

Finanzsituation der Kommunen in Schleswig-Holstein

Kiel, 18. Februar 2025

Referat IV 30

Kommunale Finanzen und Wirtschaft, Kommunalen Finanzausgleich, Sparkassenwesen
im Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport
des Landes Schleswig-Holstein

Inhaltsverzeichnis

1. Rahmenbedingungen	4
1.1 Aktuelle Situation.....	4
1.2 Rückblick auf die Entwicklung 2014-2023	5
1.3 Ausblick.....	6
2. Kommunale Finanzsituation im Vergleich.....	7
3. Bewertung der kommunalen Finanzsituation in Schleswig-Holstein anhand weiterer Kennzahlen.....	12
3.1 Aufgelaufene Defizite	14
3.2 Eigenkapital.....	15
3.3 Pensionsrückstellungen	15
3.4 Kreisumlagesätze.....	16
3.5 Umsetzungsquoten	16
4. Zusammenfassung.....	17
5. Anlagenverzeichnis	19

1. Rahmenbedingungen

Die Finanzsituation der Kommunen wird wie die Situation aller öffentlichen Haushalte wesentlich von der konjunkturellen Entwicklung bestimmt. So fließen bei guter Konjunktur höhere Steuererträge / -einzahlungen bzw. -einnahmen in die öffentlichen Kassen, während gleichzeitig geringere soziale Transferleistungen aufzubringen sind. Zur Einschätzung der konjunkturellen Lage wird regelmäßig das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) herangezogen.

Daneben beeinflussen besondere Maßnahmen und Entwicklungen – wie beispielsweise (Steuer-)Rechtsänderungen, Konjunkturprogramme, aber auch unvorhersehbare Ereignisse wie beispielsweise eine Naturkatastrophe oder ein Krieg – unmittelbar die Lage der öffentlichen Haushalte.

1.1 Aktuelle Situation

Der am 24. Februar 2022 begonnene Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine führt nunmehr bereits seit rund drei Jahren zu menschlichem Leid, politischen Verwerfungen, Folgen für die Weltwirtschaft und energetischen Versorgungsunsicherheiten Deutschlands und einem verstärkten Flüchtlingsstrom. Die Auswirkungen und der weiterhin ungewisse Ausgang des Angriffskrieges sowie die zahlreichen weiteren Konfliktherde auf der Welt wirken sich abschwächend auf die deutsche Wirtschaftsleistung aus. Der Blick auf die US-Wirtschafts- und Handelspolitik sowie die eigenen strukturellen Rahmenbedingungen bergen zudem weitere schwer vorhersehbare Faktoren für die Entwicklung der deutschen industrie- und exportorientierten Volkswirtschaft.

Auch wenn sich die Inflationstendenzen im Jahr 2024 normalisiert haben, liegt die Zunahme der Verbraucherpreise mit 2,2 Prozent im Jahresdurchschnitt ggü. dem Vorjahr¹ oberhalb der Zielmarke der Europäischen Zentralbank (EZB) von 2 Prozent. Dennoch wurden in den EZB-Ratssitzungen der Leitzins seit Juli 2024 in fünf Schritten sukzessive von 4,0 Prozent auf zuletzt 2,75 Prozent am 30. Januar 2025 gesenkt. Obschon Spekulationen über die weitere Entwicklung nicht zuletzt kommunalhaushaltsrechtlich enge Grenzen gesetzt sind, wirkt sich diese mittelbar auf die öffentlichen Haushalte und die haushaltspolitischen Entscheidungen bei Bund, Land und Kommunen aus.

Den inflationsbedingt **höheren Aufwendungen** stehen – ebenfalls durch die hohen Teuerungsraten begünstigt – nicht selten **höhere Erträge** gegenüber. Die Erträge der Kommunen aus Steuern und aus dem kommunalen Finanzausgleich stiegen bis einschließlich dem Jahr 2023 stark. Nach der aktuellen Steuerschätzung aus dem Oktober 2024 werden nach einem Konsolidierungsjahr 2024 die Erträge in jedem einzelnen der folgenden Haushaltsjahre gegenüber dem jeweiligen Vorjahr wieder deutlich höher sein. Die absoluten Beträge erreichen immer neue Rekordhöhen.

Entsprechend deuten auch die vorläufigen Finanzrechnungen der dem Ministerium als Kommunalaufsichtsbehörde unterstehenden Kommunen für das Haushaltsjahr 2024 auf eine heterogene Entwicklung hin. Insbesondere die Kreise sowie die kreisfreien Städte werden im Regelfall defizitäre Jahresabschlüsse aufzustellen haben.

¹ Statistisches Bundesamt, [Pressemitteilung](#) vom 16. Januar 2024 – 020/25

Die Landesregierung hat daher frühzeitig auch aufgrund der Konsolidierungserfordernisse im Landeshaushalt im gemeinsamen Schulterschluss mit den kommunalen Landesverbänden ein umfassendes Bürokratieabbauprogramm mit den Bausteinen

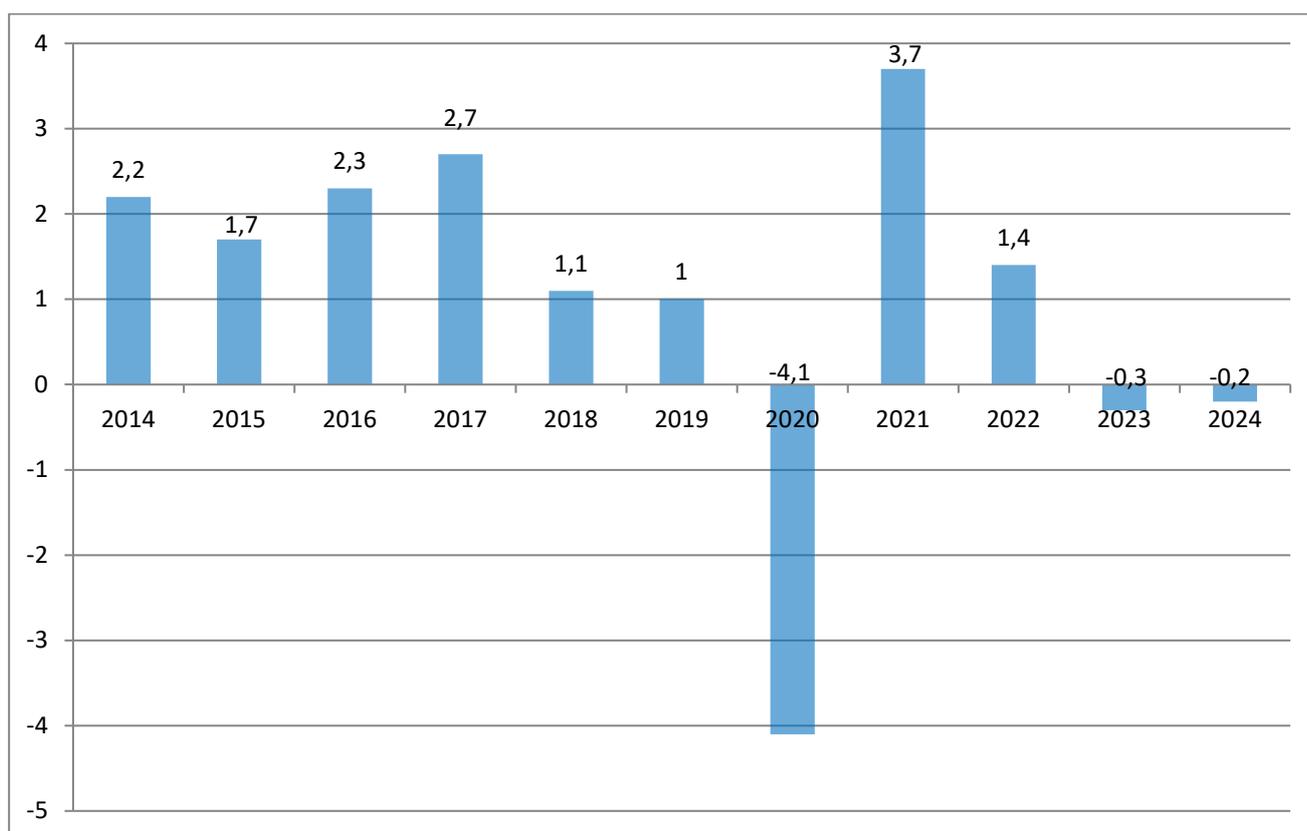
- Entbürokratisierung,
- Flexibilisierungen im kommunalen Haushaltsrecht und
- der mittelfristigen Neuordnung der Finanzströme

auf den Weg gebracht und befindet sich gemeinsam mit den kommunalen Landesverbänden im Austausch, weitere Punkte sukzessive umzusetzen.

Unbeschadet dessen bleibt es der Landesregierung und hier gerade auch Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport stets ein besonderes Anliegen, Anregungen aus dem kommunalen Raum aufzugreifen und so die Rahmenbedingungen für alle Kommunen im Land möglichst optimal auszugestalten.

1.2 Rückblick auf die Entwicklung 2014-2024

Veränderung des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) zum Vorjahr in Prozent²



Im Anschluss an die Beeinträchtigungen der Wirtschafts- und Finanzkrise zeigte sich seit **2014** ein **robustes Wirtschaftswachstum**. Das machte sich auch in den öffentlichen Haus-

² Statistisches Bundesamt, [Pressemitteilung](#) vom 15. Januar 2025 – 019/25

halten positiv bemerkbar. Ab **2018 schwächte** sich der aus den Vorjahren anhaltende **Aufschwung ab**. Nachfrageseitig ging dies vor allem auf eine deutlich schwächere Exportnachfrage aus wichtigen Absatzmärkten zurück. Angebotsseitig spielen die in einigen Branchen erreichten Kapazitätsgrenzen und bestehenden Arbeitskräfteengpässe eine Rolle. Im **Jahr 2020 belastet und dominiert die COVID-19-Pandemie** die Wirtschaftsentwicklung. Trotz der fortbestehenden Schutzmaßnahmen war bereits im **Jahr 2021 eine Erholung** zu verzeichnen. Das Vorkrisenniveau wurde allerdings noch nicht erreicht. Die Wachstumssignale des Aufschwungs aus dem Vorjahr **büßten im Jahr 2022 an Dynamik ein**. Die Auswirkungen des **russischen Angriffskrieges** auf die Energieversorgung und die Lieferketten wirkten sich bremsend auf das deutsche Wirtschaftswachstum aus. Aufgrund konjunktureller und struktureller Belastungen wie der zunehmenden Konkurrenz für die deutsche Exportwirtschaft auf wichtigen Absatzmärkten, hoher Energiekosten, einem ggü. den Vorjahren erhöhten Zinsniveau, aber auch unsicherer wirtschaftliche Aussichten schrumpfte die deutsche Wirtschaft **in den Jahren 2023 sowie 2024**.

1.3 Ausblick

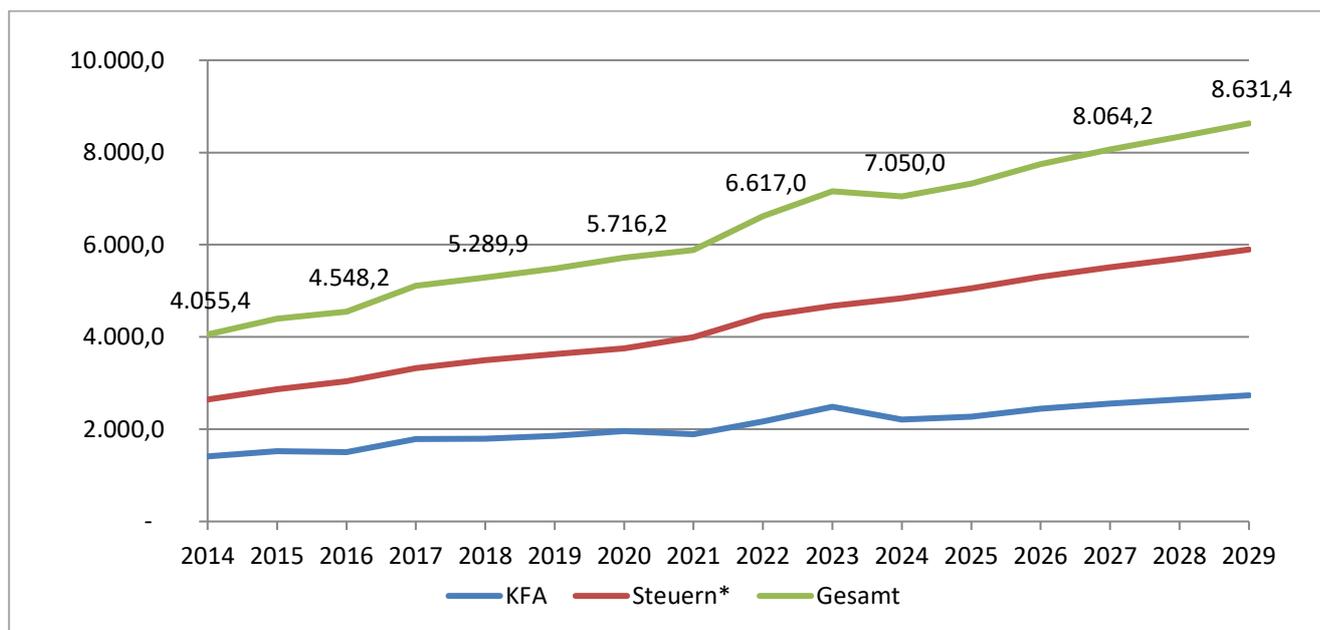
Die aktuelle Herbststeuerschätzung 2024 geht erwartet für dieses Jahr wieder ein moderates Wirtschaftswachstum von 1,1 Prozent und im Jahr 2026 von 1,6 Prozent. Ferner wird für den mittelfristigen Projektionszeitraum von 2027 bis 2029 von Zuwachsraten des Wirtschaftswachstums von jährlich 0,9 Prozent ausgegangen. Die Steuerschätzungen des Arbeitskreises „Schaetzungen“ basieren (jeweils) auf geltendem Steuerrecht. Stand der in der aktuellen Schätzung berücksichtigten Steuerrechtsänderungen ist der Schätzzeitpunkt Oktober 2024 und das zu dem Zeitpunkt geltende Steuerrecht.

Im Rahmen des Jahreswirtschaftsberichts 2025 der Bundesregierung hat diese in der Jahresprojektion die Wachstumsprognose für dieses Jahr deutlich nach unten korrigiert. Nunmehr wird einen realer BIP-Anstieg um 0,3 Prozent erwartet.³ Diese verhaltenere Prognose ist in den nachfolgenden Angaben aus der Herbststeuerschätzung noch nicht berücksichtigt.

Bundesweit sind die Erwartungen das Steueraufkommen für die Jahre 2025 ff. betreffend ggü. über den Schätzergebnissen von Mai 2024 deutlich zurückgegangen. Für die **Erträge der schleswig-holsteinischen Kommunen** prognostiziert die aktuelle Steuerschätzung von Herbst 2024 zukünftig einen **Anstieg** für den betrachteten Zeitraum gegenüber den bisherigen Erwartungen. Im Vergleich zur Schätzung vom Mai 2024 fällt der erwartete Anstieg der kommunalen Steuererträge pro Jahr in den Jahren 2025 bis 2029 dabei etwas geringer aus.

³ Jahreswirtschaftsbericht 2025 der Bundesregierung ([Link](#))

Ertragsentwicklung der schleswig-holsteinischen Kommunen in Millionen Euro



* einschl. Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, bedarfsunabhängiger Zuweisungen von bestimmten Umsatzsteuereinnahmen des Landes an die Kommunen, Grundsteuer A und B, Gewerbesteuer und sonstiger Gemeindesteuern.

Die Erträge der Kommunen in Schleswig-Holstein wachsen bis zum Jahr 2023 auf absolutem Niveau stark an. Nach einem Konsolidierungsjahr (2024) werden die Erträge in jedem einzelnen Haushaltsjahr ggü. dem jeweiligen Vorjahr wieder deutlich höher sein. Die absoluten Beträge erreichen immer neue Rekordhöhen, wenn auch der Anstieg geringer ausfällt als nach vorangehenden Steuerschätzung angenommen.

2. Kommunale Finanzsituation im Vergleich

Für den Vergleich der kommunalen Finanzsituation liegen statistische Vergleichswerte anderer Bundesländer vor. Insbesondere eignet sich ein Vergleich mit den bundesdeutschen Flächenländern.

Regelmäßig statistisch ermittelt werden beispielsweise:

- Kassenkredite der Kernhaushalte (Anlage 4)
- Schulden der Kernhaushalte (Anlage 5)
- Kassenkredite und Schulden (Gesamtverschuldung) der Kernhaushalte (Anlage 6)
- Kassenkredite und Schulden (Gesamtverschuldung) der Kernhaushalte einschließlich Extrahaushalte (Anlage 7)
- Integrierte kommunale Verschuldung beim nichtöffentlichen Bereich
- Finanzvermögen einschließlich Extrahaushalte (Anlage 8)

- Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen (Anlage 9)
- Hebesätze der Realsteuern – Realsteuervergleich (Anlage 10)

Bezüglich der Anlage 4 ist anzumerken: Durch die in Schleswig-Holstein in den Jahren 2011 und 2014 zweimal gesetzlich eröffnete Möglichkeit, Kassenkredite durch Kredite abzulösen, ist der Zusammenhang zwischen Kassenkrediten und der Höhe der nicht abgedeckten Fehlbeträge auch noch im betrachteten Zeitraum bis einschließlich 2025 – wenn auch in der Intensität abnehmend – nicht mehr uneingeschränkt herstellbar. Dies mindert den Aussagewert der einzelnen Kennzahlen Kassenkredite und Schulden.

Beeinträchtigt wird die Kennzahl Kassenkredite ferner dadurch, dass statistisch bei der Darstellung des Schuldenstands in den Jahren 2016 bis 2018 die Finanzbeziehungen zwischen Ämtern und amtsangehörigem Bereich eingeflossen sind. Hierbei wurden entgegen den landeshaushaltsrechtlichen Vorschriften unter den Kassenkrediten beim öffentlichen Bereich auch die Verbindlichkeiten nachgewiesen, die im Rahmen von Amts- oder Einheitskassen entstanden sind. Aus diesem Grund ergibt sich ein sprunghafter Anstieg in der Statistik der Kassenkredite im Jahr 2016 zu 2015. Ab dem Jahr 2019 gehören die Verbindlichkeiten des Amts- oder Einheitskassenführers gegenüber den teilnehmenden Einheiten nicht mehr zu den Kassenkrediten. Im Jahr 2019 betrug diese Summe 744 Millionen Euro (rd. 257 Euro pro Einwohnerin und Einwohner).

Vor diesem Hintergrund sollte vorrangig auf die Gesamtverschuldung (Anlage 6) abgestellt werden.

Hinzu kommt, dass durch Ausgliederung kommunaler Einrichtungen Schulden vielfach nicht mehr in den Kernhaushalten der Kommunen, sondern in Extrahaushalten und bei sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen nachgewiesen werden. Daher gewinnt eine Gesamtbetrachtung an Bedeutung (Anlage 7).

Die Extrahaushalte bilden nach dem Schalenkonzept der Finanzstatistik zusammen mit den Kernhaushalten den „öffentlichen Gesamthaushalt“. Sie sind definiert als

- institutionelle Einheiten (Merkmal: Entscheidungsfreiheit und vollständiges Rechnungswesen)
- die von Kommunen kontrolliert werden (mehr als 50 Prozent der Kapital- oder Stimmrechte) und
- bei denen es sich um Nichtmarktproduzenten (nicht mehr als 50 Prozent der Produktionskosten werden durch Umsätze gedeckt) oder Hilfsbetriebe (erwirtschaften ihre Umsätze größtenteils mit dem öffentlichen Bereich) handelt.

Nicht zu den Extrahaushalten zählen die sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen. Sie setzen sich z. B. aus Krankenhäusern sowie Ver- und Entsorgungsunternehmen (Marktproduzenten) zusammen.

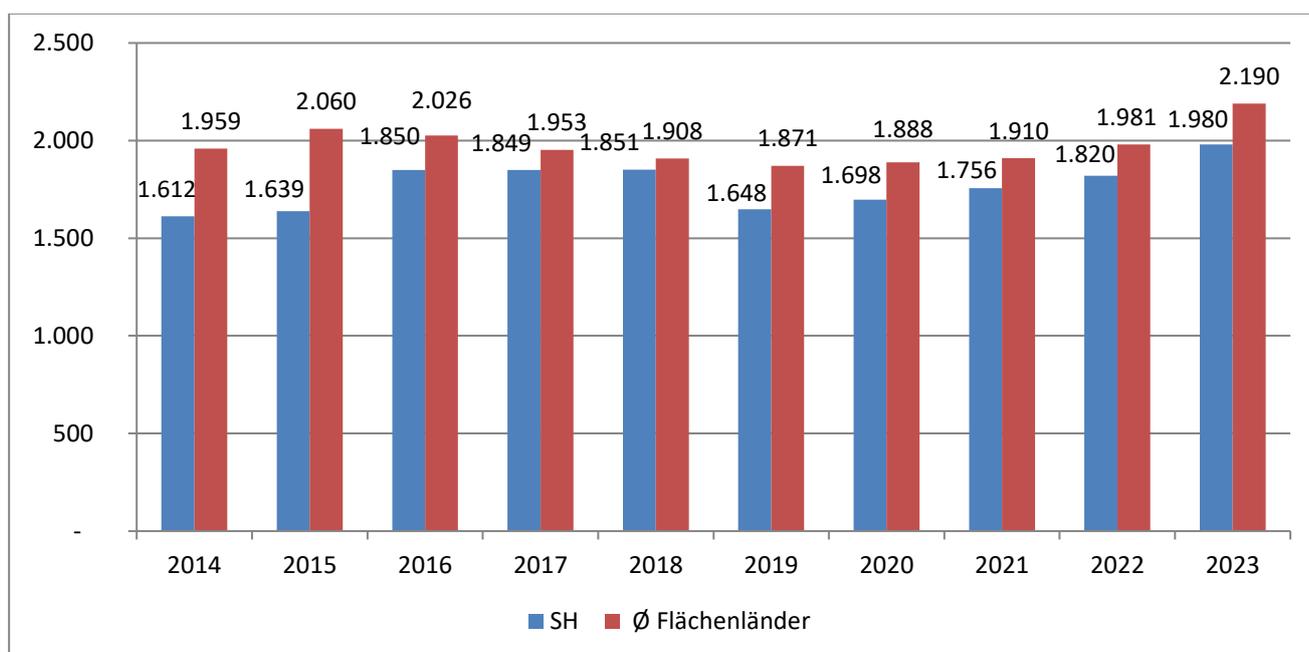
Eine umfänglichere Betrachtung auch dieser Einheiten erfolgt über die von der amtlichen Statistik veröffentlichten integrierten kommunalen Schulden. In diese fließen jedoch nicht Verbindlichkeiten ggü. anderen Kern- und Extrahaushalten gemäß Schalenkonzept ein.

Fazit: Die Kennzahl **Kassenkredite und Schulden (Gesamtverschuldung) der Kernhaushalte einschließlich Extrahaushalte** gibt trotz der o. g. Beeinträchtigung ein umfassenderes Bild über die Finanzsituation der Kommunen, als es die begrenzte Betrachtung der Kernhaushalte bzw. der einzelnen Kennzahlen Kassenkredite oder Schulden erlaubt. Diese Kennzahl ist detailliert in der Anlage 7 dargestellt und wird im Folgenden betrachtet:

Die kommunale Gesamtverschuldung je Einwohnerin und Einwohner ist in Schleswig-Holstein erfreulicherweise weiterhin vergleichsweise niedrig. So belief sich 2023 die kommunale Gesamtverschuldung in Schleswig-Holstein auf 1.980 Euro pro Einwohner. Die durchschnittliche kommunale Gesamtverschuldung aller Flächenländer lag dagegen bei 2.190 Euro pro Einwohnerin und Einwohner. Die sprunghafte Veränderung in Schleswig-Holstein entgegen dem Bundestrend im Übergang von 2018 zu 2019 ist im Wesentlichen auf die Eliminierung der oben dargestellten Beeinträchtigung durch statistische Kassenkredite zurückzuführen.

Die schleswig-holsteinischen Kommunen stehen damit auch 2023 hinsichtlich der Gesamtverschuldung pro Einwohnerin und Einwohner insgesamt besser da als die Kommunen in den Bundesländern Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Saarland und Niedersachsen. Lediglich Baden-Württemberg, Bayern sowie die ostdeutschen Bundesländer schnitten besser ab.

Entwicklung der Kassenkredite und Schulden der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände einschließlich Extrahaushalte in Euro / Einwohner(in)

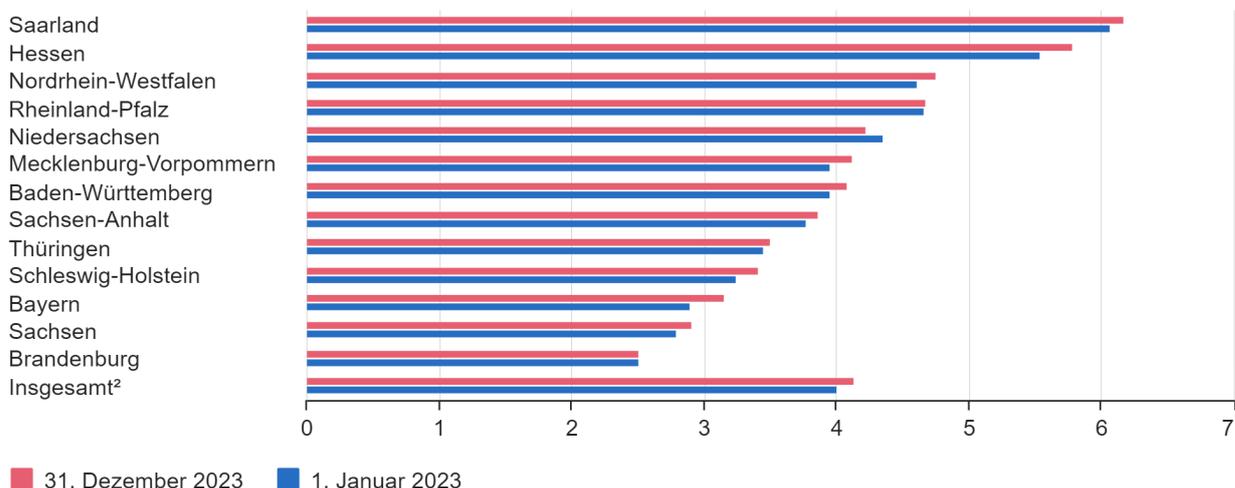


Werden darüberhinausgehend die integrierten Schulden der Kern- und Extrahaushalte unter Berücksichtigung der sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen gegenüber dem nichtöffentlichen Bereich einbezogen, weisen sogar lediglich Brandenburg, Sachsen und Bayern einen geringeren Wert auf. Hier weist Schleswig-Holstein mit 3.414 Euro pro

Einwohnerin und Einwohner ggü. den Kommunen der Flächenländer mit 4.133 Euro pro Einwohnerin und Einwohner eine wesentlich geringere Verschuldung aus.

Integrierte kommunale Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich 2023

je Einwohner/-in¹, in Tausend EUR



1 Bezogen auf die Einwohnerzahl zum 30. Juni 2023 auf Grundlage des Zensus 2011, da noch keine Bevölkerungsfortschreibung auf Basis des Zensus 2022 vorliegt. 2 Die Stadtstaaten Bremen, Berlin und Hamburg sind in den Ergebnissen nicht enthalten, da sie in den amtlichen Finanzstatistiken nicht der kommunalen, sondern der Länderebene zugeordnet werden.

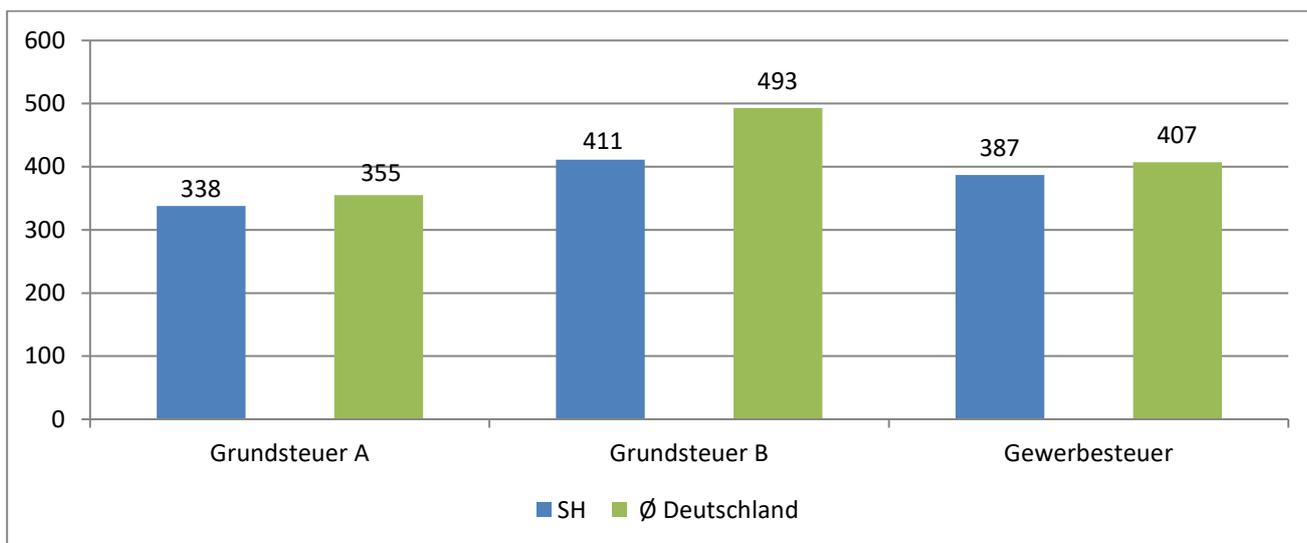
© Statistisches Bundesamt (Destatis), 2025

Weitere wichtige Größen zur Beurteilung der Finanzlage von Kommunen stellen die Hebesätze der Kommunen für die Realsteuern dar. Der Realsteuervergleich ermöglichte bis zur Grundsteuerreform auf Basis gewogener Durchschnittshebesätze einen Vergleich mit Kommunen anderer Länder. Diese Vergleiche sind Gradmesser für die Ausschöpfung von Gestaltungsmöglichkeiten bei den Realsteuerhebesätzen und zeigen mögliche Entlastungspotentiale für Kommunen auf.

Im **Realsteuervergleich 2023** der Anlage 10 zu diesem Bericht liegt nach wie vor der gewogene durchschnittliche Hebesatz in Schleswig-Holstein in allen drei Steuerarten deutlich unter dem gewogenen Durchschnittshebesatz für Deutschland insgesamt.

Bei der Grundsteuer B hat lediglich Bayern einen niedrigeren gewogenen durchschnittlichen Hebesatz als die schleswig-holsteinischen Kommunen. Bei der Gewerbesteuer haben fünf Bundesländer einen niedrigeren gewogenen durchschnittlichen Hebesatz.

Realsteuervergleich 2023 in Prozentpunkten



Hätten die Kommunen in Schleswig-Holstein 2023 bei der Grundsteuer A den Durchschnitts-hebesatz erhoben, hätten sich Mehrerträge von etwa 1,5 Millionen Euro ergeben. Bei der Grundsteuer B wären es knapp 210,4 Millionen Euro und bei der Gewerbesteuer rund 696,1 Millionen Euro gewesen.

Unabhängig von vorhandenen Haushaltskonsolidierungsmöglichkeiten bei den Aufwendungen sind also zusätzliche **Ertragspotentiale** für schleswig-holsteinische Kommunen grundsätzlich gegeben.

Die aktuellen einzelnen Steuersätze der kreisfreien Städte und der kreisangehörigen Städte über 20.000 Einwohnerinnen und Einwohner ergeben sich aus der Anlage 12 zu diesem Bericht.

Nach Auswertung der übrigen oben genannten Kennzahlen haben schleswig-holsteinische Kommunen im Vergleich aller Flächenländer des Weiteren

- **deutlich geringere** Kassenkredite pro Einwohnerin und Einwohner in den **Kernhaushalten** (Anlage 4)

	Kommunen in Schleswig-Holstein	Kommunen der Flächenländer
2023	79 Euro	388 Euro
2022	80 Euro	396 Euro

- **etwas höhere** Schulden pro Einwohnerin und Einwohner in den **Kernhaushalten** (Anlage 5)

	Kommunen in Schleswig-Holstein	Kommunen der Flächenländer
2023	1.479 Euro	1.296 Euro
2022	1.412 Euro	1.210 Euro

- eine **etwas geringere** Gesamtverschuldung pro Einwohnerin und Einwohner in den **Kernhaushalten** (Anlage 6)

	Kommunen in Schleswig-Holstein	Kommunen der Flächenländer
--	--------------------------------	----------------------------

2023	1.558 Euro	1.684 Euro
2022	1.492 Euro	1.605 Euro

- ein **geringeres** Finanzvermögen pro Einwohnerin und Einwohner **einschließlich Extrahaushalte** (Anlage 8)

	Kommunen in Schleswig-Holstein	Kommunen der Flächenländer
2023	2.926 Euro	3.847 Euro
2022	2.716 Euro	3.668 Euro

- eine **deutlich geringere** Bürgerschaftssumme pro Einwohnerin und Einwohner (Anlage 9)

	Kommunen in Schleswig-Holstein	Kommunen der Flächenländer
2023	89 Euro	333 Euro
2022	51 Euro	331 Euro

3. Bewertung der kommunalen Finanzsituation in Schleswig-Holstein anhand weiterer Kennzahlen

Die Entwicklung der Finanzsituation der Kommunen innerhalb Schleswig-Holsteins kann anhand weiterer **Kennzahlen** beurteilt werden. Hinsichtlich der Ermittlung der Kennzahlen und deren Validität gilt es jedoch zu **beachten**:

Der **Umstellungsprozess des kommunalen Haushaltsrechtes** von der **Kameralistik** auf die **Doppik** wurde im Jahr 2007 durch eine Wahlfreiheit⁴ eingeleitet. Mit dem Gesetz zur Harmonisierung der Haushaltswirtschaft der Kommunen (Kommunalhaushalte-Harmonisierungsgesetz) vom 23. Juni 2020 hat der Schleswig-Holsteinische Landtag das Ende der Übergangsphase beschlossen. Zum **Haushaltsjahr 2024** ist damit wieder eine vollständige Vereinheitlichung des kommunalen Haushaltsrechts in Schleswig-Holstein erreicht. Aufgrund der bis zu diesem Zeitpunkt verwendeten zwei unterschiedlichen Rechnungslegungssysteme mussten die einzelnen Ebenen im Land erhebliche Kapazitäten und Doppelstrukturen vorhalten. Die unterschiedlichen Buchführungen führten zudem zu einer geringeren Transparenz und Vergleichbarkeit sowie zu Ungleichbehandlungen im Rahmen von Haushaltsgenehmigungsverfahren oder bei Gewährung von Zuweisungen.

Die **Umstellung auf die Doppik** verlief zunächst nicht überall völlig reibungslos. Dies hat zur Folge, dass bei einer Reihe von Kommunen **aktuelle Jahresabschlüsse fehlten**. Der **Aufholprozess** ist mittlerweile erfreulicherweise sehr weit vorangeschritten und befindet sich landesweit weitestgehend **am aktuellen Rand**. Von den 32 Kommunen, die der Aufsicht des Ministeriums unterstehen, liegen für das Jahr 2023 alle Jahresabschlüsse vor. Die Angaben in der Anlage 2 zu Jahresergebnissen und aufgelaufenen Defiziten für die Jahre 2024 und 2025 beruhen auf **Sollzahlen** der Haushaltspläne. Diese Zahlen waren nach der bisherigen Erfahrung häufig deutlich pessimistischer als die späteren, tatsächlichen Ergebnisse. Die Kreisebene hat in den Jahren 2020 bis 2023 im arithmetischen Mittel ein um 152,3 Millionen Euro besseres Ergebnis als geplant erzielt. Auf der Ebene der Mittelstädte lag diese Plan-Ist-

⁴ Lediglich die Kommunen in Bayern und Thüringen haben auf die Art der Buchführung bezogen eine Wahlfreiheit. In allen übrigen Flächenländern ist ausschließlich ein doppisches Rechnungswesen anzuwenden.

Abweichung für den betrachteten Zeitraum im Mittel bei 116,2 Millionen Euro. Die kreisfreien Städte hatten im Mittel eine positive Abweichung von 200,5 Millionen Euro für diesen Zeitraum zu verzeichnen. Die kreisfreien Städte haben in den betroffenen Jahren jedoch auch nicht zu veranschlagende Konsolidierungshilfen in Höhe von rd. 72,3 Millionen Euro erhalten. Zudem sind sämtliche Werte in Relation zu den jeweiligen Bilanzsummen einzuordnen. Unabhängig davon ist infolgedessen anzunehmen, dass die in der Anlage 2 enthaltenen (Soll-)Zahlen sich noch verbessern. Dies gilt es bei der Interpretation der Angaben in der Anlage 2 grundsätzlich zu berücksichtigen. Allerdings deuten die vorläufigen Finanzrechnungen für das Haushaltsjahr 2024 auf eine heterogene Entwicklung hin. Insbesondere die Kreise sowie die kreisfreien Städte werden im Regelfall defizitäre Jahresabschlüsse aufzustellen haben.

Generell erwarten die Kommunalaufsichtsbehörden für die Haushaltsgenehmigungsverfahren vorliegende Jahresabschlüsse / Jahresrechnungen bis einschließlich des vorvergangenen Jahres. Das Nichtvorliegen von Jahresabschlüssen / Jahresrechnungen für Vorjahre kann dazu führen, dass eine Genehmigung für genehmigungspflichtige Festsetzungen in der Haushaltssatzung von der Kommunalaufsichtsbehörde nicht erteilt bzw. ein Beschluss durch die Gemeindevertretung nicht gefasst werden kann.⁵ Die betroffenen Kommunen bleiben auch in Zukunft aufgefordert, ihre Jahresabschlüsse fristgerecht zu erstellen.

Des Weiteren gilt es für die Haushaltsjahre bis einschließlich 2023 zu beachten, dass das (aufgelaufene) Defizit in **Doppik** und **Kameralistik** auf unterschiedlichen Größen beruht.

Bei dem weit überwiegenden Anteil der Kommunen, die ihre Haushaltswirtschaft bereits auf die **Doppik** umgestellt hatten, ergibt sich das **aufgelaufene Defizit** aus dem aufgelaufenen Defizit zum Ende des Jahres vor der Umstellung auf die Doppik zuzüglich der nach der Umstellung auf die Doppik erwirtschafteten Jahresfehlbeträge und abzüglich der erwirtschafteten Jahresüberschüsse in der **Ergebnisrechnung**. In der Ergebnisrechnung werden im Gegensatz zur Kameralistik **Erträge und Aufwendungen** abgebildet. Ab dem Haushaltsjahr 2024 ist zu berücksichtigen, dass die Kommunen sowohl in der Ergebnisplanung als auch in der Ergebnisrechnung unter bestimmten rechtlichen Voraussetzungen Defizite durch eine bilanzielle Entnahme aus der Ausgleichsrücklage fiktiv ausgleichen können. In diesen Fällen wird das Jahresergebnis mit 0 Euro ausgewiesen.

Ein **Defizit im kameralen Sinn** entstand immer dann, wenn der so genannte **freie Finanzspielraum negativ** ist – also dann, wenn der **Saldo der Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushalts** negativ war. Die Defizite mussten spätestens im übernächsten Haushaltsjahr abgedeckt werden, auch wenn hierdurch wieder ein neues Defizit erwirtschaftet wurde oder sich ein vorhandenes Defizit erhöhte. Das aufgelaufene Defizit im kameralen Sinn bestand daher aus der Summe der negativen freien Finanzspielräume der beiden Vorjahre und gab an, in welcher Höhe in den Vorjahren Defizite erwirtschaftet worden sind, die nicht durch Überschüsse ausgeglichen werden konnten.

Auf den Ausweis der Summen in der Anlage 2 wird für die Jahre 2014 bis 2019 aufgrund der vorgenannten Ausführungen teilweise verzichtet.

⁵ Vgl. Ziff. 1.3 des Haushaltserlasses 2024 vom 25. September 2023, www.innenministerium.schleswig-holstein.de → Themen → Kommunales → Finanzen → Finanzsituation der Kommunen

3.1 Aufgelaufene Defizite

Für die **aufgelaufenen Defizite** gibt es **keine amtliche Statistik**. Das Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport hat hierzu eigene Erhebungen angestellt. Wenn auch die Daten zu den aufgelaufenen Defiziten aufgrund der vorgenannten Einschränkungen nur vorsichtig verwendet werden dürfen, so zeichnet sich doch die folgende Entwicklung ab:

Ab dem Jahr 2014 konnten die **Kreise** ihre aufgelaufenen Defizite von rd. 127,6 Millionen Euro deutlich reduzieren. Im Jahr 2017 haben schließlich alle elf Kreise positive Jahresergebnisse verzeichnet, so dass die aufgelaufenen Defizite fast vollständig abgebaut werden konnten. In diesem Zeitraum sind die Kreise der Finanzentwicklung der übrigen Kommunalgruppen bereits vorangeschritten. Auch in den Jahren ab 2018 hat sich der positive Trend grundsätzlich fortgesetzt. Gleichwohl stieg die Zahl der Kreise mit im Verhältnis überschaubarem negativen Jahresergebnis im Jahr 2021 wieder von einem auf drei Kreise an. Es ist jedoch festzuhalten, dass die aufgelaufenen Defizite weiterhin auf einem sehr geringen Niveau verharren. Für das Haushaltsjahr 2024 wird anhand der vorläufigen Finanzrechnungen erwartet, dass die Kreise weit überwiegend defizitäre Jahresabschlüsse aufstellen werden. Entsprechend scheint sich die dort weitestgehend vorhandene Liquidität reduziert zu haben. Im Ausnahmefall können möglicherweise auch Kassenkredite entstanden sein. Damit einhergehende Unsicherheiten spiegeln sich in den Haushaltsplanungen 2025 wieder.

Bei den **kreisfreien Städten** betrug der im Jahr 2014 zu verzeichnende Allzeithöchststand an aufgelaufenen Defiziten rd. 801,5 Millionen Euro. Bereits in den beiden Folgejahren konnte jedoch ein leichter Abbau erreicht werden. Diese Entwicklung nahm dann ab dem Haushaltsjahr 2017 durch zum Teil beachtliche Jahresüberschüsse deutlich an Fahrt auf. Bei Bestätigung der vorläufigen Einschätzungen kann von einem vollständigen Abbau sämtlicher aufgelaufener Defizite der kreisfreien Städte Ende 2023 ausgegangen werden. Die ohnehin positive Entwicklung einschließlich der eigenen Bemühungen wurde dabei nicht zuletzt durch die Gewährung von Konsolidierungshilfen (2015 bis 2023 rd. 552,5 Mio. Euro) maßgeblich unterstützt. Nach den vorläufigen Finanzrechnungen für das Haushaltsjahr 2024 sind zum Teil erhebliche Defizite nicht auszuschließen. Auch der Aufwuchs des Bestandes an Kassenkrediten ist besorgniserregend. Die Haushaltsplanungen 2025 deuten statt auf einen Abbau dieser neu entstandenen aufgelaufenen Defizite auf ein weiteres Ansteigen hin.

Unter den **kreisangehörigen Städten**, die der Aufsicht des Ministeriums unterstehen, haben in den letzten Jahren mitunter Städte jeweils in einzelnen Haushaltsjahren mit einem überschaubaren Jahresfehlbetrag abgeschlossen. In jedem der jüngsten Haushaltsjahre, für die Jahresabschlüsse vorliegen, hat gleichzeitig die deutliche Mehrheit dieser Städte einen Überschuss erzielt, teilweise in beträchtlicher Höhe. Das aufgelaufene Defizit der Städte insgesamt blieb damit moderat und verteilt sich im Wesentlichen auf zwei Städte. Für das Haushaltsjahr 2024 ist von einer wenn auch verlangsamten Fortsetzung der bisherigen Entwicklung auszugehen. Die bisher vorliegenden Planungen dieser Kommunalgruppe sind zum Teil auch unter Ausnutzung der Regelungen zum fiktiven Haushaltsausgleich uneinheitlich.

Seit 2016 werden im Bericht auch Jahresergebnisse und aufgelaufene Defizite für Kommunen ausgewiesen, die nach § 17 des Finanzausgleichsgesetzes eine Fehlbetragszuweisung

erhalten haben beziehungsweise bekommen werden (Anlage 2a und 2b). Diese werden jährlich aktualisiert. Insgesamt sind die **Antragseingänge** in den vergangenen zehn Jahren erheblich gesunken. Dies war im Großen und Ganzen Ausdruck der erfreulichen Entwicklung der kommunalen Finanzsituation. Vor diesem Hintergrund war auch **bei diesen Kommunen ist ein eindeutiger Trend** erkennbar, wobei sich dies im Einzelfall auch heterogen darstellen kann. Die zukünftige Entwicklung bleibt abzuwarten.

3.2 Eigenkapital

Das Eigenkapital einer Kommune besteht aus den Bilanzpositionen Allgemeine Rücklage, Sonderrücklage, Ausgleichsrücklage (bis einschl. 2023 Ergebnissrücklage), vorgetragener Jahresfehlbetrag und Jahresüberschuss / Jahresfehlbetrag (§ 48 GemHVO⁶). Die Entwicklung des Eigenkapitals zeigt, ob es der Kommune gelingt, ihr Nettovermögen zu erhöhen. Ziel der Kommune muss es sein, ihr Eigenkapital stetig zu erhöhen, da sowohl durch die – zuletzt hochaktuell gewordene – Preissteigerung als auch durch erhöhte Anforderungen von Bürgerinnen und Bürgern und Wirtschaft an die öffentliche Infrastruktur ein stetig sich erhöhendes Anlagevermögen der Kommune zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Nur wenn das Eigenkapital ebenfalls entsprechend zunimmt, kann das Verhältnis der Finanzierung des Vermögens der Kommune durch Eigenkapital und Fremdkapital gewahrt werden. Die Entwicklung des Anteils des Eigenkapitals an der Bilanzsumme im Laufe der Jahre zeigt, ob dies der Kommune gelungen ist.

Die Eigenkapitalausstattung ist in Anlage 3 dargestellt. Sie beruht auf einer Auswertung von den im MIKWS vorliegenden Jahresabschlüssen. Es wird deutlich, dass dieser Wert bei den Kommunen sehr heterogen ausgestaltet sein kann. Im Mittel ist im Betrachtungszeitraum insbesondere bei den **Kreisen**, aber auch bei den **kreisfreien Städten** eine deutliche Steigerung bei der Eigenausstattung festzustellen. Währenddessen hat sich die Quote bei den kreisangehörigen Städten, die der Aufsicht des Ministeriums unterstehen, allerdings auf deutlich höherem Niveau als bei den vorgenannten Kommunalgruppen nur leicht erhöht.

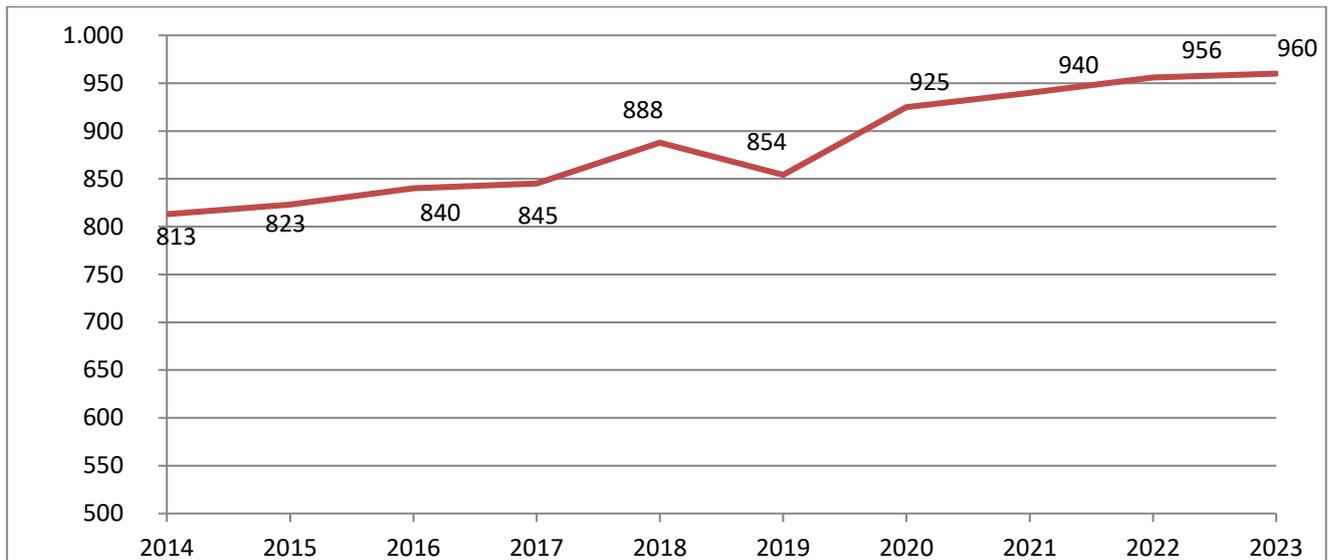
3.3 Pensionsrückstellungen

Unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Periodengerechtigkeit spielt auch die Entwicklung der Pensionsrückstellungen bei der Beurteilung der finanziellen Situation der Kommunen eine Rolle. Die Pensionsrückstellungen sind zwar heute noch nicht zahlungswirksam, gleichwohl stellen sie finanzielle Verpflichtungen dar. Veränderungen bei den Pensionsrückstellungen beeinflussen die Jahresergebnisse.

Die Pensionsrückstellungen der schleswig-holsteinischen Kommunen haben sich in den Jahren 2014 bis 2023 kontinuierlich erhöht, im Jahr 2019 sind sie aufgrund einer Neubewertung abgefallen. In den Jahren 2020 bis 2023 haben die Pensionsrückstellungen erneut Höchststände erreicht.

⁶ Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung eines doppischen Haushaltsplanes der Gemeinden vom 14. August 2017 (GVOBl. Schl.-H. S. 433), zuletzt geändert durch Verordnung vom 27. November 2023 (GVOBl. Schl.-H. S.631)

Entwicklung der Pensionsrückstellungen der schleswig-holsteinischen Kommunen von 2014-2023 in Euro pro Einwohnerin und Einwohner



3.4 Kreisumlagesätze

Die elf Kreise in Schleswig-Holstein sind umlagefinanzierte Gebietskörperschaften. Soweit die sonstigen Erträge und Einzahlungen eines Kreises seinen Bedarf nicht decken, ist eine Umlage von den kreisangehörigen Gemeinden zu erheben (vgl. § 27 Absatz 1 FAG).⁷ Die Kreisumlage ist somit ein wesentliches Finanzierungsinstrument der Kreise.

Die Entwicklung des gewogenen durchschnittlichen Umlagesatzes für die allgemeine Kreisumlage ist in der Anlage 11 dargestellt.

In den vergangenen Jahren ist dieser durchschnittliche Umlagesatz sukzessive recht deutlich zurückgegangen. Von in der Spitze im Jahr 2016 mit 36,17 Prozent auf zuletzt 30,12 Prozent im Jahr 2024. Nach den derzeit vorliegenden Haushalten sowie den vorläufigen Finanzrechnungen für das Haushaltsjahr 2025 ist in der Fläche nicht mit einer weiteren Reduzierung zu rechnen. Vielmehr ist nicht auszuschließen, dass aufgrund erhöhter Bedarfe zukünftig im Einzelfall Anhebungen erforderlich sein könnten.

3.5 Umsetzungsquoten

Zur Beurteilung der Finanzsituation bedürfen auch die Investitionsplanungen und deren Umsetzungen einer gesonderten Betrachtung. Zur Analyse der Umsetzungsquoten hat das Ministerium für Inneres, Kommunales, wohnen und Sport eigene Erhebungen angestellt und das Verhältnis vom fortgeschriebenen Planansatz zu den Ist-Auszahlungen aus den vorliegenden vorläufigen Finanzrechnungen 2024 ermittelt. Dabei ist bemerkenswert, dass von den 32 Kommunen, die der Aufsicht des Ministeriums unterstehen, insgesamt 27 Kommunen eine Umsetzungsquote von über 60 Prozent haben (davon 6 Kommunen mit über 70 Prozent und 8 mit über 80 Prozent). Damit hat sich der erfreuliche Trend aus dem Vorjahr fortgesetzt (gewogener Durchschnitt 2024 knapp 75 Prozent; 2023 rd. 68 Prozent). Um die grundsätzliche Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Haushaltswahrheit zu erreichen, sind Umsetzungsquoten von mindestens 60 Prozent einzuhalten. Das Ministerium und die Landrätin und

⁷ Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein vom 12. November 2020 (GVOBl. Schl.-H. S. 808), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Dezember 2022 (GVOBl. Schl.-H. S. 1004)

Landräte als jeweils zuständige Kommunalaufsichtsbehörden beraten und unterstützen die schleswig-holsteinischen Kommunen hierbei intensiv. Neben der Veröffentlichung des Runderrlasses zu § 78 Absatz 1 Nummer 2 der Gemeindeordnung i. V. m. § 10 Absatz 3 GemHVO – Veranschlagung von Investitionsmaßnahmen vom 8. September 2023 wurden hierzu im Herbst 2023 vier Foren in Lübeck, Flensburg, Heide und Neumünster durchgeführt.

4. Zusammenfassung

Durch den Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine sowie zahlreiche weitere Konfliktherde auf der Welt befinden wir uns in einem **Umfeld** erhöhter Unsicherheiten, Herausforderungen und erhöhter Komplexität. Von Bund und Land wurden auch für diese Krisensituation Maßnahmen ergriffen, um **finanzielle Entlastungen** für die Bevölkerung und die kommunalen Haushalte zu erreichen und die **Folgen der Krisen** abzumildern.

Nach **ersten Berechnungen des Statistischen Bundesamtes** wird dabei für das Bruttoinlandsprodukt 2024 ein leichter Rückgang von 0,2 Prozent ausgewiesen. Von der eingetrübten Wirtschaftsleistung ist auch die aktuelle **Steuerschätzung** aus dem **Herbst 2024** geprägt. Für die Jahre 2025 bis 2029 ergibt sich nach den Prognosen des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" mittelfristig ein moderates Wachstum.

Für die **Erträge der Kommunen** in Schleswig-Holstein wird nach einer Konsolidierung im Jahr 2024 von einem weiteren **Anstieg der Steuererträge** ausgegangen. Die **kommunalen Gesamterträge** steigen in den Jahren 2026 bis 2029 vorraussichtlich erkennbar an –sie erreichen 2029 prognostiziert den Rekordwert von 8.631,4 Millionen Euro.

Des Weiteren verfügen schleswig-holsteinische Kommunen über weitere denkbare **Möglichkeiten**, ihre **Erträge und Einzahlungen** weiter zu steigern. Im **Realsteuervergleich 2023** liegt der gewogene durchschnittliche Hebesatz in Schleswig-Holstein sowohl bei der Grundsteuer A und B wie auch bei der Gewerbesteuer schon traditionell deutlich unter den gewogenen durchschnittlichen Hebesätzen der Kommunen der bundesdeutschen Flächenländer.

Hinsichtlich der **Gesamtverschuldung** pro Einwohnerin und Einwohner in den Kernhaushalten einschließlich der Extrahaushalte ist zu konstatieren, dass die Kommunen in Schleswig-Holstein im Vergleich zu den bundesdeutschen Flächenländern eine niedrigere Verschuldung aufweisen. In Schleswig-Holstein belief sich 2022 die kommunale Gesamtverschuldung durchschnittlich auf 1.820 Euro pro Einwohnerin und Einwohner, während der Durchschnitt der Kommunen der Flächenländer mit 1.978 Euro pro Einwohnerin und Einwohner höher lag.

Die hohen aufgelaufenen Defizite der Kommunen in Schleswig-Holstein haben sich in den letzten Jahren sukzessive deutlich reduziert. Insbesondere die Kreise und kreisfreien Städte konnten die aufgelaufenen Defizite fast vollständig abbauen. Die Ergebnisse bei den kreisangehörigen Städten, die der Aufsicht des Ministeriums unterstehen, zeigen ein ähnliches Bild. Bestehende aufgelaufene Defizite konzentrieren sich hier im Wesentlichen auf wenige Kommunen. Gleichwohl kommt es vereinzelt zu Jahresfehlbeträgen. Generell lässt sich eine deutlich vorsichtige Haushaltsplanung feststellen.

Allerdings gilt es in diesem Zusammenhang, die Unsicherheiten in der wirtschaftlichen Entwicklung und in den Inflationstendenzen mit ihren Folgen im Blick zu behalten. Bei steigenden Belastungen im Ergebnishaushalt sollte im Interesse nachfolgender Generationen gerade jetzt das Ziel der Haushaltskonsolidierung nicht vernachlässigt werden. Für die hierfür notwendigen Beschlüsse sind auch vor dem Hintergrund der Haushaltswahrheit von Seiten der Verwaltungen sowohl bezogen auf die Ergebnis- wie auch die Investitionsplanung geeignete Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung zu stellen. Das Land wird seinerseits im kommunalen Finanzausgleich wie bisher eine faire Verteilung der Mittel auch für die Zukunft sicherstellen und die anstehende Regelüberprüfung daran ausrichten.

5. Anlagenverzeichnis

Hinweis:

Die nachfolgenden Anlagen sind nicht barrierefrei. Bei Nachfragen und Problemen mit der Darstellung wenden Sie sich bitte an:

Heino Siedenschnur

Tel: 0431 988-3109

Mail: Heino.Siedenschnur@im.landsh.de

- 1 Erträge der Kommunen aus Finanzausgleich und Steuern
- 2 Entwicklung der freien Finanzspielräume, Jahresergebnisse und aufgelaufenen Defizite in Millionen Euro
 - 2a Entwicklung der freien Finanzspielräume, Jahresergebnisse und aufgelaufenen Defizite in Millionen Euro für kreisangehörige Fehlbetragsgemeinden in der Zuständigkeit des Landes
 - 2b Entwicklung der freien Finanzspielräume, Jahresergebnisse und aufgelaufenen Defizite in Millionen Euro für kreisangehörige Fehlbetragsgemeinden in der Zuständigkeit der Kreise
- 3 Eigenkapital und Anteil des Eigenkapitals an der Bilanzsumme
- 4 Entwicklung der Kassenkredite der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände der Flächenländer
- 5 Entwicklung der Schulden der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände der Flächenländer
- 6 Entwicklung der Kassenkredite und Schulden der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände der Flächenländer
- 7 Entwicklung der Kassenkredite und Schulden der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände der Flächenländer einschließlich Extrahaushalte
- 8 Entwicklung des Finanzvermögens der Gemeinden und Gemeindeverbände der Flächenländer einschließlich Extrahaushalte
- 9 Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleitungen der Gemeinden und Gemeindeverbände
- 10 Realsteuervergleich 2023
- 11 Entwicklung der Umlagesätze für die Kreisumlage
- 12 Steuersätze der kreisfreien Städte, kreisangehörigen Städte über 20.000 Einwohnerinnen und Einwohner und Konsolidierungskommunen