mehrmals verlängert werden und dauerte aufgrund einer dritten Infektionswelle bis zuletzt an.

Der Einbruch der Konjunktur infolge der Corona-Pandemie (vgl. Tz. 3.1) wirkt sich auch auf die Finanzlage der Kommunen aus, da die Steuerein-

nahmen sinken (vgl. Tz. 3.6.3). Aus dem ebenfalls resultierenden Anstieg der Arbeitslosigkeit ergeben sich nach aller Erfahrung Mehrausgaben in den diversen sozialen Sicherungssystemen. Hinzutreten sowohl eigene ausgabewirksame Maßnahmen der Kommunen als auch die Einnahmeausfälle aus monatelang geschlossenen öffentlichen Einrichtungen. Durch die skizzierte negative Entwicklung der Rahmenbedingungen muss befürchtet werden, dass bisherige Problemlagen in den kommunalen Haushalten wieder offengelegt werden und neue hinzutreten.

Auch wenn Bund und Land im Rahmen von Konjunktur- und Hilfspaketen die Kommunen finanziell erheblich unterstützen (vgl. Tz. 3.6.2), müssen auch die Kommunen ihren finanziellen Anteil zur Krisenbewältigung leisten. Dies ist Ausdruck der den Kommunen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung zugebilligten Finanzverantwortung (vgl. Tz. 3.6.4).

3.6.2 **Unterstützungsmaßnahmen von Bund und Land**

Teil der massiven Hilfen des Bundes waren gleich zu Beginn der Corona-Pandemie auch Unterstützungsmaßnahmen für die Kommunen. Neben später zugesagten diversen konkreten Einzelförderungen waren dies vor allem die deutliche Erhöhung der Kostenerstattung des Bundes bei den Kosten der Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung nach § 22 Abs. 1 SGB II (KDU-Entlastung) sowie die sog. Gewerbesteuerkompensation. Beide Stabilisierungsmaßnahmen haben ein erhebliches Volumen und für beide Maßnahmen waren Grundgesetzänderungen erforderlich.

Das Hilfsangebot des Bundes bei der Gewerbesteuerkompensation war mit der Forderung verbunden, dass sich die Länder mit einem gleich hohen Betrag an der Unterstützung ihrer Kommunen beteiligen mögen. Dies hat kein Land abgelehnt. Im Zuge der Beratungen mit den Kommunen in Schleswig-Holstein über notwendige Unterstützungsmaßnahmen und ihre Umsetzung haben Land und Kommunen im September 2020 den sog. Stabilitätspakt unterzeichnet¹. Hierin wurden u. a. die konkrete Umsetzung der Gewerbesteuerkompensation 2020, eine teilweise Landes-Einkommensteuer-Kompensation 2021 und 2022 vereinbart sowie bis dato noch strittige Punkte der zum Jahr 2021 anstehenden Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs gelöst.

¹ Stabilitätspakt zwischen dem Land und seinen Kommunen über den gemeinsamen Weg durch die Corona-Pandemie vom 16.09.2020; LT-Umdruck 19/4712.

Die erforderlichen Rechtsänderungen sind bis Ende 2020 erfolgt¹.

Im Gegensatz zu Bund und Ländern sind die Kommunen damit die einzige Ebene der öffentlichen Aufgabenträger, die (bisher) eine finanzielle Unterstützung von außen erhalten haben. Diese staatlichen Stabilisierungsmaßnahmen sind ausschließlich aus sog. Not-Kreditaufnahmen des Bundes und der Länder in noch nie dagewesener Höhe finanziert.

Die **kommunalen Landesverbände** weisen darauf hin, dass die Kommunen nicht die einzige Ebene der öffentlichen Aufgabenträger seien, die eine finanzielle Unterstützung von außen erhalten hätten. Das Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket des Bundes und spätere Maßnahmen hätten umfangreiche Finanzmittel enthalten, die direkt oder indirekt die Länder unterstützen oder sie von einer entsprechenden Unterstützung der betroffenen Einrichtungen in Länderhoheit entlasten würden (z. B. Onlinezugangsgesetz, Krankenhäuser, Regionalisierungsmittel, Neustart Kultur, Stärkung des öffentlichen Gesundheitsdienstes).

3.6.3 **Prognosen aus der November-Steuerschätzung 2020**

Die mit der Corona-Pandemie hinsichtlich der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung aufgetretenen Prognoseprobleme wirkten sich auch auf die Ergebnisse der - als außergewöhnlich unsicher beurteilten - Mai-Steuerschätzung 2020 aus. Aus diesem Grund wurde entschieden, als Grundlage für ein zeitnahes Bild und für die verschobenen Haushaltsplanungen 2021 ff. eine außerordentliche September-Steuerschätzung vorzunehmen. Im November 2020 erfolgte dann die übliche Herbst-Steuerschätzung.

Im Zeitablauf April bis November 2020 kann festgestellt werden, dass sich die diversen - negativen - Prognosen zur Wirtschaftsentwicklung zunehmend angleichen. Bei den 3 Steuerschätzungen des Jahres war einerseits zu erkennen, dass der Einnahmerückgang für die Jahre 2020 und 2021 zunehmend geringer als in der Mai-Steuerschätzung prognostiziert wurde. Andererseits mussten die zunächst relativ optimistischen Annahmen einer schnellen und starken Konjunkturerholung im Jahr 2021 (V-Kurve) zum Teil revidiert werden. Im folgenden Diagramm werden die regionalisierten Daten der November-Steuerschätzung im Vergleich zu den Ergebnissen der September-Steuerschätzung dargestellt.

¹ Gewerbesteuerkompensation: Art. 1 des Gesetzes zur Umsetzung des Gesetzes zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden in Folge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder (GVOBl. Schl.-H. S. 803);
Einkommensteuerkompensation: Art. 2 des Gesetzes zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs vom 12.11.2020 (GVOBl. Schl.-H. S. 808);
Kommunaler Finanzausgleich: Art. 1 des vorgenannten Gesetzes vom 12.11.2020

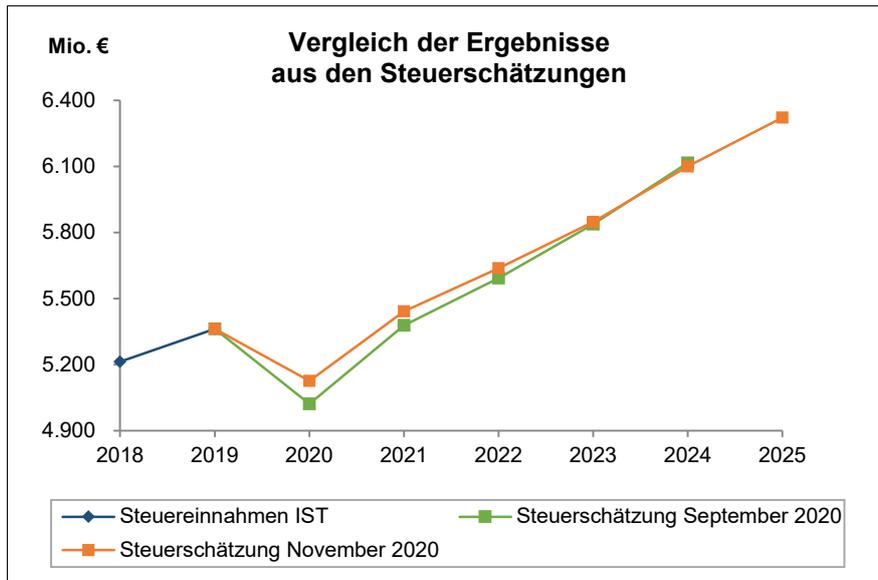


Abbildung 6: Ergebnisse aus der Steuerschätzung

Quelle: Umdruck 19/4852

Der November-Steuerschätzung wurden die gesamtwirtschaftlichen Eckwerte der Herbstprojektion 2020 der Bundesregierung zugrunde gelegt, welche insbesondere auch die erwarteten Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung abbildet. Die Bundesregierung erwartete danach für 2020 einen überaus deutlichen Rückgang des realen Bruttoinlandsprodukts um 5,5 % und im kommenden Jahr 2021 einen Anstieg von 4,4 %.

Nach der November-Steuerschätzung wurde für die Kommunen in Schleswig-Holstein für das Jahr 2020 ein Gesamtaufkommen von 5.126 Mio. € erwartet und damit 104 Mio. € mehr als noch nach der September-Steuerschätzung 2020. Gegenüber der Mai-Steuerschätzung, die lediglich von einem Gesamtaufkommen von 4.847 Mio. € ausging, steigt das erwartete Gesamtaufkommen sogar um 279 Mio. € an. Vergleicht man allerdings den o. g. November-Schätzwert 2020 (mit Corona) mit der Prognose aus der November-Steuerschätzung 2019 für 2020 (ohne Corona; 5.486 Mio. €), so erkennt man einen geschätzten Rückgang um immerhin 360 Mio. €. Berücksichtigt man zusätzlich die übliche Ausgabensteigerung und die Corona-bedingten Mehrausgaben bei den Kommunen, geht es in der Sache darum, im Jahr 2020 in etwa eine Verschlechterung der Netto-Finanzposition der schleswig-holsteinischen Kommunen in Höhe von rd. 500 Mio. € zu kompensieren. Vergleicht man die November-Schätzungen aus 2019 und 2020 für die Jahre 2021 ff., so liegt der durch die Corona-Pandemie ausgelöste langfristig wirksame jährliche Einnahmeausfall bei durchschnittlich rd. 225 Mio. € p. a.

Angesichts dieser Prognosedaten stellt sich die Frage, wie die Kommunen diese Belastung ihrer Netto-Finanzposition bewältigen können. Dies gilt umso mehr, als die November-Steuerschätzung 2020 den Mitte November 2020 beschlossenen „leichten“ und den ab Mitte Dezember 2020 umgesetzten und bis in den März 2021 geltenden „harten“ Lockdown noch nicht berücksichtigen konnte. Einerseits ist der Rückgang des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2020 um 4,9 % tatsächlich glimpflicher ausgefallen als noch für die November-Steuerschätzung prognostiziert (-5,5 %). Andererseits mussten die Bundesregierung und die Forschungsinstitute aufgrund des Lockdowns über den Jahreswechsel ihre seinerzeitigen Prognosen zur wirtschaftlichen Entwicklung für das Jahr 2021 nach unten revidieren. Statt eines Anstiegs des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2021 um die o. g. 4,4 % wurden die Prognosen Anfang 2021 auf Werte um die 3,0 % zurückgenommen. Im Februar 2021 führte dann die Ausbreitung ansteckenderer Corona-Mutationen zu neuer Verunsicherung über die weitere Entwicklung der Ansteckungszahlen und damit ggf. weiterhin erforderlicher Lockdown-Maßnahmen.

Zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses des Kommunalberichts im März 2021 war deshalb nicht abschätzbar, wie sich die Corona-Pandemie und ihre Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft weiter entwickeln werden.

Gleichwohl soll auf Basis bereits feststehender Beschlüsse und erfolgter Zahlungen aus dem Jahr 2020 ein Blick auf die Kompensationsleistungen des Bundes und des Landes für die Kommunen geworfen werden.

3.6.4 **Einnahmeausfall versus Unterstützungsmaßnahmen**

Immer, wenn ein über Jahre entstandenes Gleichgewicht von Einnahmen und Ausgaben - Stichwort: Haushaltsausgleich - durch einen plötzlichen exogenen Schock massiv gestört wird, müssen die (Haushalts-)Verantwortlichen mittelfristig einen Weg zu einem neuen Gleichgewicht finden. Dies gilt sowohl bei konjunkturbedingten Einnahmeausfällen (Beispiel: Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009) als auch bei einem plötzlichen Ausgabenanstieg (Beispiel: Flüchtlingszustrom 2015/2016). Vor einer solchen Herausforderung stehen die öffentlichen Aufgabenträger auch angesichts der Auswirkungen der Corona-Pandemie. Ähnlich wie bei der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 hat die Pandemie weltweite Konsequenzen, sodass es aufgrund der Globalisierung auch weltweit zu Anpassungen kommen wird, deren Rückkopplung in die - Export orientierte - deutsche Wirtschaft derzeit kaum abschätzbar ist.

Bund und Länder haben neben vielen Maßnahmen zur Unterstützung der Wirtschaft und der Gesellschaft auch den Kommunen Hilfen zukommen lassen. Hierin spiegelt sich die Erkenntnis wider, dass die Kommunen der wichtigste öffentliche Auftraggeber für Investitionen sind und durch ihre unmittelbare Bürgernähe in die Lage versetzt werden müssen, Corona-bedingte Auswirkungen vor Ort abzumildern. Ziel dürfte es auch sein, tausende von örtlich motivierten kommunalen „Haushalts-Reaktionen“ zu vermeiden, die in der Summe möglicherweise den übergeordneten staatlichen Maßnahmen von Bund und Ländern zur Bewältigung der Folgen der Pandemie zuwiderlaufen könnten.

Insofern hat der Staat auch an dieser Stelle nicht „gekleckert“, sondern „geklotzt“. Diese Bewertung wird deutlich, wenn man sich allein die finanziellen Auswirkungen der 3 wesentlichen getroffenen Unterstützungsmaßnahmen vor Augen führt:

Kompensation der prognostizierten Einnahmeausfälle in Mio. €

	2020	2021	2022	2023
Einnahmen lt. Nov.-Steuerschätzung 2019	5.486	5.663	5.866	6.073
Einnahmen lt. Nov.-Steuerschätzung 2020	5.126	5.442	5.637	5.848
Prognostizierter Einnahmefall	360	221	229	225
Gewerbsteuer-Kompensation	330			
25 %-Punkte KDU-Entlastung	126	130	134	138
EKSt-Kompensation		68	38	
Saldo	96	-23	-57	-87

Tabelle 1: Kompensation der prognostizierten Einnahmeausfälle

Die Tabelle zeigt, dass der prognostizierte Einnahmefall der Kommunen im Jahr 2020 voraussichtlich überkompensiert wurde. Dies liegt vor allem an der in der 1. Corona-Welle im Frühjahr 2020 vom Bund beschlossenen und im Laufe des Jahres gesetzlich umgesetzten Gewerbesteuerkompensation. Zu diesem frühen Zeitpunkt waren die Konjunkturprognosen noch sehr unsicher, während zum Zeitpunkt der November-Steuerschätzung 2020 bereits belastbarere Daten vorlagen, und zwar wie oben skizziert freundlichere. Tatsächlich zeigen die im März 2021 veröffentlichten Daten zu den - gegenüber 2019 stagnierenden - Gewerbesteuereinnahmen 2020, dass zumindest die schleswig-holsteinischen Kommunen eine erhebliche Überzahlung erhalten haben. Dies lässt vermuten, dass die im April 2021 zur Veröffentlichung anstehenden Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik für das Jahr 2020 bei den Kommunen einen hohen positiven Finanzierungssaldo ausweisen werden, während das Land nach 5 Jahren mit positiven Finanzierungssalden wohl einen negativen Finanzierungssaldo ausweisen muss.

Trägt man die in der o. a. Tabelle dargestellte Überkompensation rechnerisch in die Jahre bis 2023 vor, so belaufen sich die Corona-bedingten Netto-Einnahmeverluste der Kommunen in diesem 4-Jahreszeitraum auf 71 Mio. €, also unter 20 Mio. € p. a. Gemessen an den in der Steuerschätzung ausgewiesenen hohen Brutto-Einnahmeausfällen wird hier die sehr weitgehende staatliche Kompensation erkennbar. Bei geschätzten Einnahmeausfällen in den Jahren 2020 bis 2023 von 1.035 Mio. € belaufen sich die Unterstützungsleistungen von Bund und Land im gleichen Zeitraum auf rd. 930 Mio. € bzw. auf 90 %. Möglicherweise kommt es auf der Einnahmenseite sogar zu einer Vollkompensation aller Einnahmeausfälle dieser Jahre.

Alles in allem erfährt die kommunale Familie in Schleswig-Holstein erhebliche staatliche Unterstützung. Aufgrund der guten konjunkturellen Ausgangslage vor der Corona-Pandemie, mit einigen Jahren positiver Finanzierungssalden, wird der Großteil der Kommunen seine Haushalte 2021 bis 2023 mit zwar schmerzhaften, aber auch vertretbaren Haushaltsmaßnahmen und vor allem einer höheren Kreditfinanzierungsquote bei den Investitionen zum Ausgleich bringen können. Diese den örtlichen Gegebenheiten anzupassenden Maßnahmen fallen in die den Kommunen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie zugebilligte Finanzhoheit.

Sollten bei einzelnen besonders belasteten Kommunen die staatlichen Unterstützungsmaßnahmen und die eigenverantwortlichen Entscheidungen objektiv nicht ausreichen, den jeweiligen Haushalt mittelfristig auszugleichen, könnte ggf. für diese Kommunen das Instrument der Fehlbetrags- und Sonderbedarfszuweisungen genutzt werden.

3.7 Fazit

In den Jahren vor Ausbruch der Corona-Pandemie gab es einen kontinuierlichen konjunkturellen Aufschwung und eine langanhaltende Niedrigzinsphase. Angesichts dieser guten Rahmenbedingungen konnten die Kommunen in der Mehrzahl ihren finanziellen Handlungsspielraum erweitern und auch nutzen sowie erforderlichenfalls aufgelaufene Defizite deutlich abbauen. Dabei hat der Bund den Kommunen bereits in der Vor-Corona-Zeit mit diversen Maßnahmen „unter die Arme“ gegriffen (vollständige Kostenübernahme bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ab 2014, 5 Kommunalmilliarden, Digitalpakt, etc. pp.). Auch das Land hat mit der Einführung der Konsolidierungshilfe 2012 und einer Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in den Jahren 2015 und aktuell 2021 dazu beigetragen, dass die Finanzausgleichsmittel problem- und vor allem bedarfsgerechter unter den kommunalen Aufgabenträgern verteilt

werden. Die allgemeine Ausgangslage vor Ausbruch der Corona-Pandemie kann also nicht als schlecht beurteilt werden.

Durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie hat sich die Situation allerdings gravierend geändert. Der prognostizierte Rückgang der Einnahmen einerseits und weiter steigende Ausgaben andererseits werden den Druck auf die finanzielle Situation der Kommunen erhöhen. Dabei hat der Staat seine erhebliche finanzielle Unterstützung bereits kurzfristig zugesagt und in weiten Teilen bereits umgesetzt.

Vor diesem Hintergrund ist es jetzt Aufgabe der Kommunen, unter Berücksichtigung der staatlichen Unterstützung Strategien für den Erhalt einer soliden Finanzlage zu entwickeln, um die nachhaltige Aufgabenerfüllung auch nach bzw. mit Corona gewährleisten zu können. Hierbei kann auf die Erfahrungen der Jahre 2002/2003 bzw. 2009/2010 zurückgegriffen werden. Haushaltskonsolidierung ist für die Kommunen und die anderen öffentlichen Aufgabenträger nichts Neues.

Um das neue finanzielle Gleichgewicht zu erreichen, werden ggf. die Aufgaben gegeneinander abgewogen und neu priorisiert werden müssen. Erforderlichenfalls müssen parallel vorhandene Einnahmepotenziale bei den Realsteuern und den kostenrechnenden Einrichtungen gehoben werden. Diese Entscheidungsfindung zählt in schwierigen Zeiten zur kommunalen Selbstverwaltung und der hiermit verbundenen Finanzverantwortung der Kommunen.

3.8 **Stellungnahmen**

Die Ausführungen des LRH im Beitrag über die Finanzsituation der Kommunen werden vom **Innenministerium** geteilt. Zutreffend werde die Entwicklung der kommunalen Finanzlage und deren Rahmenbedingungen bis zum Jahr 2019 dargestellt. Die Bewältigung der wirtschaftlichen und fiskalischen Folgen der Pandemie würden den Bund, das Land und die Kommunen gleichermaßen vor gewaltige Herausforderungen stellen. Trotz der erheblichen eigenen Mindereinnahmen stehe das Land seinen Kommunen bei der Bewältigung dieser Steuerausfälle bei. Die ergriffenen umfangreichen finanziellen Hilfsmaßnahmen zur Kompensation der Corona-bedingten Mindereinnahmen der schleswig-holsteinischen Kommunen seien ein wichtiger Beitrag, um die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen zu sichern.

Mit dem „Stabilitätspakt für unsere Kommunen“ habe die Landesregierung mit den kommunalen Landesverbänden u. a. die konkrete Umsetzung der Gewerbesteuerkompensation für 2020 vereinbart. Weiterhin werde das

Land in erheblichem Umfang Steuerausfälle der Kommunen kompensieren. Dabei gehe es um bis zu 110 Mio. Euro Kompensationsleistung für die Mindereinnahmen bei den Gemeindeanteilen an der Lohn- und Einkommensteuer in den Jahren 2021 und 2022. Unabhängig von der fiskalischen Bewältigung der Pandemie seien mit dem Stabilitätspakt auch zusätzliche Mittel für die Integration sowie für die Stärkung der Infrastruktur und des Straßenausbaus bereitgestellt worden. Weiterhin werde außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs ab 2021 ein Infrastrukturfonds „Schule, Klimaschutz und Mobilität“ von 150 Mio. Euro eingerichtet und seitens des Landes mit den entsprechenden Mitteln ausgestattet.

Mit der Vereinbarung „Für Schleswig-Holstein – in der Krise stehen wir zusammen“ vom 25. September 2020 hätten sich Landesregierung und die Fraktionen von CDU, SPD, Bündnis90/Die Grünen, FDP und die Abgeordneten des SSW auf ein milliardenschweres Paket zur Bewältigung der ökonomischen und finanziellen Pandemie-Folgen verständigt. Neben den Zusagen des Landes im Stabilitätspakt profitiere der kommunale Bereich zum Beispiel von den zusätzlichen Mitteln für Maßnahmen der Krankenhausfinanzierung.

Unabhängig von den Maßnahmen zur Abhilfe der finanziellen Pandemiefolgen hebt das Ministerium auch die bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs zur Stärkung der kommunalen Haushaltslage hervor.

Schließlich sei der Hinweis auf die den Kommunen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung zugebilligte Finanzverantwortung und der daraus resultierenden Entscheidungen vor Ort wertvoll. Im Hinblick auf die zukünftige Zielsetzung der ausgeglichenen Haushaltslagen, auch in der veränderten Situation mit gesunkenen Einnahmen und gestiegenem Investitionsbedarf, sei dies elementar für die nachhaltige Daseinsvorsorge für die Menschen im Land.

Auch die **kommunalen Landesverbände** beurteilen die Darstellungen des LRH zur positiven Finanzentwicklung bis 2019 einerseits und - sofern derzeit überhaupt möglich - zu den Auswirkungen der Corona-Pandemie im Jahr 2020 andererseits als grundsätzlich zutreffend. Einzelne Ausführungen des Beitrags bedürften aus Sicht der Kommunen jedoch einer Ergänzung oder würden ausdrücklich anders beurteilt.

Die Darstellung zu den kommunalen Einnahmen und Ausgaben in Tz. 3.3 würden veranschaulichen, dass die Kommunen insgesamt nur in den Jahren 2017 und 2018 erfreuliche Überschüsse erwirtschaften konnten. Bereits 2019 sei dagegen kein Überschuss mehr zu verzeichnen gewesen.

Für 2020 sei pandemiebedingt mit einem Rückgang der kommunalen Einnahmen einerseits und einem Anstieg der kommunalen Ausgaben andererseits zu rechnen. Ferner zeichne sich auch bereits für das erste Quartal des Jahres 2021 ein negatives Wirtschaftswachstum ab. Die bisherigen Annahmen der Steuerschätzung zur Entwicklung der Einnahmen im Jahr 2021 und - schon wegen des Basiseffekts - auch für die Folgejahre seien daher weiterhin mit großen Unsicherheiten behaftet. Unabhängig davon verdeutliche die Verschlechterung gegenüber den bisherigen Prognosen, die vom LRH mit etwa 500 Mio. € kalkuliert werde, die Dimension der Finanzkrise für den kommunalen Bereich. Die Sorge des LRH, wie die Kommunen diese Belastung überhaupt bewältigen könnten, werde geteilt.

Bei der Feststellung, dass gerade im kommunalen Bereich ein erheblicher Investitionsstau existiere, sei dem LRH uneingeschränkt zuzustimmen. Ein Abbau dieses Investitionsstaus sei angesichts der aktuellen Finanzlage der Kommunen auch langfristig nicht in Sicht, sodass eine erhebliche Belastung der kommenden Generationen zu konstatieren sei. Die Einschätzung, dass die Kommunen der wichtigste öffentliche Auftraggeber für Investitionen seien und durch ihre unmittelbare Bürgernähe in die Lage versetzt werden müssen, Corona-bedingte Auswirkungen vor Ort abzumildern, sei unstrittig und werde uneingeschränkt geteilt.

Dagegen werde die Aussage nicht geteilt, dass der Großteil der Kommunen seine Haushalte 2021 bis 2023 mit zwar schmerzhaften, aber auch vertretbaren Haushaltsmaßnahmen und vor allem einer höheren Kreditfinanzierungsquote bei den Investitionen zum Ausgleich bringen könne. Bei dem einfachen Vergleich von Steuerschätzung und Kompensation würden die Einnahmeausfälle bei Gebühren und Entgelten sowie Ertragsausfälle bei kommunalen Unternehmen nicht berücksichtigt. Darüber hinaus sei aufgrund des zunächst bis zum Frühjahr 2021 verlängerten Lockdowns bereits heute absehbar, dass die Steuereinnahmen der Kommunen 2021 und in den Folgejahren weiter stagnieren bzw. noch weiter zurückgehen werden. Hinzu kämen steigende Ausgaben z. B. für die Kinderbetreuung. Daher seien aus Sicht der kommunalen Landesverbände weitere staatliche Unterstützungsmaßnahmen insbesondere durch (Teil-) Kompensation der Einnahmeausfälle bei der Gewerbesteuer und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer notwendig.