

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/3756

Ministerium für Inneres, Kommunales,
Wohnen und Sport | Postfach 71 25 | 24171 Kiel

An den Vorsitzenden
des Innen- und Rechtsausschusses
Herrn Jan Kürschner, MdL
Schleswig-Holsteinischer Landtag
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Staatssekretärin

16. Juli 2024

Mein Zeichen: 49233/2024

**Bericht der Landesregierung zu den Folgen des Landesverfassungsgerichtsurteils
zum Finanzausgleichsgesetz (FAG)**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

in der Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses am 10. Juli 2024 ist der Ausschuss
übereingekommen, die Landesregierung um einen schriftlichen Bericht zu bitten.

Vorgelegt wird neben dem Bericht auch das Gutachten für den kommunalen
Finanzausgleich in Schleswig-Holstein für die Umsetzung des Urteils des
Landesverfassungsgerichts vom 17. Februar 2023 des Steinbeis-Forschungszentrums
Regionalwirtschaft, Innovationssysteme und Kommunalfinanzen aus Greifswald vom Mai
2024, auf dessen Inhalt der Bericht Bezug nimmt.

Mit freundlichen Grüßen


Magdalena Finke

Anlagen:

- Bericht der Landesregierung zu den Folgen des Landesverfassungsgerichtsurteils zum
Finanzausgleichsgesetz
- Gutachten für den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein für die
Umsetzung des Urteils des Landesverfassungsgerichts vom 17. Februar 2023 des
Steinbeis-Forschungszentrums Regionalwirtschaft, Innovationssysteme und
Kommunalfinanzen, Greifswald

Bericht der Landesregierung zu den Folgen des Landesverfassungsgerichtsurteils zum Finanzausgleichsgesetz (FAG)

1. Ausgangslage / Urteil des Landesverfassungsgerichts vom 17. Februar 2023

Das Landesverfassungsgericht hat sich anlässlich einer kommunalen Verfassungsbeschwerde mit verschiedenen Aspekten der horizontalen Ebene des kommunalen Finanzausgleichs befasst. Im Wesentlichen ging es dabei um den Aspekt, ob und wie der Finanzausgleich berücksichtigt, dass sog. Zentrale Orte über die Versorgung der eigenen Einwohnerinnen und Einwohner hinaus auch Leistungen für das Umland erbringen.

Insgesamt hat das Gericht die Verfassungsbeschwerden in den allermeisten Punkten zurückgewiesen. Dabei hat es die eigenständige Teilschlüsselmasse für die Zentralen Orte ausdrücklich bestätigt. Eine angemessene Berücksichtigung der Aufgaben der Zentralen Orte im Finanzausgleich ist demnach gerechtfertigt und sogar erforderlich. Das Gericht hat zudem bestätigt, dass der Finanzausgleich dabei an die Kategorien des Landesplanungsrechts anknüpfen darf.

Gerügt und als mit der Verfassung unvereinbar eingestuft wurde jedoch die Ermittlung der Quoten der Teilschlüsselmassen für die Zentralen Orte und in der Folge die Quote für die Gemeinden. Der Gesetzgeber wurde sodann verpflichtet, die verfassungswidrige Rechtslage spätestens bis zum 31. Dezember 2024 durch eine Neuregelung zu beseitigen. Bis dahin bleiben die verfassungswidrigen Bestimmungen des FAG weiter anwendbar.

2. Gemeinsame Verständigung mit den kommunalen Landesverbänden auf ein wissenschaftliches Gutachten und anschließendes Vergabeverfahren

Nach Auswertung des Urteils sind die Landesseite und die kommunale Seite in einen Dialog zur Abstimmung der nächsten Verfahrensschritte eingestiegen. Hierfür wurde die etablierte und erprobte Gremienstruktur genutzt, nämlich der Beirat für den kommunalen Finanzausgleich und die Arbeitsgruppe Kommunaler Finanzausgleich. Hier sind das Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport, das Finanzministerium und alle kommunalen Landesverbände vertreten. Die Staatskanzlei und der Landesrechnungshof nehmen regelmäßig als Gäste teil.

In mehreren Sitzungen wurde sich zunächst über das Urteil und eine gutachterliche Begleitung des weiteren Verfahrens ausgetauscht. Wesentliche Schwerpunkte waren die Suche und Beauftragung einer Gutachterin oder eines Gutachters einschließlich der gemeinsamen Erstellung der Vergabeunterlagen, die Durchführung der Ausschreibung und letztlich die Auftragserteilung.

Der Zuschlag entfiel anschließend auf das Angebot des Steinbeis-Forschungszentrums Regionalwirtschaft, Innovationssysteme und Kommunalfinanzen aus Greifswald. In weiteren Sitzungen der Arbeitsgruppe und des Beirats und darüber hinaus im schriftlichen Austausch erfolgten weitere Erörterungen, Informationen und Abstimmungen zwischen allen Beteiligten und den Gutachtern.

3. Datengrundlage

Ende November 2023 informierten die Gutachter darüber, dass nicht plausible Daten bei den zentralörtlichen Aufgaben festgestellt wurden. Nach weiterer Prüfung unter Einbindung des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein wurde im Dezember 2023 eine ausführliche Beschreibung einer Datenproblematik vorgelegt.

Grundlage für die vom Gericht geforderte bedarfsorientierte Ermittlung der Dotierung der Teilschlüsselmasse für Zentrale Orte sollten die statistisch erhobenen Rechnungsergebnisse der Kommunen sein.

Die Daten sind aufgrund bundesrechtlicher Vorgaben nach kameraler Gliederung und Gruppierung aufgeschlüsselt. Eine doppische Statistik existiert noch nicht. Die Daten der doppisch buchenden Kommunen werden mit der Meldung an das Statistische Amt in die kamerale Systematik überführt. Das Problem ist nun, dass bei den doppisch buchenden Kommunen die Daten der sog. inneren Verrechnungen in der Meldung an das Statistische Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein nicht enthalten sind. Diese Daten liegen damit nicht statistisch auswertbar vor. Dabei handelt es sich um Erträge und Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen in der doppischen Systematik. Werden Aufgaben verwaltungsmäßig intern in zentralen Einrichtungen der Kommunen gebündelt, z. B. in einem zentralen Gebäudemanagement, so müssen die entsprechenden Anteile im Nachgang den einzelnen Aufgaben zugeordnet werden, um ein vollständiges Bild zu erhalten.

Ohne die Berücksichtigung der inneren Verrechnungen würden die Aufwendungen vieler Aufgabenbereiche systematisch unterschätzt. Die Problematik trifft vornehmlich die größeren Kommunen und damit Zentrale Orte. Die Kehrseite ist, dass in kreisfreien Städten die Zuschussbedarfe der Hauptverwaltung deutlich über den Werten des kreisangehörigen Raumes liegen. Die Zuschussbedarfe der Hauptverwaltung werden aber nun nicht den übergemeindlichen Aufgaben zugeordnet. Damit wird der Anteil der übergemeindlichen Aufgaben an den Zuschussbedarfen unterschätzt.

Eine Prüfung einzelner Jahresabschlüsse zeige, dass die Daten zur internen Leistungsverrechnung in den Jahresabschlüssen vorliegen. Die Jahresabschlüsse liegen allerdings nicht flächendeckend in einer statistisch auswertbaren Form vor und können daher nicht als landeseinheitliche Datenquelle genutzt werden. Es lasse sich aber

ersehen, dass interne Verrechnungen oft im Bereich der übergemeindlichen Aufgaben stattfänden.

Die Gutachter ziehen daraus die Konsequenz, dass eine belastbare aufgabenbezogene Auswertung auf Basis der kommunalen Rechnungsergebnisse – also der Statistik – in Schleswig-Holstein aktuell nicht möglich ist. Diese Datenlage umfasst zwar die Summe aller gemeindlichen Aufgaben, bietet aber nicht die notwendige Grundlage für die Zuordnungen in übergemeindliche und nicht-übergemeindliche Anteile.

Die Gutachter haben daher nach anderen Wegen gesucht, den Anpassungsbedarf der Dotierung der Teilschlüsselmasse für Zentrale Orte bestmöglich zu ermitteln. Sie haben als Überprüfungsverfahren die Bildung eines Korridors vorgeschlagen, in dessen Breite der Wert für die Dotierung liegt. Zusätzlich wird der Korridor durch weitere Untersuchungen eingegrenzt.

- Als erstes erfolgt eine Berechnung des Anteils der Zentralen Orte an den übergemeindlichen Aufgaben nach den vorliegenden Daten und damit nach der ursprünglich angedachten Berechnungsmethode. Durch die Datenproblematik kommt es damit zu einem deutlichen Unterschätzen des Anteils. Dies bildet damit die untere Korridorgrenze.
- Als nächstes erfolgt zusätzlich die Berechnung unter Einbeziehung der Bereiche, zu denen interne Leistungsbeziehungen bestehen (wie Einrichtungen für die gesamte Verwaltung). Dadurch kommt es zu einem Überschätzen des Anteils der Zentralen Orte, da nicht nur bei deren zentralörtlichen Aufgaben interne Verrechnungen vorgenommen werden. Dies bildet damit die obere Korridorgrenze.
- Der nächste wichtige Schritt besteht darin, den Korridor einzugrenzen und zu validieren. Hierfür konnte dank der Unterstützung des Beirats, einer Vielzahl von Kommunen und des Unternehmens Axians IKVS GmbH eine belastbare Stichprobe von doppischen Rechnungsstatistiken verwendet werden.
- Zudem wurden die Deckungsquoten sowie soziodemographische Rahmenbedingungen und sozioökonomische Entwicklungen dahingehend untersucht, ob sich hieraus Tendenzen zu den Quoten ableiten lassen.

4. Gutachtenergebnis

Die Gutachter haben ihr Gutachten vorgelegt, der Arbeitsgruppe und dem Beirat die Ergebnisse vorgestellt und sie mit diesen erörtert.

Der ermittelte Korridor, in dem der Wert der Teilschlüsselmasse für Zentrale Orte liegt, sei eher breit. Die Untergrenze liege bei 6,89 %, die Obergrenze bei bis zu 25,11 %. Die Stichprobe mit den kommunalen Finanzdaten lasse eine Eingrenzung des Korridors zu.

Rechnerisch ergebe sich eine Teilschlüsselmassenquote von 15,39 %, die damit nah am aktuellen Wert von 15,31 % liege. Dabei weisen die Gutachter darauf hin, dass das genutzte Verfahren der Ermittlung und Korrektur des Gewichts der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben aufgrund der Datenproblematik und der nur hilfsweise genutzten Stichprobe kein Ersatz für eine Datenbasis mit vollumfassenden Jahresrechnungsstatistiken sei. Die zusätzlichen Untersuchungen ließen kurzfristig keine signifikanten Anpassungsbedarfe vermuten.

Insgesamt sprechen sich die Gutachter für eine Beibehaltung des aktuell festgesetzten Wertes von 15,31 % für die Teilschlüsselmasse der Zentralen Orte aus. Die rechnerische Annäherung an das Gewicht der Teilmasse auf Basis der Zuschussbedarfe habe ergeben, dass der derzeit genutzte Wert auch nach wie vor die Verhältnisse sachgerecht repräsentiert.

5. Ergebnis und Gesetzesänderung

Die jetzt zu Grunde gelegte Vorgehensweise mit der Bildung eines Korridors, der Verwendung einer ausreichend belastbaren Stichprobenbreite und dem Hinzuziehen weiterer Betrachtungen ist schlüssig und zeichnet ein deutliches Bild. Dem Auftrag entsprechend ist es so gelungen, sich der tatsächlichen Dotierungshöhe für die Teilschlüsselmasse der Zentralen Orte bestmöglich anzunähern. Die Erkenntnisse zu den Deckungsquoten verdeutlichen zudem, dass die Teilschlüsselmassenquote für Zentrale Orte nicht überdotiert ist.

Insgesamt ist auf dem beschriebenen Wege eine Plausibilisierung der Quote für die Teilschlüsselmasse für die Zentralen Orte und damit in der Folge auch für die Teilschlüsselmasse für die Gemeinden gelungen.

Die Landesregierung wird dementsprechend einen Gesetzentwurf fertigen und diesen den Verbänden über die Sommerferien zur Anhörung sowie dem Landtag im Sinne des Parlamentsinformationsgesetzes zuleiten.



Steinbeis Forschungszentrum
Regionalwirtschaft, Innovationssysteme und Kommunalfinanzen

GUTACHTEN FÜR DEN KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICH IN SCHLESWIG- HOLSTEIN FÜR DIE UMSETZUNG DES URTEILS DES LANDESVERFASSUNGS- GERICHTES VOM 17. FEBRUAR 2023

im Auftrag des Ministeriums für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport
des Landes Schleswig-Holstein

Greifswald, Mai 2024

Steinbeis Forschungszentrum Regionalwirtschaft, Innovationssysteme und Kommunalfinanzen
Friedrich-Ludwig-Jahn-Str. 17a | 17489 Greifswald
Tel +49 3834 420-4524 | Fax +49 3834 420-4481
Mail SU1992@stw.de

Bearbeiter:
Prof. Dr. Daniel Schiller (Projektleitung)
Dr. Alexander Cordes
Dr. Frauke Richter-Wilde

Inhaltsverzeichnis

	Abbildungsverzeichnis	II
	Tabellenverzeichnis	III
	Verzeichnis der Tabellen im Anhang	IV
1	Einleitung und Gutachtenauftrag	1
2	Konzeptionelle und methodische Vorbemerkungen	4
2.1	Berücksichtigung übergemeindlicher Aufgaben im kommunalen Finanzausgleich	4
2.2	Methodisches Vorgehen bei der Bestimmung des übergemeindlichen Anteils	7
2.3	Amtliche Rechnungsstatistik und Datenproblematik	14
2.4	Anpassung der Methodik und Nutzung zusätzlicher Finanzdaten der Axians IKVS GmbH	17
3	Bestandsaufnahme	23
3.1	Jährliche Entwicklung im Zeitraum 2017 bis 2021	23
3.2	Kommunale Gruppen	26
3.3	Zentralörtliche Einstufungen	29
4	Korridorbildung für den übergemeindlichen Anteil	33
4.1	Berechnung auf Basis der Rechnungsergebnisse	33
4.2	Verengung des Korridors auf Basis der Daten der Axians IKVS GmbH	38
5	Sozioökonomische Analyse	43
5.1	Bevölkerungsentwicklung	43
5.2	Altersstrukturkostenprofile	46
5.3	Beschäftigung	47
5.4	Arbeitsmarktzentralität	49
5.5	Oberzentren und übriger kreisangehöriger Raum	52
6	Zusammenfassende Bewertung	55
6.1	Vorbemerkung	55
6.2	Wesentliche Ergebnisse	56
6.3	Handlungsempfehlungen	58
	Literatur	60
	Anhang	61

Abbildungsverzeichnis

Abb. 5.1	Bevölkerungsentwicklung in Zentralen und nicht-zentralen Orten 2012 bis 2021	44
Abb. 5.2	Entwicklung der Beschäftigung nach zentralörtlicher Einstufung	48
Abb. 5.3	Entwicklung der Beschäftigung am Arbeits- und Wohnort 2012/14 bis 2019/21	51
Abb. 5.4	Bevölkerungsentwicklung in den Kreisen und kreisfreien Städten 2012/14 bis 2019/21	52
Abb. 5.5	Entwicklung des BIP pro Kopf in den Kreisen und kreisfreien Städten 2012/14 bis 2019/21	54

Tabellenverzeichnis

Tab. 2.1	Potenziell übergemeindliche Aufgaben nach kameraler Gliederungssystematik	8
Tab. 2.2	Potenziell übergemeindliche Aufgaben nach doppischem Produktplan	9
Tab. 2.3	Repräsentativität der Daten der Axians IKVS GmbH	20
Tab. 3.1	Zuschussbedarfe, allgemeine Deckungsmittel und Deckungsquoten für Schleswig-Holstein insgesamt in den Jahren 2017 bis 2021	25
Tab. 3.2	Zuschussbedarfe, allgemeine Deckungsmittel und Deckungsquoten nach kommunalen Gruppen	27
Tab. 3.3	Zuschussbedarfe, allgemeine Deckungsmittel und Deckungsquoten nach zentralörtlichen Einstufungen	31
Tab. 4.1	Zuschussbedarfe in potenziell übergemeindlichen Aufgaben in Kommunen mit und ohne zentralörtliche Einstufung	35
Tab. 4.2	Korridorbildung für den übergemeindlichen Anteil in verschiedenen Abgrenzungen	37
Tab. 4.3	Interne Leistungsverrechnungen nach kommunalen Gruppen und zentralörtlichen Einstufungen	39
Tab. 4.4	Anpassung des Korridors durch Ergänzung interner Leistungsverrechnungen	42
Tab. 5.1	Zentrale Orte nach Größenklassen	45
Tab. 5.2	Entwicklung der Altersstruktur in Zentralen und nicht-zentralen Orten	47
Tab. 5.3	Entwicklung der Arbeitsmarktzentralität nach zentralörtlicher Einstufung	50
Tab. 6.1	Entwicklung der Belastungen in Zentralen und nicht-zentralen Orten (Synopsis)	56

Verzeichnis der Tabellen im Anhang

Tab. A 1	Zuschussbedarfe, allgemeine Deckungsmittel und Deckungsquoten nach kommunalen Gruppen, 2017 bis 2021	62
Tab. A 2	Zuschussbedarfe, allgemeine Deckungsmittel und Deckungsquoten nach zentralörtlichen Einstufungen, 2017 bis 2021	63
Tab. A 3	Zuschussbedarfe in potenziell übergemeindlichen Aufgaben in Kommunen mit und ohne zentralörtliche Einstufung, 2017 bis 2021	64
Tab. A 4	Korridorbildung für den übergemeindlichen Anteil in verschiedenen Abgrenzungen, 2017 bis 2021	65
Tab. A 5	Interne Leistungsverrechnungen nach kommunalen Gruppen und zentralörtlichen Einstufungen, 2017 bis 2021	66
Tab. A 6	Anpassung des Korridors durch Ergänzung interner Leistungsverrechnungen, 2017 bis 2021	67

1 Einleitung und Gutachtenauftrag

Das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht hat in seinem Urteil LVerfG 5/21 vom 17. Februar 2023 festgestellt, dass die Berechnung der Teilschlüsselmassenquoten für die Zuweisungen an die Gemeinden und die Zentralen Orte nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 3 FAG, die dem Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (FAG) vom 12. November 2020 zugrunde liegt, nicht die verfassungsrechtlichen Anforderungen erfüllt. Insbesondere wurde moniert, dass die Teilschlüsselmassenquote für Zentrale Orte von 15,31 Prozent auf Basis einer früheren Ermittlung durch das Niedersächsische Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität Hannover (NIW) aus dem Jahr 2013 (Schiller und Cordes 2013) und seiner Aktualisierungen (Schiller 2014, 2016) fortgeschrieben wurde. Die Fortschreibung wurde bei der Erstellung des Gesetzentwurfs gewählt, weil das Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln (FiFo) aus dem Jahr 2019 (Gerhards et al. 2019) einen Ansatz für eine gesonderte Teilschlüsselmasse für die Zentralen Orte und Stadtrandkerne nicht verfolgt hatte.

Das Landesverfassungsgericht hat in seinem Urteil hervorgehoben, dass eine gesonderte Teilschlüsselmasse für zentralörtliche Aufgaben mit dem interkommunalen Gleichbehandlungsgebot vereinbar ist. Insbesondere dann, wenn eine Erweiterung der Aufgaben der Zentralen Orte und Stadtrandkerne durch die Festlegungen der Landesplanung verpflichtend gemacht wird und die nicht-zentralen Gemeinden im Verflechtungsbereich dadurch entlastet werden, ist es sogar erforderlich, dass entsprechende Kostenzuwächse bzw. -entlastungen bei der angemessenen Finanzausstattung im Rahmen des Finanzausgleichs berücksichtigt werden. Auch die bisher genutzte Anknüpfung an die Kategorien des Landesplanungsrechts in § 4 Abs. 1 Nr. 3 i. V. mit § 15 Abs. 1 und 2 FAG bei der Verteilung der Mittel für diese Teilschlüsselmasse ist verfassungsgemäß.

Das Gericht weist in seinem Urteil LVerfG 5/21 außerdem darauf hin, dass sowohl die vom NIW genutzte Methodik unter Betrachtung einer aktualisierten Datengrundlage und einer Schwachstellenanalyse, als auch das Vorgehen des FiFo für die Ermittlung der zusätzlichen Bedarfe der Zentralen Orte und Stadtrandkerne verfassungsrechtlich zulässig seien. Das NIW nutzte in seinem Gutachten aus dem Jahr 2013 und seinen Aktualisierungen die Ist-Zuschussbedarfe potenziell übergemeindlicher Aufgaben der Kommunen mit einer Einstufung als Zentraler Ort oder Stadtrandkern im Vergleich zu den Kommunen ohne eine solche Einstufung. Bei der Nutzung dieses Vorgehens müsse laut Gericht jedoch sichergestellt werden, dass die tatsächlichen Bedarfe durch die Ist-Zuschussbedarfe adäquat erfasst werden, so dass beispielsweise unwirtschaftliche Mehrausgaben einzelner Kommunen oder Minder Ausgaben aufgrund eines Mangels an finanziellen Mitteln nicht faktisch als Bedarf anerkannt werden.

Das Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport des Landes Schleswig-Holstein hat im Juli 2023 als Reaktion auf dieses Urteil eine Leistungsbeschreibung für ein finanzwissenschaftliches „Gutachten für den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein für die Umsetzung des Urteils des Landesverfassungsgerichtes vom 17. Februar 2023“ veröffentlicht. Das Steinbeis-Forschungszentrum für Regionalentwicklung, Innovationssysteme und Kommunalfinanzen (SFZ-RIK) wurde im September 2023 mit der Bearbeitung des Gutachtens beauftragt.

Der gutachterliche Auftrag ist aufgrund des Urteils und des dort benannten verfassungsrechtlichen Mangels klar umrissen. Das Ziel des Gutachtens ist es, den Anteil der Teilschlüsselmasse für Schlüsselzuweisungen an die Zentralen Orte nach § 15 FAG bedarfsorientiert neu zu ermitteln. Die bestehende Systematik und die weiteren Regelungen des FAG werden bei der Neuberechnung beachtet und sind nicht Gegenstand einer erneuten gutachterlichen Bewertung. Dies gilt insbesondere für die Beibehaltung der drei Teilschlüsselmassen, deren Beibehaltung insbesondere mit Blick auf die Teilschlüsselmasse für Zentrale Orte vom Verfassungsgericht ausdrücklich für zulässig erklärt wurde. Ebenfalls nicht vom Landesverfassungsgericht verworfen wurde die Vorgehensweise bei der Binnenverteilung der Mittel der Teilschlüsselmasse auf die einzelnen Zentralen Orte und Stadtrandkerne. Diese ist daher auch nicht Gegenstand der vorliegenden gutachterlichen Bewertung. Bei der Bearbeitung werden die Vorgaben des Landesverfassungsgerichts, die Ausdruck in den Urteilen 4/15, 5/15 und 5/21 gefunden haben, eingehalten.

Das vorliegende Gutachten bedient sich der durch das NIW (Schiller und Cordes 2013) genutzten Methodik zur Bestimmung der zusätzlichen Bedarfe für Zentrale Orte und Stadtrandkerne in den potenziell übergemeindlichen Aufgaben auf Basis der Ist-Zuschussbedarfe aus der kommunalen Rechnungsstatistik für die Jahre 2019 bis 2021 als Ausgangspunkt. Im Angebot wurden verschiedene Methoden für eine Schwachstellenanalyse vorgeschlagen, die von einer Prüfung der Robustheit der Daten für die Jahre 2020 bis 2021 aufgrund der Corona-Pandemie durch Hinzuziehen von Daten der Jahre 2017 und 2018, über umfassende Plausibilitätsprüfungen bis zu Regressionsanalysen reichen sollten (vgl. Kapitel 2.2).

Im Zuge der Datenaufbereitung und der damit verbundenen Plausibilitätsprüfungen ergab sich jedoch, dass durch die Umstellung der Haushaltsführung auf die Doppik die Daten der kommunalen Rechnungsergebnisse für die geplanten aufgabenbezogenen Untersuchungen derzeit nicht mehr nutzbar sind. Interne Leistungsverrechnungen der doppisch buchenden Kommunen werden in den Daten nicht mehr ausgewiesen und damit ist eine korrekte aufgabenbezogene Analyse der Zuschussbedarfe nicht mehr möglich (vgl. Kapitel 2.3). Die Bearbeitungsmethodik wurde daher durch Hinzuziehung einer weiteren Datenquelle angepasst (vgl. Kapitel 2.4), um dennoch zu verwertbaren Ergebnissen zu gelangen. Zudem wird zur Plausibilisierung der Ergebnisse ein qualitatives Augenmerk auf die sozio-ökonomische Entwicklung und damit der Wirkrichtung gelegt (vgl. Kapitel 5). Die mit dieser Anpassung der Vorgehensweise verbundenen Einschränkungen hinsichtlich der Aussagekraft der Ergebnisse werden im Gutachten eingehend diskutiert.

Das auf diese Einleitung folgende zweite Kapitel stellt der Datenanalyse zunächst konzeptionelle und methodische Vorbemerkungen voran, in denen generell die Begründung für eine Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben im Vergleich zu anderen Ansätzen kurz diskutiert wird und die Datenbasis, die bestehende Datenproblematik sowie die deshalb erfolgten methodischen Anpassungen eingehend erläutert werden. Im dritten Kapitel erfolgt eine Bestandsaufnahme mit Übersichten zu den kommunalen Zuschussbedarfen mit Fokus auf die potenziell übergemeindlichen Aufgaben, die allgemeinen Deckungsmittel sowie die Deckungsquoten. Ein besonderer Fokus liegt hier auf dem Vergleich von Deckungsquoten der Kommunen mit unterschiedlichen zentralörtlichen Einstufungen, um einen Anhaltspunkt zu erhalten, wie sich die Haushaltslage in Kommunen mit und ohne zentralörtliche Einstufung

darstellt. Im vierten Kapitel wird auf Basis der Rechnungsergebnisse ein Korridor gebildet, in dem aufgrund der Datenproblematik der übergemeindliche Anteil an den potenziell übergemeindlichen Aufgaben zu verorten ist. Innerhalb dieses Korridors erfolgt eine Annäherung an den tatsächlichen Wert unter Verwendung einer zusätzlichen Datenquelle für eine Auswahl an Kommunen. Das fünfte Kapitel umfasst vielfältige Analysen sozioökonomischer Rahmendaten der Kommunen mit und ohne zentralörtliche Einstufung im Vergleich zur letzten Ermittlung des Gewichts der Teilmasse für Zentrale Orte durch das NIW-Gutachten. Dies erfolgt mit dem Ziel zu ergründen, inwieweit sich die beiden Gruppen im Zeitverlauf divergent oder ggf. auch gleichmäßig entwickelt haben. Im abschließenden sechsten Kapitel werden die Ergebnisse der verschiedenen Analysen zusammengetragen und eine abschließende Bewertung abgegeben, ob und inwiefern das derzeitige Gewicht der Teilschlüsselmasse für Zuweisungen an die Zentralen Orte von 15,31 Prozent angepasst werden sollte.

2 Konzeptionelle und methodische Vorbemerkungen

In diesem Kapitel wird kurz die inhaltliche Begründung für die Berücksichtigung übergemeindlicher Aufgaben in kommunalen Finanzausgleichssystemen diskutiert und das spezifische Vorgehen in Schleswig-Holstein eingeordnet. Die Ausführungen hierzu sind bewusst kurzgefasst, da das Landesverfassungsgericht in seinem Urteil LVerfG 5/21 ausdrücklich bestätigt hat, dass die Anerkennung von Sonderbedarfen für übergemeindliche Aufgaben entsprechend der in Schleswig-Holstein genutzten Systematik der Teilschlüsselmassen verfassungskonform ist. Im Anschluss daran erfolgt eine umfassendere Darstellung des methodischen Vorgehens bei der Bestimmung des übergemeindlichen Anteils sowie eine Diskussion der Datengrundlagen, der in Schleswig-Holstein aufgetretenen Datenproblematik und der dadurch notwendigen methodischen Anpassungen.

2.1 Berücksichtigung übergemeindlicher Aufgaben im kommunalen Finanzausgleich

Zusätzliche Finanzbedarfe für Zentrale Orte bzw. für übergemeindliche Aufgaben werden in allen kommunalen Finanzausgleichssystemen in unterschiedlicher Form entweder direkt über Sonderbedarfsansätze bzw. spezifische Teilschlüsselmassen für Zentrale Orte oder indirekt über die Einwohnerveredelung im Rahmen der Hauptansatzstaffel berücksichtigt. Ausgangspunkt der Anerkennung dieser zusätzlichen Finanzbedarfe für Zentrale Orte sind regelmäßig landesplanerische Festlegungen, durch die Zentralen Orten eine Versorgungsfunktion bei bestimmten Leistungen nicht nur für die eigenen Einwohner, sondern auch für die Einwohner eines planerisch als Verflechtungsbereich definierten Umlandes zugewiesen wird. In Schleswig-Holstein finden sich die entsprechenden Regelungen im Landesentwicklungsplan sowie in den Regionalplänen. Das Landesplanungsgesetz legt in § 24 Abs. 2 LaplaG fest, dass Zentrale Orte und Stadtrandkerne übergemeindliche Versorgungsfunktionen für die ihnen zugeordneten Verflechtungsbereiche (Nahbereiche, Mittelbereiche, Oberbereiche) besitzen. Die genaue Festlegung der Nah- und Mittelbereiche erfolgt in der Landesverordnung zur Festlegung der Zentralen Orte und Stadtrandkerne einschließlich ihrer Nah- und Mittelbereiche sowie ihre Zuordnung zu den verschiedenen Stufen (Verordnung zum Zentralörtlichen System, ZÖSysV SH 2019). Für die Oberzentren werden keine abgegrenzten Verflechtungsbereiche benannt. Anhaltspunkte für oberzentrale Verflechtungen liefern die Planungsräume.

Mit Blick auf die obligatorische Hauptfunktion des kommunalen Finanzausgleichs, eine aufgabenangemessene Finanzausstattung der Kommunen sicherzustellen, ergeben sich für die Berücksichtigung der aus der Einstufung als Zentraler Ort resultierenden Mehrbedarfe gleich mehrere Begründungen.

- Erstens entspricht die Anerkennung übergemeindlicher Mehrbedarfe der *Konnexitätsfunktion*, die einen Kostenausgleich im Falle von Aufgabenübertragungen vorsieht. Die Aufgabe der Versorgung des Verflechtungsbereichs durch die Zentralen Orte ergibt sich aus dem Landesplanungsgesetz.
- Zweitens kann die *redistributive Funktion* angeführt werden, mittels derer der kommunale Finanzausgleich für eine Angleichung der Finanzkraft der Gebietskörperschaften vor dem Hintergrund der

ihnen zugewiesenen Aufgaben sorgen soll. Der Aufgabenbestand in Zentralen Orten ist sowohl mit Blick auf die Art der Aufgaben sowie die Intensität der Aufgabenerfüllung nicht nur für die eigenen Einwohner höher und erfordert eine entsprechende Berücksichtigung. Eine Orientierung der Bemessung des Finanzbedarfs alleine an der eigenen Einwohnerzahl wäre im Fall der Zentralen Orte also unzureichend.

- Drittens hat der kommunale Finanzausgleich eine *internalisierende Funktion*, durch die eine Korrektur inkongruenter Aufgabenzuordnung erfolgen soll. Im Falle der Zentralen Orte und ihrer Verflechtungsbereiche fallen die Zuordnung der Steuereinnahmen und die Inanspruchnahme von Aufgaben räumlich auseinander, da die Steuerzuordnung sowie die Berücksichtigung als Einwohner bei der Finanzverteilung an den Wohnort gebunden ist und nicht an den Ort der tatsächlichen Nutzung öffentlicher Angebote. Eine direkte Umverteilung von Finanzmitteln von den Kommunen des Verflechtungsbereichs zu den jeweiligen Zentralen Orten wäre zwar theoretisch als Alternative möglich und wird im Bereich der Schulkostenbeiträge in Schleswig-Holstein auch praktiziert. Mit Blick auf die komplexen Verflechtungen und die vielfältigen übergemeindlichen Aufgaben wäre ein solches Vorgehen aber nicht praktikabel und in hohem Maße streitanfällig.
- Viertens kann der Gesetzgeber mit dem kommunalen Finanzausgleich auch *raumordnerische Ziele* verfolgen, wodurch in besonderem Maße die Möglichkeit gegeben ist, Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich mit landesplanerischen Festlegungen und Zielen zu verknüpfen.

Das Leistungsbündel der übergemeindlichen Aufgaben ist durch den Landesgesetzgeber nicht abschließend und eindeutig festgelegt. Das Spektrum der im Landesentwicklungsplan thematisierten Aufgaben, die vor allem oder in höherer Intensität und Qualität in Zentralen Orten angeboten werden sollen, umfasst neben öffentlichen Aufgaben auch privatwirtschaftliche Aktivitäten (z. B. Einzelhandel, Gewerbeflächen). Mit Blick auf die öffentliche Daseinsvorsorge werden im Landesentwicklungsplan vor allem die Bereiche Bildung, Kultur sowie Gesundheit und Sport hervorgehoben. So wird beispielsweise explizit festgelegt, dass sich die Entwicklung des Standortnetzes der allgemeinbildenden Schulen, der kulturellen Infrastruktur mit überörtlicher Bedeutung sowie der gesundheitlichen Versorgung am zentralörtlichen System ausrichten soll. Darüber hinaus kann für die Straßenverkehrsinfrastruktur argumentiert werden, dass ein höherer Umfang mit Blick auf die Leistungsfähigkeit und die Instandhaltung durch die intensivere Nutzung der Infrastrukturen zur Erreichung der öffentlichen und privatwirtschaftlichen Zusatzangebote in Zentralen Orten durch Einwohner des Verflechtungsbereichs notwendig ist. Eine genaue Abgrenzung der übergemeindlichen Aufgaben in der kameralen und doppischen Haushaltssystematik erfolgt im folgenden Kapitel 2.2.

Bei der Berücksichtigung übergemeindlicher Bedarfe sind mit Blick auf die Aufgabenorientierung des kommunalen Finanzausgleichs solche Systeme als überlegen zu bezeichnen, in denen explizit das zentralörtliche System die Grundlage der Finanzverteilung bildet. Dabei wird in den in Deutschland existierenden Systemen entweder nur auf die zentralörtliche Einstufung Bezug genommen oder ergänzend auf die Einwohner des zugeordneten Verflechtungsbereichs. In Schleswig-Holstein bildet die zentralörtliche Einstufung die Grundlage für die Finanzverteilung und es werden je nach Art der Einstufung unterschiedlich hohe Festbeträge zugewiesen. Die Größe der Verflechtungsbereiche spielt dabei keine

Rolle. Im Falle der Oberzentren erfolgt eine Verteilung der Mittel entsprechend der eigenen Einwohnerzahl. Dies ist aufgrund ihrer Diversität und der nicht näher definierten Verflechtungsbereiche bei gleichzeitigem Bezug ihrer zentralörtlichen Funktionen auf das gesamte Landesgebiet eine hilfsweise Lösung, die aber weiterhin sachgerechter erscheint als die Handhabe in anderen Bundesländern, die ausschließlich auf die Einwohnerzahl abstellen, ohne eine gesonderte zentralörtliche Teilmasse auszureichen.

In den Finanzausgleichssystemen vieler Bundesländer werden übergemeindliche Mehrbedarfe nur indirekt über die Einwohnergewichtung im Rahmen der Hauptansatzstaffel berücksichtigt. Dieses Vorgehen hat zwar den Vorteil, dass eine Verknüpfung von zwei Regelsystemen mit teilweise unterschiedlichen Zielen (kommunaler Finanzausgleich und Landesplanung) nicht nötig ist. Der große Nachteil der Berücksichtigung über die Gewichtung der eigenen Einwohner liegt aber darin, dass die zentralörtliche Bedeutung nicht deckungsgleich mit einer höheren Einwohnerzahl ist und dass dadurch Zentrale Orte der gleichen Stufe mit ungleicher Einwohnerzahl ungleich behandelt werden, obwohl die landesplanerisch zugeordneten Zusatzfunktionen die gleichen sind. Hierin liegt ein Vorteil des Vorgehens in Schleswig-Holstein, das mit Festbeträgen arbeitet und damit Zentrale Orte der gleichen Stufe unabhängig von der eigenen Einwohnerzahl gleichbehandelt. Lediglich die Mittelzentren im Verdichtungsraum des Hamburger Umlandes erhalten geringere Zuweisungen als die übrigen Mittelzentren, da hier plausibel davon ausgegangen werden kann, dass eine gewisse Entlastung dieser Mittelzentren durch Angebote der Freien und Hansestadt Hamburg erfolgt.

Zwei weitere Besonderheiten des Vorgehens in Schleswig-Holstein sind hervorzuheben. Zum einen wird auf eine Berücksichtigung der Einwohnerzahl der Verflechtungsbereiche verzichtet. Auch dies erscheint sachgerecht, da die Abgrenzung der Verflechtungsbereiche aufgrund vielfältiger faktischer Überschneidungen der Nutzungsströme an Grenzen stößt und die Abgrenzung der Nahbereiche auch nicht einheitlich durch den Landesgesetzgeber, sondern in den jeweiligen Regionalplänen der vier Planungsräume erfolgt. Zum anderen werden die Zuweisungen finanzkraftunabhängig vergeben. Auch dies erscheint sachgerecht, da mit Blick auf die Konnexitätsfunktion die Finanzierung der zusätzlichen Aufgabe erfolgt und da bei einer finanzkraftabhängigen Vergabe auch unklar wäre, ob alleine auf die Finanzkraft des Zentralen Ortes abzustellen wäre oder auf die Finanzkraft unter Berücksichtigung des Verflechtungsbereichs.

Die Konzeption der Berücksichtigung übergemeindlicher Zusatzbedarfe im kommunalen Finanzausgleich Schleswig-Holsteins hat sich über viele Jahre bewährt und wurde im Grundsatz erneut durch das Urteil des Landesverfassungsgerichts LVerfG 5/21 bestätigt. Lediglich die Bemessung des Gewichts für die Teilschlüsselmasse, d. h. die gesamthafte Bestimmung des tatsächlichen übergemeindlichen Anteils an den potenziell übergemeindlichen Aufgaben war im aktuell geltenden FAG nicht verfassungskonform. Die Existenz eines verfassungskonformen und für die Kommunen verlässlichen Vorgehens bei der Aufteilung der Teilschlüsselmassen ist mit Blick auf die langfristige Planbarkeit der Schlüsselzuweisungen, die einen signifikanten Anteil an den kommunalen Gesamteinnahmen ausmachen, als hoher Eigenwert einzuordnen. Daher wird das grundlegende Vorgehen bei der Abgrenzung der Teilschlüsselmassen in diesem Gutachten auch nicht in Frage gestellt.

2.2 Methodisches Vorgehen bei der Bestimmung des übergemeindlichen Anteils

Zentrale Aufgabenstellung dieses Gutachtens ist die bedarfsorientierte Neubestimmung des Anteils der Teilschlüsselmasse für Schlüsselzuweisungen an die Zentralen Orte nach § 15 FAG entsprechend der Vorgaben durch das Urteil des Landesverfassungsgerichts LVerfG 5/21. Entsprechend der vom Landesverfassungsgericht aufgezeigten Optionen bedient sich dieses Gutachten der erstmals durch das NIW (Schiller und Cordes 2013) genutzten Methodik zur Bestimmung der zusätzlichen Bedarfe für Zentrale Orte und Stadtrandkerne in den potenziell übergemeindlichen Aufgaben auf Basis der Ist-Zuschussbedarfe aus der kommunalen Rechnungsstatistik für die Jahre 2019 bis 2021 als Ausgangspunkt.

Abgrenzung von potenziell übergemeindlichen Aufgaben

Für die Bestimmung des übergemeindlichen Anteils wird in der maximal möglichen Differenzierung auf die Zuschussbedarfe in einzelnen Aufgaben zurückgegriffen. Der Zuschussbedarf ist dabei definiert als aufgabenspezifische Ausgaben abzüglich aufgabenspezifischer Einnahmen. Dadurch wird ein hoher Aufgabenbezug bei der Analyse sichergestellt. Den aufgabenbezogenen Zuschussbedarfen stehen die allgemeinen Deckungsmittel gegenüber, durch die summarisch der Gesamtzuschussbedarf über alle Aufgaben zu finanzieren ist. Die allgemeinen Deckungsmittel *brutto* setzen sich zusammen aus den kommunalen Steuereinnahmen und Anteilen an den Gemeinschaftssteuern, Zuweisungen des Landes (insbes. aus dem kommunalen Finanzausgleich) sowie dem Saldo aus Kreis- und Amtsumlage. Nach Abzug des Saldos der Zinsausgaben und -einnahmen ergeben sich die allgemeinen Deckungsmittel *netto*.

Der Fokus der Analyse liegt auf der Betrachtung der Zuschussbedarfe für übergemeindliche Aufgaben. Die Abgrenzung der übergemeindlichen Aufgaben folgt dem Gutachten des NIW von 2013 (Schiller und Cordes 2013) und ist vergleichbar mit Abgrenzungen übergemeindlicher Aufgaben durch die Gutachtenden für andere Bundesländer (z. B. Schiller und Cordes 2015 für Niedersachsen, Schiller et al. 2017 für Thüringen und Schiller et al. 2020 für Sachsen). Für die als übergemeindlich abgegrenzten Aufgaben werden folgende Kriterien herangezogen:

- Die Nutzung erfolgt in nicht unerheblichem Maße durch Einwohner des Verflechtungsbereichs.
- Die Aufgabe wird aus landesplanerischen Überlegungen nicht oder nicht in gleichem Umfang Orten mit niedrigerer oder ohne Zentralitätseinstufung beigemessen.
- Durch die Nutzung entstehen Kosten für die kommunale Ebene.
- Eine Identifizierung der Aufgabe in der kommunalen Gliederungssystematik ist möglich.

Das erste Kriterium ist dabei das wichtigste. Es besitzt den Charakter einer notwendigen Bedingung. Die anderen Kriterien können als hinreichende Bedingungen bei der Abwägung einer Aufnahme der Aufgabe in die Liste der übergemeindlichen Aufgaben herangezogen werden, sofern die notwendige Bedingung (erstes Kriterium) erfüllt ist. Darüber hinaus werden unmittelbar aus übergemeindlichen Aufgaben abgeleitete Aufgaben ebenfalls als übergemeindliche Aufgaben eingeordnet (insbes. Verkehrsaufgaben).

Entsprechend der Ausführungen im Kapitel 2.1 können die identifizierten Aufgaben vier großen Bereichen zugeordnet werden: Schulaufgaben (insbes. weiterführende Schulen), Kulturaufgaben, Gesundheits-, Sport- und Erholungsaufgaben sowie Verkehrsaufgaben. Die in diesen Gruppen als potenziell übergemeindlich festgelegten Aufgaben sind in Tab. 2.1 für die kamerale Gliederungssystematik und in Tab. 2.2 für den doppischen Produktplan dargestellt.

Tab. 2.1 Potenziell übergemeindliche Aufgaben nach kameraler Gliederungssystematik

Übergemeindliche Schulaufgaben	
213	Hauptschulen
215	Kombinierte Grund- u. Hauptschulen
216	Schulartunabhängige Orientierungsstufe
221	Realschulen
225	Kombinierte Haupt- u. Realschulen
23	Gymnasien, Kollegs (oh. berufliche Gymnasien)
244	Berufsschulen u. dgl.
245	Fachschulen u. dgl.
246	Fachoberschulen u. dgl.
27	Sonderschulen (Förderschulen)
281	Gesamtschulen (integrierte u. kooperative)
285	Freie Waldorfschulen
Übergemeindliche Kulturaufgaben	
31	Wissenschaft und Forschung
321	Nichtwiss. Museen, Sammlungen, Ausstellungen
323	Zoologische und Botanische Gärten
331	Theater
332	Musikpflege (ohne Musikschulen)
333	Musikschulen
350	Volkshochschulen
352	Öffentliche Büchereien
355	Sonstige Volksbildung
Übergemeindliche Gesundheits-, Sport- und Erholungsaufgaben	
51	Krankenhäuser
54	Sonst. Einr. und Maßn. der Gesundheitspflege
55	Förderung des Sports
56	Eigene Sportstätten
57	Öffentliche Bäder
58	Park- und Gartenanlagen
Übergemeindliche Verkehrsaufgaben	
63	Gemeindestraßen
65	Kreisstraßen
660	Bundesstraßen
665	Landesstraßen
670	Straßenbeleuchtung
675	Straßenreinigung
68	Parkeinrichtungen

Quelle: eigene Darstellung

Tab. 2.2 Potenziell übergemeindliche Aufgaben nach doppischem Produktplan

Übergemeindliche Schulaufgaben	
212	Hauptschulen
213	Kombinierte Grund- und Hauptschulen
214	Schulformunabhängige Orientierungsstufe
215	Realschulen
216	Kombinierte Haupt- und Realschulen / Regionalschulen
217	Gymnasien, Kollegs
218	Gesamtschulen / Gemeinschaftsschulen
221	Sonderschulen
231	Berufsfach- und Fachschulen
232	Berufliche Gymnasien, Fachoberschulen und Berufsoberschulen
233	Berufsschulen
234	Sonstige berufliche Schulen
Übergemeindliche Kulturaufgaben	
251	Wissenschaft und Forschung
252	Nichtwissenschaftliche Museen, Sammlungen
253	Zoologische und Botanische Gärten
261	Theater
262	Musikpflege
263	Musikschulen
271	Volkshochschulen
272	Büchereien
273	Sonstige Volksbildung
Übergemeindliche Gesundheits-, Sport- und Erholungsaufgaben	
411	Krankenhäuser
412	Gesundheitseinrichtungen
414	Maßnahmen der Gesundheitspflege
421	Förderung des Sports
424	Sportstätten und Bäder
Übergemeindliche Verkehrsaufgaben	
541	Gemeindestraßen
542	Kreisstraßen
543	Landesstraßen
544	Bundesstraßen
545	Straßenreinigung
546	Parkeinrichtungen

Quelle: eigene Darstellung

Weiterführende Schulen, Kultur sowie Gesundheit werden explizit im Landesentwicklungsplan als Aufgaben benannt, deren Erfüllung sich am zentralörtlichen System orientieren soll. Die Berücksichtigung von Straßenlasten ergibt sich wie in Kapitel 2.1 erläutert aus der Notwendigkeit, in Zentralen Orten Straßen in größerem Umfang für die Erreichung der zentralörtlichen Angebote vorzuhalten.

Weitere Aufgaben, in denen größere Kommunen in der Regel höhere Ausgaben haben als kleinere (z. B. aufgrund komplexerer technischer Anforderungen im Brandschutz oder der soziodemographischen Struktur der Bevölkerung im Bereich der sozialen Sicherung), werden nicht als potenziell übergemeindliche Aufgaben berücksichtigt, da es sich hier um ballungsraumspezifische Aufgaben handelt, die für die eigenen Einwohner erbracht werden.

Die Förderung des Tourismus qualifiziert sich nach den obengenannten Kriterien ebenfalls nicht als übergemeindliche Aufgabe. Hier werden Leistungen zwar für Einwohner erbracht, die nicht in der Gemeinde selbst wohnen, allerdings ist das Angebot nicht explizit und ausschließlich auf den Verflechtungsbereich ausgerichtet, sondern bedient eine landes-, bundes- oder sogar internationale Nachfrage. Für die daraus der öffentlichen Hand entstehenden Kosten existieren außerdem Finanzierungsmechanismen, z. B. Kurtaxe. Ebenso werden höhere Kosten für Wirtschaftsfördermaßnahmen in Zentralen Orten nicht berücksichtigt, obwohl die Entwicklung von Gewerbegebieten in höherem Maße den Zentralen Orten zugesprochen wird. Auch hier ist zu erwarten, dass die Ausgaben durch erfolgreiche Flächenvermarktung und Unternehmensansiedlungen eine Rendite für die Kommunen abwerfen beispielsweise durch höhere Gewerbesteuererinnahmen.

Die beiden Abgrenzungen nach kameraler und doppischer Logik sind im Wesentlichen deckungsgleich. Bemerkenswerte Unterschiede ergeben sich für die Freien Waldorfschulen, die in der doppischen Systematik in das Produkt 218 (Gesamtschulen/Gemeinschaftsschulen) integriert sind. Die in der kameralen Systematik separat ausgewiesene Straßenbeleuchtung ist in der doppischen Systematik bei den jeweiligen Straßenlasten (Produkte 541 bis 544) integriert. In der doppischen Systematik sind die Park- und Gartenlagen nicht mehr als eigenes Produkt erkennbar, sondern Teil des Produkts 551 (Öffentliches Grün/Landschaftsbau), das insgesamt nicht übergemeindlich ist. Sie werden daher in der doppischen Abgrenzung nicht berücksichtigt.

Bestimmung des übergemeindlichen Anteils an den potenziell übergemeindlichen Aufgaben

Für die Bestimmung des übergemeindlichen Anteils in den abgegrenzten potenziell übergemeindlichen Aufgaben ist entscheidend zu berücksichtigen, dass auch Kommunen ohne zentralörtliche Einstufung diese Aufgaben wahrnehmen, allerdings entsprechend der landesplanerischen Vorgaben mit geringerer Intensität oder ohne, dass dort auftretende höhere Zuschussbedarfe durch landesplanerische Vorgaben induziert worden wären. Bei der Berechnung des tatsächlichen übergemeindlichen Anteils werden daher die Zuschussbedarfe von Kommunen ohne zentralörtliche Einstufung als sogenannter Grundbedarf berücksichtigt. Der ausgleichsrelevante übergemeindliche Anteil an den potenziell übergemeindlichen Aufgaben ist also definiert als der jeweilige aufgabenbezogene Zuschussbedarf der Kommunen mit zentralörtlicher Einstufung abzüglich des Ergebnisses der Kommunen ohne zentralörtliche Einstufung. Durch dieses Vorgehen wird sichergestellt, dass tatsächlich nur die zusätzlichen Bedarfe Zentraler Orte berücksichtigt werden, da der nicht-übergemeindliche Grundbedarf bereits für alle Kommunen in den Teilschlüsselmassen für Gemeinde- und Kreisaufgaben berücksichtigt ist.

Bei der Ermittlung der zusätzlichen Bedarfe der Zentralen Orte sind im kreisangehörigen Raum und bei den kreisfreien Städten unterschiedliche Vergleichsgruppen relevant. Die Vergleichsgruppe für kreisangehörige Gemeinden mit zentralörtlicher Einstufung ist die Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung. Ergänzend werden die Zuschussbedarfe der Ämter in potenziell übergemeindlichen Aufgaben berücksichtigt, die entsprechend der Anteile von Gemeinden mit und ohne zentralörtliche Einstufung in den jeweiligen Ämtern aufgeteilt werden. Für die kreisfreien Städte (Oberzentren) wird die Vergleichsgruppe zusätzlich zu den kreisangehörigen Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung und den auf diese Gemeinden entfallenden Ämteranteilen um die Zuschussbedarfe der Kreise für potenziell übergemeindliche Aufgaben erweitert. Im Bereich der Kreisaufgaben (z. B. für Berufsschulen) internalisieren die Kreise bereits die gesamten Nutzer des Kreisgebietes, während die Berufsschulen in den kreisfreien Städten auch von Einwohnern aus dem kreisangehörigen Raum (sog. externen Nutzern) besucht werden. Daher gibt es für den Teilbereich der Oberzentren auch Wechselwirkungen zwischen übergemeindlichen Aufgaben und der Teilschlüsselmasse für Kreisaufgaben.

Bewertung der rechnerisch ermittelten Ergebnisse

Das auf Basis der bisher skizzierten Methodik ermittelte rechnerische Ergebnis bedarf im nächsten Schritt einer weiteren Einordnung und Bewertung. Der Vorteil der genutzten Methodik besteht darin, dass sie sich an den tatsächlichen Verhältnissen der Zuschussbedarfe der Kommunen in Schleswig-Holstein orientiert und damit empirisch sehr gut abgesichert und transparent ermittelbar ist. Ein potenzieller Nachteil kann jedoch darin bestehen, dass die Zuschussbedarfe von den tatsächlichen Bedarfen der Kommunen abweichen.

Eine Abweichung zwischen den Zuschussbedarfen und den tatsächlichen Bedarfen ist nach oben und unten möglich. Eine Überschätzung des übergemeindlichen Anteils könnte beispielsweise dann erfolgen, wenn die Kommunen mit zentralörtlicher Einstufung über eine sehr hohe Finanzkraft verfügen und dadurch ihr Angebot an übergemeindlichen Aufgaben umfänglicher ausgestalten als notwendig oder die Aufgaben insgesamt ineffizienter erfüllen als Kommunen ohne zentralörtliche Einstufung. Eine Unterschätzung des übergemeindlichen Anteils könnte andererseits dann auftreten, wenn die Kommunen mit zentralörtlicher Einstufung von vornherein über eine zu geringe Finanzkraft verfügen, um ein hinreichendes Angebot für die Einwohner des Verflechtungsbereichs zu gewährleisten oder quasi für eine besonders effiziente Aufgabenerfüllung „bestraft“ werden. Der übergemeindliche Anteil an den potenziell übergemeindlichen Aufgaben kann auch dadurch sinken, dass Kommunen ohne zentralörtliche Einstufung entgegen der landesplanerischen Vorgaben ihre Ausgaben im Bereich der übergemeindlichen Aufgaben ausbauen (vereinzelt als „faktische Zentralorte“ bezeichnet).

Diese Schätzfehler können umso größer werden, je kleiner die Gruppe der Kommunen ist, auf die sich die Berechnungen beziehen, da dann das Finanzgebaren einzelner Kommunen auf das Gesamtergebnis durchschlagen kann (sog. Zirkelschluss). Die genutzte Methodik teilt die Kommunen des Landes jedoch nur in zwei große Gruppen ein (Kommunen mit zentralörtlicher Einstufung und Vergleichsgruppe). Daher ist diese Problematik bei insgesamt 132 Zentralen Orten und Stadtrandkernen in Schleswig-Holstein vergleichsweise gering und höchstens für die Gruppe der lediglich vier Oberzentren relevant.

Dennoch wurden im Angebot für das Gutachten mehrere Schritte skizziert, mit denen mögliche Schwachstellen bei der Nutzung der Ist-Zuschussbedarfe identifiziert werden sollten.

Im Angebot wurde die folgende mehrstufige Schwachstellenanalyse vorgeschlagen, die sich allerdings aufgrund einer für Schleswig-Holstein spezifischen Datenproblematik, die erst im Laufe der Bearbeitung bekannt geworden ist, nur in sehr eingeschränkter und angepasster Form durchführen ließ (vgl. dazu Kapitel 2.3 und 2.4):

Im Rahmen der Datenaufbereitung sollten durch Plausibilitätsprüfungen erste Sonderfälle identifiziert werden. Diese hätten bereits auf idiosynkratischen Effekten beim statistischen Buchungsverhalten beruhen können, was zusammen mit dem Auftraggeber und dem Statistischen Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein geklärt worden wäre. Andernfalls wären diese Fälle vertieft in späteren Varianzanalysen in den Blick genommen worden, um Zusammenhänge mit anderen erklärenden Faktoren zu finden.

Des Weiteren sollten deskriptive Darstellungen nach Größe von Verflechtungsbereichen (mit Ausnahme der Oberzentren) und deren Lage (insbes. Verdichtungsraum und ländlicher Raum) angefertigt werden. Die Begründung der Teilmasse für Zentrale Orte ergibt sich durch die Erfüllung von öffentlichen Aufgaben für die Bevölkerung des Verflechtungsbereichs (vgl. LverfG 5/21). Deshalb war vorgesehen, die Verflechtungsbereiche an dieser Stelle besonders in den Fokus zu nehmen. Aus vorherigen Analysen gibt es außerdem Hinweise auf eine Abhängigkeit zentralörtlicher Mehrbedarfe von der raumstrukturellen Lage. Die bisherigen Zuweisungen erfolgen nach §15 Abs. 5 FAG 2021 unterteilt nach Raumstruktur. Diese Aufteilung sollte berücksichtigt und mit Hilfe von Zusammenhangsmaßen überprüft werden (u. a. Korrelationen, ggf. Regressionen).

Bedingt durch den von den Daten abgedeckten Zeitraum sind pandemiebedingte Effekte bei der Aufgabenwahrnehmung nicht auszuschließen. Daher werden Teilzeiträume gebildet und etwaige Verschiebungen in der Aufgabenstruktur in den Daten für die Jahre 2020 und 2021 untersucht, um zu vermeiden, dass diese Sondereffekte in die Aufteilung der Schlüsselmassen für zukünftige Jahre einfließen. Es ist dabei vorstellbar, dass die Zuschussbedarfe in der Pandemie durch verstärkte Inanspruchnahme einerseits oder durch wegfallende aufgabenbezogene Einnahmen (z. B. Eintrittsgelder, Beiträge) andererseits gestiegen sind oder durch die Verschiebung von Prioritäten oder entsprechenden Landes- und Bundeszuschüssen gesunken sind. Entsprechend dieser Prüfung wird entschieden, ob wie allgemein üblich auf den aktuell möglichen Dreijahresdurchschnitt für 2019 bis 2021, einen Dreijahresdurchschnitt vor der Pandemie (2017 bis 2019) oder ausnahmsweise auf einen Fünfjahresdurchschnitt (2017 bis 2021) zurückgegriffen wird.

Arithmetische oder gewichtete Durchschnittswerte über mehrere Kommunen können eine erhebliche Streuung um das rechnerische Mittel zugrunde aufweisen. Im Rahmen von Varianzanalysen (z. B. bivariate Regressionen) sowie Einzelfallbetrachtungen für gering besetzte Gruppen sollte untersucht werden, inwieweit das rechnerische Ergebnis für eine Gruppe von Kommunen überhaupt die Gesamtheit der Einzelfälle abbildet (Model-fit, bspw. dargestellt durch das statistische Bestimmtheitsmaß R^2) oder

nicht einzelne Ausreißer das Ergebnis bestimmen (Sensitivitätsanalyse). Dazu zählen auch Einzelfallbetrachtungen von Ausreißern, besonders steuerstarken und -schwachen Gemeinden, Zentralen Orten in zentraler und peripherer Lage sowie ggf. von Beispielen mit großen und kleinen Verflechtungsbereichen. Einzelfallbetrachtungen waren auch für die vier Oberzentren (kreisfreien Städte) angedacht.

Zur qualitativen Plausibilisierung der Zuschussbedarfe in zentralörtlichen Aufgaben wurden Regressionsanalysen vorgeschlagen, um die durch den Finanzausgleich abzugeltenden Mehrbedarfe von Zentralen Orten (und ihren Verflechtungsbereichen) auch insoweit statistisch zu erhärten, indem andere potenziell einflussnehmende sozioökonomische Faktoren „kontrolliert“ werden (z. B. Bevölkerungsentwicklung, soziale Lage, Wirtschaftskraft).

Einschätzung zur in LVerfG 5/21 genannten alternativen Methodik

Im Urteil LVerfG 5/21 wird durch das Landesverfassungsgericht ausgeführt, dass neben der an die Zuschussbedarfe gekoppelten Methodik des NIW auch die Methodik des FiFo-Gutachtens für die Ermittlung des Gewichts der Teilschlüsselmasse für übergemeindliche Aufgaben genutzt werden könnte. Das FiFo-Gutachten sah für die Bedarfsermittlung sogenannte Zentralitätsfaktoren vor, die zu dem Grundgewichtungsfaktor der Gemeinde hinzugezogen werden könnten. Eine entsprechende Formel ist dazu in Rn. 143 LVerfG 5/21 ausdrücklich erwähnt.

Aus gutachterlicher Sicht ergeben sich bei dieser weitgehenden Normierung der Bedarfe für übergemeindliche Aufgaben und für die einzelnen zentralörtlichen Einstufungen sowohl inhaltliche, als auch praktische Probleme, die zu der Entscheidung geführt haben, das bereits vom NIW angewandte Verfahren erneut zu nutzen. Auch dieses Verfahren wurde in Kombination mit einer Schwachstellenanalyse durch das Landesverfassungsgericht als grundsätzlich geeignet bewertet.

Die inhaltlichen Probleme beziehen sich auf das Recht der kommunalen Selbstverwaltung, das durch eine zu starke Normierung von notwendigen Bedarfen eingeschränkt werden kann. Dies gilt insbesondere für die potenziell übergemeindlichen Aufgaben, die zu einem großen Teil in den Bereich der freiwilligen Aufgaben fallen oder solche Pflichtaufgaben umfassen, bei denen die Kommunen einen größeren Gestaltungsspielraum haben. Anders als beispielsweise im Bereich der Sozialen Sicherung ist daher eine an den tatsächlichen Gegebenheiten vor Ort orientierte und insbesondere im Bereich der landesweit bedeutsamen Oberzentren auch bewusst differenzierende Erfüllung der Aufgaben nicht nur zu erwarten, sondern sogar wünschenswert. Eine weitgehende Normierung würde dies verhindern und ist daher aus gutachterlicher Sicht bereits aus inhaltlichen Erwägungen nicht ratsam.

Ergänzend ergeben sich praktische Probleme bei der Normierung von Bedarfen. Bereits für viele Aufgaben mit hoher Regelungsdichte wird regelmäßig festgestellt, dass externe Faktoren in Regressionsanalysen nur einen sehr geringen Erklärungsgehalt besitzen (z. B. Kinder- und Jugendhilfe). Im Bereich der freiwilligen Aufgaben ist das Auffinden solcher externen Faktoren noch schwieriger oder unmöglich. Darüber hinaus werden die potenziell übergemeindlichen Aufgaben durch die Landesplanung nur vage festgelegt. Dies gilt sowohl für die Benennung der relevanten Aufgaben, als auch für die Konkretisierung der höheren Intensität, die in Zentralen Orten gefordert wird. Der Landesentwicklungsplan bietet daher keine Orientierung, an der sich eine Quantifizierung von Bedarfen festmachen ließe.

2.3 Amtliche Rechnungsstatistik und Datenproblematik

Datengrundlage

Die amtlichen Daten der kommunalen Rechnungsstatistik sind regelmäßig die einzige umfassende Grundlage für finanzwissenschaftliche Analysen kommunaler Finanzausgleichssysteme. Diese Daten beinhalten die Einnahmen und Ausgaben aller Kommunen des Landes Schleswig-Holstein in einer differenzierten Aufgabengliederung. Sie sind daher die einzige Datenquelle, mit der für alle Kommunen eine aufgabenbezogene Analyse der übergemeindlichen Aufgaben durchgeführt werden kann. Die Daten werden durch die Kommunen an das Statistische Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein gemeldet und dort weiteren Prüfungen unterzogen. Die jeweils aktuellen Daten liegen mit einem Zeitverzug von zwei Jahren vor, so dass 2021 für dieses Gutachten das letzte verfügbare Jahr ist. Da in den für das Gutachten maßgeblichen Jahren noch nicht alle Kommunen in Schleswig-Holstein auf die doppische Buchführung umgestellt hatten, wurden die doppelischen Daten für eine landesweite Betrachtung durch das Statistische Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein in die kamerale Logik überführt.

Wie auch in anderen finanzwissenschaftlichen Untersuchungen beziehen sich die Betrachtungen auf einen mehrjährigen Durchschnitt, um Sonderentwicklungen und insbesondere jährliche Schwankungen bei investiven Vorhaben zu glätten. Üblicherweise wird ein dreijähriger Durchschnitt genutzt, was in diesem Gutachten zum Durchschnitt der Jahre 2019 bis 2021 führt. Aufgrund der Corona-Pandemie werden allerdings in diesem Gutachten ausnahmsweise zwei weitere Jahre hinzugezogen (2017 und 2018), um die Robustheit der Daten für mögliche pandemiebedingte Verzerrungen in den Jahren 2020 und 2021 zu prüfen (vgl. Kapitel 2.2). Diese Prüfung kam zu dem Ergebnis, dass durch die Pandemie entgegen den Erwartungen keine relevanten Verzerrungen aufgetreten sind (vgl. Kapitel 3.1), so dass in den maßgeblichen Berechnungen der Durchschnitt der Jahre 2019 bis 2021 genutzt wird, um eine möglichst hohe Aktualität zu gewährleisten. Ein fünfjähriger Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2021 wurde parallel als Absicherung berechnet und wird im Anhang nachrichtlich ausgewiesen. Wie auch im Gutachten des NIW (Schiller und Cordes 2013) werden die gesamten Zuschussbedarfe für den Verwaltungs- und den Vermögenshaushalt bzw. für laufende und investive Vorgänge genutzt.

Die Rechnungsergebnisse der Kommunen des Landes Schleswig-Holstein wurden den Gutachtenden am 10.11.2023 durch das Statistische Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein zur Verfügung gestellt. Dabei handelte es sich um die Rohdaten, in denen Einnahmen und Ausgaben der Kommunen in maximal differenzierter Aufgabengliederung und Gruppierung nach Einnahme- und Ausgabearten für die Jahre 2017 bis 2021 vorliegen. Die Daten wurden, wie bereits erläutert, einheitlich nach kameraler Gliederung und Gruppierung zur Verfügung gestellt.

Datenproblematik in Schleswig-Holstein

Im Zuge von Datenaufbereitung und ersten Plausibilitätsprüfungen durch die Gutachtenden wurde ein Datenverlust festgestellt, da die doppisch buchenden Kommunen die Einnahmen und Ausgaben aus inneren Verrechnungen (Untergruppe 169 bzw. 679 in der kameralen Logik) nicht mehr an das Statistik-Amt melden. In der doppelischen Ergebnisrechnung handelt es sich dabei um sogenannte Erträge

und Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen (Konten 4811 und 5811 in der doppischen Logik). Diese Konten werden nur in der Ergebnisrechnung ausgewiesen, nicht aber in der Finanzrechnung, die den Meldungen zugrunde liegt. Nach Rücksprache mit dem Statistischen Amt konnte geklärt werden, dass der Datenverlust nicht bei der Umsetzung doppischer Meldungen in die kamerale Logik erfolgt, sondern dass die Daten zu inneren Verrechnungen bzw. internen Leistungsbeziehungen durch die Kommunen nicht an das Statistische Amt gemeldet werden und somit dort auch nicht vorliegen.

Innere Verrechnungen bzw. interne Leistungsbeziehungen treten beispielsweise dann auf, wenn Aufgaben verwaltungsintern in zentralen Einrichtungen einer Kommune gebündelt sind und deren Kosten den einzelnen Aufgaben bzw. Produkten im Nachgang zugeordnet werden müssen. Dadurch ergibt sich eine Einnahmeposition aus internen Leistungsbeziehungen in der zentralen Einrichtung und eine Ausgabeposition in der jeweiligen Fachaufgabe. Ein gutes Beispiel dafür sind zentrale Einrichtungen für das Gebäudemanagement.

Durch das Fehlen dieser internen Leistungsbeziehungen in den kommunalen Rechnungsergebnissen ergeben sich grundlegende Probleme bei der aufgabenbezogenen Auswertung. In der Konsequenz sind die Zuschussbedarfe für diejenigen Aufgaben zu hoch, in denen die zentralen Einrichtungen enthalten sind, während die Zuschussbedarfe für diejenigen Aufgaben zu niedrig sind, die auf diese zentralen Einrichtungen zurückgreifen. Eine nach Aufgaben differenzierte Auswertung der Zuschussbedarfe ist dadurch nicht mehr möglich, da sie starke Verzerrungen aufweist. Die Höhe der Einnahmen und Ausgaben der Kommunen insgesamt ist hingegen trotz des Fehlers korrekt in den Daten dargestellt, da es sich nur um interne Verrechnungen handelt, die in gleicher Höhe als Ausgabe- und Einnahmeposition in den Daten fehlen. Damit wirkt sich die Datenproblematik auch nicht auf die Verteilung der Finanzmittel zwischen dem Land Schleswig-Holstein und den Kommunen für deren jeweilige Aufgabenerfüllung aus.

Um die Dimension des Problems und die besondere Relevanz für die im Gutachten zu betrachtenden übergemeindlichen Aufgaben zu illustrieren, kann das Beispiel der Schulen in den kreisfreien Städten herangezogen werden. Die Zuschussbedarfe für die als potenziell übergemeindlich eingestuften Aufgaben im Schulbereich liegen in den kreisfreien Städten insgesamt im Durchschnitt der Jahre 2019 bis 2021 bei lediglich 83,53 Euro je Einwohner, während im kreisangehörigen Raum 154,91 Euro je Einwohner erreicht werden. In besonders extremen Fällen wie beispielsweise der Stadt Neumünster kommt es bei den potenziell übergemeindlichen Schulaufgaben sogar zu negativen Zuschussbedarfen, d. h. Überschüssen. Diese entstehen dadurch, dass die Schulkostenbeiträge für Schüler mit Wohnort in anderen Kommunen zwar korrekt in der entsprechenden Schulaufgabe als Einnahme verbucht werden, die Ausgaben beispielsweise für den Betrieb der Schulgebäude jedoch nur im zentral geführten Gebäudemanagement auftauchen und nicht als innere Verrechnung den entsprechenden Schulaufgaben zugeordnet werden.

An diesem Beispiel wird einerseits deutlich, wie unplausibel die aufgabenbezogenen Zuschussbedarfe werden. Andererseits ist daraus aber auch die Annahme abzuleiten, dass zentrale Einrichtungen (z. B. Gebäudemanagement) in größeren Kommunen mit ausdifferenzierteren Verwaltungsstrukturen häu-

figer genutzt werden als in kleineren¹. Dadurch werden insbesondere in den für die Betrachtung wichtigen Zentralen Orten die Zuschussbedarfe in einzelnen Aufgaben unterschätzt. Die Problematik ist dabei keinesfalls auf die kreisfreien Städte beschränkt. Eine landesweite Analyse der Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern zeigt, dass es hier je nach verwaltungsinterner Struktur zu völlig unterschiedlichen Ergebnissen kommt. Teilweise werden in einzelnen weiterführenden Schulaufgaben sogar scheinbar negative Zuschussbedarfe von fast 100 Euro je Einwohner ausgewiesen.

Ein Großteil der zentralen Einrichtungen wird im Bereich der Allgemeinen Verwaltung geführt. In den kameralen Daten ist davon vor allem die Hauptverwaltung betroffen. In einigen Kommunen zeigen sich überhöhte Zuschussbedarfe aber auch bei Einrichtungen für die gesamte Verwaltung, Hilfsbetrieben der Verwaltung sowie sonstigen wirtschaftlichen Unternehmen. Die Zuschussbedarfe in der Hauptverwaltung liegen dadurch bei den kreisfreien Städten mit 489,79 Euro je Einwohner (bzw. 21 Prozent der gesamten Zuschussbedarfe) deutlich über den Werten des kreisangehörigen Raumes mit 327,43 Euro je Einwohner. In einigen kreisangehörigen Gemeinden, die in besonders starkem Maße auf zentrale Einrichtungen zurückzugreifen scheinen, liegt der Anteil der Hauptverwaltung an den gesamten Zuschussbedarfen sogar bei über 50 Prozent (z. B. Bad Segeberg und Uetersen).

Es ist davon auszugehen, dass die Problematik landesweit zu einer verzerrten Zuordnung bei den aufgabenbezogenen Zuschussbedarfen im Umfang von mehreren hundert Millionen Euro führt. Ein Blick in den Jahresabschluss der Hansestadt Lübeck zeigt, dass dort die internen Leistungsbeziehungen noch identifizierbar sind, die in den Meldungen an das Statistische Amt jedoch nicht mehr enthalten sind². Insgesamt werden alleine von der Hansestadt Lübeck im Jahresabschluss für das Jahr 2021 interne Leistungsbeziehungen in Höhe von 129 Mio. Euro ausgewiesen. Davon entfielen 64 Mio. Euro der Erträge auf den Bereich Gebäudemanagement. Dieser Betrag landet in den Rechnungsergebnissen des Statistischen Amtes dann in den Zuschussbedarfen der Hauptverwaltung.

Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen finden sich im Jahresabschluss der Hansestadt Lübeck in allen für das Gutachten als potenziell übergemeindlich abgegrenzten Aufgabenfeldern. Als Beispiele können für das Jahr 2021 folgende Produkte angeführt werden: Gymnasien 5,9 Mio. Euro, Gemeinschaftsschulen 10,6 Mio. Euro, Berufsschulen 6,9 Mio. Euro, Lübecker Museen 2,3 Mio. Euro, Theater Lübeck GmbH 1,5 Mio. Euro, Stadtbibliothek 2,3 Mio. Euro, Sportstätten 7,2 Mio. Euro, Gemeindestraßen 1,7 Mio. Euro. Aber auch nicht-übergemeindliche Aufgaben sind betroffen wie z. B. die Betreuung in Kindertageseinrichtungen mit Aufwendungen für interne Leistungsbeziehungen in Höhe von 6,6 Mio. Euro. Diese Ausgaben fehlen in den Rechnungsergebnissen dann bei den aufgabenbezogenen Zuschussbedarfen, die in der Folge zu niedrig ausgewiesen werden.

¹ Diese Annahme kann durch die in Kapitel 2.4 erläuterte alternative Datenquelle bestätigt werden (vgl. Ausführungen dazu in Kapitel 4.2). Dort wird auch gezeigt, dass interne Leistungsverrechnungen besonders intensiv in den potenziell übergemeindlichen Aufgaben genutzt werden.

² Jahresabschlüsse liegen derzeit in keiner statistisch auswertbaren Form vor. Sie sind beispielsweise nur als PDF-Dateien verfügbar und können daher nicht als landeseinheitliche Datenquelle genutzt werden.

Die geschilderte Problematik existiert im Prinzip seit Beginn der Umstellung erster Kommunen in Schleswig-Holstein auf die doppische Haushaltsführung. Im Gutachten des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung von 2013 wurde dieser Umstand im Kapitel zur Datenaufbereitung kurz erläutert. Damals konnten die fehlenden Informationen noch durch eine Fortschreibung der inneren Verrechnungen aus dem jeweils letztverfügbaren kameralen Jahr rekonstruiert werden. Ein solches Vorgehen ist aufgrund der jetzt deutlich zu langen zeitlichen Differenz zur Umstellung auf die Doppik in den meisten Kommunen allerdings nicht mehr gangbar, da sich der Umfang in den bereits betroffenen Kommunen wie auch die Zahl der entsprechend buchenden Kommunen verändert haben wird.

Die wesentliche Konsequenz aus der geschilderten Problematik ist, dass belastbare aufgabenbezogene Auswertungen auf Basis der kommunalen Rechnungsergebnisse in Schleswig-Holstein aktuell nicht möglich sind. Ohne eine aufgabenbezogene Auswertung sind zentrale Analyseschritte, die im Angebot des Gutachters dargestellt und auch vom Landesverfassungsgericht gefordert worden sind, nicht durchführbar. Zu nennen ist hier vor allem die rechnerische Ermittlung des übergemeindlichen Anteils an den potenziell übergemeindlichen Aufgaben auf Basis der Ist-Zuschussbedarfe entsprechend der im Angebot genannten und bereits im Gutachten des NIW (Schiller und Cordes 2013) genutzten Methodik sowie die Schwachstellenanalyse durch Vergleiche innerhalb verschiedener Gruppen Zentraler Orte und die vertiefte Analyse von Einflussfaktoren auf die Zuschussbedarfe für übergemeindliche Aufgaben mit Hilfe von Regressionsanalysen.

Auch die durch das FiFo genutzte und vom Landesverfassungsgericht als weitere alternative Methodik erwogene Vorgehensweise würde an dieser Datenproblematik scheitern bzw. diese sogar noch schwerer treffen, da aufgabenbezogene regressionsanalytische Betrachtungen, welche den Ausgangspunkt dieses Vorgehens und nicht den nachgelagerten Prüfschritt bilden, von vornherein unmöglich wären.

2.4 Anpassung der Methodik und Nutzung zusätzlicher Finanzdaten der Axians IKVS GmbH

Um aufgrund der geschilderten Datenproblematik dennoch Ergebnisse im Sinne des Gutachtenauftrags vorzulegen, war eine grundlegende Anpassung der Methodik notwendig, die in der Folge auch mit dem Auftraggeber und dem Beirat für den Kommunalen Finanzausgleich besprochen wurde. Darüber hinaus wurden alternative Datenquellen geprüft und in Form von Finanzdaten der Kommunen, die den Dienstleister Axians IKVS GmbH nutzen, auch ausgewertet. Die Anpassungen der Methodik und die alternative Datenquelle werden im Folgenden erläutert.

Korridorbildung

Die ursprünglich vorgesehene rechnerische Ermittlung des übergemeindlichen Anteils an den potenziell übergemeindlichen Aufgaben wird aufgrund der Datenproblematik nicht mehr zu validen Ergebnissen führen, sondern zu einer deutlichen Unterschätzung des übergemeindlichen Anteils. Dies liegt daran, dass interne Leistungsverrechnungen in den übergemeindlichen Aufgaben besonders intensiv genutzt werden und dass dieses Instrument vor allem von größeren Gemeinden mit komplexeren Haushaltsstrukturen genutzt wird, und dort zudem in sehr unterschiedlicher Form (vgl. Kapitel 4.2).

Als angepasstes Vorgehen wird daher eine Korridorbetrachtung auf Basis der Ist-Zuschussbedarfe durchgeführt. Die rechnerische Ermittlung des übergemeindlichen Anteils an den potenziell übergemeindlichen Aufgaben entsprechend dem ursprünglich geplanten und in Kapitel 2.2 geschilderten Vorgehen stellt die untere Korridorgrenze dar.

Gleichzeitig konnte ermittelt werden, dass die zentralen Einrichtungen ganz überwiegend in der Hauptverwaltung (Abschnitt 02 der kamerale Gliederungssystematik) geführt werden und durch die fehlende Zurechnung zur tatsächlichen Aufgabe dort die Zuschussbedarfe zu hoch ausfallen. Ebenfalls betroffen sind die Einrichtungen für die gesamte Verwaltung (06), die Hilfsbetriebe der Verwaltung (77) und sonstige wirtschaftliche Unternehmen (87). Der Vergleich der Zuschussbedarfe in diesen vier Aufgaben zwischen Kommunen mit und ohne zentralörtliche Einstufung wird daher ergänzend durchgeführt. Da interne Leistungsverrechnungen auch in nicht-übergemeindlichen Aufgaben genutzt werden, führt dieses Vorgehen jedoch zu einer Überschätzung des übergemeindlichen Anteils. Das Ergebnis dieser Berechnung stellt daher die obere Korridorgrenze dar.

Es war davon auszugehen, dass der auf diese Weise ermittelte Korridor zu breit sein würde, um daraus abschließenden Aussagen abzuleiten. Auch dieses Problem wurde mit dem Auftraggeber und den weiteren Stakeholdern erörtert. Die in Kapitel 4.1 dargestellten Berechnungen zeigen, dass diese Annahme zutreffend war. Daher wurde parallel zur Anpassung der Methodik nach alternativen Datenquellen gesucht, die nicht von dem Fehler bei der Berücksichtigung der internen Leistungsverrechnungen betroffen sind. Eine solche Datenquelle wurde identifiziert und wird nachfolgend erläutert.

Finanzdaten der Axians IKVS GmbH als Alternative

Die Axians IKVS GmbH ist der überwiegend bei den Kommunen in Schleswig-Holstein bei Angeboten rund um die Finanzsteuerung in Anspruch genommene IT-Dienstleister. Mehr als 300 Kommunen des Landes bzw. etwa ein Viertel der Kommunen sind Kunden des Unternehmens. Für diese Kommunen ist es für das Unternehmen Axians IKVS GmbH möglich, über eine Schnittstelle die Rohdaten der Finanz- und Ergebnisrechnung auszulesen und in einer automatisiert verarbeitbaren Form zur Verfügung zu stellen. Nach Absprachen mit dem Auftraggeber sowie dem Beirat für den kommunalen Finanzausgleich im Januar 2024 wurde durch das Unternehmen eine Anfrage auf Datenfreigabe an alle Kunden verschickt. Diese Anfrage wurde durch die Bitte um Unterstützung durch die Kommunalen Landesverbände flankiert. Insgesamt haben letztlich 122 Kommunen der Nutzung ihrer Daten zugestimmt. Diese Daten wurden durch das Unternehmen ausgelesen und den Gutachtenden Anfang März 2024 zur Verfügung gestellt. Ergänzend dazu hat die Landeshauptstadt Kiel ebenfalls ihre Rohdaten zur Verfügung gestellt und dadurch für den besonders sensiblen Bereich der kreisfreien Städte die Datenbasis erweitert. Letztlich beruhen die ergänzenden Analysen also auf einer Stichprobe von 123 Kommunen bzw. 10,3 Prozent aller Kommunen.

Die übermittelten Daten umfassten für alle Kommunen die kompletten Rohdaten der Finanz- und Ergebnisrechnung in doppischer Systematik. Die Daten beziehen sich ebenfalls auf die Jahre 2017 bis 2021. Die Daten der Finanzrechnung entsprechen den in der Rechnungsstatistik für alle Kommunen

ausgewiesenen Daten. Aus der Ergebnisrechnung können ergänzend die internen Leistungsverrechnungen entnommen werden. Da es sich um Rohdaten der Kommunen handelt, die nicht durch vereinheitlichende Vorschriften und Plausibilitätsprüfungen überarbeitet wurden, wie es bei den amtlichen Rechnungsergebnissen üblich ist, sind der Belastbarkeit der Daten Grenzen gesetzt. Es ist außerdem anzumerken, dass nicht für alle Kommunen für alle Jahre von 2017 bis 2021 Daten über die Schnittstelle des Unternehmens abgerufen werden konnten. Bei der Datenauswertung wurden daher alle vorhandenen Kombinationen aus Kommune und Jahr als einzelne Beobachtungen behandelt (gepooltes Panel). Dieser Umstand wurde mit Blick auf die jeweils genutzten Einwohnerzahlen berücksichtigt.

Im Zuge der Aufbereitung ist aufgefallen, dass teilweise Konten und Produkte genutzt werden, die nicht in der amtlichen Systematik vorgesehen sind. Da eine Einzelfallprüfung im Rahmen der Gutachtererstellung schon aus Zeitgründen nicht möglich war, wurden für die Auswertungen nur solche Produkte und Konten genutzt, die auch in der amtlichen Systematik auftauchen. Alle anderen von den Kommunen selbst erstellten Produkte und Konten wurden von der Analyse ausgenommen. Die Zuschussbedarfe der Finanzrechnung wurden darüber hinaus für jede einzelne Kommune in jedem einzelnen Jahr mit den Werten der amtlichen Rechnungsstatistik verglichen. Im Falle von sehr starken Abweichungen wurde das jeweilige Jahr für diese Kommune nicht berücksichtigt. Dies war aber nur in weniger als zehn Einzelbeobachtungen nötig, was für die grundsätzliche Belastbarkeit der Daten mit Blick auf die Größenordnung der Zuschussbedarfe spricht.

Die 123 Kommunen, für die zusätzliche Daten vorliegen, verteilen sich nicht entsprechend der Gesamtheit der Kommunen in Schleswig-Holstein auf die unterschiedlichen kommunalen Gruppen und zentralörtlichen Einstufungen (Tab. 2.3).

Unter den kommunalen Gruppen sind die kreisfreien Städte und die Kreise hinsichtlich Anzahl der Gemeinden und der durch sie vertretenen Einwohnerzahl am besten repräsentiert. Auch die amtsfreien Gemeinden sind überdurchschnittlich gut in der Stichprobe vertreten, während die amtsangehörigen Gemeinden unterdurchschnittlich repräsentiert sind. Dennoch ist die absolute Anzahl der repräsentierten amtsangehörigen Gemeinden mit 83 insgesamt am höchsten. Kommunen mit einer Einstufung als Zentraler Ort oder Stadtrandkern sind prozentual stärker repräsentiert als Kommunen ohne eine solche Einstufung. Mit Blick auf die absoluten Zahlen ist die Besetzung der einzelnen zentralörtlichen Einstufungen allerdings mit Ausnahme der Mittelzentren sehr gering, so dass eine Auswertung nach einzelnen zentralörtlichen Einstufungen auf Basis der Daten nur wenig belastbar ist. Insgesamt erscheint die absolute Zahl der verfügbaren Beobachtungen für Zentrale Orte jedoch hinreichend, um mit einer gewissen Vorsicht Aussagen abzuleiten.

Der unterschiedlichen Repräsentation der einzelnen kommunalen Gruppen und der verschiedenen zentralörtlichen Einstufungen wird bei den Auswertungen in der Form begegnet, dass nur auf Werte je Einwohner zurückgegriffen wird und keine einfache Aggregation zwischen unterschiedlich repräsentierten Gruppen erfolgt. Allerdings ist zu bedenken, dass bei wenigen Beobachtungen in einer Gruppe auch deren Werte je Einwohner entsprechend unsicherer sind.

Tab. 2.3 Repräsentativität der Daten der Axians IKVS GmbH

Repräsentativität der IKVS-Daten	Zahl der Gemeinden			Einwohnerzahlen 2017-21			durchschnittliche Einwohnerzahl 2017-21	
	IKVS	gesamt	Anteil	IKVS	gesamt	Anteil	IKVS	gesamt
insgesamt	123	1.198	10,3%
kreisfreie Städte	3	4	75,0%	552.052	631.482	87,4%	184.017	157.871
Kreise	9	11	81,8%	1.824.713	2.268.680	80,4%	202.746	206.244
amtsfreie Gemeinden	18	82	22,0%	435.793	1.205.442	36,2%	24.211	14.701
amtsangehörige Gemeinden	83	1.018	8,2%	88.689	1.063.238	8,3%	1.069	1.044
Ämter	10	83	12,0%	114.449	1.063.238	10,8%	11.445	12.810
Gemeinden und kreisfreie Städte	104	1.104	9,4%	1.076.534	2.900.162	37,1%	10.351	2.627
zentrale Orte	23	132	17,4%	997.820	2.007.538	49,7%	43.383	15.209
Oberzentren	3	4	75,0%	552.052	631.482	87,4%	184.017	157.871
Mittelzentren	8	14	57,1%	182.953	324.732	56,3%	22.869	23.195
MZ im Verdichtungsraum	4	8	50,0%	171.386	280.007	61,2%	42.846	35.001
UZ mit MZ-Teilfunktionen	1	9	11,1%	8.631	93.166	9,3%	8.631	10.352
Unterzentren	2	39	5,1%	19.723	301.936	6,5%	9.862	7.742
ländliche Zentralorte	1	39	2,6%	2.719	111.257	2,4%	2.719	2.853
Stadtrandkerne I. Ordnung	2	4	50,0%	41.481	77.858	53,3%	20.741	19.464
Stadtrandkerne II. Ordnung	2	15	13,3%	18.875	187.099	10,1%	9.438	12.473
nicht-zentrale Orte	81	972	8,3%	78.715	892.625	8,8%	972	918
kreisangehörige zentrale Orte	20	128	15,6%	445.768	1.376.055	32,4%	22.288	10.750
Mittelzentren insgesamt	12	22	54,5%	354.339	604.739	58,6%	29.528	27.488
übrige kreisangehörige ZO	8	106	7,5%	91.429	771.316	11,9%	11.429	7.277

Quelle: eigene Darstellung und Berechnung auf Basis von Daten der Axians IKVS GmbH und des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein

Die Stichprobe besitzt mit Blick auf die durchschnittliche Größe der Kommunen im Vergleich zur Grundgesamtheit einen Vorteil. Die durchschnittliche Größe liegt in den meisten Fällen sehr nah beieinander, so dass nicht unmittelbar zu befürchten ist, dass innerhalb der betrachteten Gruppen Größenunterschiede zu Verzerrungen der Ergebnisse führen. Lediglich innerhalb der Gruppe der kreisangehörigen Zentralen Orte sind größere Städte und Gemeinden deutlich überrepräsentiert. Hier besteht das Problem, dass bei der Ermittlung der Zuschussbedarfe je Einwohner in den potenziell übergemeindlichen Aufgaben für diese Gruppe eine Überschätzung erfolgen würde, da in zu starkem Maße die höheren Werte der größeren Zentralen Orte (hier vor allem der Mittelzentren) in den Mittelwert einfließen würden. Daher wurde für die kreisangehörigen Zentralen Orte ein gewichteter Mittelwert berechnet, in den die Werte der Mittelzentren (innerhalb und außerhalb des Verdichtungsraums) mit dem Faktor 1 und die der übrigen Zentralen Orte und Stadtrandkerne mit dem Faktor 4,943 einfließen. Der Gewichtungsfaktor ergibt sich aus dem Verhältnis, in dem die Einwohner der Mittelzentren und der übrigen kreisangehörigen Zentralen Orte in der Stichprobe von der Axians IKVS GmbH repräsentiert sind (vgl. Tab. 2.3, 58,6 Prozent zu 11,9 Prozent verhalten sich zueinander wie 4,943 zu 1).

Die Daten aus der Stichprobe der Axians IKVS GmbH scheinen nach den entsprechenden Prüfungen als Anhaltspunkt für eine Verengung des auf Basis der amtlichen Rechnungsergebnisse ermittelten Korridors geeignet. Allerdings sind aufgrund fehlender umfassender Plausibilitätsprüfungen und der teilweise geringen absoluten Besetzung einzelner Klassen enge Grenzen gesetzt. Für die Auswertungen in Kapitel 4.2 werden die Daten auf zweierlei Weise genutzt und dabei vor allem auf die internen Leistungsverrechnungen abgestellt. Zum einen ermöglichen die Daten eine Analyse, in welchen Aufgaben

und für welche kommunalen Gruppen und zentralörtlichen Einstufungen das Fehlen der internen Leistungsverrechnungen in der amtlichen Rechnungsstatistik tatsächlich relevant ist. Es kann gezeigt werden, dass dadurch vor allem größere Kommunen und in sehr bedeutsamem Umfang die potenziell übergemeindlichen Aufgaben betroffen sind. Zum anderen können die internen Leistungsverrechnungen als Korrektur für die aufgabenbezogenen Zuschussbedarfe auf Basis der amtlichen Rechnungsergebnisse genutzt werden und ermöglichen eine Annäherung der unteren Korridorgrenze an den tatsächlichen Umfang des übergemeindlichen Anteils an den potenziell übergemeindlichen Aufgaben.

Angepasste Schwachstellenanalyse

Die wesentlichen Bestandteile der ursprünglich geplanten Schwachstellenanalyse sind aufgrund des Datenfehlers nicht mehr durchführbar. Dies gilt sowohl für vertiefende Einzelbetrachtungen von Kommunen, die Analyse von Ausreißern sowie die Durchführung von Regressionsanalysen, die auf den Werten der einzelnen Kommunen beruhen. Die Schwachstellenanalyse der rechnerischen Ermittlung wurde daher nach Rücksprache ebenfalls angepasst und neben der nach wie vor möglichen Analyse pandemiebedingter Verzerrungen (vgl. Kapitel 3.1) auf drei Elemente beschränkt:

- Bestandsaufnahme der Zuschussbedarfe und allgemeinen Deckungsmittel nach kommunalen Gruppen und zentralörtlichen Einstufungen (vgl. Kapitel 3.2 und 3.3): Hierbei werden vor allem die Zuschussbedarfe insgesamt betrachtet, da diese nicht von Datenfehler betroffen sind. Ebenfalls korrekt ausgewiesen werden die allgemeinen Deckungsmittel. Aus der Bestandsaufnahme können erste Hinweise auf strukturelle Unterschiede zwischen den Kommunen abgeleitet werden.
- Fokussierung auf Deckungsquoten (vgl. Kapitel 3.2 und 3.3): Die Deckungsquoten sind definiert als Anteil der allgemeinen Deckungsmittel an den Zuschussbedarfen insgesamt. Durch diesen Wert wird ausgedrückt, ob die allgemeinen Deckungsmittel zur Finanzierung der Zuschussbedarfe ausreichen. Im Falle von Werten unter 100 Prozent ist davon auszugehen, dass die Kommune in stärkerem Maße auf Kreditaufnahmen angewiesen sein wird. Unterschiede in den Deckungsquoten zwischen Kommunen mit und ohne zentralörtliche Einstufung können ein Hinweis darauf sein, dass die tatsächlichen Bedarfe durch den kommunalen Finanzausgleich nicht gleichmäßig für alle kommunalen Gruppen adressiert werden.
- Analyse der Entwicklung sozioökonomischer Rahmendaten im Vergleich zum NIW-Gutachten, auf dem das derzeit genutzte Gewicht der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben beruht (Kapitel 5): Diese ergänzende und von den fehlerbehafteten Finanzdaten komplett unabhängige Analyse erfolgt mit der Zielsetzung zu prüfen, ob sich Kommunen mit und ohne zentralörtliche Einstufung hinsichtlich wesentlicher sozioökonomischer Entwicklungstrends gleichmäßig oder ungleichmäßig entwickelt haben. Sollte im Zeitverlauf eine gleichmäßige Entwicklung beider Gruppen erkennbar sein, würde dies ein Argument dafür liefern, dass sich auch mit Blick auf die kommunalen Finanzbedarfe keine größeren Verschiebungen ergeben haben. Verglichen werden die Situation der Jahre 2012 bis 2014 mit den Jahren 2019 bis 2021. Dabei stellt der erstgenannte Zeitraum die Basis der Finanzdaten dar, mit denen das im aktuellen Gesetz fortgeschriebene Gewicht der Teilschlüsselmasse von 15,31 Prozent ermittelt wurde. Für alle Kommunen werden Bevölkerungsentwicklung,

Altersstruktur, Beschäftigungsstand und Arbeitsmarktzentralität betrachtet sowie für die Oberzentren im Vergleich zum kreisangehörigen Raum ergänzend das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf.

3 Bestandsaufnahme

In diesem Kapitel wird ein Überblick über die aufgabenbezogenen Zuschussbedarfe der Kommunen in Schleswig-Holstein sowie die allgemeinen Deckungsmittel und Deckungsquoten gegeben. Die Darstellung erfolgt zum Einstieg jahresweise für den Zeitraum von 2017 bis 2021 für das gesamte Land mit dem Ziel, mögliche Corona-bedingte Verwerfungen in den Jahren 2020 und 2021 zu identifizieren. Daraufhin werden die Werte für die unterschiedlichen kommunalen Gruppen (kreisfreie Städte, Kreise und kreisangehörige Gemeinden) dargestellt. Abschließend werden die Kommunen entsprechend ihrer zentralörtlichen Einstufung betrachtet. Bei den aufgabenbezogenen Zuschussbedarfen liegt der Fokus auf den potenziell übergemeindlichen Aufgaben, die trotz der begrenzten Aussagekraft aufgrund der in Kapitel 2.3 erläuterten Datenproblematik in der größtmöglichen Differenzierung dargestellt werden. Die Betrachtung der Deckungsquoten (definiert als allgemeine Deckungsmittel in Prozent der Zuschussbedarfe) erlaubt einen Überblick über mögliche Ungleichgewichte zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf, die auf Anpassungserfordernisse im kommunalen Finanzausgleich hindeuten könnten.

3.1 Jährliche Entwicklung im Zeitraum 2017 bis 2021

Das vorliegende Gutachten bezieht sich erstmals für den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein auf Rechnungsergebnisse der Kommunen, die von den Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie in den Jahren 2020 und 2021 beeinflusst worden sind. Grundsätzlich war im Vorfeld der Untersuchung zu vermuten, dass es dadurch zu Verwerfungen bei den aufgabenbezogenen Zuschussbedarfen gekommen sein könnte. Es bestand einerseits die Möglichkeit, dass in einzelnen Aufgaben die Zuschussbedarfe überproportional stark ansteigen, weil eine höhere Inanspruchnahme erfolgte (z. B. im Gesundheits- oder Sozialbereich), Anpassungsmaßnahmen zur Einhaltung der Corona-Regelungen zusätzliche Ausgaben erforderten oder aufgrund von angeordneten Schließungen Einnahmen in Form von Eintrittsgeldern entfielen, während gleichzeitig Fixkosten bestehen blieben (z. B. Kultur- und Freizeiteinrichtungen). Andererseits waren aber auch überproportionale Rückgänge der Zuschussbedarfe an anderer Stelle denkbar, da bestimmte Angebote weniger nachgefragt wurden, gar nicht mehr angeboten werden durften oder umfassende allgemeine oder aufgabenspezifische Hilfsprogramme für die Kommunen aufgelegt wurden.

Mit Blick auf die potenziell übergemeindlichen Aufgaben gab es die Annahme, dass Corona-Effekte hier besonders spürbar sein könnten, weil diese Aufgaben von den angeordneten Maßnahmen und direkten Auswirkungen der Erkrankung besonders betroffen waren (Schließung von Schulen, Kultur-, Sport- und Erholungseinrichtungen, stärkere Inanspruchnahme von Leistungen der Gesundheitsversorgung). Außerdem wäre zu erwarten gewesen, dass die übergemeindliche Inanspruchnahme von Leistungen zurückgeht, weil es teilweise zu Bewegungseinschränkungen und einer verstärkten Orientierung auf das unmittelbare räumliche Umfeld kam. Schließlich hätte die Pandemie auch zu einem

allgemeinen Kostenzuwachs führen können, der gerade bei übergemeindlichen Aufgaben, die zu großen Teilen zum freiwilligen Bereich zählen, zu Einschnitten mangels einer „freien Spitze“ führen könnte.

In Tab. 3.1 sind die Zuschussbedarfe und allgemeinen Deckungsmittel in Euro je Einwohner sowie die Deckungsquoten für die Gesamtheit der Kommunen in Schleswig-Holstein einzeln für die fünf im Rahmen der Begutachtung ausgewerteten Jahre 2017 bis 2021 dargestellt. Im oberen Teil der Tabelle erfolgt die Darstellung der Zuschussbedarfe je Einwohner mit Fokus auf die potenziell übergemeindlichen Aufgaben. Im unteren Teil sind die allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner differenziert dargestellt nach verschiedenen Steuereinnahmen, Zuweisungen vom Land, Umlagen innerhalb der kommunalen Familie sowie Netto-Zinsausgaben. Die Nettokreditaufnahme ist am Ende der Tabelle ebenso dargestellt wie die Deckungsquoten (allgemeine Deckungsmittel in Prozent der Zuschussbedarfe). Die folgenden Tabellen dieses Kapitels sind zur besseren Lesbarkeit identisch aufgebaut.

Mit Blick auf die Zuschussbedarfe je Einwohner insgesamt lässt sich als erste wichtige Erkenntnis festhalten, dass die Entwicklung in den Jahren 2020 und 2021 nicht zu einem strukturellen Bruch im Vergleich zu den Jahren davor geführt hat. In den Jahren 2018 und 2019 war ein Zuwachs der Zuschussbedarfe von acht bis neun Prozent zu verzeichnen. Die Entwicklung in den Jahren 2020 und 2021 war dann mit Werten zwischen fünf und sechs Prozent sogar etwas weniger dynamisch. Die Hypothese, dass es durch die Corona-Pandemie insgesamt zu einem überproportionalen Anstieg der Zuschussbedarfe gekommen sein könnte, kann damit anhand der Daten nicht bestätigt werden.

Der Anteil der potenziell übergemeindlichen Aufgaben an den gesamten Zuschussbedarfen ist aufgrund der in Kapitel 2.3 geschilderten Datenproblematik nur eingeschränkt hinsichtlich der absoluten Höhe zu interpretieren. Aufgrund der fehlenden internen Leistungsverrechnungen ist davon auszugehen, dass der in den Rechnungsergebnissen ausgewiesene Anteil die tatsächlichen aufgabenbezogenen Zuschussbedarfe deutlich unterschätzt (der empirische Nachweis dieser Vermutung erfolgt in Kapitel 4.2 anhand der Daten der Axians IKVS GmbH). Der Vergleich der Entwicklung des Anteils im Längsschnitt ist aber möglich, da im Betrachtungszeitraum keine Wechsel größerer Kommunen von der kameralen in die doppische Buchungspraxis erfolgt sind, durch die es zu einem Verlust an Informationen zu internen Leistungsverrechnungen hätte kommen können.

Über den fünfjährigen Zeitraum von 2017 bis 2021 betrachtet hatten die potenziell übergemeindlichen Aufgaben einen Anteil von 22,6 Prozent an den gesamten Zuschussbedarfen. Dieser Anteil war in allen Jahren sehr stabil und schwankte lediglich zwischen 22,2 und 23,1 Prozent. Der Mittelwert der beiden Corona-Jahre 2020 und 2021 entspricht mit 22,6 Prozent exakt dem Mittelwert, der für den gesamten Zeitraum erreicht wurde. Auch die Binnenstruktur der Zuschussbedarfe für potenziell übergemeindliche Aufgaben unterscheidet sich für die Jahre 2020 und 2021 nicht wesentlich von den drei vorangegangenen Jahren. Lediglich der Anteil der Aufgaben aus dem Bereich Gesundheit, Sport und Erholung lag in den Corona-Jahren etwa zwei Prozentpunkte über den Werten vor der Pandemie, während der Anteil der Verkehrsaufgaben um etwa zwei Prozentpunkte darunter lag. Der Anteil der Schul- und Kulturaufgaben an den potenziell übergemeindlichen Aufgaben blieb nahezu unverändert.

Tab. 3.1 Zuschussbedarfe, allgemeine Deckungsmittel und Deckungsquoten für Schleswig-Holstein insgesamt in den Jahren 2017 bis 2021

Schleswig-Holstein insgesamt	2017	2018	2019	2020	2021	2017-21
Zuschussbedarfe in den Einzelplänen 0 bis 8 insgesamt	1.500,61	1.635,62	1.770,59	1.873,70	1.969,75	1.750,61
Übergemeindliche Aufgaben	340,53	364,37	399,67	433,72	437,21	395,22
Nicht-übergemeindliche Aufgaben	1.160,09	1.271,25	1.370,92	1.439,98	1.532,54	1.355,39
Übergemeindliche Schulaufgaben	116,24	125,22	138,87	149,68	150,45	136,14
213 Hauptschulen	0,24	0,17	0,21	0,22	0,25	0,22
215 Kombinierte Grund- u. Hauptschulen	3,87	3,89	3,61	4,18	4,29	3,97
216 Schulartunabhängige Orientierungsstufe	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
221 Realschulen	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
225 Kombinierte Haupt- u. Realschulen	1,54	0,98	0,65	0,71	0,64	0,90
23 Gymnasien, Kollegs (oh. berufliche Gymnasien)	23,42	26,77	28,41	30,81	32,84	28,46
244 Berufsschulen u. dgl.	19,80	21,65	21,75	25,24	23,37	22,37
245 Fachschulen u. dgl.	6,84	7,37	8,09	7,82	9,97	8,02
246 Fachoberschulen u. dgl.	0,24	0,17	0,24	0,20	0,21	0,21
27 Sonderschulen (Förderschulen)	11,81	13,04	14,62	15,22	17,07	14,36
281 Gesamtschulen (integrierte u. kooperative)	48,25	50,95	61,04	65,06	61,56	57,39
285 Freie Waldorfschulen	0,24	0,24	0,25	0,23	0,24	0,24
Übergemeindliche Kulturaufgaben	32,58	36,49	37,80	38,48	41,41	37,36
31 Wissenschaft und Forschung	3,22	3,40	3,71	4,21	3,67	3,64
321 Nichtwiss. Museen, Sammlungen, Ausstellungen	3,08	2,96	3,33	3,27	4,77	3,48
323 Zoologische und Botanische Gärten	0,05	0,17	0,11	0,07	0,07	0,09
331 Theater	11,48	12,61	13,38	13,91	13,93	13,07
332 Musikpflege (ohne Musikschulen)	0,27	0,28	0,31	0,26	0,38	0,30
333 Musikschulen	1,66	1,75	1,93	1,97	2,08	1,88
350 Volkshochschulen	3,26	3,78	3,30	3,58	4,18	3,62
352 Öffentliche Büchereien	8,92	10,05	10,56	10,73	11,80	10,42
355 Sonstige Volksbildung	0,64	1,50	1,17	0,48	0,54	0,86
Übergemeindliche Gesundheits-, Sport- und Erholungsaufgaben	81,55	86,29	89,81	113,14	109,27	96,05
51 Krankenhäuser	14,68	16,53	15,58	27,38	26,41	20,13
54 Sonst. Einr. und Maßn. der Gesundheitspflege	14,59	17,22	18,11	20,67	24,57	19,04
55 Förderung des Sports	9,09	7,90	8,45	9,69	7,89	8,61
56 Eigene Sportstätten	20,60	21,65	22,19	29,19	23,32	23,39
57 Öffentliche Bäder	1,63	0,86	0,91	1,22	1,33	1,19
58 Park- und Gartenanlagen	20,96	22,14	24,56	24,97	25,75	23,68
Übergemeindliche Verkehrsaufgaben	110,16	116,37	133,18	132,42	136,08	125,67
63 Gemeindestraßen	82,48	91,83	101,90	104,73	101,06	96,43
65 Kreisstraßen	17,53	14,91	14,49	16,89	22,66	17,30
660 Bundesstraßen	4,38	3,69	9,57	3,60	3,73	4,99
665 Landesstraßen	1,96	2,76	3,28	3,54	4,81	3,27
670 Straßenbeleuchtung	3,02	2,69	2,35	2,76	2,21	2,61
675 Straßenreinigung	3,63	3,92	4,59	3,84	5,05	4,21
68 Parkeinrichtungen	-2,85	-3,43	-3,01	-2,93	-3,45	-3,13
0 Allgemeine Verwaltung	289,27	305,03	352,93	385,68	399,06	346,54
02 Hauptverwaltung	272,60	287,76	336,80	369,34	381,99	329,84
06 Einrichtungen für die gesamte Verwaltung	3,84	3,80	3,82	3,88	3,74	3,82
77 Hilfsbetriebe der Verwaltung	2,82	3,29	3,29	3,88	3,87	3,43
87 Sonstige wirtschaftliche Unternehmen	42,59	48,93	52,10	59,43	63,01	53,24
Steuereinnahmen gesamt	1.113,65	1.173,61	1.210,47	1.256,81	1.327,56	1.216,67
Grundsteuer A	7,84	7,85	7,96	7,97	8,00	7,92
Grundsteuer B	149,06	151,15	155,68	158,54	162,38	155,38
Gewerbesteuer netto	432,98	450,31	464,59	496,93	555,95	480,29
Anteil Einkommensteuer	437,23	462,39	473,63	488,75	485,79	469,61
Anteil Umsatzsteuer	54,36	68,11	75,49	84,51	86,81	73,89
Sonstige Steuereinnahmen	32,20	33,79	33,12	20,11	28,63	29,56
Zuweisungen vom Land im Verwaltungshaushalt	603,04	630,69	645,23	800,92	702,03	676,55
Schlüsselzuweisungen vom Land	462,55	533,84	552,36	588,82	582,75	544,20
Fehlbetragszuweisungen vom Land	31,28	33,57	36,50	32,61	30,78	32,95
Sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	70,69	24,11	14,03	133,21	46,28	57,69
Familienleistungsausgleich	38,52	39,17	42,33	46,28	42,22	41,71
Zuweisungen/Umlagen von bzw. an Gem./Gv.	6,35	0,74	-1,18	2,91	-0,23	1,71
Kreis- und Amtsumlage (Einnahme)	394,00	411,60	427,95	444,07	446,31	424,85
Kreis- und Amtsumlage (Ausgabe)	387,65	410,86	429,12	441,15	446,54	423,14
Allg. Deckungsmittel brutto	1.723,04	1.805,04	1.854,52	2.060,64	2.029,36	1.894,93
Zinsausgaben (netto)	28,92	28,05	25,68	23,32	22,04	25,59
Allg. Deckungsmittel netto	1.694,12	1.776,99	1.828,84	2.037,33	2.007,31	1.869,33
nachrichtlich: Nettokreditaufnahme	-12,73	2,34	40,03	44,38	7,58	16,36
Deckungsquote brutto	114,8%	110,4%	104,7%	110,0%	103,0%	108,2%
Deckungsquote netto	112,9%	108,6%	103,3%	108,7%	101,9%	106,8%

Quelle: eigene Berechnungen nach Daten des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein

Zusammenfassend kann für die Entwicklung der Zuschussbedarfe je Einwohner während der Corona-Pandemie festgehalten werden, dass es weder eine strukturelle Veränderung in der absoluten Höhe, noch grundlegende Verschiebungen zwischen den einzelnen Aufgaben gegeben hat. Daher wird für die weiteren Auswertungen der aktuellste verfügbare Dreijahresdurchschnitt (2019 bis 2021) genutzt. Im Anhang werden alle Berechnungen aber auch für den Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2021 ausgewiesen.

Die allgemeinen Deckungsmittel stiegen trotz der Corona-Pandemie im Zeitraum von 2019 bis 2021 mit 9,8 Prozent etwas stärker an als im Zeitraum von 2017 bis 2019 mit 8,0 Prozent. Einen zwischenzeitlich besonders starken Anstieg gab es im Jahr 2020 durch unterstützende Zuweisungen des Landes als Reaktion auf die Corona-Pandemie. Im Jahr 2021 kam es nach dem Auslaufen dieser Sondermaßnahme jedoch zu einem Rückgang der allgemeinen Deckungsmittel. Dabei zeigten sich die – häufig auch nachlaufenden – Steuereinnahmen von der Corona-Pandemie unbeeindruckt und verzeichneten im Zeitraum 2019 bis 2021 mit einem Zuwachs von 9,7 Prozent sogar eine leicht bessere Entwicklung als im Zeitraum von 2017 bis 2019 mit einem Zuwachs von 8,7 Prozent. Im Vergleich zu den allgemeinen Deckungsmitteln ist jedoch anzumerken, dass diese sich über den gesamten Zeitraum weniger dynamisch entwickelten als die Zuschussbedarfe. Von 2017 bis 2021 steht einem Anstieg der allgemeinen Deckungsmittel in Höhe von 18,5 Prozent ein Anstieg der Zuschussbedarfe um 31,3 Prozent gegenüber. In der Summe dürfte dies zu einer angespannteren Situation der kommunalen Finanzen geführt haben.

Die beiden gewichtigsten Bestandteile der allgemeinen Deckungsmittel sind die Steuereinnahmen und die Schlüsselzuweisungen des Landes. Dabei entwickelten sich die Schlüsselzuweisungen mit einem Zuwachs von 26,0 Prozent von 2017 bis 2021 deutlich dynamischer als die Steuereinnahmen mit 18,5 Prozent. In Verbindung mit den einmaligen Leistungen des Landes im Zuge der Corona-Pandemie im Jahr 2020 hat das Handeln des Landes damit im Vergleich zu den weniger dynamischen Steuereinnahmen tendenziell zu einer Stabilisierung der kommunalen Finanzausstattung beigetragen.

In der Entwicklung der Deckungsquote spiegeln sich die hier beschriebenen Dynamiken wider. Diese liegt zwar in allen Jahren über 100 Prozent, so dass in der Summe über alle Kommunen die erzielten zweckungebundenen Einnahmen ausgereicht haben müssten, um die Zuschussbedarfe zu decken. Die Deckungsquote netto sank jedoch von 112,9 Prozent im Jahr 2017 auf nur noch 101,9 Prozent im Jahr 2021. Durch die Sonderleistungen des Landes im Zuge der Corona-Krise stieg die Deckungsquote im Jahr 2020 entgegen dem sinkenden Trend über den gesamten Zeitraum nochmals kurzfristig an.

3.2 Kommunale Gruppen

Der Vergleich zwischen den unterschiedlichen Gruppen ist vor allem mit Blick auf die Verhältnisse in den kreisfreien Städten, die gleichzeitig die vier Oberzentren des Landes sind, und im kreisangehörigen Raum von Interesse. Auch die Situation der Kreise im Vergleich zu den kreisangehörigen Gemeinden wird einer Betrachtung unterzogen. Die in Tab. 3.2 dargestellten Inhalte entsprechen dem Aufbau der Tabelle im vorherigen Kapitel.

Tab. 3.2 Zuschussbedarfe, allgemeine Deckungsmittel und Deckungsquoten nach kommunalen Gruppen

Zuschussbedarfe und allgemeine Deckungsmittel in Euro je Einwohner nach kommunalen Gruppen, Jahresdurchschnitt 2019-21	SH insges.	kreis-freie	kreis-angeh. Raum	Kreise	kreis-angeh. Gem.	zentral-örtl. Gem.	nicht-zentral-örtl. Gem.	Ämter
Zuschussbedarfe in den Einzelplänen 0 bis 8 insgesamt	1.871,52	2.294,75	1.754,04	657,82	980,40	1.128,67	751,57	247,15
Übergemeindliche Aufgaben	423,56	442,85	418,21	111,13	297,08	325,07	253,90	21,33
Nicht-übergemeindliche Aufgaben	1.447,95	1.851,90	1.335,83	546,69	683,31	803,61	497,67	225,82
Übergemeindliche Schulaufgaben	146,34	83,53	163,78	42,94	111,96	111,84	112,15	18,94
213 Hauptschulen	0,23	0,00	0,29	0,00	0,29	0,48	0,00	0,00
215 Kombinierte Grund- u. Hauptschulen	4,03	0,00	5,15	0,00	5,10	1,60	10,49	0,10
216 Schulartunabhängige Orientierungsstufe	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
221 Realschulen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
225 Kombinierte Haupt- u. Realschulen	0,67	0,10	0,83	0,00	0,66	0,64	0,68	0,36
23 Gymnasien, Kollegs (oh. berufliche Gymnasien)	30,69	2,47	38,52	1,15	36,40	36,31	36,52	2,09
244 Berufsschulen u. dgl.	23,45	3,67	28,95	28,95	0,00	0,00	0,00	0,00
245 Fachschulen u. dgl.	8,63	38,38	0,37	0,38	-0,01	-0,01	0,00	0,00
246 Fachoberschulen u. dgl.	0,22	0,00	0,28	0,28	0,00	0,01	0,00	0,00
27 Sonderschulen (Förderschulen)	15,64	12,37	16,54	12,41	4,02	5,50	1,74	0,23
281 Gesamtschulen (integrierte u. kooperative)	62,55	26,53	72,55	-0,22	65,20	67,19	62,12	16,15
285 Freie Waldorfschulen	0,24	0,00	0,31	0,00	0,31	0,12	0,59	0,00
Übergemeindliche Kulturaufgaben	39,23	88,86	25,46	5,06	20,13	30,38	4,33	0,56
31 Wissenschaft und Forschung	3,86	15,04	0,76	0,00	0,76	1,25	0,00	0,00
321 Nichtwiss. Museen, Sammlungen, Ausstellungen	3,79	0,40	4,73	1,95	2,70	3,81	0,98	0,18
323 Zoologische und Botanische Gärten	0,08	0,00	0,10	0,07	0,03	0,05	0,00	0,00
331 Theater	13,74	53,49	2,71	0,34	2,37	3,89	0,01	0,00
332 Musikpflege (ohne Musikschulen)	0,32	0,00	0,41	0,05	0,35	0,52	0,08	0,02
333 Musikschulen	1,99	1,84	2,04	1,05	0,90	1,42	0,09	0,20
350 Volkshochschulen	3,69	3,72	3,68	0,28	3,37	5,25	0,47	0,07
352 Öffentliche Büchereien	11,03	14,37	10,11	0,95	9,13	13,54	2,31	0,06
355 Sonstige Volksbildung	0,73	0,00	0,93	0,38	0,54	0,64	0,39	0,02
Übergemeindliche Gesundheits-, Sport- und Erholungsaufgaben	104,09	119,83	99,72	46,20	53,14	66,74	32,15	0,81
51 Krankenhäuser	23,13	16,18	25,06	25,05	0,02	-0,01	0,06	-0,01
54 Sonst. Eindr. und Maßn. der Gesundheitspflege	21,13	23,08	20,58	18,05	2,47	3,02	1,62	0,13
55 Förderung des Sports	8,68	5,42	9,58	2,76	6,71	7,56	5,39	0,25
56 Eigene Sportstätten	24,90	25,89	24,63	0,00	24,56	29,21	17,38	0,14
57 Öffentliche Bäder	1,15	0,00	1,47	0,00	1,47	1,62	1,24	0,00
58 Park- und Gartenanlagen	25,10	49,27	18,39	0,33	17,91	25,34	6,45	0,30
Übergemeindliche Verkehrsaufgaben	133,90	150,64	129,25	16,92	111,85	116,11	105,28	1,03
63 Gemeindestraßen	102,57	82,77	108,06	1,17	106,44	110,47	100,23	0,96
65 Kreisstraßen	18,02	23,39	16,53	15,76	0,77	1,14	0,21	0,01
660 Bundesstraßen	5,63	22,77	0,87	0,00	0,87	1,33	0,15	0,00
665 Landesstraßen	3,88	11,44	1,78	0,00	1,78	2,80	0,20	0,00
670 Straßenbeleuchtung	2,44	0,00	3,12	0,00	3,12	2,74	3,71	0,00
675 Straßenreinigung	4,49	12,03	2,40	0,00	2,39	2,65	1,98	0,03
68 Parkeinrichtungen	-3,13	-1,77	-3,51	0,00	-3,52	-5,02	-1,21	0,03
0 Allgemeine Verwaltung	379,26	492,53	347,82	99,10	172,48	250,48	52,11	162,69
02 Hauptverwaltung	362,75	489,97	327,43	98,94	160,09	234,28	45,59	145,97
06 Einrichtungen für die gesamte Verwaltung	3,81	0,00	4,87	0,00	2,78	4,56	0,05	4,46
77 Hilfsbetriebe der Verwaltung	3,68	0,00	4,70	0,00	4,70	4,81	4,52	0,01
87 Sonstige wirtschaftliche Unternehmen	58,19	66,84	55,79	1,18	53,35	64,63	35,94	2,67
Steuereinnahmen gesamt	1.265,05	1.257,22	1.267,22	0,27	1.266,95	1.313,66	1.194,87	0,01
Grundsteuer A	7,98	0,58	10,03	0,00	10,03	3,03	20,84	0,00
Grundsteuer B	158,87	181,14	152,69	0,00	152,69	164,67	134,20	0,00
Gewerbesteuer netto	505,90	515,35	503,28	0,00	503,28	535,79	453,11	0,00
Anteil Einkommensteuer	482,73	417,15	500,94	0,00	500,94	489,40	518,74	0,00
Anteil Umsatzsteuer	82,28	119,09	72,06	0,00	72,06	89,25	45,53	0,00
Sonstige Steuereinnahmen	27,29	23,91	28,22	0,27	27,95	31,51	22,44	0,01
Zuweisungen vom Land im Verwaltungshaushalt	716,10	1.095,58	610,76	259,75	350,94	336,85	372,69	0,15
Schlüsselzuweisungen vom Land	574,67	899,19	484,59	252,76	231,80	218,16	252,86	0,05
Fehlbetragszuweisungen vom Land	33,29	96,74	15,68	0,45	15,23	15,09	15,45	0,00
Sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	64,53	60,32	65,69	6,53	59,11	59,94	57,85	0,10
Familienleistungsausgleich	43,61	39,33	44,80	0,00	44,80	43,67	46,54	0,00
Zuweisungen/Umlagen von bzw. an Gem./Gv.	0,50	0,00	0,64	444,13	-559,38	-480,63	-680,90	247,29
Kreis- und Amtsumlage (Einnahme)	439,46	0,00	561,44	444,13	0,83	0,00	2,11	248,55
Kreis- und Amtsumlage (Ausgabe)	438,95	0,00	560,80	0,00	560,21	480,63	683,01	1,26
Allg. Deckungsmittel brutto	1.981,65	2.352,80	1.878,63	704,15	1.058,51	1.169,87	886,66	247,45
Zinsausgaben (netto)	23,68	37,74	19,78	2,59	16,33	21,99	7,59	1,84
Allg. Deckungsmittel netto	1.957,97	2.315,06	1.858,85	701,56	1.042,18	1.147,88	879,07	245,61
nachrichtlich: Nettokreditaufnahme	30,63	-8,38	41,46	-11,06	50,06	48,52	52,43	5,25
Deckungsquote brutto	105,9%	102,5%	107,1%	107,0%	108,0%	103,7%	118,0%	100,1%
Deckungsquote netto	104,6%	100,9%	106,0%	106,7%	106,3%	101,7%	117,0%	99,4%

Quelle: eigene Berechnungen nach Daten des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein

Bei der Interpretation der aufgabenbezogenen Zuschussbedarfe ist erneut die in Kapitel 2.3 geschilderte Datenproblematik zu berücksichtigen, durch die die Aussagekraft hier sehr stark eingeschränkt ist. Wie in Kapitel 4.2 gezeigt werden wird, betreffen die fehlenden internen Leistungsverrechnungen vor allem größere Gemeinden sowie die kreisfreien Städte. Die in Tab. 3.2 dargestellten Zuschussbedarfe sind für einige der potenziell übergemeindlichen Aufgaben besonders unplausibel und stellen die starke Verzerrung durch die Datenproblematik anschaulich dar.

Die Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte liegen um etwa 550 Euro je Einwohner oder gut 30 Prozent über denen im kreisangehörigen Raum. Mit Blick auf die potenziell übergemeindlichen Aufgaben ergeben sich aber keine wesentlichen Unterschiede zwischen den beiden Gruppen. Dieses Ergebnis widerspricht nicht nur den theoretischen Erwartungen und den empirischen Befunden, die regelmäßig für andere Bundesländer sowie das Land Schleswig-Holstein im letzten Gutachten des NIW (Schiller und Cordes 2013) ermittelt wurden. Mit Blick auf die potenziell übergemeindlichen Schulaufgaben kann auch gezeigt werden, dass die Ergebnisse durch die Datenproblematik unplausibel sind. Die Zuschussbedarfe je Einwohner für diesen Aufgabenbereich erreichen bei den kreisfreien Städten nur etwa die Hälfte des Wertes des kreisangehörigen Raums. Besonders augenfällig ist die Problematik mit Blick auf die Gymnasien und die Berufsschulen, für die in den kreisfreien Städten scheinbar fast gar keine Zuschussbedarfe anfallen, obwohl diese Schulformen natürlich einen besonderen Schwerpunkt der Schullandschaft der kreisfreien Städte darstellen. Da die Kreise und die kreisangehörigen Gemeinden interne Leistungsverrechnungen deutlich weniger intensiv nutzen als die kreisfreien Städte (vgl. Kapitel 4.2) sind die hier dargestellten Werte inhaltlich nicht weiter interpretierbar.

Die allgemeinen Deckungsmittel sowie die Zuschussbedarfe insgesamt sind durch die Datenproblematik nicht verfälscht. Damit können sie genauso wie die Deckungsquoten ohne Einschränkungen interpretiert werden. Ein Vergleich der Steuereinnahmen zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigem Raum fördert in Schleswig-Holstein die überraschende Erkenntnis zu Tage, dass entgegen den Ergebnissen aus anderen Bundesländern zwischen den beiden Gruppen praktisch keine Unterschiede bestehen. Die Steuereinnahmen des kreisangehörigen Raums waren im Zeitraum von 2019 bis 2021 sogar minimal höher als in den kreisfreien Städten. Insbesondere werden im kreisangehörigen Raum höhere Einnahmen aus der Einkommensteuer erzielt, während es bei der Gewerbesteuer fast keine Unterschiede gibt. Dieses Ergebnis ist daher überraschend, weil die größten Städte eines Bundeslandes häufig auch die wirtschaftlichen Zugpferde sind und über hohe Gewerbesteuererinnahmen verfügen. Die im Vergleich zum kreisangehörigen Raum höheren Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte machen sie in besonderer Weise abhängig von Zuweisungen des Landes und hier vor allem von den Schlüsselzuweisungen. Ohne diese Einnahmequelle wären die kreisfreien Städte in Schleswig-Holstein nicht in der Lage, die ihnen landesplanerisch zugeordneten zusätzlichen und für das gesamte Land bedeutsamen Aufgaben zu erbringen. Die Schlüsselzuweisungen fallen dementsprechend in den kreisfreien Städten auch deutlich höher aus als im kreisangehörigen Raum.

Ein Blick auf die Deckungsquoten zeigt, dass die kreisfreien Städte hier deutlich niedrigere Werte erzielen und nur ganz knapp über 100 Prozent liegen, während die Deckungsquote für den kreisangehörigen Raum insgesamt 106 Prozent erreicht. Innerhalb des kreisangehörigen Raums sind dabei keine

wesentlichen Unterschiede zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden erkennbar. Diese Ergebnisse sind ein erster Hinweis darauf, dass die bisher im kommunalen Finanzausgleich zugunsten des anerkannten Finanzbedarfs der kreisfreien Städte wirkenden Komponenten (Teilschlüsselmasse für übergemeindliche Aufgaben, Soziallastenansatz) nicht zu einer übermäßigen Begünstigung der kreisfreien Städte führen. Vielmehr könnten diese Ergebnisse einen Anhaltspunkt dafür darstellen, dass die diesbezüglichen Bedarfe der kreisfreien Städte im kommunalen Finanzausgleich stärker berücksichtigt werden müssten.

3.3 Zentralörtliche Einstufungen

Für die in diesem Gutachten maßgebliche Quantifizierung des tatsächlichen übergemeindlichen Anteils an den potenziell übergemeindlichen Aufgaben sowie Aussagen dazu, ob das derzeitige Gewicht der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben von 15,31 Prozent sachgerecht ist, bietet der Vergleich zwischen Kommunen mit unterschiedlicher zentralörtlicher Einstufung einen Einstieg. Dabei sind sowohl die Ergebnisse aus Tab. 3.2 zu beachten, in der die Oberzentren des Landes (= kreisfreie Städte) sowie die kreisangehörigen Gemeinden mit und ohne zentralörtliche Einstufung dargestellt sind. In Tab. 3.3 befinden sich darüber hinaus die entsprechenden Darstellungen für Zuschussbedarfe, allgemeine Deckungsmittel und Deckungsquoten für die einzelnen zentralörtlichen Einstufungen der kreisangehörigen Gemeinden. Aufgrund der Datenproblematik war die ursprünglich vorgesehene Aufteilung der Haushalte der kreisfreien Städte in Gemeinde- und Kreisanteil nicht möglich, da diese Aufteilung eine belastbare aufgabenbezogene Zuordnung der Zuschussbedarfe erfordert hätte. Die Zuschussbedarfe der Oberzentren sind daher in diesen Tabellen nur eingeschränkt mit den Werten für die kreisangehörigen Zentralen Orte vergleichbar.

Der Vergleich zwischen kreisangehörigen Gemeinden mit und ohne zentralörtliche Einstufungen (vgl. Tab. 3.2) zeigt, dass die Zentralen Orte im kreisangehörigen Raum deutlich höhere Zuschussbedarfe je Einwohner aufweisen als die Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung. Der Unterschied in den potenziell übergemeindlichen Aufgaben ist jedoch nicht so groß, wie man hätte erwarten können. Dies liegt, wie in Kapitel 4.2. gezeigt wird, wiederum an der Datenproblematik, da auch innerhalb des kreisangehörigen Raums interne Leistungsverrechnungen stärker von größeren Gemeinden genutzt werden als von kleineren.

Die allgemeinen Deckungsmittel der Zentralen Orte im kreisangehörigen Raum fallen höher aus als in den kreisangehörigen Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung. Dies ist in diesem Fall auf die Gewerbesteuer, die Grundsteuer B und die Umsatzsteuer zurückzuführen. Die Einkommensteuer fällt jedoch in den Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung etwas höher aus. Trotz der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben erhalten die Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung je Einwohner etwas höhere Schlüsselzuweisungen als die Zentralen Orte.

Ein besonders starkes Ungleichgewicht zeigt sich im kreisangehörigen Raum beim Vergleich der Gemeinden mit und ohne zentralörtliche Einstufung bei den Deckungsquoten. Die Deckungsquote netto

der Zentralen Orte im kreisangehörigen Raum liegt mit 101,7 Prozent in etwa auf dem niedrigen Niveau der kreisfreien Städte. Die kreisangehörigen Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung erzielen hier mit 117 Prozent unter allen dargestellten Gruppen den mit Abstand höchsten Wert. Die Ergebnisse sind aus gutachterlicher Sicht ein wichtiger Anhaltspunkt dafür, dass nicht davon auszugehen ist, dass das derzeit genutzte und aus den Gutachten des NIW (Schiller und Cordes 2013 sowie Aktualisierungen, insbes. Schiller 2016) fortgeschriebene Gewicht der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben mit 15,31 Prozent zu hoch eingestellt ist. Vielmehr deuten diese Ergebnisse darauf hin, dass die Finanzausstattung der Zentralen Orte mit Blick auf die zu erfüllenden Aufgaben knapper bemessen ist als in den Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung. Allerdings ist in Kapitel 4 trotz der Datenproblematik tiefergehend zu ergründen, inwiefern diese Ungleichgewichte tatsächlich aus den potenziell übergemeindlichen Aufgaben resultieren.

Der Auftrag des vorliegenden Gutachtens umfasst zwar keine Bewertung der Binnenaufteilung der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben auf die verschiedenen Zentralitätsstufen. In Tab. 3.3 sind zu Informationszwecken dennoch die Zuschussbedarfe, allgemeinen Deckungsmittel und Deckungsquote differenziert nach den landesplanerischen Einstufungen der Zentralen Orte im kreisangehörigen Raum dargestellt.

Die Zuschussbedarfe je Einwohner insgesamt fallen in den Mittelzentren überraschenderweise nicht nur geringer aus als in den besonders finanzstarken Mittelzentren im Verdichtungsraum, sondern liegen auch unter den Werten der Unterzentren mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums. Die Zuschussbedarfe für übergemeindliche Aufgaben sind in den Mittelzentren im Vergleich zu allen anderen Zentralen Orten in Schleswig-Holstein sogar am niedrigsten. Auch hier wirkt sich die Datenproblematik aus, denn in Kapitel 4.2 wird gezeigt, dass die Mittelzentren interne Leistungsverrechnungen am intensivsten unter den Zentralen Orten des kreisangehörigen Raums nutzen. Auch in Tab. 3.3 zeigt sich die Problematik wiederum bei den Mittelzentren in besonders anschaulicher Weise bei den Zuschussbedarfen für Gymnasien und Gesamtschulen. Insgesamt ist jedoch mit Blick auf die Mittelzentren außerhalb des Verdichtungsraums anzumerken, dass dieser Gruppe gerade in den ländlich geprägten Landesteilen eine besonders wichtige Funktion bei der Sicherung der Daseinsvorsorge für häufig dünner besiedelte Verflechtungsräume zukommt. Auf die Sicherung der finanziellen Leistungsfähigkeit dieser Gruppe von Zentralen Orten sollte daher ein besonderes Augenmerk gelegt werden.

Die Steuereinnahmen der Mittelzentren im Verdichtungsraum sind mit Abstand die höchsten unter den verschiedenen Gruppen Zentraler Orte im kreisangehörigen Raum. Die höheren Zuschussbedarfe dieser Gruppe im Vergleich zu den Mittelzentren außerhalb des Verdichtungsraums sind also vor allem durch die Einnahmestärke zu erklären. Dieser Umstand verdeutlicht, dass die Verwendung der Ist-Zuschussbedarfe problembehaftet sein kann, wenn sich die Betrachtungen auf kleine Gruppen beziehen. Für das große Aggregat der Zentralen Orte des Landes insgesamt, auf die sich dieses Gutachten bezieht, ist diese Thematik allerdings von untergeordneter Bedeutung.

Tab. 3.3 Zuschussbedarfe, allgemeine Deckungsmittel und Deckungsquoten nach zentralörtlichen Einstufungen

Zuschussbedarfe und allgemeine Deckungsmittel in Euro je Einwohner nach zentralörtlichen Einstufungen, Jahresdurchschnitt 2019-21	Mittelzentren	Mittelzentren im Verdichtungsraum	Unterzentren mit Teilfunktion Mittelzentrum	Unterzentren	Ländliche Zentralorte	Stadttrandkerne I. Ordnung	Stadttrandkerne II. Ordnung
Zuschussbedarfe in den Einzelplänen 0 bis 8 insgesamt	1.157,70	1.307,27	1.248,60	1.032,00	906,94	1.104,37	1.049,08
Übergemeindliche Aufgaben	261,59	400,37	429,65	301,78	354,61	379,88	267,44
Nicht-übergemeindliche Aufgaben	896,10	906,90	818,94	730,21	552,33	724,49	781,64
Übergemeindliche Schulaufgaben	52,88	153,80	144,77	103,66	107,04	212,57	108,90
213 Hauptschulen	0,00	0,00	6,90	0,00	0,00	0,00	0,07
215 Kombinierte Grund- u. Hauptschulen	2,47	0,00	6,55	1,55	2,96	0,00	0,00
216 Schulartunabhängige Orientierungsstufe	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
221 Realschulen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
225 Kombinierte Haupt- u. Realschulen	0,00	0,00	-0,05	2,94	0,00	-0,01	0,00
23 Gymnasien, Kollegs (oh. berufliche Gymnasien)	10,09	36,11	81,56	32,08	29,16	105,30	41,98
244 Berufsschulen u. dgl.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
245 Fachschulen u. dgl.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,08
246 Fachoberschulen u. dgl.	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00
27 Sonderschulen (Förderschulen)	3,39	9,38	2,10	3,28	17,12	3,37	2,61
281 Gesamtschulen (integrierte u. kooperative)	36,93	108,31	47,44	63,52	57,67	103,37	64,29
285 Freie Waldorfschulen	0,00	0,00	0,27	0,27	0,13	0,53	0,02
Übergemeindliche Kulturaufgaben	44,64	41,77	26,14	23,31	9,89	24,02	16,91
31 Wissenschaft und Forschung	5,17	0,00	0,00	0,13	0,00	0,00	0,00
321 Nichtwiss. Museen, Sammlungen, Ausstellungen	4,14	3,12	7,30	5,79	2,16	2,04	1,05
323 Zoologische und Botanische Gärten	0,00	0,00	0,00	0,00	0,57	0,00	0,00
331 Theater	10,76	3,60	3,02	1,17	0,08	0,00	1,16
332 Musikpflege (ohne Musikschulen)	1,37	0,42	0,13	0,26	0,08	0,20	0,23
333 Musikschulen	1,11	5,24	-0,65	0,11	0,60	0,96	0,04
350 Volkshochschulen	6,30	9,87	4,50	2,80	1,14	5,95	2,99
352 Öffentliche Büchereien	13,95	19,04	11,68	12,76	5,26	14,87	11,15
355 Sonstige Volksbildung	1,83	0,48	0,15	0,29	0,00	0,00	0,29
Übergemeindliche Gesundheits-, Sport- und Erholungsaufgaben	60,09	77,56	90,78	55,32	81,31	75,14	56,40
51 Krankenhäuser	-0,17	0,00	0,24	0,01	0,07	0,00	0,00
54 Sonst. Einr. und Maßn. der Gesundheitspflege	0,40	0,28	3,13	2,75	24,81	0,01	0,33
55 Förderung des Sports	8,27	9,96	-0,29	5,24	6,99	9,43	9,94
56 Eigene Sportstätten	13,96	41,07	41,58	26,67	38,02	39,49	26,32
57 Öffentliche Bäder	0,00	0,00	0,00	6,35	1,58	1,79	0,00
58 Park- und Gartenanlagen	37,62	26,26	46,12	14,30	9,83	24,42	19,79
Übergemeindliche Verkehrsaufgaben	103,99	127,24	167,97	119,49	156,38	68,16	85,23
63 Gemeindestraßen	104,26	107,53	161,48	122,90	153,97	52,62	78,51
65 Kreisstraßen	2,30	2,48	0,35	0,13	0,00	0,09	0,23
660 Bundesstraßen	0,91	4,49	2,52	0,15	0,00	0,00	0,01
665 Landesstraßen	5,62	5,60	0,50	0,07	2,20	0,59	0,52
670 Straßenbeleuchtung	0,00	0,00	11,10	3,32	4,60	9,28	2,64
675 Straßenreinigung	0,51	5,81	5,71	0,07	2,22	5,62	3,28
68 Parkeinrichtungen	-9,61	1,33	-13,69	-7,15	-6,61	-0,04	0,04
0 Allgemeine Verwaltung	374,95	299,96	227,67	171,22	53,27	174,89	248,59
02 Hauptverwaltung	373,64	299,21	170,14	151,30	33,54	143,48	218,32
06 Einrichtungen für die gesamte Verwaltung	0,00	0,00	7,20	7,92	2,92	13,15	9,94
77 Hilfsbetriebe der Verwaltung	0,00	0,00	5,15	10,30	2,28	13,10	9,41
87 Sonstige wirtschaftliche Unternehmen	60,61	75,91	29,29	77,51	62,83	29,80	67,01
Steuereinnahmen gesamt	1.302,36	1.617,13	1.352,34	1.185,82	1.041,08	1.317,76	1.225,73
Grundsteuer A	1,22	0,81	3,56	3,98	12,00	1,86	2,82
Grundsteuer B	162,97	174,73	184,41	161,51	145,70	154,49	163,38
Gewerbesteuer netto	582,65	721,10	583,98	455,57	365,05	482,44	406,05
Anteil Einkommensteuer	419,42	591,82	427,42	439,52	415,01	594,20	568,94
Anteil Umsatzsteuer	109,89	112,66	100,73	71,65	53,90	68,41	70,80
Sonstige Steuereinnahmen	26,20	16,01	52,25	53,59	49,41	16,36	13,73
Zuweisungen vom Land im Verwaltungshaushalt	340,82	242,51	470,98	412,50	482,81	193,11	255,87
Schlüsselzuweisungen vom Land	243,93	89,28	333,96	295,56	379,66	86,83	143,01
Fehlbetragszuweisungen vom Land	2,49	22,72	34,97	14,60	12,43	10,30	19,97
Sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	55,67	77,91	63,16	63,16	55,78	46,44	41,69
Familienleistungsausgleich	38,74	52,59	38,90	39,18	34,94	49,53	51,20
Zuweisungen/Umlagen von bzw. an Gem./Gv.	-414,50	-473,53	-513,94	-529,38	-624,06	-471,60	-429,18
Kreis- und Amtsumlage (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Kreis- und Amtsumlage (Ausgabe)	414,50	473,53	513,94	529,38	624,06	471,60	429,18
Allg. Deckungsmittel brutto	1.228,67	1.386,10	1.309,39	1.068,94	899,82	1.039,27	1.052,41
Zinsausgaben (netto)	24,81	22,17	20,70	26,09	13,44	21,46	16,15
Allg. Deckungsmittel netto	1.203,86	1.363,93	1.288,68	1.042,85	886,38	1.017,81	1.036,26
nachrichtlich: Nettokreditaufnahme	3,10	21,63	147,44	45,56	133,30	112,90	45,96
Deckungsquote brutto	106,1%	106,0%	104,9%	103,6%	99,2%	94,1%	100,3%
Deckungsquote netto	104,0%	104,3%	103,2%	101,1%	97,7%	92,2%	98,8%

Quelle: eigene Berechnungen nach Daten des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein

Besonders niedrig fallen die Steuereinnahmen der Ländlichen Zentralorte aus. Ihre Steuereinnahmen liegen deutlich unter denen der Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung und resultieren aus vergleichsweise niedrigen Gewerbe- und Einkommensteuereinnahmen. Mit Blick auf zusätzliche landesplanerische Aufgaben der Ländlichen Zentralorte sollte auf diese Gruppe daher ebenfalls ein besonderes Augenmerk gelegt werden. Die einnahmeseitige Situation in den Stadtrandkernen stellt sich hingegen im Vergleich zu den Zentralen Orten günstiger dar.

Abschließend zeigt ein Vergleich der Deckungsquoten, dass diese bei den Zentralen Orten mit höherer Einstufung mit Werten um 104 Prozent etwas günstiger ausfallen als bei den Unterzentren, den Ländlichen Zentralorten und den Stadtrandkernen. Die Deckungsquoten liegen allerdings für alle zentralörtlichen Einstufungen deutlich unter den Werten, die die Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung erreichen. Die schlechtere finanzielle Situation betrifft also nicht nur einzelne Zentrale Orte, sondern scheint struktureller Natur zu sein. Die noch relativ günstigen Deckungsquoten der Mittelzentren außerhalb des Verdichtungsraums resultieren vor allem aus einem relativ zurückhaltenden Ausgabeverhalten. An diesem Punkt könnte es einen Hinweis darauf geben, dass trotz umfassender landesplanerisch zugeordneter Aufgaben im Bereich der übergemeindlichen Daseinsvorsorge Ausgaben aufgrund von unzureichender Finanzausstattung schwächer ausgefüllt werden. Aufgrund der Datenproblematik kann diese Frage aber nicht vertiefend untersucht werden. Sie ist aber bei der Bewertung der Ergebnisse zu berücksichtigen. Ebenfalls kritisch zu bewerten ist die Deckungsquote netto in den Ländlichen Zentralorten von lediglich 97,7 Prozent. Etwas unproblematischer, aber dennoch beachtenswert, sind die Deckungsquoten der Stadtrandkerne, die jedoch potenziell über hohe Steuereinnahmepotenziale insbesondere mit Blick auf die Einkommensteuer verfügen.

4 Korridorbildung für den übergemeindlichen Anteil

In diesem Kapitel werden zunächst die fehlerbehafteten Rechnungsergebnisse genutzt, um sich dem übergemeindlichen Anteil an den potenziell übergemeindlichen Aufgaben anzunähern. Wie in Kapitel 2.3 eingehend erläutert, ist dabei zu beachten, dass die Zuschussbedarfe in den potenziell übergemeindlichen Aufgaben aufgrund fehlender interner Leistungsverrechnungen bei den doppisch buchenden Kommunen zu niedrig ausfallen. Im Gegenzug sind die Zuschussbedarfe in den Aufgaben, in denen zentralisierte Leistungen (z. B. Gebäudebewirtschaftung) als Ausgabe verbucht werden, zu hoch. Daher wird in Kapitel 4.1 ein Korridor gebildet, bei dem die alleinige Betrachtung der potenziell übergemeindlichen Aufgaben die untere Korridorgrenze darstellt und die Erweiterung um Aufgaben, in denen zentrale Einheiten üblicherweise geführt werden, zu verschiedenen oberen Grenzen führt.

In Kapitel 4.2 wird anschließend die Stichprobe der Daten der Axians IKVS GmbH genutzt, die in Kapitel 2.3 erläutert wurde. Hier wird zunächst dargestellt, wie sich die internen Leistungsverrechnungen in der Stichprobe auf verschiedene Aufgaben, kommunale Gruppen und zentralörtliche Einstufungen verteilen. Die in der Stichprobe identifizierten internen Leistungsverrechnungen werden im abschließenden Schritt herangezogen, um die fehlerbehafteten Rechnungsergebnisse zu korrigieren und eine vor dem Hintergrund der Datenproblematik bestmögliche Abschätzung des tatsächlichen übergemeindlichen Anteils an den potenziell übergemeindlichen Aufgaben zu erreichen.

4.1 Berechnung auf Basis der Rechnungsergebnisse

Die Abgrenzung des übergemeindlichen Anteils an den potenziell übergemeindlichen Aufgaben orientiert sich an dem Vorgehen des NIW (Schiller und Cordes 2013), welches auch genutzt wurde, um das derzeit im Gesetz genutzte, fortgeschriebene Gewicht der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben in Höhe von 15,31 Prozent zu berechnen. Der Grundgedanke dabei ist die Bildung einer Differenz zwischen den Zuschussbedarfen je Einwohner der Kommunen mit zentralörtlicher Einstufung und einer geeigneten Vergleichsgruppe ohne zentralörtliche Einstufung. Die Zuschussbedarfe der Kommunen ohne zentralörtliche Einstufung repräsentieren dabei wie in Kapitel 2.2 erläutert die „Grundlast“ in den potenziell übergemeindlichen Aufgaben, die von allen Kommunen vor allem für die eigene Bevölkerung erbracht werden. Der ausgleichsrelevante tatsächliche übergemeindliche Anteil beschränkt sich auf die darüberhinausgehenden Zuschussbedarfe der Kommunen mit zentralörtlicher Einstufung, da für diesen Anteil davon auszugehen ist, dass er sich auf den landesplanerisch festgelegten, größeren Leistungsumfang bezieht, der nicht nur für die eigenen Einwohner, sondern auch für den Verflechtungsbereich erbracht wird.

Das Verfahren eines Vergleichs der Zuschussbedarfe von Kommunen mit und ohne zentralörtliche Einstufung hat inhaltlich den großen Vorteil, dass keine Zuschussbedarfe unberücksichtigt bleiben. Sollten sich also Kommunen ohne zentralörtliche Einstufung in höherem Maße in übergemeindlichen Aufgaben engagieren (vereinzelt werden diese ohne Erörterung der Aufgabenlast abseits der Raumordnung als „faktische Zentralorte“ bezeichnet), wirkt sich dies mindernd auf den übergemeindlichen Anteil an

den potenziell übergemeindlichen Aufgaben aus. Damit wird einer einseitigen Betrachtung des Finanzgebarens der Zentralen Orte vorgebeugt, das im Falle sehr hoher Ausgaben in dieser Gruppe zu einem Zirkelschluss führen könnte. Da beide Gruppen mit einer sehr hohen Zahl an Kommunen besetzt sind, ist ein strategisches Verhalten aller betroffenen Kommunen auch weitgehend auszuschließen, da auch berücksichtigt werden muss, dass die Kommunen nicht aufgrund ihres „eigenen“ Zuschussbedarfs Schlüsselzuweisungen erhalten, sondern anhand landesweiter Durchschnittswerte. Durch die Anrechnung landesdurchschnittlicher Zuschussbedarfe wird durch das System also ein Anreiz gesetzt, die Aufgaben mit unterdurchschnittlichen Kosten zu erfüllen.

In Tab. 4.1 ist transparent dargestellt, welche Vergleichsgruppen gebildet werden und wie sich die Zuschussbedarfe in den potenziell übergemeindlichen Aufgaben im Detail zusammensetzen. Hier ist wiederum das Fehlen der internen Leistungsverrechnungen zu beachten, so dass die Interpretation nur eingeschränkt möglich ist. Im unteren Teil der Tabelle sind die Aufgaben ausgewiesen, in denen zentrale Einheiten geführt werden und damit die Zuschussbedarfe zu hoch ausfallen, da sie auch Leistungen umfassen, die für andere (nicht-übergemeindliche) Aufgaben erbracht werden. Die hier genannten Aufgabenbereiche wurden auf Basis alter Daten, die für das NIW-Gutachten (Schiller und Cordes 2013) genutzt wurden, identifiziert. Damals waren noch hinreichend kameral buchende Kommunen vorhanden, um die Buchungspraxis bei internen Leistungsverrechnungen zu rekonstruieren. Die damaligen Ergebnisse konnten in diesem Gutachten durch die Stichprobe der Axians IKVS GmbH verifiziert werden (vgl. Kapitel 4.2).

Bei den Aufgaben, deren Zuschussbedarfe durch die fehlenden internen Leistungsverrechnungen zu hoch ausfallen, handelt es sich in erster Linie und mit dem deutlich größten Gewicht um die Hauptverwaltung (Abschnitt 02). Einen ebenfalls etwas höheren Anteil haben die sonstigen wirtschaftlichen Unternehmen (Abschnitt 87). Mit kleineren Beträgen sind in der allgemeinen Verwaltung (Einzelplan 0) auch die Einrichtungen für die gesamte Verwaltung (Abschnitt 06) betroffen sowie die Hilfsbetriebe der Verwaltung (Abschnitt 77). Da bei den doppisch buchenden Kommunen keine Differenzierung innerhalb der allgemeinen Verwaltung mehr gemacht wird, wird als eine mögliche Abgrenzung der oberen Korridorgrenze auch der gesamte Einzelplan 0 herangezogen, der ohnehin von der Hauptverwaltung dominiert wird.

Mit Blick auf die vier für die Bestimmung der oberen Korridorgrenze zusätzlich genutzten Abschnitte ist hervorzuheben, dass in diesen Abschnitten natürlich auch zentrale Leistungen verbucht werden, die sich nicht auf potenziell übergemeindliche Aufgaben beziehen. Dieser Ansatz führt daher zu einer Überschätzung des übergemeindlichen Anteils, der davon abhängt, in welchem Umfang die internen Leistungsverrechnungen auf potenziell übergemeindliche Aufgaben entfallen. In Kapitel 4.2 wird anhand der Stichprobe der Axians IKVS GmbH gezeigt werden, dass mehr als die Hälfte der in den Rechnungsergebnissen nicht ausgewiesenen internen Leistungsverrechnungen auf übergemeindliche Aufgaben entfallen und dass interne Leistungsverrechnungen fast ausschließlich von Kommunen mit einer zentralörtlichen Einstufung genutzt werden, da die Bedeutung zentralisierter Leistungsbereiche mit der Gemeindegröße ansteigt.

Tab. 4.1 Zuschussbedarfe in potenziell übergemeindlichen Aufgaben in Kommunen mit und ohne zentralörtliche Einstufung

Zuschussbedarfe in Euro je Einwohner in zentralörtlich und nicht-zentralörtlich eingestuftem Kommunen, Jahresdurchschnitt 2019-21	Oberzentren		übrige zentrale Orte		Aufteilung der Ämter	
	Oberzentren	Kreise und nicht-zentralörtlich eingestufte Gemeinden inkl. Ämteranteil	zentral-örtlich eingestufte Gemeinden inkl. Ämteranteil	nicht-zentral-örtlich eingestufte Gemeinden inkl. Ämteranteil	Anteil zentral-örtlich eingestufter Gemeinden	Anteil nicht-zentral-örtlich eingestufter Gemeinden
Zuschussbedarfe in den Einzelplänen 0 bis 8 insgesamt	2.294,75	1.624,57	1.180,92	963,38	52,25	211,81
Übergemeindliche Aufgaben	442,85	381,15	330,64	270,58	5,57	16,68
Nicht-übergemeindliche Aufgaben	1.851,90	1.243,43	850,28	692,80	46,68	195,13
Übergemeindliche Schulaufgaben	83,53	169,77	116,82	126,91	4,97	14,77
213 Hauptschulen	0,00	0,00	0,48	0,00	0,00	0,00
215 Kombinierte Grund- u. Hauptschulen	0,00	10,49	1,59	10,63	-0,01	0,14
216 Schulartunabhängige Orientierungsstufe	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
221 Realschulen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
225 Kombinierte Haupt- u. Realschulen	0,10	0,89	0,78	0,90	0,14	0,22
23 Gymnasien, Kollegs (oh. berufliche Gymnasien)	2,47	39,73	36,74	38,34	0,43	1,81
244 Berufsschulen u. dgl.	3,67	28,95	0,00	0,00	0,00	0,00
245 Fachschulen u. dgl.	38,38	0,38	-0,01	0,00	0,00	0,00
246 Fachoberschulen u. dgl.	0,00	0,28	0,01	0,00	0,00	0,00
27 Sonderschulen (Förderschulen)	12,37	14,33	5,55	1,94	0,05	0,20
281 Gesamtschulen (integrierte u. kooperative)	26,53	74,14	71,56	74,52	4,37	12,40
285 Freie Waldorfschulen	0,00	0,59	0,12	0,59	0,00	0,00
Übergemeindliche Kulturaufgaben	88,86	10,08	30,51	4,78	0,14	0,45
31 Wissenschaft und Forschung	15,04	0,00	1,25	0,00	0,00	0,00
321 Nichtwiss. Museen, Sammlungen, Ausstellungen	0,40	3,09	3,83	1,16	0,03	0,17
323 Zoologische und Botanische Gärten	0,00	0,08	0,05	0,00	0,00	0,00
331 Theater	53,49	0,35	3,89	0,01	0,00	0,00
332 Musikpflege (ohne Musikschulen)	0,00	0,15	0,52	0,10	0,00	0,02
333 Musikschulen	1,84	1,28	1,48	0,23	0,06	0,15
350 Volkshochschulen	3,72	0,83	5,27	0,52	0,02	0,05
352 Öffentliche Büchereien	14,37	3,54	13,56	2,37	0,01	0,05
355 Sonstige Volksbildung	0,00	0,77	0,65	0,40	0,01	0,01
Übergemeindliche Gesundheits-, Sport- und Erholungsaufgaben	119,83	78,66	67,01	32,70	0,26	0,55
51 Krankenhäuser	16,18	25,11	-0,02	0,06	0,00	-0,01
54 Sonst. Einr. und Maßn. der Gesundheitspflege	23,08	19,78	3,05	1,73	0,03	0,11
55 Förderung des Sports	5,42	8,32	7,61	5,60	0,05	0,21
56 Eigene Sportstätten	25,89	17,30	29,30	17,41	0,09	0,03
57 Öffentliche Bäder	0,00	1,23	1,62	1,25	0,00	0,00
58 Park- und Gartenanlagen	49,27	6,93	25,44	6,64	0,10	0,19
Übergemeindliche Verkehrsaufgaben	150,64	122,64	116,30	106,18	0,20	0,91
63 Gemeindestraßen	82,77	101,86	110,64	101,10	0,17	0,87
65 Kreisstraßen	23,39	15,96	1,14	0,21	0,00	0,00
660 Bundesstraßen	22,77	0,15	1,33	0,15	0,00	0,00
665 Landesstraßen	11,44	0,20	2,80	0,20	0,00	0,00
670 Straßenbeleuchtung	0,00	3,66	2,74	3,71	0,00	0,00
675 Straßenreinigung	12,03	1,98	2,66	2,00	0,01	0,02
68 Parkeinrichtungen	-1,77	-1,18	-5,01	-1,19	0,01	0,01
0 Allgemeine Verwaltung	492,53	294,91	283,82	193,13	33,34	141,02
02 Hauptverwaltung	489,97	272,68	264,95	170,98	30,66	125,39
06 Einrichtungen für die gesamte Verwaltung	0,00	3,93	5,45	3,94	0,90	3,89
77 Hilfsbetriebe der Verwaltung	0,00	4,48	4,81	4,54	-0,01	0,02
87 Sonstige wirtschaftliche Unternehmen	66,84	40,54	65,38	37,96	0,75	2,01

Quelle: eigene Berechnungen nach Daten des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein

In Tab. 4.1 sind die relevanten Zuschussbedarfe für die verschiedenen Vergleichsgruppen dargestellt. Dabei werden die kreisfreien Zentralen Orte (Oberzentren) von den kreisangehörigen getrennt betrachtet. Für die kreisangehörigen Gemeinden mit zentralörtlicher Einstufung bilden die kreisangehörigen Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung die Vergleichsgruppe. Ergänzend ist zu beachten, dass auch die Ämter potenziell übergemeindliche Aufgaben übernehmen, insbesondere Schulaufgaben. Darüber hinaus entfallen auf die Ämter substantielle Zuschussbedarfe im Bereich der allgemeinen

Verwaltung, die bei der Betrachtung der oberen Korridor Grenzen berücksichtigt werden müssen. Da die amtsangehörigen Gemeinden teilweise auch eine zentralörtliche Einstufung haben, war es vorab notwendig die Ämter in einen Anteil der Aufgabenerfüllung für Gemeinden mit und ohne zentralörtliche Einstufung aufzuteilen. Die Aufteilung der Zuschussbedarfe der Ämter erfolgte separat für jedes einzelne Amt und jede einzelne Aufgabe entsprechend der Einwohneranteile in amtsangehörigen Gemeinden mit und ohne zentralörtliche Einstufung. Wie in Tab. 4.1 zu erkennen ist, sind die Ämteranteile der nicht-zentralörtlich eingestuften Gemeinden deutlich höher als die der zentralörtlich eingestuften. Dies ist darauf zurückzuführen, dass amtsangehörige Gemeinden eher kleiner sind und daher nicht-zentralörtliche Gemeinden überrepräsentiert sind.

Die Berechnung für die kreisfreien Oberzentren erfolgt separat, da sie neben den Gemeindeaufgaben auch die Kreisaufgaben erfüllen. Bei der Bildung ihrer Vergleichsgruppe werden daher neben den Zuschussbedarfen der kreisangehörigen Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung und dem Ämteranteil nicht-zentralörtlich eingestufte Gemeinden auch die Zuschussbedarfe der Kreise herangezogen. Die Kreise stellen hierbei insofern die nicht-zentralörtliche Vergleichsgruppe dar, da durch die kreisseitige Aufgabenerfüllung externe Effekte bereits internalisiert sind – die Kreise erbringen die Aufgaben vor allem für die Einwohner im Kreisgebiet, während bei kreisübergreifenden Verflechtungen anders als bei Stadt-Umland-Verflechtungen in der Summe von ausgeglichenen Nutzerbewegungen ausgegangen werden kann. Die Berechnung für die kreisfreien Städte erfolgt abweichend vom NIW-Gutachten (Schiller und Cordes 2013) gesamthaft für Gemeinde- und Kreisaufgaben, da eine Aufteilung der Haushalte der kreisfreien Städte aufgrund der Datenproblematik nicht möglich ist (vgl. Kapitel 2.3). Auf das Ergebnis hat es allerdings keinen Einfluss, ob Gemeinde- und Kreisaufgaben getrennt berechnet und später addiert werden oder gleich gemeinsam einbezogen werden.

Die Berechnung des übergemeindlichen Anteils ist in den verschiedenen Abgrenzungen in Tab. 4.2 dargestellt (zum Rechenweg nach einzelnen Zeilen vgl. auch Tab. 4.4). In der ersten Spalte erfolgt die Berechnung nur anhand der potenziell übergemeindlichen Aufgaben. Diese Berechnung stellt aufgrund der Datenproblematik die untere Grenze für den Korridor dar, in dem der tatsächliche Wert erwartet wird. Der hier berechnete übergemeindliche Anteil beträgt 61,15 Euro je Einwohner für die Oberzentren und 60,06 Euro für die kreisangehörigen Zentralen Orte und Stadtrandkerne. Um das Gewicht der Teilmasse zu errechnen werden diese beiden Werte mit der Einwohnerzahl in den beiden Gruppen multipliziert. Daraus ergibt sich in absoluten Zahlen ein übergemeindlicher Mehrbedarf von etwa 122 Millionen Euro. Dieser Betrag wird in das Verhältnis zu den gesamten Zuschussbedarfen der Kommunen in Schleswig-Holstein (ca. 5,4 Mrd. Euro) abzüglich der bereits durch die Kommunen zur Finanzierung der Zuschussbedarfe erzielten Steuereinnahmen (ca. 3,7 Mrd. Euro) gesetzt. Der rechnerische Anteil für übergemeindliche Aufgaben von 6,89 Prozent ergibt sich aus dem Verhältnis des übergemeindlichen Mehrbedarfs (ca. 122 Mio. Euro) zu den verbleibenden Zuschussbedarfen nach Abzug der Ist-Steuereinnahmen (ca. 1,75 Mrd. Euro). Wie aufgrund der Datenproblematik zu vermuten, ist dieser Wert unplausibel gering und liegt deutlich unter dem bisherigen Gewicht der Teilmasse.

Tab. 4.2 Korridorbildung für den übergemeindlichen Anteil in verschiedenen Abgrenzungen

Berechnung des übergemeindlichen Anteils in verschiedenen Abgrenzungen, Jahresdurchschnitt 2019-21	über-gemeindliche Aufgaben	zzgl. Abschnitt 02	zzgl. Abschnitt 02, 06, 77, 87	zzgl. Einzelplan 0	zzgl. Einzelplan 0 und Abschnitte 77, 87
Übergemeindlicher Anteil der Oberzentren in Euro je Einwohner	61,15	281,20	300,43	261,46	284,62
Zuschussbedarfe der Oberzentren für übergemeindlichen Aufgaben	442,85	932,83	999,67	935,38	1.002,22
- Zuschussbedarfe der Vergleichsgruppe Kreise	381,70	651,62	699,24	673,93	717,61
+ kreisangehörige Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung	111,13	210,07	211,25	210,22	211,41
+ Ämteranteil für Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung	253,90	299,49	339,99	306,00	346,46
	16,68	142,07	148,00	157,70	159,73
Übergemeindlicher Anteil der kreisangehörigen Zentralen Orte in Euro je Einwohner	60,06	154,02	183,23	150,76	178,45
Zuschussbedarfe der kreisangehörigen Zentralen Orte für übergemeindliche Aufgaben	330,64	595,58	671,22	614,46	684,64
kreisangehörige Gemeinden mit zentralörtlicher Einstufung	325,07	559,35	633,35	575,55	644,99
+ Ämteranteil für Gemeinden mit zentralörtlicher Einstufung	5,57	36,24	37,87	38,91	39,65
- Zuschussbedarfe der Vergleichsgruppe kreisangehörige Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung	270,58	441,56	487,99	463,70	506,20
+ Ämteranteil für Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung	253,90	299,49	339,99	306,00	346,46
	16,68	142,07	148,00	157,70	159,73
Einwohnerzahl der Oberzentren	631.589	631.589	631.589	631.589	631.589
Einwohnerzahl der kreisangehörigen Zentralen Orte	1.380.719	1.380.719	1.380.719	1.380.719	1.380.719
Übergemeindlicher Anteil der Oberzentren in Euro	38.622.755	177.603.944	189.748.033	165.132.947	179.762.446
+ Übergemeindlicher Anteil der kreisangehörigen Zentralen Orte in Euro	82.930.685	212.664.441	252.989.120	208.154.397	246.383.694
Übergemeindlicher Anteil insgesamt in Euro	121.553.440	390.268.385	442.737.153	373.287.344	426.146.141
Zuschussbedarfe der Kommunen in Schleswig-Holstein in Euro je Einwohner	1.871,52	1.871,52	1.871,52	1.871,52	1.871,52
x Einwohner in Schleswig-Holstein	2.906.982	2.906.982	2.906.982	2.906.982	2.906.982
Zuschussbedarfe der Kommunen in Schleswig-Holstein in Euro	5.440.464.230	5.440.464.230	5.440.464.230	5.440.464.230	5.440.464.230
- Ist-Steuerentnahmen der Kommunen	3.677.480.005	3.677.480.005	3.677.480.005	3.677.480.005	3.677.480.005
verbleibende Zuschussbedarfe nach Abzug der Ist-Steuerentnahmen	1.762.984.224	1.762.984.224	1.762.984.224	1.762.984.224	1.762.984.224
Gewicht Zuschussbedarfe der Teilmassen für Gemeinde- und Kreisaufgaben	1.641.430.784	1.372.715.840	1.320.247.072	1.389.696.880	1.336.838.084
Gewicht Zuschussbedarfe der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben	121.553.440	390.268.385	442.737.153	373.287.344	426.146.141
Rechnerischer Anteil der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben	6,89%	22,14%	25,11%	21,17%	24,17%

Quelle: eigene Berechnungen nach Daten des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein

In den vier weiteren Spalten der Tab. 4.2 werden jeweils in unterschiedlicher Abgrenzung die Aufgaben bei der Berechnung des übergemeindlichen Anteils hinzugefügt, in denen zentrale Einheiten verortet sind und dadurch auch Leistungen für übergemeindliche Aufgaben erbracht werden, die aber aufgrund der fehlenden internen Leistungsverrechnungen nicht korrekt aufgabenbezogen zugeordnet sind. Durch diesen Schritt erhöht sich der rechnerische Anteil der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben deutlich in einen Bereich von 21 bis 25 Prozent. Diese Werte sind wiederum unplausibel hoch und überschätzen den tatsächlichen Anteil der übergemeindlichen Aufgaben dadurch, dass die fehlenden internen Leistungsverrechnungen zwar zu einem großen Teil, aber bei Weitem nicht vollständig auf übergemeindliche Aufgaben entfallen.

Der durch diese Berechnung entstehende Korridor ist sehr breit und für eine Abschätzung des tatsächlichen Anteils unzureichend. Es ist jedoch bereits zu erkennen, dass das bisher genutzte Gewicht der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben von 15,31 Prozent zentral in diesem Korridor liegen würde. Eine solche Verortung in der Korridormitte ist auch aufgrund der im folgenden Kapitel (vgl. Tab. 4.3) gezeigten Verteilung der internen Leistungsverrechnungen in der Stichprobe der Axians IKVS GmbH nicht unplausibel, da etwas mehr als die Hälfte der internen Leistungsverrechnungen auf potenziell übergemeindliche Aufgaben entfallen und das Instrument der internen Leistungsverrechnungen fast ausschließlich von Kommunen mit zentralörtlicher Einstufung genutzt wird.

4.2 Verengung des Korridors auf Basis der Daten der Axians IKVS GmbH

In diesem Kapitel erfolgt die abschließende rechnerische Annäherung an das tatsächliche Gewicht der übergemeindlichen Aufgaben der Kommunen in Schleswig-Holstein. Dazu werden die in Kapitel 2.4 vorgestellten zusätzlichen Daten der Stichprobe von Kommunen, die mit der Axians IKVS GmbH zusammenarbeiten, sowie der Landeshauptstadt Kiel genutzt. In Kapitel 2.4 wurden auch die Repräsentativität der Daten und die daraus entstehenden Einschränkungen diskutiert. Die Daten wurden soweit dies möglich war, plausibilisiert und können zumindest für die Abschätzung des Umfangs der internen Leistungsverrechnungen genutzt werden. Für eine weitergehende Berechnung von aufgabenbezogenen Zuschussbedarfen sind die Daten ohne weitere Plausibilitätsprüfungen und Bereinigungen aber nicht geeignet. Die internen Leistungsverrechnungen können aus den Daten jedoch vergleichsweise einfach extrahiert werden. Sie sind Teil der Ergebnisrechnung, die nicht Teil der amtlichen Rechnungsergebnisse ist, in der nur die Finanzrechnung ausgewiesen wird. Einnahmen aus internen Leistungsverrechnungen werden im Konto 4811 verbucht. Die entsprechende Ausgabeposition ist das Konto 5811. Lediglich diese Daten kommen in der folgenden Betrachtung zum Einsatz. Die übergemeindlichen Aufgaben werden nach doppischer Systematik abgegrenzt, beziehen sich auf die in Tab. 2.2 genannten Produkte und sind mit der kameralen Abgrenzung gut vergleichbar (vgl. Kapitel 2.2).

Tab. 4.3 gibt einen Überblick über die internen Leistungsverrechnungen aus den Daten der Axians IKVS GmbH und der Landeshauptstadt Kiel. Diese werden differenziert nach kommunalen Gruppen und zentralörtlichen Einstufungen sowie für die einzelnen Bestandteile der potenziell übergemeindlichen Aufgaben, den übrigen kommunalen Aufgaben und den beiden Produkten, in denen nach doppischer

Abgrenzung ein Großteil der Einnahmen aus internen Leistungsverrechnungen verbucht wird (Produkt 111 Verwaltungssteuerung und -service sowie Produkt 573 Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen), dargestellt.

Tab. 4.3 Interne Leistungsverrechnungen nach kommunalen Gruppen und zentralörtlichen Einstufungen

Interne Leistungsverrechnungen in Euro je Einwohner nach kommunalen Gruppen und zentralörtlichen Einstufungen, 2019-2021	Schul- aufgaben	Kultur	Gesund- heit, Sport, Erholung	Verkehr	über- gemeind- liche Aufgaben insges.	nicht- über- gemeind- liche Aufgaben oh. 111 und 573	Produkte 111 und 573
kreisfreie Städte	105,80	20,57	28,14	4,97	159,49	124,66	-320,06
Kreise	1,69	0,03	0,42	0,04	2,18	3,19	-5,45
kreisangehörige Gemeinden	23,10	2,09	1,69	20,24	47,12	41,73	-84,89
amtsfreie Gemeinden	27,70	2,52	1,62	23,33	55,17	49,34	-100,24
amtsangehörige Gemeinden	1,34	0,03	2,02	5,63	9,02	5,73	-12,33
Ämter	0,00	0,00	0,24	0,00	0,24	1,14	-1,40
Zentrale Orte insgesamt	68,10	11,87	15,47	13,74	109,18	88,35	-213,95
Zentrale Orte (oh. Oberzentren)	27,32	2,45	1,78	23,22	54,77	49,07	-99,19
Oberzentren	105,80	20,57	28,14	4,97	159,49	124,66	-320,06
Mittelzentren	36,23	6,09	4,00	20,52	66,85	32,88	-94,89
Mittelzentren im Verdichtungsraum	26,65	-0,13	3,68	25,23	55,43	76,65	-132,08
Unterzentren mit Teilfunktion Mittelzentrum	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10,31	-10,31
Unterzentren	0,30	0,66	1,66	37,91	40,53	53,84	-84,14
Ländliche Zentralorte	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Stadttrandkerne I. Ordnung	24,88	1,06	-15,85	22,57	32,66	6,91	-15,67
Stadttrandkerne II. Ordnung	7,22	0,95	5,39	28,02	41,57	49,82	-91,40
Nicht-zentrale Orte	0,00	0,11	1,21	3,96	5,27	1,56	-6,74

Anmerkung: In den Produkten 111 (Verwaltungssteuerung und -service) und 573 (Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen) wird der überwiegende Teil der Einnahmen aus internen Leistungsverrechnungen verbucht. Diese beiden Produkte erzielen dadurch Überschüsse aus internen Leistungsverrechnungen.

Quelle: eigene Berechnungen nach Daten der Axians IKVS GmbH und der Landeshauptstadt Kiel

Einschränkend ist bei diesen Daten zu beachten, dass die Salden aus Einnahmen und Ausgaben für interne Leistungsverrechnungen nicht exakt null ergeben, obwohl dies eigentlich definitiv zu erwarten gewesen wäre. Diese Unstimmigkeiten ließen sich durch die Gutachtenden nicht bereinigen, da dies umfangreiche Nachfragen bei den einzelnen Kommunen erfordert hätte. Dennoch ist festzustellen, dass die Werte zumindest im Wesentlichen der Größenordnung nach übereinstimmen und die Abweichungen in den meisten Fällen nur bei wenigen Euro je Einwohner liegen. Die so erzielten Ergebnisse sind daher eher als eine Schätzung zu interpretieren, denn als exakte Berechnung.

Die Verteilung der internen Leistungsverrechnungen in Tab. 4.3 zeigt, dass größere (zentralörtlich höher eingestufte) Kommunen interne Leistungsverrechnungen mit deutlich höherer Intensität nutzen als kleinere. Dadurch wird die Vermutung bestätigt, dass die Datenproblematik durch Größeneffekte eine verzerrende Wirkung der Rechnungsergebnisse zur Folge hat, die zu einer Unterschätzung der Zuschussbedarfe Zentraler Orte in den potenziell übergemeindlichen Aufgaben führt. Dies wird sowohl durch den Vergleich der kreisfreien Städte mit den kreisangehörigen Gemeinden deutlich, aber auch

innerhalb der kreisangehörigen Gemeinden beim Vergleich der amtsfreien mit den amtsangehörigen Gemeinden. Bei einem differenzierten Blick auf die kreisangehörigen Zentralen Orte fällt auf, dass die Nutzung der internen Leistungsverrechnungen auch sehr stark von kommunalen Einzelentscheidungen bezüglich der Buchungspraxis abhängen. Die in den Daten der Axians IKVS GmbH repräsentierten Unterzentren mit der Teilfunktion eines Mittelzentrums und Ländlichen Zentralorte nutzen das Instrument scheinbar weniger als die Unterzentren und Stadtrandkerne II. Ordnung. Bei den Kreisen und Ämtern sind interne Leistungsverrechnungen nach der hier vorhandenen Datenlage zu vernachlässigen.

Mit Blick auf die Verteilung der Ausgaben für interne Leistungsverrechnungen auf verschiedene kommunale Aufgaben wird außerdem deutlich, dass die potenziell übergemeindlichen Aufgaben durch die Datenproblematik besonders stark betroffen sind. Dieses Aufgabenbündel vereint in fast allen kommunalen Gruppen und zentralörtlichen Einstufungen mehr als die Hälfte der internen Leistungsverrechnungen auf sich. Besonders intensiv ist die Nutzung im Bereich der Schulen, aber auch in den anderen drei Teilbereichen der potenziell übergemeindlichen Aufgaben wird das Instrument in einem nicht zu vernachlässigenden Maße genutzt. Dieser Schwerpunkt auf den potenziell übergemeindlichen Aufgaben entspricht den Erwartungen, da interne Leistungsverrechnungen häufig für zentrale Betriebseinheiten im Infrastrukturbereich (z. B. Gebäudemanagement) genutzt werden, die für die Erfüllung dieser Aufgaben von großer Bedeutung sind. Im Ergebnis wird deutlich, dass die Datenproblematik in besonderem Maße die Aussagekraft der Rechnungsergebnisse bei den übergemeindlichen Aufgaben vermindert und ebenfalls zu einer Unterschätzung führt.

Für die Korrektur der Korridorberechnung aus dem vorangegangenen Kapitel bzw. zur Annäherung an das tatsächliche Gewicht der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben werden die internen Leistungsverrechnungen aus Tab. 4.3 genutzt und zu den Zuschussbedarfen für übergemeindliche Aufgaben aus Tab. 4.2 hinzugefügt. Dabei ist zu beachten, dass mit Werten je Einwohner gearbeitet wird, so dass es grundsätzlich kein Problem ist, wenn Daten aus der Grundgesamtheit mit Daten aus der Stichprobe korrigiert werden. Allerdings muss die Repräsentativität der Daten der Axians IKVS GmbH berücksichtigt werden. In Kapitel 2.4 konnte gezeigt werden, dass die einzelnen Gruppen zwar bezüglich ihrer absoluten Zahl unterschiedlich gut repräsentiert sind, die Größenstruktur aber mit Ausnahme der kreisangehörigen Zentralen Orte sehr gut in der Stichprobe abgebildet ist. Die Repräsentation der Größenstruktur ist daher von kritischer Bedeutung, da sie ein wesentlicher Einflussfaktor für die Nutzung interner Leistungsverrechnungen zu sein scheint.

Würde für den Korrekturwert der kreisangehörigen Zentralen Orte lediglich der ungewichtete Mittelwert aus allen in der Stichprobe vorhandenen Kommunen genutzt, wären die deutlich größeren Mittelzentren, die interne Leistungsverrechnungen in deutlich stärkerem Maße nutzen als Gemeinden mit niedrigerer zentralörtlicher Einstufung, überrepräsentiert. Dadurch würde der Korrekturwert die tatsächlichen Verhältnisse mit Sicherheit überschätzen. Die Werte für die kreisangehörigen Gemeinden mit einer zentralörtlichen Einstufung unterhalb der Mittelzentren wurden daher mit dem Faktor 4,943 gewichtet und damit ein Ausgleich der unterschiedlichen Repräsentation erreicht (vgl. Kapitel 2.4). Anstelle des in Tab. 4.3 dargestellten ungewichteten Wertes für die internen Leistungsverrechnungen der

kreisangehörigen Zentralen Orte von 54,77 Euro je Einwohner ergibt sich nach der Gewichtung noch ein Wert von 44,39 Euro je Einwohner. Dieser Wert wird für die Berechnung in Tab. 4.4 genutzt.

Durch die Ergänzung der internen Leistungsverrechnungen aus den Daten der Axians IKVS GmbH erhöhen sich die Zuschussbedarfe der Oberzentren für übergemeindliche Aufgaben um 159,49 Euro je Einwohner (bzw. 36,0 Prozent) sehr stark (vgl. Tab. 4.4). Auch die kreisangehörigen Gemeinden mit zentralörtlicher Einstufung erhöhen sich spürbar um 44,39 Euro je Einwohner bzw. 13,5 Prozent. Diese Werte veranschaulichen nochmal eindrucksvoll die verzerrende Wirkung der Datenproblematik. Die Hinzurechnungen für die in der Regel deutlich kleineren Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung sowie die Kreise und Ämter liegen in einem zu vernachlässigenden Bereich.

Die Korrektur erhöht den übergemeindlichen Anteil an den potenziell übergemeindlichen Aufgaben in den Oberzentren auf 213,01 Euro je Einwohner und in den kreisangehörigen Zentralen Orten auf 99,06 Euro je Einwohner. In absoluten Werten ergibt sich dadurch ein Gewicht von 271 Mio. Euro anstelle der ausschließlich auf Basis der fehlerbehafteten Rechnungsergebnisse ermittelten 122 Mio. Euro. Wenn man diesen neuen Wert nun wiederum in Beziehung zu den gesamten Zuschussbedarfen nach Abzug der Ist-Steuererinnahmen setzt, ergibt sich ein rechnerisches Gewicht der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben von 15,39 Prozent.

Abschließend lässt sich an dieser Stelle Folgendes festhalten: Das genutzte Verfahren der Ermittlung und Korrektur des Gewichts der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben ist aufgrund der Datenproblematik und der nur hilfswise genutzten Stichprobe mit wesentlichen Einschränkungen verknüpft. Diese wurden jeweils transparent dargestellt, führen aber dazu, dass die Schwachstellenanalyse angepasst werden musste. Dennoch erscheinen viele der Ergebnisse und der Größenordnungen in hohem Maße plausibel und stimmen beispielsweise mit Blick auf die verzerrende Wirkung der Datenproblematik mit den Erwartungen überein.

Das rechnerisch ermittelte Ergebnis spricht letztendlich dafür, dass das derzeit im kommunalen Finanzausgleich des Landes Schleswig-Holstein genutzte Gewicht der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben von 15,31 Prozent auch anhand aktuellerer Zahlen näherungsweise in fast exakt gleicher Größenordnung ermittelt werden kann. Daraus ist aus gutachterlicher Sicht abzuleiten, dass eine Anpassung des Gewichts der Teilmasse nicht erforderlich ist.

Zusätzlich ist anzumerken, dass alle hier im Text gezeigten und interpretierten Berechnungen für die Jahre 2019 bis 2021 parallel auch für die Jahre 2017 bis 2021 durchgeführt worden sind (vgl. Tabellen im Anhang). Dies erfolgte einerseits als Absicherung dafür, dass eventuell trotz der eingehenden Prüfung vorhandene Corona-Effekte das Ergebnis nicht verzerren. Andererseits erhöht dies die Robustheit der Ergebnisse, die mit Blick auf die Datenproblematik und die Nutzung von Stichprobendaten in geringerem Maße gegeben ist als üblich. Anhand der Berechnungen für die Jahre 2017 bis 2021 ergibt sich ein rechnerisches Gewicht der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben von 15,67 Prozent. Dies spricht für eine hohe Robustheit der genutzten Daten und unterstreicht trotz aller Einschränkungen die Belastbarkeit der Ergebnisse.

Tab. 4.4 Anpassung des Korridors durch Ergänzung interner Leistungsverrechnungen

	Anpassung des übergemeindlichen Anteils durch Ergänzung interner Leistungsverrechnungen, Jahresdurchschnitt 2019-21		über-gemeindliche Aufgaben	Korrektur mit IKVS-Daten	über-gemeindliche Aufgaben inkl. Korrektur
1 = 2 - 3	Übergemeindlicher Anteil der Oberzentren in Euro je Einwohner		61,15		213,01
2	Zuschussbedarfe der Oberzentren für übergemeindlichen Aufgaben		442,85	159,49	602,34
3 = 4 + 5 + 6	- Zuschussbedarfe der Vergleichsgruppe		381,70		389,33
4	Kreise		111,13	2,18	113,31
5	+ kreisangehörige Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung		253,90	5,27	259,17
6	+ Ämteranteil für Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung		16,68	0,18	16,86
7 = 8 - 11	Übergemeindlicher Anteil der kreisangehörigen Zentralen Orte in Euro je Einwohner		60,06		99,06
8 = 9 + 10	Zuschussbedarfe der kreisangehörigen Zentralen Orte für übergemeindliche Aufgaben		330,64		375,09
9	kreisangehörige Gemeinden mit zentralörtlicher Einstufung		325,07	44,39	369,46
10	+ Ämteranteil für Gemeinden mit zentralörtlicher Einstufung		5,57	0,06	5,63
11 = 12 + 13	- Zuschussbedarfe der Vergleichsgruppe		270,58		276,03
12	kreisangehörige Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung		253,90	5,27	259,17
13	+ Ämteranteil für Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung		16,68	0,18	16,86
14	Einwohnerzahl der Oberzentren		631.589		631.589
15	Einwohnerzahl der kreisangehörigen Zentralen Orte		1.380.719		1.380.719
16 = 1 x 14	Übergemeindlicher Anteil der Oberzentren in Euro		38.622.755		134.535.860
17 = 7 x 15	+ Übergemeindlicher Anteil der kreisangehörigen Zentralen Orte in Euro		82.930.685		136.778.713
18 = 16 + 17	Übergemeindlicher Anteil insgesamt in Euro		121.553.440		271.314.574
19	Zuschussbedarfe der Kommunen in Schleswig-Holstein in Euro je Einwohner		1.871,52		1.871,52
20	x Einwohner in Schleswig-Holstein		2.906.982		2.906.982
21 = 19 x 20	Zuschussbedarfe der Kommunen in Schleswig-Holstein in Euro		5.440.464.230		5.440.464.230
22	- Ist-Steuererinnahmen der Kommunen		3.677.480.005		3.677.480.005
23 = 21 - 22	verbleibende Zuschussbedarfe nach Abzug der Ist-Steuererinnahmen		1.762.984.224		1.762.984.224
24 = 23 - 18	Gewicht Zuschussbedarfe der Teilmassen für Gemeinde- und Kreisaufgaben		1.641.430.784		1.491.669.651
25 = 18	Gewicht Zuschussbedarfe der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben		121.553.440		271.314.574
26 = 25 / 23	Rechnerischer Anteil der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben		6,89%		15,39%

Quelle: eigene Berechnungen nach Daten des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein, der Axiens IKVS GmbH und der Landeshauptstadt Kiel

5 Sozioökonomische Analyse

Als Ersatz für die anhand der finanzwissenschaftlichen Daten nicht durchführbaren Schwachstellenanalyse wird in diesem Kapitel die sozioökonomische Entwicklung in den Kommunen mit und ohne zentralörtliche Entwicklung anhand ausgewählter Indikatoren verglichen. Das Ziel dieser Untersuchung ist es, zu überprüfen, ob es unabhängig von den finanzwirtschaftlichen Gegebenheiten Anlass gibt, von einer ungleichgewichtigen Entwicklung der beiden kommunalen Teilgruppen auszugehen. Dies wäre vor allem dann der Fall, wenn sich eine der beiden Gruppen in den vergangenen Jahren strukturell deutlich anders entwickelt hätte. Als zeitlicher Bezugsrahmen werden in den meisten Auswertungen die Daten für die Jahre 2012 bis 2014 mit denen der Jahre 2019 bis 2021 verglichen. Das Bezugsjahr wurde so gewählt, da für die Finanzdaten dieser Jahre das derzeit genutzte Gewicht der Teilmasse von 15,31 Prozent ermittelt worden war. Die Betrachtung erfolgt für zentrale Indikatoren der Bevölkerungszahl, Altersstruktur, Beschäftigung und Arbeitsmarktzentralität sowie Wirtschaftskraft.

Im Rahmen des Zentrale-Orte-Monitorings des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) sind noch eine Vielzahl weiterer Indikatoren verfügbar, allerdings beziehen sich diese zum einen nur auf Teilbereiche der übergemeindlichen Aufgaben mit einem vereinzelt eher geringeren Gewicht (Gesundheitsversorgung, Bildungsangebot). Zum anderen stellt die Sozioökonomie nur eine Flankierung der Finanzdaten dar. Diese würde durch eine extensive Heranziehung von einer Vielzahl möglicher Faktoren nicht mehr gleichgewichtig sein. Außerdem bestehen Einschränkungen bezüglich der Verfügbarkeit vieler Indikatoren auf der Gemeindeebene.

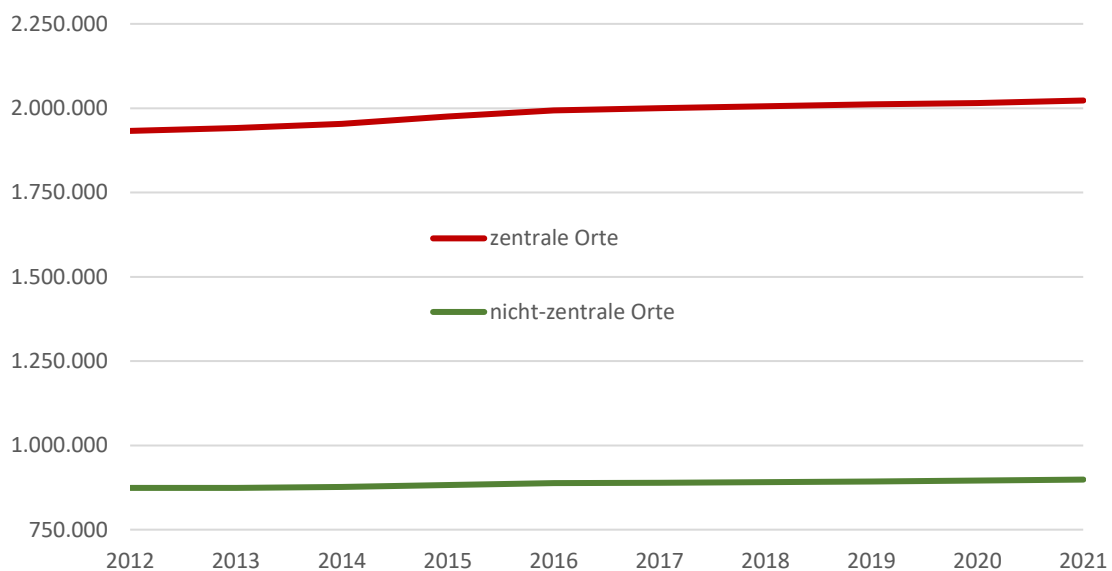
5.1 Bevölkerungsentwicklung

Die Bevölkerungszahl ist der zentrale Bedarfsindikator in jedem kommunalen Finanzausgleich. Nebenansätze führen zuweilen zu anderen Gewichtungen, den Hauptanteil macht jedoch i. d. R. die absolute Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner aus. Steigende Bevölkerungszahlen werden dabei mit zunehmenden Bedarfen und sinkende Bevölkerungszahlen mit abnehmenden Bedarfen assoziiert. Dabei muss die Beziehung keinesfalls linear sein. So kann angenommen werden, dass sog. Remanenzkosten auf die bevölkerungsbezogenen Ausgaben wirken. Remanenzkosten bezeichnen die Kosten, die entstehen, wenn der Umfang der kommunalen Aufgaben nicht proportional zum Rückgang der Einwohnerzahl reduziert werden kann. Dieser Aspekt hat insbesondere in ostdeutschen Bundesländern aufgrund des dort starken Bevölkerungsschwunds wiederholt Interesse geweckt. Die Entstehung von Remanenzkosten ist hauptsächlich auf technologische oder organisatorische Gegebenheiten zurückzuführen, die einer flexiblen Anpassung des Umfangs der kommunalen Aufgaben entgegenstehen. Technologische Unteilbarkeiten treten vor allem im Bereich der netzgebundenen Infrastrukturen auf. In anderen Bereichen können sprungfixe Effekte auftreten, wie zum Beispiel die Größe eines Schulgebäudes, die nicht einfach an geringfügige Veränderungen der Schülerzahlen angepasst werden kann. Eine Anpassung an neue Gegebenheiten ist erst möglich, wenn ein bestimmter Schwellenwert unter-

schritten wird, durch Zusammenlegung oder Umzug. Umgekehrt können sprungfixe Kosten und Unteilbarkeiten auch bei zunehmender Bevölkerung zu nichtlinearen Zusammenhängen zwischen Bevölkerungsentwicklung und Kosten der Aufgabenerfüllung führen.

In dem betrachteten Zeitraum von 2012 bis 2021 ist die Bevölkerungsentwicklung vergleichsweise invariant (Abb. 5.1). Die jährlichen Veränderungen sind durchweg positiv, betragen aber meist weniger als 0,4 Prozent. Nur im Zuge der erhöhten Fluchtzuwanderung in den Jahren 2015/16 kam es zu nennenswerten demographischen Bewegungen. Für die nicht-zentralen Orte bedeutete dies Anstiege von 0,6 bzw. 0,7 Prozent in den beiden Jahren – nach zuvor 0,1 bis 0,3 Prozent. Die Zentralen Orte verbuchten in den beiden Jahren 2015 und 2016 einen Zuwachs von durchschnittlich 1,1 bzw. 0,9 Prozent. Die Zentralen Orte trugen damit über drei Viertel (78,3 Prozent) des Bevölkerungszuwachses des Landes zwischen 2014 und 2016.

Abb. 5.1 Bevölkerungsentwicklung in Zentralen und nicht-zentralen Orten 2012 bis 2021



Quelle: Destatis. Eigene Berechnungen.

In den Folgejahren waren die Veränderungsraten von Zentralen und nicht-zentralen Orten ähnlich niedrig. 2020 war die Entwicklung in Zentralen Orten ausnahmsweise (marginal) schwächer – vermutlich wurden pandemiebedingt Umzüge verschoben. In der Gesamtschau führt das zu einer Zunahme der Einwohnerzahl zwischen 2012 und 2021 in nicht-zentralen Orten um 25.132 auf 899.015 und in Zentralen Orten um 90.342 auf 2,023 Mio. Der Bevölkerungsanteil Zentraler Orte an der Einwohnerzahl in Schleswig-Holstein insgesamt ist mithin nahezu konstant geblieben: Er betrug 68,9 Prozent in 2012 und 69,2 Prozent in 2021.

Mit Blick auf die Bewertung der relativen zentralörtlichen Bedarfe gegenüber den nicht-zentralen Orten ist der Vergleich zwischen dem erstmaligen Begutachtungszeitraum 2012 bis 2014 und dem letzten hinsichtlich der verfügbaren Finanzdaten kohärenten Dreijahresdurchschnitt, 2019 bis 2021, zu ziehen. In dieser Zeit nahm die Bevölkerung in nicht-zentralen Orten um 2,4 Prozent und in Zentralen Orten um 3,8 Prozent zu. Landesweit betrug die relative Veränderung 3,4 Prozent.

Getragen wurde die überdurchschnittliche Entwicklung vor allem durch die Mittelzentren, die im Verdichtungsraum Zuwächse von 5,8 Prozent erreichten (Tab. 5.1). Auf die so eingestuften Städte und Gemeinden entfällt ein Drittel (33,2 Prozent) der Bevölkerung in Zentralen Orten und rd. 21 Prozent der Landesbevölkerung. Lediglich die Unterzentren mit mittelzentralen Teilfunktionen fallen in der Dynamik mit 1,9 Prozent hinter die nicht-zentralen Orte zurück; ihr Anteil ist allerdings mit 93.057 Einwohnerinnen und Einwohnern in nur 9 Kommunen sehr gering.

Tab. 5.1 Zentrale Orte nach Größenklassen

zentralörtliche Einstufung	Bevölkerungsstand		Veränderung	
	2012-2014	2019-2021	absolut	in Prozent
Oberzentren	615.787	633.033	17.246	2,8
Mittelzentren	313.436	326.255	12.819	4,1
Mittelzentren im Verdichtungsraum bzw. Verbünde	266.726	282.254	15.528	5,8
Unterzentren mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums	91.313	93.057	1.744	1,9
Unterzentren	291.380	303.613	12.233	4,2
ländliche Zentralorte	107.910	111.768	3.858	3,6
Stadtrandkerne 1. Ordnung	75.290	78.386	3.096	4,1
Stadtrandkerne 2. Ordnung	180.854	188.130	7.276	4,0
zentrale Orte	1.942.696	2.016.497	73.801	3,8
nicht-zentrale Orte	875.087	895.721	20.634	2,4

Quelle: Destatis. Eigene Berechnungen.

Mit Blick auf die Bedeutung dieser Entwicklungen ist festzustellen, dass es im Aggregat in keiner der zentralörtlichen Einstufungen zu Bevölkerungsrückgängen kam, die zu einer übermäßigen Belastung des Erhalts von öffentlichen Angeboten durch Remanenzkosten geführt haben könnten. Dies dürfte gleichfalls für die übergemeindlichen Bedarfe gelten. Hinweise auf sprungfixe Kosten bei der Ausweitung von bestimmten Aufgaben für eine wachsende Bevölkerung können aber letztlich anhand der verfügbaren Daten nicht gesammelt werden.

Darüber hinaus müssten zudem die Entwicklungen in den Mittel- und Grundzentren mit denen in ihren jeweiligen Verflechtungsbereichen gegenübergestellt werden, dies ist ebenfalls zum einen aufgrund der Datenrestriktionen nicht möglich. Zum anderen würde diese Untersuchung aber auch auf die Binnendifferenzierung der Masse für übergemeindliche Aufgaben *zwischen* den einzelnen zentralörtlichen Einstufungen hinauslaufen, was nicht Gegenstand des Auftrags ist. Einzig mit Blick auf die Oberzentren, deren gemeinsamer „Verflechtungsbereich“ das (übrige) Landesgebiet Schleswig-Holsteins ist, kann – ohne aufgabenspezifisch innerhalb der jeweiligen Produkte argumentieren zu können – die im Vergleich zum Landesdurchschnitt geringere Bevölkerungsdynamik (2,8 vs. 3,4 Prozent) festgestellt werden. Für die Oberzentren ergibt sich daher womöglich die Aufgabe, ihre übergemeindlichen Aufgaben überproportional zum eigenen Bevölkerungswachstum auszuweiten (siehe auch 5.5). Die geringere Bevölkerungsdynamik der Oberzentren im Vergleich zu fast allen anderen zentralörtlichen Einstufungen deckt sich auch mit den vergleichsweise schwachen kommunalen Einnahmepotenzialen, die in Kapitel 3.2 herausgearbeitet worden sind.

5.2 Altersstrukturkostenprofile

Hofmann und Seitz (2007) sowie Seitz (2008) haben die Demographieabhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte in mehreren Forschungsarbeiten nachgewiesen und quantifiziert (vgl. i. F. Schiller et al. 2020). Die Alterung der Bevölkerung hat zusätzlich zur Veränderung der Einwohnerzahl insgesamt einen starken Einfluss auf die Zahl der Nutzenden von öffentlichen Aufgaben. Auf die kommunalen Haushalte hat dies unterschiedliche Auswirkungen: Durch den Rückgang der Zahl junger Menschen werden die Kommunen potenziell in kostenträchtigen Aufgabenbereichen wie Kindertagesstätten, Schulen und Jugendarbeit entlastet.

Auch wenn der Nettoeffekt auf die Gesamthaushalte uneinheitlich ist (bspw. Freigang 2012, S. 79ff.), ist dennoch anzunehmen, dass die Altersstruktur der Bevölkerung einen nicht unwesentlichen Faktor für die Haushalte darstellt.

Die von Seitz vorgeschlagenen Profile sind besonders im unteren Bereich ausdifferenziert. Dies liegt nicht an dem besonders hohen Anteil dieser Altersklassen, sondern an der aufgabenspezifischen Bedeutung. Die Altersklasse der unter-3-Jährigen steht in einem engen Zusammenhang mit den Aufwendungen für die Betreuung im Krippensegment, auch wenn es sich hier noch um einen sehr freiwillig geprägten Bereich handelt. In der – ebenfalls eng gefassten – darüber liegenden Altersklasse bis unter 6 Jahren greift die kommunale Pflicht zum Angebot an ausreichenden Plätzen in der Kindertagesbetreuung. Darüber – bis unter 10 Jahren – ist das Grundschulalter abgegrenzt. Besonders ausdifferenziert sind dann die Angebote des Sekundarbereichs für die 15- bis unter 18-Jährigen sowie im weiteren Ausbildungs- und Erwerbseinstiegsalter bis unter 30 Jahren. Die größte Spanne liegt dann in der „rush hour“ zwischen 30 und 50 Jahren, wenn eine intensive Erwerbs- und evtl. auch zu einer besonders intensiven Inanspruchnahme der kommunalen Angebote führen – auch aufgrund der großen Mobilität regional übergreifend. Ab 65, spätestens ab 75 Jahren ist dann von rückläufiger Mobilität auszugehen. Zentralörtliche Angebote werden vermutlich eher zur Deckung der Grundversorgung des täglichen Bedarfs (Unterzentren) als des spezialisierten, höheren Bedarfs (Oberzentren) wahrgenommen; die zentralörtlichen Funktionen aufgrund der stärkeren Bindung an die eigene Wohnung dann mithin seltener.

Mit Blick auf die Altersstruktur in Schleswig-Holstein werden anhand der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung dieselben Altersklassen abgegrenzt wie bei Seitz. Unterschieden werden die beiden Aggregate Zentraler und nicht-zentraler Orte und der zeitliche Vergleich erstreckt sich erneut auf die Zeiträume 2012 bis 2014 und 2019 bis 2021. Besonderes Augenmerk liegt auf der Differenz (in Prozentpunkten).

In den sieben Jahren zwischen den beiden Zeiträumen hat sich die Altersstruktur in Zentralen und nicht-zentralen Orten grundsätzlich ähnlich entwickelt (Tab. 5.2). In den beiden Altersklassen unter 6 Jahren ist die relative Zunahme um jeweils 0,2 bzw. 0,3 Prozentpunkte vernachlässigbar. Die Abnahme von bis zu 0,8 Prozentpunkten im Bildungsalter in den nicht-zentralen Orten ist etwas stärker als in den Zentralen Orten (-0,2 Punkte). Dagegen ist die Entwicklung in der Altersklasse im Erwerbseinstiegsalter von 18 bis unter 30 Jahren jeweils (nahezu) konstant.

Tab. 5.2 Entwicklung der Altersstruktur in Zentralen und nicht-zentralen Orten

Altersjahre	2012-2014		2019-2021		Differenz	
	nicht ZO	ZO	nicht ZO	ZO	nicht ZO	ZO
unter 3	2,3	2,4	2,6	2,6	0,3	0,2
3 bis unter 6	2,6	2,5	2,8	2,7	0,3	0,2
6 bis unter 10	3,8	3,4	3,7	3,5	-0,1	0,1
10 bis unter 15	5,6	4,6	4,8	4,4	-0,8	-0,2
15 bis unter 18	3,7	3,1	3,0	2,7	-0,7	-0,3
18 bis unter 30	11,0	13,9	11,0	13,8	0,0	-0,2
30 bis unter 50	27,8	26,4	23,6	23,6	-4,2	-2,7
50 bis unter 65	22,3	20,8	26,2	22,9	3,8	2,1
65 bis unter 75	11,5	12,0	11,1	11,0	-0,4	-1,1
75 und älter	9,4	10,9	11,2	12,8	1,8	1,9
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	-	-

Quelle: Destatis. Eigene Berechnungen.

Eine – für diesen in demographischer Hinsicht kurzen Zeitraum – relativ starke Verschiebung ist von den 30- bis unter 50-Jährigen zu den über 50-Jährigen zu beobachten. Die Altersklasse der 50- bis unter 65-Jährigen nimmt in den nicht-zentralen Orten damit mittlerweile einen Anteil von über einem Viertel ein (26,1 Prozent gegenüber 22,3 Prozent zuvor). In den Zentralen Orten beträgt er nun 22,9 Prozent und damit 1,9 Prozentpunkte mehr. Für eine Spannweite von 15 Jahren ist dies ein relativ hohes Gewicht und weist auf die anstehende Ruhestandswelle hin.

Eine weitere Verschiebung ist der Gewinn von fast 2 Prozentpunkten in der Altersklasse der über 75-Jährigen, die ebenfalls beide Gruppen gleichermaßen betrifft. Zusammen mit der Altersgruppe der über 65-Jährigen nimmt dieser Bevölkerungsanteil damit in den nicht-zentralen Orten um 1,4 Prozentpunkte zu und in den Zentralen Orten um 0,8 Prozentpunkte. Die Zunahme in dieser Altersklasse, in der eine geringere Inanspruchnahme zentralörtlicher Funktionen zu vermuten ist, spricht tendenziell für eine geringere zentralörtliche Aufgabenbelastung in den Zentralen Orten – unabhängig davon, ob es sich um die „eigene“ Bevölkerung oder die der umliegenden Städte und Gemeinden handelt. Allerdings handelt es sich doch eher um eine vernachlässigbare Größenordnung.

Im Ergebnis lässt sich eine marginale, aber noch keine nennenswerte Divergenz der Altersstrukturen zwischen Zentralen und nicht-zentralen Orten feststellen. Sofern Aufgabenbelastungen mit dem Altersaufbau zusammenhängen, ist daher in diesem Zusammenhang kein höherer oder niedriger Bedarf einer bestimmten Gruppe abzuleiten.

5.3 Beschäftigung

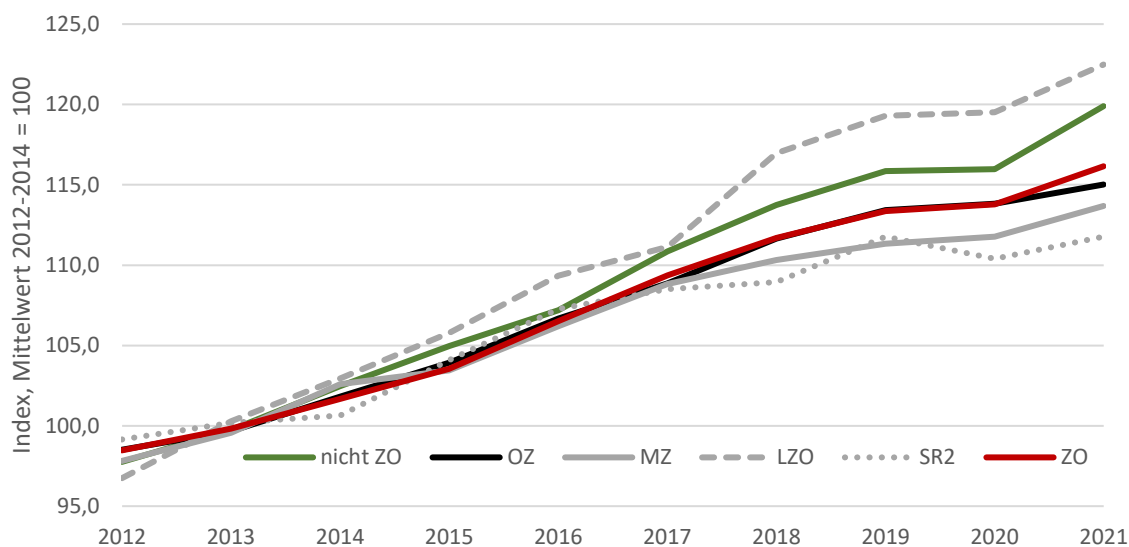
Der Arbeitsmarkt, insbesondere die Beschäftigung, ist in verschiedener Hinsicht ein Indikator für die regionale Entwicklung. Beschäftigungswachstum kann nicht ohne wirtschaftliches Wachstum erfolgen. Insofern bildet es eine gesunde ökonomische Basis und damit auch häufig eine günstige Entwicklung der Finanzkraft ab. Sofern die Beschäftigungsentwicklung positiv ist, besteht auch ein geringeres Risiko

erhöhter Arbeitslosigkeit bzw. steigender Soziallasten. Ein Beschäftigungsaufbau bedient sich zwar in vielen Sektoren nur begrenzt aus dem Pool der Arbeitslosen. Ein Beispiel sei der Zuwachs wissensintensiver Dienstleistungen in den Ballungsräumen, der nur wenige Beschäftigte aus dem Kreis der überwiegend gering qualifizierten Arbeitslosen rekrutiert. Umgekehrt erhöht rückläufige Beschäftigung dagegen, die aus Entlassungen gespeist wird, unmittelbar die Arbeitslosigkeit. Das alles trägt dazu bei, dass freie Mittel für kommunale Aufgaben entstehen, insbesondere für zentralörtliche Funktionen, die überwiegend in den freiwilligen Bereich fallen. Unmittelbar verbunden mit der Zentralörtlichkeit ist die Arbeitsmarktzentralität, auf die anschließend eingegangen wird.

Einschränkend ist zu sagen, dass die zugrunde liegenden Daten der Bundesagentur für Arbeit gerade in kleinen Gemeinden die Schwäche besitzen, durch Anonymisierung geringer absoluter Werte oder aufgrund von dominierenden Betrieben keine Beschäftigtenzahlen auszuweisen. Dies kann auch im Zeitverlauf passieren. Daher wurden die Fälle herausgenommen, in denen zu einem Zeitpunkt (Dreijahresdurchschnitt) Angaben vorlagen, zu einem anderen Zeitpunkt durch die Anonymisierung aber nicht. Die Beschäftigtenzahlen der tendenziell kleineren nicht-zentralen Orte werden damit in ihrer absoluten Höhe etwas unterschätzt. Da sich dieses Defizit aber nicht strukturell im Zeitablauf verändert, sind Vergleiche zwischen Zeiträumen weiterhin valide.

Die Beschäftigungsentwicklung in Schleswig-Holstein war im Betrachtungszeitraum insgesamt äußerst positiv (Abb. 5.2). Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten stieg zuletzt auf über 1 Mio. und damit zwischen 2012/14 und 2019/21 um 14,2 Prozent. Bis 2017 war die Entwicklung über alle Einstufungen relativ ähnlich, erst danach differenziert es sich etwas auseinander.

Abb. 5.2 Entwicklung der Beschäftigung nach zentralörtlicher Einstufung



Quelle: Destatis. Eigene Berechnungen.

Die nicht-zentralen Orten verbuchten dabei dennoch immer eine etwas stärkere Dynamik, die sich insbesondere von 2020 bis 2021 nochmals deutlich von der Entwicklung in Zentralen Orten abhob. Vermutlich wurde in 2021 lediglich die bisherige Beschäftigungsdynamik – mit einem Aufschlag aufgrund der Stagnation in 2020 – fortgesetzt.

Ein pandemiebedingter Effekt zugunsten der Wohnstandorte dürfte sich jedoch nicht unmittelbar niederschlagen, da die Beschäftigtendaten sich auf den Ort des Betriebs beziehen und nicht auf den de-facto-Arbeitsort im Falle des mobilen Arbeitens („Homeoffice“). Hinzu kommt, dass nicht erst zum 30.06.2021 eine solcher Effekt zu vermuten gewesen wäre, sondern vor allem zum 30.06.2020, als die Notwendigkeit der Kontaktminimierung ihren Höhepunkt hatte. Wenn es sich außerdem um eine pandemiebedingte räumliche Verschiebung handeln sollte, wäre es plausibel, wenn andernorts eine entsprechende Gegenbewegung zu verzeichnen wäre. Dies blieb allerdings mit Blick auf die weiterhin aufwärtsgerichteten Kurven in den Zentralen Orten ebenfalls aus.

Die Zentralen Orte haben im Aggregat ihren Beschäftigungsaufwuchs nach einer kurzen Abschwächung 2019/20 dagegen in der bereits vorher gezeigten Dynamik fortgesetzt, wenn auch schwächer als in den nicht-zentralen Orten. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Spannbreite der Entwicklungen: Während beispielsweise die Stadtrandkerne 2. Ordnung bereits seit 2017 einen schwächeren Beschäftigungsaufbau zu verzeichnen hatten, ist die Beschäftigung in den ländlichen Zentralorten erheblich ausgeweitet worden.

Im Ergebnis weisen Zentrale wie nicht-zentrale Orte grundsätzlich eine günstige Beschäftigungsentwicklung auf, die sich entsprechend positiv auf die wirtschaftliche Lage in den Kommunen ausgewirkt haben dürfte. In den nicht-zentralen Orten ist die Entwicklung dabei im direkten Vergleich mit den Zentralen Orten sogar noch etwas vorteilhafter.

Mit Blick auf die Aufgabenerfüllung in übergemeindlichen Bereichen ist die Schlussfolgerung ambivalent. Einerseits führt eine schwächere Beschäftigungsentwicklung in Zentralen Orten potenziell zu geringeren Einnahmen als in nicht-zentralen Orten, was durch die geringere Finanzkraft mit einem Mehrbedarf an Landeszuweisungen einher gehen könnte. Andererseits nimmt die zentralörtliche Bedeutung leicht ab und damit ggf. die Nachfrage nach zentralörtlichen Leistungen durch Umlandbevölkerung. Genauere Hinweise liefert die Analyse der Arbeitsmarktzentralität.

5.4 Arbeitsmarktzentralität

Die Arbeitsmarktzentralität ist einer der wesentlichsten Indikatoren, die zur Quantifizierung der Zentralörtlichkeit zu Verfügung stehen. Allein schon die Straßennutzung durch die einpendelnden Beschäftigten stellt einen direkten Zusammenhang her. Darüber hinaus wird häufig auch die These vertreten, dass die Beschäftigten über ihre Erwerbstätigkeit hinaus auch weitere öffentliche Dienstleistungen am Arbeitsort in Anspruch nehmen – zumindest eher als in anderen (Zentralen) Orten außerdem des eigenen Wohnorts. Letztlich ist die Arbeitsmarktzentralität auch ein Indikator für die Erreich-

barkeit, die in ähnlichem Maße auch für die übrigen Bevölkerungsteile gilt, von Ausbildungspendelnden bis hin zu Besucherinnen und Besuchern von Parks, Ausstellungen und weiteren Erholungs- und Unterhaltungsangeboten.

Der Indikator berechnet sich aus dem Verhältnis von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort zu denen am Wohnort. Die Werte werden in Prozent angegeben, ohne dass damit ein Anteilsverhältnis widerspiegelt wird (Tab. 5.1).

Tab. 5.3 Entwicklung der Arbeitsmarktzentralität nach zentralörtlicher Einstufung

zentralörtl. Einstufung	Arbeitsmarktzentralität		Veränd. %-Pkt.	AMZ 2018-2020	Veränd. %-Pkt.
	2012-2014	2019-2021			
OZ	134,6	132,0	-2,6	132,4	-2,2
MZ	138,1	139,3	1,1	139,4	1,3
MZ im VR / MZV	96,9	97,5	0,6	97,0	0,1
UZM	126,1	129,3	3,3	128,5	2,5
UZ	87,7	87,4	-0,3	87,0	-0,6
LZO	68,4	70,7	2,3	70,9	2,5
SR1	69,3	71,9	2,6	72,4	3,1
SR2	79,9	79,1	-0,8	79,2	-0,7
ZO insg.	110,8	110,6	-0,2	110,7	-0,1
nicht ZO	44,9	46,4	1,5	46,3	1,4

Quelle: Destatis. Eigene Berechnungen.

Die Arbeitsmarktzentralität in Zentralen Orten war im Zeitraum 2019/21 mit 110,6 mehr als doppelt so hoch wie in den nicht-zentralen Orten mit 46,4. Gegenüber dem Vergleichszeitraum ergeben sich so gut wie keine nennenswerten Veränderungen. Damals betrug die Arbeitsmarktzentralität in den Zentralen Orten 110,8 und in den nicht-zentralen Orten 44,9.

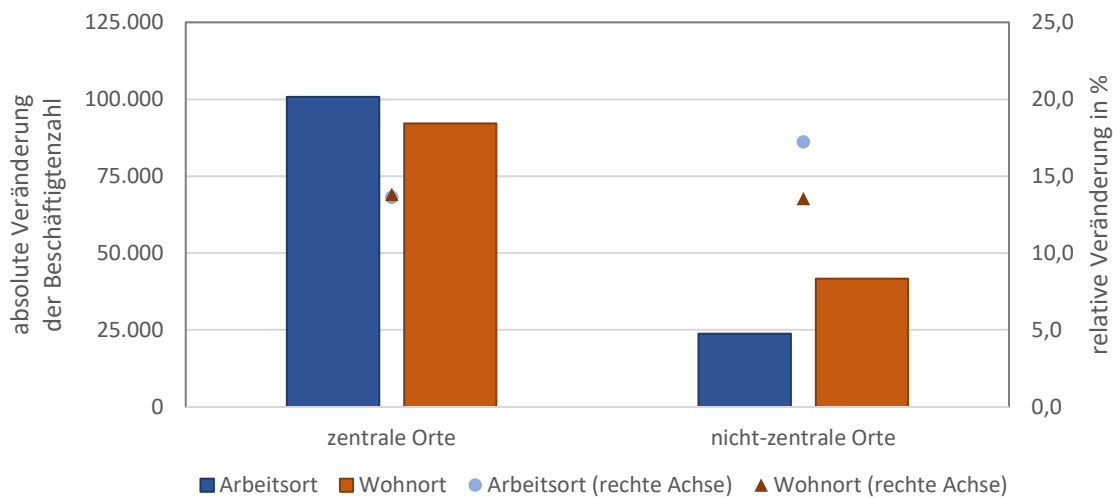
Angesichts der zuvor beschriebenen überraschend starken Entwicklung der Beschäftigung in nicht-zentralen Orten zwischen 2020 und 2021 lohnt sich zur Sensitivitätsanalyse ein Vergleich mit dem Zeitraum 2018 bis 2020, um etwaige pandemiebedingte Effekte in der interregionalen Allokation von Wohn- und Arbeitsort zu berücksichtigen. Allerdings verändern sich die wesentlichen Eckdaten nur um 0,1 Punkte, so dass der Beschäftigungszuwachs am Arbeitsort mit einer gleichgerichteten Entwicklung der Beschäftigten am Wohnort zusammenfällt.

Im Ergebnis bleibt die Arbeitsmarktzentralität der Zentralen Orte nahezu unverändert. Für die nicht-zentralen Orte ergibt sich eine minimale Zunahme um 1,5 Punkte, was allerdings aufgrund des weiterhin fundamentalen Unterschieds zu den Zentralen Orten, aber auch angesichts der immensen Beschäftigungsentwicklung in der Zeit, die auch größere Veränderungen hätte hervorbringen können, als eher marginal einzustufen ist.

Mit Blick auf einzelne Einstufungen sind z. T. deutlichere Veränderungen erkennbar. So hat v. a. die Arbeitsmarktzentralität in Stadtrandkernen 1. Ordnung sowie in Unterzentren mit mittelzentralen Teilfunktionen und ländlichen Zentralorten zugenommen. Einen Rückgang um über 2 Punkte hatten dagegen die Oberzentren zu verzeichnen.

Interessant ist bei einem komplex zusammengesetzten Indikator wie der Arbeitsmarktzentralität der Blick auf die einzelnen Veränderungen (Abb. 5.3). So ist die Beschäftigung am Arbeitsort in den Zentralen Orten in absoluten Werten stärker gestiegen als die Zahl der Beschäftigten am Wohnort (+101.000 gegenüber +92.000). Aufgrund unterschiedlicher Ausgangsniveaus ist die relative Veränderung der Beschäftigten am Wohnort gleichzeitig minimal höher als die am Arbeitsort (13,8 ggü. 13,6 Prozent). Die relative Veränderung bedingt letztlich die Abnahme des Indikatorwerts um 0,2 Punkte. Bei den nicht-zentralen Orten verhält es sich anders herum: Die Zahl der Beschäftigten am Arbeitsort nahm mit 24.000 zwar absolut deutlich schwächer zu als am Wohnort mit 42.000, die relative Veränderung war aber am Arbeitsort mit 17,2 Prozent stärker als am Wohnort mit 13,5 Prozent.

Abb. 5.3 Entwicklung der Beschäftigung am Arbeits- und Wohnort 2012/14 bis 2019/21



Quelle: Destatis. Eigene Berechnungen.

Treiber für die gestiegene Arbeitsmarktzentralität in nicht-zentralen Orten war also die höhere Beschäftigungsdynamik am Arbeitsort (17,2 gegenüber 13,6 Prozent in Zentralen Orten), während die Veränderungen der Beschäftigten am Wohnort – letztendlich der erwerbstätigen Bevölkerung – mit 13,5 bzw. 13,8 Prozent nahezu identisch waren. Bedingt durch die Gewichte innerhalb der relativen Größen fällt bei dem Vergleich der Zeiträume aber unter den Tisch, dass die Differenz zwischen der absoluten Veränderung der Beschäftigten am Arbeitsort und der am Wohnort in den Zentralen Orten positiv war – ihr Pendlersaldo sich also vergrößert hat. Umgekehrt ist diese Differenz bei nicht-zentralen Orten negativ: Die eigene erwerbstätige Bevölkerung ist deutlich kräftiger angewachsen als die Zahl der tatsächlich am Arbeitsort Beschäftigten.

Die leicht gestiegene Arbeitsmarktzentralität in nicht-zentralen Orten bei gleichzeitiger Konstanz in den Zentralen Orten stellt eine rechnerische Belastungszunahme in den nicht-zentralen Orten dar. Gleichwohl ist dies nur von geringem empirischem Gewicht angesichts der Tatsache, dass sich die Differenz der Indikatorwert erstens nur von 65,9 auf 64,3 verringert hat und schon aus diesem Blickwinkel eher vernachlässigbar ausfällt und zweitens die absoluten Veränderungen darauf hinweisen, dass die eigene Erwerbsbevölkerung in Zentralen Orten nicht mit der Beschäftigtenzahl am Arbeitsort Schritt

hielt, während in nicht-zentralen Orten die eigene Bevölkerung schneller wuchs. Dieser Effekt war auch in den Oberzentren zu beobachten.

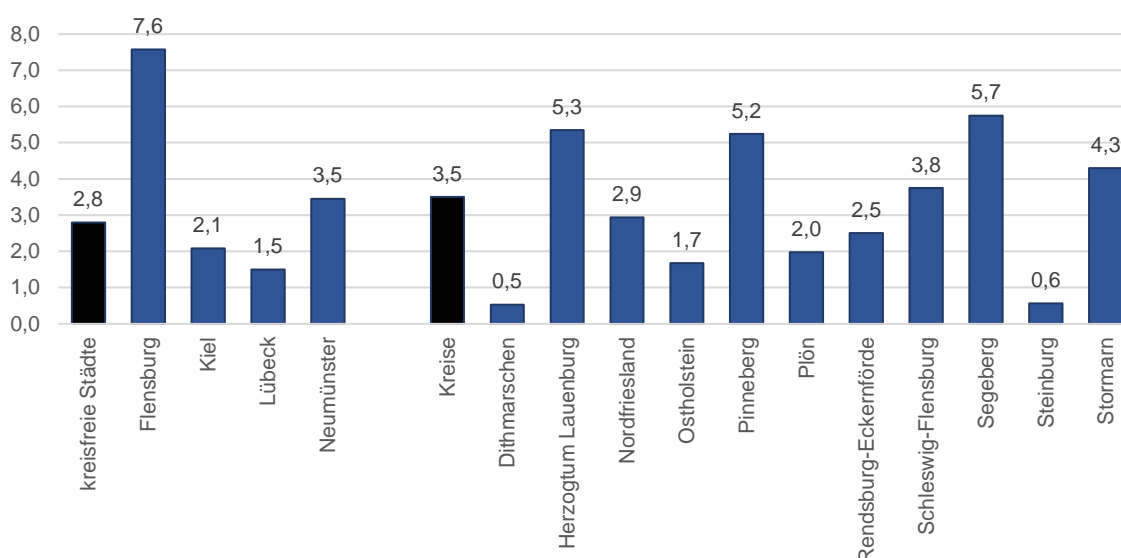
5.5 Oberzentren und übriger kreisangehöriger Raum

Die kreisfreien Städte nehmen als Oberzentren im kommunalen Finanzausgleich eine gesonderte Stellung ein. Ihr Anteil an der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben wird eigens gesetzlich definiert (§ 15 Abs. 3 Nr. 1 FAG, zuletzt 56,3 Prozent) und als einzige Zentralitätsstufe ist noch eine Binnendifferenzierung bei der Quantifizierung ihrer Zuweisungen anhand ihrer Einwohnerzahl vorgesehen (§ 15 Abs. 4 FAG). Flensburg, Kiel, Lübeck und Neumünster üben zentralörtliche Funktionen für das gesamte Landesgebiet aus. Ihre sozio-ökonomische Entwicklung – im Vergleich zu den Kreisen bzw. deren angehörigen Gemeinden – wird daher in diesem Abschnitt eigens untersucht.

Wie bereits oben beschrieben (Abschnitt 5.1), ist die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner in den Oberzentren zwischen 2012/14 und 2019/21 um 2,8 Prozent gestiegen. Damit zählten sie zu den Zentralen Orten mit dem schwächsten Bevölkerungswachstum. Dies zeigt sich entsprechend im Vergleich zur Entwicklung in den Kreisen (Abb. 5.1): Hier fiel der Zuwachs mit 3,5 Prozent daher auch höher aus. Gleichzeitig ist eine große Spannweite zu beobachten: Die Stadt Flensburg nahm mit 7,6 Prozent fünf Mal so stark zu wie die Stadt Lübeck mit 1,5 Prozent. Innerhalb der Kreise sind die Unterschiede nicht weniger ausgeprägt: Hier stehen mehrere Kreise mit mehr als 5 Prozent Wachstum (Herzogtum Lauenburg, Pinneberg, Segeberg) anderen mit gerade mal 0,5 Prozent gegenüber (Dithmarschen, Steinburg).

Unter der Prämisse, dass die kreisfreien Städte oberzentrale Funktionen für das gesamte bzw. in diesem Fall insbesondere übrige Landesgebiet (ohne die eigenen Einwohnerinnen und Einwohner der kreisfreien Städte) erfüllen, ist festzustellen, dass diese Belastung durch das – überdurchschnittliche – Bevölkerungswachstum außerhalb der kreisfreien Städte grundsätzlich zugenommen hat.

Abb. 5.4 Bevölkerungsentwicklung in den Kreisen und kreisfreien Städten 2012/14 bis 2019/21



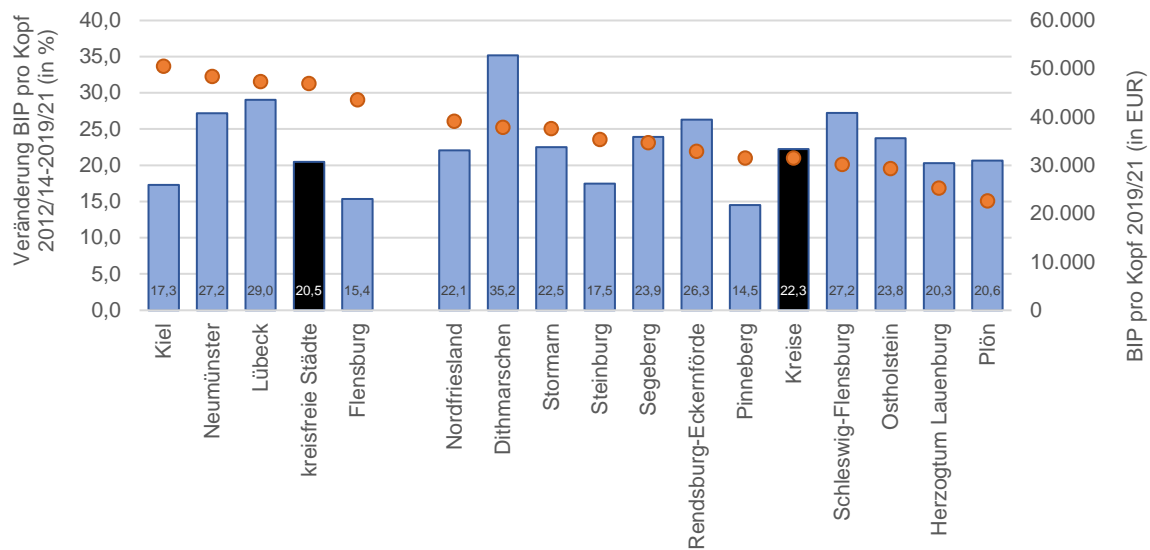
Quelle: Destatis. Eigene Berechnungen.

Analog zum Vergleich der Zentralen und nicht-zentralen Orte kann auch die Altersstruktur allein für die Oberzentren betrachtet werden. Hier zeigt sich grundsätzlich ein ähnliches Bild wie für die Zentralen Orte insgesamt, wenn auch etwas schwächer ausgeprägt, d. h. vor allem mit Verschiebungen von den unter- zu den über 50-Jährigen sowie zugunsten der ältesten Bevölkerungsgruppe und zulasten der zweitältesten. Insofern deutet sich auch hier in der Tendenz eher eine Entlastung an.

Auch bei der Entwicklung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, die auf die Einwohnerinnen und Einwohner entfällt, dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf (Abb. 5.5), war die Entwicklung in den Oberzentren schwächer als im übrigen Landesgebiet: Die kreisfreien Städte verbuchten von 2012/14 bis 2019/21 ein Wachstum von insgesamt 20,5 Prozent, die Kreise wuchsen zusammengenommen um 22,3 Prozent. Grundsätzlich ist das BIP pro Kopf in den kreisfreien Städten zwar weiterhin mit rd. 46.900 EUR etwa um die Hälfte größer als in den Kreisen mit 31.500 EUR. Rein dynamisch betrachtet, haben die Kreise aber überdurchschnittlich hinzugewonnen. Entsprechend ist die Finanzkraft dort stärker gestiegen als in den kreisfreien Städten, was im kreisangehörigen Raum eine stärkere Ausweitung an freiwilligen Aufgaben erlaubt haben könnte, zu denen häufig die potenziell übergemeindlichen Aufgaben zählen, als die zugrundeliegenden zentralörtlichen Bedarfe im Vergleich zu den Oberzentren es ggf. erfordern.

Innerhalb der vier kreisfreien Städte haben vor allem Neumünster und Lübeck mit 27,2 bzw. 29,0 Prozent an wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit gewinnen können. Umgekehrt war die Entwicklung in Flensburg mit 15,4 Prozent fast nur halb so stark – vermutlich auch geschuldet der überdurchschnittlichen Bevölkerungsentwicklung, die den Pro-Kopf-Wert tendenziell schmälert. In den Kreisen war die Spannweite erneut ebenfalls deutlich. Hier war Dithmarschen mit 36,2 Prozent der Spitzenreiter, während viele andere ein Wachstum von um die 25 Prozent verzeichneten. Nur um 14,5 Prozent stieg das BIP pro Kopf dagegen im Kreis Pinneberg.

Abb. 5.5 Entwicklung des BIP pro Kopf in den Kreisen und kreisfreien Städten 2012/14 bis 2019/21



Anmerkung: sortiert nach BIP pro Kopf (Punkte, rechte Achse), die Säulen bilden die Veränderung ab (linke Achse). Quelle: Destatis. Eigene Berechnungen. Bevölkerungsgewichteter Durchschnitt für die Kreise und kreisfreien Städte.

6 Zusammenfassende Bewertung

6.1 Vorbemerkung

In diesem Kapitel werden die wesentlichen Ergebnisse des Gutachtens in kurzer Form zusammengefasst und eine abschließende gutachterliche Empfehlung für die Bemessung des Gewichts der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben abgegeben.

Die Gutachtenden vertreten ebenso wie das Landesverfassungsgericht die Ansicht, dass die gesonderte Berücksichtigung übergemeindlicher Mehrbedarfe im kommunalen Finanzausgleich des Landes Schleswig-Holstein notwendig ist, da den Zentralen Orten durch die Landesplanung die zusätzliche bzw. intensivere Erfüllung von übergemeindlichen Aufgaben nicht nur für die eigene Bevölkerung, sondern auch für die Bevölkerung des Verflechtungsbereichs auferlegt ist. Das in Schleswig-Holstein praktizierte Vorgehen, diese Mehrbedarfe durch eine eigene Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben zu adressieren ist zweckmäßig und über viele Jahre verlässlich etabliert.

Bei der Neubestimmung des Gewichts der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben nutzt das Gutachten die Methodik, die bereits bei der letzten Bestimmung des Gewichts durch das NIW (Schiller und Cordes 2013) zur Anwendung kam. Innerhalb der potenziell übergemeindlichen Aufgaben wird die Differenz der Zuschussbedarfe je Einwohner in Kommunen mit und ohne zentralörtliche Einstufung berechnet. Diese Differenz stellt die rechnerische Ermittlung des übergemeindlichen Anteils an den potenziell übergemeindlichen Aufgaben dar. Der rechnerisch ermittelte Wert ist jedoch anhand einer Schwachstellenanalyse weiter zu bewerten.

Das vorliegende Gutachten stand vor der besonderen Problematik, dass die amtlichen Rechnungsergebnisse der Kommunen in Schleswig-Holstein durch eine Datenproblematik derzeit nicht für die Durchführung einer nach Aufgaben differenzierenden Analyse der Zuschussbedarfe geeignet sind. Dies liegt an der fehlenden Abbildung der internen Leistungsverrechnungen der doppisch buchenden Kommunen in den auf der Finanzrechnung basierenden Rechnungsergebnissen. Durch die fehlende korrekte Zurechnung interner Leistungsbeziehungen in den einzelnen Fachaufgaben werden deren Zuschussbedarfe deutlich unterschätzt. Dies betrifft insbesondere die in diesem Gutachten relevanten übergemeindlichen Aufgaben. Darüber hinaus hat diese Datenproblematik eine verzerrende Wirkung dadurch, dass größere Kommunen interne Leistungsverrechnungen in stärkerem Maße nutzen und damit die Zuschussbedarfe in übergemeindlichen Aufgaben in den größeren Kommunen mit zentralörtlicher Einstufung besonders stark unterschätzt werden.

Durch Stichprobendaten von Kommunen, die mit der Axians IKVS GmbH zusammenarbeiten, konnte eine Datenquelle identifiziert werden, mit der die Größenordnung der verzerrenden Wirkung durch die Datenproblematik in guter Weise plausibel abgeschätzt werden konnte. Die ursprünglich im Angebot angekündigte umfassende Schwachstellenanalyse war jedoch weder mit den fehlerhaften Daten noch mit den Stichprobendaten möglich. Sie wurde nach Absprache mit dem Auftraggeber sowie dem Beirat für den kommunalen Finanzausgleich nur in sehr eingeschränkter Form durchgeführt.

6.2 Wesentliche Ergebnisse

Die Autoren vertreten die Auffassung, dass ein Finanzausgleich nicht anhand eines Systems von Gleichungen „ausgerechnet“ werden kann, sondern ein qualifiziertes Gesamtbild erforderlich ist, in dem durchschnittliche Finanzkennzahlen, sozio-ökonomische Größen mit Bezug zu den Bedarfen, Zusammenhangskennziffern sowie die Streuung und Verteilung der Ergebnisse gemeinsam betrachtet werden müssen. Dies dient zum einen der Plausibilisierung und inhaltlichen Nachvollziehbarkeit, zum anderen wird damit auch dem Dialog zwischen Land und den unterschiedlichen kommunalen Gruppen eine Basis für die konsensorientierte Lösungsfindung geliefert.

In dem vorliegenden Gutachten konnten aufgabenspezifische Zusammenhangsanalysen mangels geeigneter Finanzdaten nicht durchgeführt werden, so dass die sozio-ökonomische Analyse losgelöst von den tatsächlichen Zuschussbedarfen erfolgte. Daraus ergeben sich dennoch wichtige Indikatoren für die Entwicklung von Finanzbedarfen und teilweise auch der Finanzkraft, die für eine Gesamtschau ebenso wichtig sind wie die Finanzdaten. Ihr Vorteil ist der hypothetische Aufgabenbezug. Der Nachteil liegt darin, dass die Stärke des Zusammenhangs nicht nachgewiesen werden konnte. Unter Abwägung der unterschiedlichen Aussagekraft aller verfügbaren Daten wird im Folgenden eine Synopse der Ergebnisse vorgenommen, um eine Tendenzaussage zu treffen, ob, in welche Richtung und in welchem Maß der Anteil der Teilmasse für übergemeindliche Aussagen angepasst werden sollte.

Die Bewertung der Ergebnisse erfolgt in Tab. 6.1 anhand einer Skala, die jeweils die Stärke der positiven, bedarfserhöhenden Wirkrichtung bzw. der negativen, d. h. belastungsmindernden Wirkung ausdrücken soll. Neutrale Ergebnisse werden mit einer „0“ gekennzeichnet, nur marginale Richtungsaussagen mit einem Plus oder Minus in Klammern, etwas stärkere, also erkennbare Entwicklungen mit einem einfachen Plus oder Minus, besonders nennenswerte Entwicklungen mit einem doppelten Plus oder Minus dargestellt.

Tab. 6.1 Entwicklung der Belastungen in Zentralen und nicht-zentralen Orten (Synopse)

Indikator	nicht-zentrale Orte	Zentrale Orte	dar.: Oberzentren
Fiskalische Kennzahlen			
Zuschussbedarfe	0	0	0
Steuereinnahmen	0	+	+
Deckungsquote	--	++	++
Sozio-ökonomische Kennzahlen			
Bevölkerungsentwicklung	/	/	+
Beschäftigungsentwicklung	0	0	0
Arbeitsmarktzentralität	0	0	0
Wirtschaftliche Entwicklung	--	-	+
Altersstrukturkostenprofil	0	(-)	(-)

(+)/(–): marginale, +/-: indizierte, ++/--: nennenswerte Zu-/Abnahme der Belastung; 0: neutral; /: keine Aussage.

Fiskalische Kennzahlen

- Die rechnerisch ermittelte Differenz der Zuschussbedarfe je Einwohner in den potenziell übergemeindlichen Aufgaben zwischen Kommunen mit und ohne zentralörtliche Einstufung ist der zentrale Ausgangspunkt für die Bewertung des derzeitigen Gewichts der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben. Aufgrund der Datenproblematik in den Rechnungsergebnissen musste sich diesem Wert mit ergänzenden Stichprobendaten angenähert werden. Die Ergebnisse in Kapitel 4.2 zeigten jedoch sowohl für die Jahre von 2019 bis 2021, als auch als Test für die Robustheit für die Jahre 2017 bis 2021, dass das derzeitige Gewicht der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben von 15,31 Prozent sehr nah an den auf Basis der aktuellen Daten ermittelten Werten liegt. Aus dieser Berechnung kann daher kein Anpassungsbedarf für das Gewicht der Teilmasse abgeleitet werden. Die weiteren betrachteten fiskalischen und sozio-ökonomischen Kennzahlen werden genutzt, um diesen Befund, soweit es aufgrund der eingeschränkten Datenbasis möglich ist, zu qualifizieren.
- Die Steuereinnahmen der kreisfreien Städte liegen in Schleswig-Holstein nicht über denen im kreisangehörigen Raum. Dieses Ergebnis spricht vor dem Hintergrund des Aufgabenbestands der Oberzentren für eine relative Finanzschwäche der kreisfreien Städte, die so in den meisten anderen Bundesländern nicht erkennbar ist. Daher sind die kreisfreien Städte in besonderer Weise von Zuweisungen des Landes abhängig, um ihre Aufgaben auch für den Rest des Landes adäquat erfüllen zu können. Innerhalb des kreisangehörigen Raums erzielen die Zentralen Orte im Vergleich zu den Kommunen ohne zentralörtliche Einstufung insgesamt höhere Steuereinnahmen. Allerdings ist die Einnahmesituation in den Mittelzentren außerhalb des Verdichtungsraums und in den ländlichen Zentralorten unterdurchschnittlich, so dass auch hier ein besonderes Augenmerk auf die finanzielle Leistungsfähigkeit vor dem Hintergrund der zusätzlichen übergemeindlichen Aufgaben zu legen ist.
- Die Deckungsquoten unterscheiden sich sehr stark zwischen den Zentralen Orten und den Kommunen ohne zentralörtliche Einstufung. Dies gilt sowohl für die kreisfreien Oberzentren, als auch für die kreisangehörigen Zentralen Orte, obwohl es innerhalb dieser Gruppe deutliche Unterschiede gibt. Stärker noch als die Ergebnisse für das Verhältnis der Zuschussbedarfe sprechen die Deckungsquoten dafür, dass die Haushaltslage in den Zentralen Orten angespannter ist als in den Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung. Dieser Befund ist das wesentliche Indiz dafür, dass trotz der nur näherungsweise Bestimmung des übergemeindlichen Anteils auf Basis der Zuschussbedarfe nicht davon ausgegangen werden kann, dass das derzeitige Gewicht der Teilmasse von 15,31 Prozent zu hoch angesetzt ist.

Sozio-ökonomische Kennzahlen

- Die „eigene“ Bevölkerungsentwicklung der Zentralen Orte und nicht-zentralen Orte hätte nur bei Bevölkerungsrückgängen auf etwaige Remanenzkosten hinweisen können. Aufgrund des allgemeinen Bevölkerungszuwachses kann dieser Effekt jedoch weitestgehend ausgeschlossen werden. Bei den Oberzentren ergibt sich ein leicht positiver Trend auf die Bedarfe an zentralörtlichen Aufgaben aufgrund des stärkeren Bevölkerungswachstums im übrigen Landesgebiet (= Verflechtungsraum der Oberzentren) im Vergleich zur Entwicklung der Bevölkerung in den Oberzentren selbst.

- Die Beschäftigungsentwicklung ist ein Indikator für die ökonomische Prosperität, aber auch nicht unwesentlich für die Nachfrage nach öffentlichen Dienstleistungen. Im Ergebnis haben alle kommunalen Gruppen erheblich von dem Aufwuchs in der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung profitieren können, so dass der gegenseitige Vergleich neutral ausfällt.
- Bei der Arbeitsmarktzentralität waren die Entwicklungen insgesamt äußerst gering. Zudem ist die Veränderung des zusammengesetzten Indikators aufgrund von Basiseffekten in der Entwicklung der absoluten Größen nicht unmittelbar interpretierbar. Letztlich hat die Beschäftigung am Wohnort in nicht-zentralen Orten stärker zugenommen als die Zahl der Beschäftigten im Ort selbst, während in Zentralen Orten die Zahl der dort beschäftigten Personen schneller wuchs als die dort wohnhaften Beschäftigten.
- Die wirtschaftliche Entwicklung anhand des regionalisierten Bruttoinlandsprodukts pro Kopf kann nur für die kreisfreien Städte als Oberzentren im Vergleich zum übrigen Landesgebiet bzw. den Kreisen vorgenommen werden. Angesichts der größeren wirtschaftlichen Dynamik in den Kreisen ist davon auszugehen, dass sich die Finanzkraft dort besser entwickelt hat als in den kreisfreien Städten, wodurch sich die Finanzierung von übergemeindlichen Aufgaben, die zu größeren Teilen freiwillig sind, in den Oberzentren schwieriger gestaltet als im übrigen Landesgebiet, wo deren Ausweitung ggf. leichter fiel. Dies wird durch die die fiskalischen Kennzahlen erhärtet.
- Mit Blick auf die Altersstrukturkostenprofile kam es zu keinen nennenswerten Veränderungen. Nur die Abnahme in einer eher mobilen Altersklasse könnte vermuten lassen, dass zentralörtliche Aufgaben evtl. weniger beansprucht werden. Aufgrund der schwachen Datenlage und insbesondere fehlender belastbarer Zusammenhangsanalysen – nicht nur in Schleswig-Holstein, sondern auch anderorts – kann diese Tendenz aber nur als marginal qualifiziert werden.

Insgesamt ergibt sich aus den sozio-ökonomischen Analysen kein eindeutiges Bild. Am ehesten ließe sich für die Oberzentren eine gestiegene Belastung bei übergemeindlichen Aufgaben ableiten. Die Veränderungen sind aber insgesamt als auffällig unauffällig zu bezeichnen.

6.3 Handlungsempfehlungen

Das zentrale Ziel des Gutachtens war es, vor dem Hintergrund des Urteils LVerfG 5/21 des Landesverfassungsgerichts vom 17. Februar 2023 das Gewicht der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben im kommunalen Finanzausgleich des Landes Schleswig-Holstein neu zu bestimmen. Die rechnerische Annäherung an das Gewicht der Teilmasse auf Basis der Zuschussbedarfe hat ergeben, dass der derzeit genutzte Wert von 15,31 Prozent auch nach wie vor die Verhältnisse sachgerecht repräsentiert. Aus gutachterlicher Sicht wird daher empfohlen, dass Gewicht der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben nicht anzupassen.

Die ergänzenden Betrachtungen zu weiterführenden fiskalischen und sozio-ökonomischen Kennzahlen haben darüber hinaus ergeben, dass es viele Argumente für eine gleichmäßige Entwicklung der Belas-

tungen in Kommunen mit und ohne zentralörtliche Einstufung seit der letzten Bestimmung des Teilmassengewichts auf Basis von Daten für die Jahre 2012 bis 2014 gibt. Einige Argumente sprechen dafür, dass die Belastungen der Zentralen Orte leicht zugenommen haben und eher eine Anpassung des Gewichts der Teilmasse nach oben zu erwarten gewesen wäre. Keiner der betrachteten Indikatoren spricht für eine signifikante Entlastung der Zentralen Orte.

Da aufgrund der vorhandenen Datenproblematik keine vertiefende Analyse der aufgabenbezogenen Zuschussbedarfe möglich war und damit keine konkretere Quantifizierung des übergemeindlichen Anteils, bleibt es trotz dieser Befunde bei der Empfehlung, das Teilmassengewicht nicht anzupassen. Die ergänzende Analyse gibt jedoch eine zusätzliche Sicherheit, dass das Gewicht nicht zu hoch angesetzt ist.

Eine wichtige abschließende Anmerkung bezieht sich auf die Methodik der Datenerhebung in Schleswig-Holstein. Die Auswertungen haben gezeigt, dass die Rechnungsergebnisse in der derzeit vorliegenden Form nicht für aufgabenbezogene Analysen der Kommunalfinanzen geeignet sind. Dies schränkt die Möglichkeiten einer zukünftigen Überprüfung der Sachgerechtigkeit des kommunalen Finanzausgleichs im Land stark ein. Für die hier bearbeitete begrenzte Fragestellung konnte durch das Hilfskonstrukt einer Stichprobe zumindest eine nach Einschätzung des Gutachters belastbare Korrektur der Ergebnisse vorgenommen werden. Für weitergehende Überprüfungen und umfassendere Anpassungen am bestehenden System sind aber weder die Rechnungsergebnisse aufgrund der Datenproblematik, noch die Stichprobendaten aufgrund der begrenzten Abdeckung der Kommunen und dem unüberschaubaren Bereinigungsaufwand geeignet. Aus gutachterlicher Sicht erfolgt daher die Empfehlung, für die zukünftigen Jahre abzusichern, dass die internen Leistungsverrechnungen in den Meldungen der Kommunen an das Statistische Amt korrekt abgebildet werden, um zumindest perspektivisch wieder belastbare Datengrundlagen für weitergehende Überprüfungen zu schaffen. Die vorliegenden Ergebnisse lassen nicht vermuten, dass die regionalen Entwicklungen derart divergieren, dass sich kurzfristig signifikante Anpassungsbedarfe ergeben.

Literatur

- Freigang, D. (2012): Auswirkungen der demografischen Entwicklungen auf den kommunalen Sektor in Ost- und Westdeutschland. Dissertation. Technische Universität Dresden.
- Gerhards, E.; Gutsche, J.-M.; Kreuter, H.; Schrogl, F.; Thöne, M. (2019): Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein. Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, Köln.
- Hofmann, M.; Seitz, H. (2007): Demographiesensitivität und Nachhaltigkeit der Länder- und Kommunal Finanzen: Ein Ost-West- Vergleich. Dresden Discussion Papers in Economics No. 17/07.
- Schiller, D. (2016): Aktualisierung der Teilschlüsselmassen im kommunalen Finanzausgleich Schleswig-Holsteins für das Finanzausgleichsjahr 2017. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Bundesangelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein. Steinbeis-Forschungszentrum Regionalwirtschaft, Innovationssysteme und Kommunal Finanzen, Greifswald.
- Schiller, D. (2014): Aktualisierung der Teilschlüsselmassen im Rahmen der Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein. Steinbeis-Forschungszentrum Regionalwirtschaft, Innovationssysteme und Kommunal Finanzen, Greifswald.
- Schiller, D.; Cordes, A. (2015): Novellierung des horizontalen Finanzausgleichssystems in Niedersachsen. Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Hannover.
- Schiller, D.; Cordes, A. (2013): Gutachten zur Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Hannover.
- Schiller, D.; Cordes, A.; Richter, F. (2020): Kommunaler Finanzausgleich im Freistaat Sachsen ab 2021. Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen. Steinbeis-Forschungszentrum Regionalwirtschaft, Innovationssysteme und Kommunal Finanzen, Greifswald.
- Schiller, D.; Cordes, A.; Richter, F. (2017): Überprüfung des horizontalen Finanzausgleichs in Thüringen. Gutachten im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales. Steinbeis-Forschungszentrum Regionalwirtschaft, Innovationssysteme und Kommunal Finanzen, Greifswald.
- Seitz, H. (2008): Die Demographieabhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte. Eine empirische Analyse unter Berücksichtigung der föderalen Verflechtungen. Bertelsmann Stiftung, Berlin.

Anhang

Tab. A 1 Zuschussbedarfe, allgemeine Deckungsmittel und Deckungsquoten nach kommunalen Gruppen, 2017 bis 2021

Zuschussbedarfe und allgemeine Deckungsmittel in Euro je Einwohner nach kommunalen Gruppen, Jahresdurchschnitt 2017-21	SH insges.	kreis-freie	kreis-angeh. Raum	Kreise	kreis-angeh. Gem.	zentral-örtl. Gem.	nicht-zentral-örtl. Gem.	Ämter
Zuschussbedarfe in den Einzelplänen 0 bis 8 insgesamt	1.750,61	2.140,55	1.642,07	619,05	912,97	1.047,68	705,32	234,82
Übergemeindliche Aufgaben	395,22	412,75	390,34	100,93	279,94	303,79	243,17	20,21
Nicht-übergemeindliche Aufgaben	1.355,39	1.727,80	1.251,73	518,12	633,03	743,88	462,15	214,61
Übergemeindliche Schulaufgaben	136,14	80,20	151,71	39,69	103,74	101,40	107,35	17,65
213 Hauptschulen	0,22	0,00	0,28	0,00	0,28	0,46	0,00	0,00
215 Kombinierte Grund- u. Hauptschulen	3,97	0,00	5,07	0,00	5,07	1,69	10,29	0,00
216 Schulartunabhängige Orientierungsstufe	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
221 Realschulen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00
225 Kombinierte Haupt- u. Realschulen	0,90	0,77	0,94	0,00	0,77	0,84	0,66	0,36
23 Gymnasien, Kollegs (oh. berufliche Gymnasien)	28,46	3,17	35,50	0,18	34,35	33,32	35,93	2,07
244 Berufsschulen u. dgl.	22,37	3,42	27,64	27,64	0,00	0,00	0,00	0,00
245 Fachschulen u. dgl.	8,02	35,58	0,35	0,36	-0,01	-0,01	0,00	0,00
246 Fachoberschulen u. dgl.	0,21	0,00	0,27	0,27	0,00	0,01	0,00	0,00
27 Sonderschulen (Förderschulen)	14,36	11,77	15,07	11,45	3,52	4,67	1,76	0,22
281 Gesamtschulen (integrierte u. kooperative)	57,39	25,48	66,27	-0,21	59,44	60,30	58,13	15,01
285 Freie Waldorfschulen	0,24	0,00	0,31	0,00	0,31	0,13	0,57	0,00
Übergemeindliche Kulturaufgaben	37,36	84,38	24,27	4,63	19,39	29,03	4,53	0,54
31 Wissenschaft und Forschung	3,64	14,05	0,75	0,00	0,74	1,23	0,00	0,00
321 Nichtwiss. Museen, Sammlungen, Ausstellungen	3,48	0,56	4,30	1,72	2,49	3,63	0,73	0,19
323 Zoologische und Botanische Gärten	0,09	0,00	0,12	0,08	0,04	0,07	0,00	0,00
331 Theater	13,07	50,30	2,70	0,33	2,37	3,90	0,01	0,00
332 Musikpflege (ohne Musikschulen)	0,30	0,00	0,38	0,04	0,33	0,50	0,08	0,02
333 Musikschulen	1,88	1,73	1,92	0,92	0,91	1,45	0,08	0,19
350 Volkshochschulen	3,62	3,77	3,58	0,25	3,30	5,15	0,44	0,06
352 Öffentliche Büchereien	10,42	13,97	9,43	0,94	8,46	12,53	2,20	0,06
355 Sonstige Volksbildung	0,86	0,00	1,10	0,35	0,75	0,58	1,00	0,02
Übergemeindliche Gesundheits-, Sport- und Erholungsaufgaben	96,05	112,31	91,53	40,33	50,66	63,36	31,09	1,13
51 Krankenhäuser	20,13	15,68	21,37	21,37	0,01	-0,01	0,04	-0,01
54 Sonst. Eindr. und Maßn. der Gesundheitspflege	19,04	21,26	18,43	16,32	2,05	2,54	1,28	0,13
55 Förderung des Sports	8,61	4,90	9,64	2,36	7,01	8,09	5,35	0,56
56 Eigene Sportstätten	23,39	23,91	23,25	0,00	23,17	27,18	16,99	0,17
57 Öffentliche Bäder	1,19	0,00	1,52	0,00	1,52	1,74	1,18	0,00
58 Park- und Gartenanlagen	23,68	46,56	17,32	0,28	16,90	23,80	6,25	0,29
Übergemeindliche Verkehrsaufgaben	125,67	135,86	122,84	16,28	106,14	110,00	100,20	0,88
63 Gemeindestraßen	96,43	77,32	101,74	0,67	100,69	104,39	94,98	0,82
65 Kreisstraßen	17,30	20,67	16,37	15,61	0,75	1,08	0,24	0,01
660 Bundesstraßen	4,99	19,85	0,86	0,00	0,86	1,34	0,12	0,00
665 Landesstraßen	3,27	9,22	1,62	0,00	1,62	2,58	0,14	0,00
670 Straßenbeleuchtung	2,61	0,00	3,33	0,00	3,33	2,98	3,87	0,00
675 Straßenreinigung	4,21	10,75	2,39	0,00	2,37	2,69	1,89	0,03
68 Parkeinrichtungen	-3,13	-1,95	-3,46	0,00	-3,47	-5,05	-1,04	0,02
0 Allgemeine Verwaltung	346,54	447,98	318,30	85,79	161,06	235,46	46,38	152,45
02 Hauptverwaltung	329,84	445,18	297,74	85,62	148,32	218,78	39,70	136,13
06 Einrichtungen für die gesamte Verwaltung	3,82	0,00	4,88	0,00	2,74	4,46	0,10	4,56
77 Hilfsbetriebe der Verwaltung	3,43	0,00	4,38	0,00	4,38	4,48	4,21	0,02
87 Sonstige wirtschaftliche Unternehmen	53,24	54,05	53,01	1,21	50,82	60,82	35,40	2,10
Steuereinnahmen gesamt	1.216,67	1.216,69	1.216,66	0,29	1.216,37	1.268,12	1.138,31	0,02
Grundsteuer A	7,92	0,60	9,96	0,00	9,96	3,04	20,41	0,00
Grundsteuer B	155,38	178,49	148,95	0,00	148,95	161,10	130,61	0,00
Gewerbesteuer netto	480,29	497,91	475,39	0,00	475,39	513,65	417,69	0,00
Anteil Einkommensteuer	469,61	405,34	487,50	0,00	487,50	475,97	504,90	0,00
Anteil Umsatzsteuer	73,89	107,91	64,43	0,00	64,43	80,13	40,74	0,00
Sonstige Steuereinnahmen	29,56	26,46	30,43	0,29	30,13	34,24	23,95	0,02
Zuweisungen vom Land im Verwaltungshaushalt	676,55	1.065,45	568,30	250,43	317,78	306,10	335,39	0,19
Schlüsselzuweisungen vom Land	544,20	852,77	458,31	244,16	214,13	196,67	240,47	0,04
Fehlbetragszuweisungen vom Land	32,95	98,61	14,67	1,80	12,87	12,32	13,70	0,00
Sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	57,69	77,05	52,30	4,47	47,76	55,29	36,42	0,14
Familienleistungsausgleich	41,71	37,03	43,01	0,00	43,01	41,83	44,80	0,00
Zuweisungen/Umlagen von bzw. an Gem./Gv.	1,71	0,00	2,19	431,72	-539,05	-469,96	-643,26	233,69
Kreis- und Amtsumlage (Einnahme)	424,85	0,00	543,10	431,72	1,02	0,00	2,57	235,48
Kreis- und Amtsumlage (Ausgabe)	423,14	0,00	540,91	0,00	540,08	469,96	645,82	1,79
Allg. Deckungsmittel brutto	1.894,93	2.282,15	1.787,15	682,44	995,09	1.104,26	830,44	233,89
Zinsausgaben (netto)	25,59	41,53	21,16	3,23	17,13	23,02	8,23	1,72
Allg. Deckungsmittel netto	1.869,33	2.240,62	1.765,99	679,22	977,96	1.081,24	822,21	232,17
nachrichtlich: Nettokreditaufnahme	16,36	-38,09	31,51	-14,33	41,35	39,09	44,77	9,58
Deckungsquote brutto	108,2%	106,6%	108,8%	110,2%	109,0%	105,4%	117,7%	99,6%
Deckungsquote netto	106,8%	104,7%	107,5%	109,7%	107,1%	103,2%	116,6%	98,9%

Quelle: eigene Berechnungen nach Daten des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein

Tab. A 2 Zuschussbedarfe, allgemeine Deckungsmittel und Deckungsquoten nach zentralörtlichen Einstufungen, 2017 bis 2021

Zuschussbedarfe und allgemeine Deckungsmittel in Euro je Einwohner nach zentralörtlichen Einstufungen, Jahresdurchschnitt 2017-21	Mittelzentren	Mittelzentren im Verdichtungsraum	Unterzentren mit Teilfunktion Mittelzentrum	Unterzentren	Ländliche Zentralorte	Stadtrandkerne I. Ordnung	Stadtrandkerne II. Ordnung
Zuschussbedarfe in den Einzelplänen 0 bis 8 insgesamt	1.088,21	1.196,29	1.163,90	942,15	843,29	1.005,42	1.006,45
Übergemeindliche Aufgaben	254,06	356,58	388,71	283,08	333,58	346,27	266,86
Nicht-übergemeindliche Aufgaben	834,16	839,72	775,19	659,06	509,71	659,15	739,59
Übergemeindliche Schulaufgaben	48,16	127,35	122,79	103,92	103,44	180,10	106,31
213 Hauptschulen	0,00	0,00	6,64	0,00	0,00	0,00	0,05
215 Kombinierte Grund- u. Hauptschulen	3,00	0,00	6,38	1,54	2,62	0,00	0,00
216 Schulartunabhängige Orientierungsstufe	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04	0,00	0,00
221 Realschulen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
225 Kombinierte Haupt- u. Realschulen	1,29	-0,01	-0,03	2,42	0,13	0,00	0,00
23 Gymnasien, Kollegs (oh. berufliche Gymnasien)	6,54	35,83	60,23	33,18	30,34	93,02	39,79
244 Berufsschulen u. dgl.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
245 Fachschulen u. dgl.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,09
246 Fachoberschulen u. dgl.	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00
27 Sonderschulen (Förderschulen)	3,08	7,29	2,12	3,01	13,59	3,35	2,68
281 Gesamtschulen (integrierte u. kooperative)	34,25	84,24	47,15	63,43	56,60	83,22	63,83
285 Freie Waldorfschulen	0,00	0,00	0,30	0,30	0,13	0,51	0,04
Übergemeindliche Kulturaufgaben	44,33	38,67	24,69	21,71	9,42	22,94	16,23
31 Wissenschaft und Forschung	5,07	0,00	0,00	0,13	0,00	0,00	0,00
321 Nichtwiss. Museen, Sammlungen, Ausstellungen	4,11	3,11	6,81	5,24	2,03	1,89	1,04
323 Zoologische und Botanische Gärten	0,00	0,00	0,00	0,08	0,61	0,00	0,00
331 Theater	11,11	3,49	2,34	1,18	0,08	0,00	1,07
332 Musikpflege (ohne Musikschulen)	1,15	0,46	0,14	0,34	0,07	0,20	0,22
333 Musikschulen	1,06	5,36	-0,23	0,12	0,57	0,80	0,04
350 Volkshochschulen	7,02	9,15	4,02	2,66	1,12	5,28	2,87
352 Öffentliche Büchereien	13,28	16,65	11,45	11,60	4,92	14,77	10,69
355 Sonstige Volksbildung	1,52	0,46	0,15	0,36	0,01	0,00	0,30
Übergemeindliche Gesundheits-, Sport- und Erholungsaufgaben	58,89	69,20	87,38	52,31	76,38	71,04	57,27
51 Krankenhäuser	-0,10	0,00	0,17	0,01	0,04	0,00	0,00
54 Sonst. Einr. und Maßn. der Gesundheitspflege	0,25	0,27	3,08	2,27	20,73	0,01	0,35
55 Förderung des Sports	8,53	9,66	2,72	5,93	7,83	10,49	10,33
56 Eigene Sportstätten	14,21	34,56	37,75	25,71	36,49	33,91	27,47
57 Öffentliche Bäder	0,00	0,00	0,00	6,45	2,43	1,56	0,26
58 Park- und Gartenanlagen	36,01	24,72	43,66	11,95	8,84	25,07	18,86
Übergemeindliche Verkehrsaufgaben	102,68	121,36	153,85	105,14	144,35	72,20	87,04
63 Gemeindestraßen	102,98	102,25	147,17	108,75	142,47	56,85	78,84
65 Kreisstraßen	1,95	2,20	0,34	0,17	0,00	0,11	0,76
660 Bundesstraßen	1,21	4,04	2,68	0,18	0,07	0,00	0,01
665 Landesstraßen	4,58	5,85	0,25	0,08	1,57	0,71	0,78
670 Straßenbeleuchtung	0,81	0,00	10,36	3,63	4,55	9,03	3,05
675 Straßenreinigung	0,45	6,13	5,76	-0,18	2,34	5,37	3,60
68 Parkeinrichtungen	-9,30	0,87	-12,72	-7,49	-6,65	0,13	0,01
0 Allgemeine Verwaltung	350,40	271,80	215,46	158,41	53,73	165,32	253,11
02 Hauptverwaltung	345,52	270,88	162,90	138,65	35,29	137,56	220,84
06 Einrichtungen für die gesamte Verwaltung	1,27	0,00	6,01	7,55	2,46	10,13	9,75
77 Hilfsbetriebe der Verwaltung	0,26	0,00	5,58	9,89	2,51	7,79	9,03
87 Sonstige wirtschaftliche Unternehmen	53,82	79,13	29,28	72,07	55,12	26,80	60,65
Steuereinnahmen gesamt	1.251,62	1.562,75	1.308,48	1.142,46	995,12	1.272,44	1.191,47
Grundsteuer A	1,20	0,81	3,55	4,00	11,86	1,86	2,83
Grundsteuer B	158,68	173,34	179,98	157,81	141,59	147,10	158,62
Gewerbesteuer netto	553,59	699,42	549,31	434,71	340,96	459,10	390,00
Anteil Einkommensteuer	411,17	570,90	416,80	427,24	403,18	584,80	561,63
Anteil Umsatzsteuer	98,58	100,18	89,75	64,27	47,98	61,98	63,59
Sonstige Steuereinnahmen	28,40	18,10	69,10	54,43	49,54	17,60	14,80
Zuweisungen vom Land im Verwaltungshaushalt	319,32	199,52	440,32	376,29	450,87	169,98	226,67
Schlüsselzuweisungen vom Land	220,03	77,85	294,83	265,06	341,89	80,17	131,61
Fehlbetragszuweisungen vom Land	4,38	14,97	31,39	14,24	8,66	6,41	13,37
Sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	58,34	55,81	76,88	60,05	66,03	33,88	31,90
Familienleistungsausgleich	36,57	50,89	37,21	36,94	34,28	49,53	49,79
Zuweisungen/Umlagen von bzw. an Gem./Gv.	-407,90	-463,23	-487,47	-513,05	-600,11	-482,74	-419,58
Kreis- und Amtsumlage (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Kreis- und Amtsumlage (Ausgabe)	407,90	463,23	487,47	513,05	600,11	482,74	419,58
Allg. Deckungsmittel brutto	1.163,04	1.299,04	1.261,33	1.005,70	845,88	959,69	998,56
Zinsausgaben (netto)	26,45	23,94	20,96	27,11	14,22	21,23	16,62
Allg. Deckungsmittel netto	1.136,59	1.275,11	1.240,37	978,59	831,65	938,46	981,94
nachrichtlich: Nettokreditaufnahme	2,48	1,09	100,94	33,90	103,55	100,77	67,44
Deckungsquote brutto	106,9%	108,6%	108,4%	106,7%	100,3%	95,5%	99,2%
Deckungsquote netto	104,4%	106,6%	106,6%	103,9%	98,6%	93,3%	97,6%

Quelle: eigene Berechnungen nach Daten des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein

Tab. A 3 Zuschussbedarfe in potenziell übergemeindlichen Aufgaben in Kommunen mit und ohne zentralörtliche Einstufung, 2017 bis 2021

Zuschussbedarfe in Euro je Einwohner in zentralörtlich und nicht-zentralörtlich eingestuftes Kommunen, Jahresdurchschnitt 2017-21	Oberzentren		übrige zentrale Orte		Aufteilung der Ämter	
	Oberzentren	Kreise und nicht-zentralörtlich eingestufte Gemeinden inkl. Ämteranteil	zentralörtlich eingestufte Gemeinden inkl. Ämteranteil	nicht-zentralörtlich eingestufte Gemeinden inkl. Ämteranteil	Anteil zentralörtlich eingestufter Gemeinden	Anteil nicht zentralörtlich eingestufter Gemeinden
Zuschussbedarfe in den Einzelplänen 0 bis 8 insgesamt	2.140,55	1.528,01	1.096,75	906,40	49,07	201,08
Übergemeindliche Aufgaben	412,75	359,20	309,07	258,97	5,28	15,80
Nicht-übergemeindliche Aufgaben	1.727,80	1.168,80	787,68	647,43	43,80	185,28
Übergemeindliche Schulaufgaben	80,20	160,32	106,10	121,02	4,70	13,66
213 Hauptschulen	0,00	0,00	0,46	0,00	0,00	0,00
215 Kombinierte Grund- u. Hauptschulen	0,00	10,18	1,67	10,32	-0,02	0,03
216 Schulartunabhängige Orientierungsstufe	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
221 Realschulen	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00
225 Kombinierte Haupt- u. Realschulen	0,77	0,87	0,98	0,88	0,14	0,21
23 Gymnasien, Kollegs (oh. berufliche Gymnasien)	3,17	38,04	33,74	37,73	0,42	1,80
244 Berufsschulen u. dgl.	3,42	27,64	0,00	0,00	0,00	0,00
245 Fachschulen u. dgl.	35,58	0,36	-0,01	0,00	0,00	0,00
246 Fachoberschulen u. dgl.	0,00	0,27	0,01	0,00	0,00	0,00
27 Sonderschulen (Förderschulen)	11,77	13,38	4,72	1,94	0,05	0,18
281 Gesamtschulen (integrierte u. kooperative)	25,48	69,01	64,42	69,56	4,12	11,43
285 Freie Waldorfschulen	0,00	0,57	0,13	0,57	0,00	0,00
Übergemeindliche Kulturaufgaben	84,38	9,81	29,16	4,98	0,13	0,45
31 Wissenschaft und Forschung	14,05	0,00	1,23	0,00	0,00	0,00
321 Nichtwiss. Museen, Sammlungen, Ausstellungen	0,56	2,62	3,66	0,91	0,03	0,18
323 Zoologische und Botanische Gärten	0,00	0,08	0,07	0,00	0,00	0,00
331 Theater	50,30	0,34	3,90	0,01	0,00	0,00
332 Musikpflege (ohne Musikschulen)	0,00	0,14	0,50	0,10	0,00	0,02
333 Musikschulen	1,73	1,14	1,50	0,22	0,06	0,13
350 Volkshochschulen	3,77	0,76	5,17	0,49	0,02	0,05
352 Öffentliche Büchereien	13,97	3,39	12,54	2,25	0,01	0,05
355 Sonstige Volksbildung	0,00	1,34	0,59	1,01	0,01	0,01
Übergemeindliche Gesundheits-, Sport- und Erholungsaufgaben	112,31	72,19	63,62	32,02	0,26	0,94
51 Krankenhäuser	15,68	21,40	-0,01	0,03	0,00	-0,01
54 Sonst. Einr. und Maßn. der Gesundheitspflege	21,26	17,70	2,57	1,38	0,03	0,10
55 Förderung des Sports	4,90	8,24	8,15	5,92	0,06	0,58
56 Eigene Sportstätten	23,91	16,95	27,27	17,05	0,09	0,07
57 Öffentliche Bäder	0,00	1,17	1,74	1,18	0,00	0,00
58 Park- und Gartenanlagen	46,56	6,72	23,90	6,45	0,10	0,20
Übergemeindliche Verkehrsaufgaben	135,86	116,88	110,19	100,95	0,19	0,75
63 Gemeindestraßen	77,32	96,09	104,55	95,70	0,16	0,72
65 Kreisstraßen	20,67	15,85	1,08	0,24	0,00	0,00
660 Bundesstraßen	19,85	0,12	1,34	0,12	0,00	0,00
665 Landesstraßen	9,22	0,14	2,58	0,14	0,00	0,00
670 Straßenbeleuchtung	0,00	3,82	2,98	3,87	0,00	0,00
675 Straßenreinigung	10,75	1,88	2,70	1,91	0,01	0,02
68 Parkeinrichtungen	-1,95	-1,01	-5,04	-1,03	0,01	0,01
0 Allgemeine Verwaltung	447,98	266,65	266,78	178,33	31,33	131,96
02 Hauptverwaltung	445,18	244,91	247,31	156,68	28,53	116,99
06 Einrichtungen für die gesamte Verwaltung	0,00	3,84	5,53	3,84	1,07	3,74
77 Hilfsbetriebe der Verwaltung	0,00	4,19	4,47	4,25	-0,01	0,03
87 Sonstige wirtschaftliche Unternehmen	54,05	39,62	61,32	37,12	0,50	1,72

Quelle: eigene Berechnungen nach Daten des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein

Tab. A 4 Korridorbildung für den übergemeindlichen Anteil in verschiedenen Abgrenzungen, 2017 bis 2021

Berechnung des übergemeindlichen Anteils in verschiedenen Abgrenzungen, Jahresdurchschnitt 2017-21	über-gemeindliche Aufgaben	zzgl. Abschnitt 02	zzgl. Abschnitte 02, 06, 77, 87	zzgl. Einzelplan 0	zzgl. Einzelplan 0 und Abschnitte 77, 87
Übergemeindlicher Anteil der Oberzentren in Euro je Einwohner	52,85	255,72	263,35	236,70	248,17
Zuschussbedarfe der Oberzentren für übergemeindlichen Aufgaben	412,75	857,93	911,97	860,73	914,77
- Zuschussbedarfe der Vergleichsgruppe	359,90	602,21	648,62	624,03	666,60
Kreise	100,93	186,56	187,76	186,73	187,93
+ kreisangehörige Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung	243,17	282,87	322,58	289,55	329,16
+ Ämteranteil für Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung	15,80	132,78	138,27	147,75	149,50
Übergemeindlicher Anteil der kreisangehörigen Zentralen Orte in Euro je Einwohner	50,10	140,72	166,84	138,55	162,98
Zuschussbedarfe der kreisangehörigen Zentralen Orte für übergemeindliche Aufgaben	309,07	556,38	627,70	575,85	641,65
kreisangehörige Gemeinden mit zentralörtlicher Einstufung	303,79	522,57	592,32	539,25	604,55
+ Ämteranteil für Gemeinden mit zentralörtlicher Einstufung	5,28	33,81	35,38	36,60	37,10
- Zuschussbedarfe der Vergleichsgruppe	258,97	415,65	460,86	437,30	478,66
kreisangehörige Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung	243,17	282,87	322,58	289,55	329,16
+ Ämteranteil für Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung	15,80	132,78	138,27	147,75	149,50
Einwohnerzahl der Oberzentren	631.482	631.482	631.482	631.482	631.482
Einwohnerzahl der kreisangehörigen Zentralen Orte	1.376.055	1.376.055	1.376.055	1.376.055	1.376.055
Übergemeindlicher Anteil der Oberzentren in Euro	33.371.658	161.479.645	166.301.018	149.471.853	156.717.036
+ Übergemeindlicher Anteil der kreisangehörigen Zentralen Orte in Euro	68.938.595	193.640.623	229.586.227	190.654.021	224.270.870
Übergemeindlicher Anteil insgesamt in Euro	102.310.253	355.120.267	395.887.245	340.125.874	380.987.906
Zuschussbedarfe der Kommunen in Schleswig-Holstein in Euro je Einwohner	1.750,61	1.750,61	1.750,61	1.750,61	1.750,61
x Einwohner in Schleswig-Holstein	2.900.162	2.900.162	2.900.162	2.900.162	2.900.162
Zuschussbedarfe der Kommunen in Schleswig-Holstein in Euro	5.077.061.879	5.077.061.879	5.077.061.879	5.077.061.879	5.077.061.879
- Ist-Steuerentnahmen der Kommunen	3.528.533.887	3.528.533.887	3.528.533.887	3.528.533.887	3.528.533.887
verbleibende Zuschussbedarfe nach Abzug der Ist-Steuerentnahmen	1.548.527.992	1.548.527.992	1.548.527.992	1.548.527.992	1.548.527.992
Gewicht Zuschussbedarfe der Teilmassen für Gemeinde- und Kreisaufgaben	1.446.217.739	1.193.407.725	1.152.640.747	1.208.402.118	1.167.540.086
Gewicht Zuschussbedarfe der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben	102.310.253	355.120.267	395.887.245	340.125.874	380.987.906
Rechnerischer Anteil der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben	6,61%	22,93%	25,57%	21,96%	24,60%

Quelle: eigene Berechnungen nach Daten des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein

Tab. A 5 Interne Leistungsverrechnungen nach kommunalen Gruppen und zentralörtlichen Einstufungen, 2017 bis 2021

Interne Leistungsverrechnungen in Euro je Einwohner nach kommunalen Gruppen und zentralörtlichen Einstufungen, 2017-2021	Schul- aufgaben	Kultur	Gesund- heit, Sport, Erholung	Verkehr	über- gemeind- liche Aufgaben insges.	nicht- über- gemeind- liche Aufgaben oh. 111 und 573	Produkte 111 und 573
kreisfreie Städte	99,92	19,36	27,23	4,40	150,91	125,63	-302,63
Kreise	2,03	0,06	0,41	0,05	2,55	3,10	-5,75
kreisangehörige Gemeinden	21,64	1,76	1,45	19,95	44,80	39,18	-79,97
<i>amtsfreie Gemeinden</i>	25,68	2,10	1,36	22,68	51,82	45,82	-93,36
<i>amtsangehörige Gemeinden</i>	0,95	0,02	1,94	5,97	8,88	5,17	-11,48
Ämter	0,00	0,00	0,19	0,00	0,19	1,08	-1,48
Zentrale Orte insgesamt	65,02	11,26	15,21	12,92	104,40	88,16	-204,28
Zentrale Orte (oh. Oberzentren)	25,25	2,03	1,52	22,62	51,42	45,47	-92,25
Oberzentren	99,92	19,36	27,23	4,40	150,91	125,63	-302,63
Mittelzentren	33,92	5,15	3,46	19,58	62,10	32,49	-89,69
Mittelzentren im Verdichtungsraum	24,18	-0,20	3,65	25,31	52,94	68,80	-121,73
Unterzentren mit Teilfunktion Mittelzentrum	0,00	0,00	0,00	1,01	1,01	9,96	-10,97
Unterzentren	0,28	0,40	1,85	38,07	40,61	52,47	-82,76
Ländliche Zentralorte	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Stadtrandkerne I. Ordnung	24,49	1,14	-16,23	19,13	28,53	4,18	-9,19
Stadtrandkerne II. Ordnung	5,02	0,90	5,43	28,48	39,82	49,24	-89,06
Nicht-zentrale Orte	0,00	0,15	1,05	3,96	5,16	1,52	-6,53

Anmerkung: In den Produkten 111 (Verwaltungssteuerung und -Service) und 573 (Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen) wird der überwiegende Teil der Einnahmen aus internen Leistungsverrechnungen verbucht. Diese beiden Produkte erzielen dadurch Überschüsse aus internen Leistungsverrechnungen.

Quelle: eigene Berechnungen nach Daten der Axians IKVS GmbH und der Landeshauptstadt Kiel

Tab. A 6 Anpassung des Korridors durch Ergänzung interner Leistungsverrechnungen, 2017 bis 2021

Anpassung des übergemeindlichen Anteils durch Ergänzung interner Leistungsverrechnungen, Jahresdurchschnitt 2017-21	über-gemeindliche Aufgaben	Korrektur mit IKVS-Daten	über-gemeindliche Aufgaben inkl. Korrektur
Übergemeindlicher Anteil der Oberzentren in Euro je Einwohner	52,85		195,91
Zuschussbedarfe der Oberzentren für übergemeindlichen Aufgaben	412,75	150,91	563,66
- Zuschussbedarfe der Vergleichsgruppe	359,90		367,75
Kreise	100,93	2,55	103,48
+ kreisangehörige Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung	243,17	5,16	248,33
+ Ämteranteil für Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung	15,80	0,14	15,94
Übergemeindlicher Anteil der kreisangehörigen Zentralen Orte in Euro je Einwohner	50,10		86,41
Zuschussbedarfe der kreisangehörigen Zentralen Orte für übergemeindliche Aufgaben	309,07		350,68
kreisangehörige Gemeinden mit zentralörtlicher Einstufung	303,79	41,56	345,35
+ Ämteranteil für Gemeinden mit zentralörtlicher Einstufung	5,28	0,05	5,33
- Zuschussbedarfe der Vergleichsgruppe	258,97		264,27
kreisangehörige Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung	243,17	5,16	248,33
+ Ämteranteil für Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung	15,80	0,14	15,94
Einwohnerzahl der Oberzentren	631.482		631.482
Einwohnerzahl der kreisangehörigen Zentralen Orte	1.376.055		1.376.055
Übergemeindlicher Anteil der Oberzentren in Euro	33.371.658		123.711.501
+ Übergemeindlicher Anteil der kreisangehörigen Zentralen Orte in Euro	68.938.595		118.903.167
Übergemeindlicher Anteil insgesamt in Euro	102.310.253		242.614.668
Zuschussbedarfe der Kommunen in Schleswig-Holstein in Euro je Einwohner	1.750,61		1.750,61
x Einwohner in Schleswig-Holstein	2.900.162		2.900.162
Zuschussbedarfe der Kommunen in Schleswig-Holstein in Euro	5.077.061.879		5.077.061.879
- Ist-Steuererinnahmen der Kommunen	3.528.533.887		3.528.533.887
verbleibende Zuschussbedarfe nach Abzug der Ist-Steuererinnahmen	1.548.527.992		1.548.527.992
Gewicht Zuschussbedarfe der Teilmassen für Gemeinde- und Kreisaufgaben	1.446.217.739		1.305.913.324
Gewicht Zuschussbedarfe der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben	102.310.253		242.614.668
Rechnerischer Anteil der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben	6,61%		15,67%

Quelle: eigene Berechnungen nach Daten des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein, der Axians IKVS GmbH und der Landeshauptstadt Kiel