



Unterrichtung 20/179

der Landesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und der Gemeindeordnung

Die Landesregierung unterrichtet den Schleswig-Holsteinischen Landtag unter Hinweis auf Artikel 28 Absatz 1 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in Verbindung mit dem Parlamentsinformationsgesetz (PIG).

Federführend ist das Finanzministerium.

Zuständige Ausschüsse: Finanzausschuss, Innen- und Rechtsausschuss

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

Ministerin

An die
Präsidentin des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
Frau Kristina Herbst
24105 Kiel

23 Juli 2024

Mein Zeichen: 18

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und der
Gemeindeordnung**

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

den beiliegenden Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und der Gemeindeordnung übersende ich unter Hinweis auf Artikel 28 Absatz 1 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in Verbindung mit dem Parlamentsinformationsgesetz mit der Bitte um Kenntnissnahme. Der Gesetzentwurf ist gleichzeitig den zu beteiligenden Verbänden zur Anhörung zugeleitet worden.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Sabine Sütterlin-Waack

Anlage



Gesetzentwurf

der Landesregierung - Ministerin für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und der Gemeindeordnung

Gesetzentwurf der Landesregierung

Entwurf eines Gesetzes

zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und der Gemeindeordnung

A. Problem

Veranlasst durch eine kommunale Verfassungsbeschwerde einer Vielzahl von Gemeinden (Aktenzeichen: LVerfG 5/21) hat sich das Landesverfassungsgericht detailliert mit verschiedenen Aspekten der horizontalen Ebene des kommunalen Finanzausgleichs befasst.

Mit dem Urteil vom 17. Februar 2023 wurden verschiedene Bestandteile des im Wesentlichen seit dem Jahr 2021 geltenden Regelwerks bestätigt.

Demnach verletzt die Dotierung zentralörtlicher Aufgaben in einer eigenen Teilschlüsselmasse (§ 4 Abs. 1 Nr. 3 FAG) nicht das interkommunale Gleichbehandlungsgebot (Randnummer 102 LVerfG 5/21).

So müssen Zentrale Orte öffentliche Aufgaben in der Weise erfüllen, dass sie bei Planung und Ausgestaltung von Maß und Kapazität nicht auf die Versorgung der eigenen Einwohnerinnen und Einwohner beschränkt sind, sondern darüber hinaus auch die Versorgung der Einwohnerinnen und Einwohner des zentralen Verflechtungsbereichs einbeziehen. Die Erweiterung gemeindlicher Aufgaben der Zentralen Orte und Stadtrandkerne bei gleichzeitiger entsprechender Entlastung der nicht-zentralen Gemeinden des Verflechtungsbereichs rechtfertigt und erfordert sogar, dass entsprechende Kostenzuwächse bzw. -entlastungen bei der angemessenen Finanzausstattung im Rahmen des Finanzausgleichs berücksichtigt werden. Die Anknüpfung an die Kategorien des Landesplanungsrechts in § 4 Absatz 1 Nummer 3 i. V. m. § 15 Absatz 1 und 2 FAG ist verfassungsgemäß. Der Gesetzgeber kann sich für die gesonderte Zuweisung von Mitteln für die Wahrnehmung übergemeindlicher Aufgaben daran orientieren, inwieweit eine Gemeinde durch die Landesplanung gesetzlich verpflichtet ist, Einrichtungen vorzuhalten, die von der Bevölkerung der Umlandgemeinden mitgenutzt werden können. Höhere Aufwendungen der nicht-zentralen Gemeinden, die sich aus den größeren Entfernungen und geringeren Größenvorteilen oder geografischen Randlagen ergeben, hat der Gesetzgeber in § 10 und § 11 FAG hinreichend berücksichtigt. (Leitsatz 1 LVerfG 5/21).

Das Landesverfassungsgericht sieht jedoch die Bestimmung des § 4 Absatz 1 Nummer 1 und Nummer 3 FAG nicht im Einklang mit den Vorgaben der Landesverfassung. Die Höhe der Teilschlüsselmasse für Zentrale Orte in § 4 Absatz 1 Nummer 3 bedingt die Höhe der

Teilschlüsselmasse der Gemeinden nach § 4 Absatz 1 Nummer 1. Je geringer die Teilschlüsselmasse für Zentrale Orte ist, desto größer verbleibt der Anteil der Teilschlüsselmasse der Gemeinden an dem insgesamt für die gemeindlichen Aufgaben festgestellten Umfang.

Das Landesverfassungsgericht stellte fest, dass der Bemessung der Teilschlüsselmassen für Gemeinden und Zentrale Orte in § 4 Absatz 1 Nummer 1 und Nummer 3 FAG weiterhin keine aufgabengerechte Bedarfsermittlung zugrunde liegt. Es genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht, dass der Gesetzgeber die Quote der Teilschlüsselmasse für Zentrale Orte mit rechnerischen Anpassungen ohne eine neue Bedarfsermittlung in die Neuregelung des Finanzausgleichs übernommen und dadurch die Höhe der Teilschlüsselmassenquote für die Gemeinden mitbestimmt hat. Zur Bestimmung spezifischer zentralörtlicher Bedarfe muss der Gesetzgeber einer nachvollziehbaren Methodik folgen und darf die Dotierung der zentralörtlichen Aufgaben nicht „dezisionistisch“ festlegen. Der Gesetzgeber darf sich auch bei der Bildung von Teilschlüsselmassenquoten nicht darauf beschränken, einmal festgesetzte Werte, Größenordnungen und Prozentzahlen in den folgenden Finanzausgleichsgesetzen fortzuschreiben, ohne sich erneut ihrer sachlichen Eignung zu vergewissern (Leitsatz 2 LVerfG 5/21).

Der Gesetzgeber wurde verpflichtet, die verfassungswidrige Rechtslage spätestens bis zum 31. Dezember 2024 durch eine Neuregelung zu beseitigen. Bis dahin bleibt die Bestimmung des § 4 Absatz 1 Nummer 1 und Nummer 3 weiter anwendbar.

Im Übrigen wurden die Verfassungsbeschwerden zurückgewiesen.

Unabhängig von der Änderung infolge der verfassungsrechtlichen Entscheidung ergibt sich ein Anpassungsbedarf bei den Verbundgrundlagen. Sofern der Bund zweckgebundene Mittel in Form einer geänderten Umsatzsteuerverteilung an das Land gibt, gilt es darauf in § 3 des FAG zu reagieren. Dort ist zu veranlassen, dass diese Mittel nicht der gesetzlichen Regel folgend zu einem Teil in Höhe des Verbundsatzes der Finanzausgleichsmasse zufließen und damit der zweckentsprechenden Verwendung nicht mehr zur Verfügung stünden. Zwei derartige Fälle sind zu berücksichtigen.

Änderung der Gemeindeordnung

Mit dem im Jahr 2016 in Kraft getretenen Gesetz zur Stärkung der Kommunalwirtschaft wurden für die Kommunen und ihre Unternehmen erweiterte Betätigungsmöglichkeiten auf dem Gebiet der energiewirtschaftlichen Betätigung geschaffen. Mit Einführung des § 101 a der Gemeindeordnung (GO) wurde dabei zur Verfahrenserleichterung widerlegbar vermutet, dass eine energiewirtschaftliche Betätigung durch den öffentlichen Zweck gerechtfertigt ist.

Vom Regelfall, der Einhaltung der Schrankentrias, konnte hierbei zumindest vom öffentlichen Zweck gem. § 101 Absatz 1 GO Nummer 1 und von der Subsidiarität gem. § 101 Absatz 1 Nummer 3 GO abgesehen werden.

Nunmehr hat sich in der Praxis der Umsetzung der Energiewende, insbesondere der Wärmewende, gezeigt, dass neben der generellen energiewirtschaftlichen Betätigung aus § 101 a GO auch weitere Betätigungsfelder wünschenswert sind, um eine adäquate Umsetzung der Wärmewende zu ermöglichen. Diese bedarf für eine erfolgreiche Umsetzung insbesondere des Leitungs- bzw. Trassenbaus (Tief- und Rohrleitungsbau).

Singulär betrachtet stellt der Leitungs- bzw. Trassenbau bisher keine vom kommunalen Wirtschaftsrecht und der Schrankentrias sowie von der energiewirtschaftlichen Betätigung gedeckte Tätigkeit dar und darf daher von der Kommune nicht in einem Unternehmen betrieben werden.

B. Lösung

Mit diesem Gesetz wird die vom Landesverfassungsgericht festgestellte verfassungswidrige Rechtslage im Finanzausgleichsgesetz beseitigt.

Die Bestimmungen des § 4 Absatz 1 Nummer 1 und Nummer 3 werden aufgrund der Ergebnisse einer finanzwissenschaftlichen Begutachtung und ihrer Bewertung, insbesondere im Rahmen eines umfangreichen Austauschs mit den kommunalen Landesverbänden, neu erlassen.

Außerdem wird durch Änderungen des § 3 sichergestellt, dass die vom Bund über die Umsatzsteuer zur Verfügung gestellten Mittel für die Umsetzung des Startchancen-Programms sowie die ebenfalls vom Bund über die Umsatzsteuer zur Verfügung gestellten Mittel für die kommunale Wärmeplanung von den Verbundgrundlagen ausgenommen werden und so vollumfänglich zweckgerichtet zur Verfügung stehen.

Mit diesem Gesetz wird zudem den schleswig-holsteinischen Kommunen die Gründung und die Beteiligung an Unternehmen zum Leitungs- bzw. Trassenbau im Rahmen energiewirtschaftlichen Betätigung ermöglicht.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten und Verwaltungsaufwand

Die Ausgestaltung der Verteilung der Schlüsselmasse auf die drei Teilschlüsselmassen betrifft ausschließlich die Binnenverteilung der zur Verfügung stehenden Mittel in diesem Gebiet des kommunalen Finanzausgleichs. Es entstehen dadurch keine Kosten und kein Verwaltungsaufwand, der über den üblichen Festsetzungs- und Bewirtschaftungsaufwand hinausgeht.

Die Änderung des kommunalen Finanzausgleichs hat für die Unternehmen keine kostenmäßigen Auswirkungen und bewirkt keinen Vollzugsaufwand.

Die Änderungen der Gemeindeordnung zum kommunalen Wirtschaftsrecht verursachen keine Kosten und bewirken keinen zusätzlichen Vollzugsaufwand. Ferner bietet die Regelung die Möglichkeit zu Kosteneinsparungen bei den Kommunen.

E. Länderübergreifende Zusammenarbeit

Die länderübergreifende Zusammenarbeit ist nicht berührt.

F. Information des Landtages nach Artikel 28 der Landesverfassung

Der Präsidentin des Schleswig-Holsteinischen Landtages wird der Gesetzentwurf nach der Kabinettsbefassung zugeleitet.

G. Federführung

Die Federführung liegt beim Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport.

**Entwurf eines Gesetzes
zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und der Gemeindeordnung**

Vom ...

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Inhaltsübersicht

Artikel 1 Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

Artikel 2 Änderung der Gemeindeordnung

Artikel 3 Inkrafttreten

**Artikel 1
Änderung des Finanzausgleichsgesetzes**

Das Finanzausgleichsgesetz vom 12. November 2020 (GVOBl. Schl.-H. S. 808, ber. S. 996), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 21. März 2024 (GVOBl. Schl.-H. S. 178), wird wie folgt geändert:

1. § 3 Absatz 2 Nummer 1 wird wie folgt geändert:

a) Im Buchstaben j) wird das Wort „sowie“ durch ein Komma ersetzt.

b) Im Buchstaben k) wird der Schlusspunkt durch ein Komma ersetzt.

c) Es werden folgende Buchstaben l) und m) angefügt:

„l) der vom Bund über die Umsatzsteuer zur Verfügung gestellten Mittel für die Umsetzung des Startchancen-Programms sowie

m) der vom Bund über die Umsatzsteuer zur Verfügung gestellten Mittel für die kommunale Wärmeplanung.“

2. § 4 Absatz 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Die Finanzausgleichsmasse wird, soweit sie nicht für Zuweisungen nach Absatz 2 benötigt wird, verwendet für

1. Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden nach den §§ 6 bis 10 sowie Zuweisungen an die Gemeinde Helgoland und die Gemeinden auf den nordfriesischen Marschinseln und Halligen nach § 11 mit einem Anteil von 30,73 %,
2. Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte nach den §§ 12 bis 14 mit einem Anteil von 53,96 %,
3. Schlüsselzuweisungen an die Zentralen Orte nach § 15 mit einem Anteil von 15,31 %.“

Artikel 2

Änderung der Gemeindeordnung

Die Gemeindeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Februar 2003 (GVOBl. Schl.-H. S. 57), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 24. Mai 2024 (GVOBl. Schl.-H. S. 404), wird wie folgt geändert:

1. § 101 a wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 enthält folgende Fassung:

„(1) Die wirtschaftliche Betätigung zur Erzeugung oder zur Gewinnung, zum Vertrieb oder zur Verteilung von Energie zur Strom-, Gas-, Wärme- oder Kälteversorgung (energiewirtschaftliche Betätigung) und zu deren Trassenbau dient grundsätzlich einem öffentlichen Zweck und ist zulässig, soweit die Voraussetzungen des § 101 Absatz 1 Nummer 2 erfüllt sind. § 101 Absatz 2 und 3 gelten entsprechend; zuständig für die Genehmigung nach § 101 Absatz 3 Satz 2 ist die oberste Kommunalaufsichtsbehörde.“

b) In Absatz 2 wird die Angabe „(§ 5 Nummer 14 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes)“ durch die Angabe „(§ 3 Nummer 21 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes)“ ersetzt.

2. § 102 Absatz 2 wird wie folgt geändert:

a) In Nummer 8 Buchstabe d wird das Semikolon durch ein Komma ersetzt.

b) Nach Nummer 8 wird folgende Nummer 9 angefügt:

„9. dass die Rechte des Beteiligungsmanagements gemäß § 109 a Absatz 2 eingeräumt werden;“

Artikel 3

Inkrafttreten

Das Gesetz tritt am 1. Januar 2025 in Kraft. Davon abweichend tritt Artikel 1 Nummer 1 mit Wirkung vom 1. Januar 2024 in Kraft.

Das vorstehende Gesetz wird hiermit ausgefertigt und ist zu verkünden.

Kiel,

Daniel Günther
Ministerpräsident

Monika Heinold
Finanzministerin

Prof. Dr. Kerstin von der Decken
Ministerin
für Justiz und Gesundheit

Karin Prien
Ministerin
für Allgemeine und Berufliche Bildung,
Wissenschaft, Forschung und Kultur

Dr. Sabine Sütterlin-Waack
Ministerin
für Inneres, Kommunales, Wohnen
und Sport

Tobias Goldschmidt
Minister
für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt
und Natur

Claus Ruhe Madsen
Minister
für Wirtschaft, Verkehr; Arbeit,
Technologie und Tourismus

Aminata Touré
Ministerin
für Soziales, Jugend, Familie, Senioren,
Integration und Gleichstellung

Werner Schwarz
Minister
für Landwirtschaft, ländliche Räume,
Europa und Verbraucherschutz

Begründung

A. Allgemeine Begründung

Artikel 1 - Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

1. Ausgangslage

Zum 1. Januar 2021 trat das Gesetz zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Kraft. Gegen verschiedene Bestandteile dieses Gesetzes hatte eine Vielzahl von Gemeinden kommunale Verfassungsbeschwerden beim Landesverfassungsgericht erhoben.

108 amtsangehörige Gemeinden, von denen sieben ihre kommunalen Verfassungsbeschwerden im Laufe des Verfahrens zurückgenommen haben, sahen durch § 4 Absatz 1 und § 15 FAG das interkommunale Gleichbehandlungsgebot und das Gebot der aufgabengerechten Bedarfsermittlung gemäß Artikel 57 Absatz 1 der Landesverfassung verletzt. Demnach stelle es eine sachwidrige Ungleichbehandlung dar, dass sie im Gegensatz zu Zentralen Orten nach dem Gesetz über die Landesplanung keine besonderen Finanzausweisungen für entsprechende Aufgaben erhielten. Zudem seien weder die Bedarfe der Zentralen Orte noch die besonderen Bedarfe der nicht als Zentrale Orte eingestuften Gemeinden vom Gesetzgeber ermittelt worden.

Das Landesverfassungsgericht urteilte dazu:

- Die Berücksichtigung gesonderter Bedarfe für die Erfüllung übergemeindlicher Aufgaben der Zentralen Orte in Artikel 4 Absatz 1 Nummer 3 FAG verletzt nicht das interkommunale Gleichbehandlungsgebot (Randnummer 102 LVerfG 5/21).
- Der Gesetzgeber kann zentralörtliche Aufgaben in einer gesonderten Teilschlüsselmasse dotieren. Es gibt sachliche Gründe für die darin liegende finanzielle Bevorzugung Zentraler Orte gegenüber nicht-zentralen Gemeinden (Randnummer 102 LVerfG 5/21).
- Die Erweiterung gemeindlicher Aufgaben der Zentralen Orte und Stadtrandkerne bei gleichzeitiger entsprechender Entlastung der nicht-zentralen Gemeinden des Verflechtungsbereichs rechtfertigt und erfordert sogar, dass entsprechende Kostenzuwächse beziehungsweise -entlastungen bei der angemessenen Finanzausstattung im Rahmen des Finanzausgleichs berücksichtigt werden (Randnummer 110 LVerfG 5/21).

- Die Bildung einer eigenen Teilschlüsselmasse für die Zentralen Orte im Schleswig-Holsteinischen Finanzausgleichsgesetz unter Anknüpfung an die Kategorien des Landesplanungsrechts in § 4 Absatz 1 Nummer 3 i. V. m. 15 Absatz 1 und 2 FAG ist verfassungsgemäß (Randnummer 111 LVerfG 5/21). Dabei ist insbesondere eine Anknüpfung an Kategorien des Landesplanungsrechts zulässig (Randnummer 116 LVerfG 5/21).
- In demselben Maß, in dem die Zentralen Orte solche Aufgaben übernehmen, werden die umliegenden nicht-zentralen Gemeinden des Verflechtungsbereichs von Aufgaben entlastet. Deshalb erscheint es nicht nur nicht sachwidrig, sondern sogar konsequent, wenn dieses weitergehende Maß der Aufgabenerfüllung über das eigene Gemeindegebiet hinaus mit Mitteln aus einer besonderen Schlüsselmasse für Zentrale Orte finanziert wird. Nicht als Zentrale Orte eingestufte Gemeinden haben keine entsprechende Verpflichtung zur Entlastung der Umlandgemeinden, so dass das Finanzausgleichsgesetz insoweit auch keine gesonderte Dotierung für die Wahrnehmung übergemeindlicher Aufgaben vorsehen muss (Randnummer 116 LVerfG 5/21).
- Eine Ungleichbehandlung gleicher Sachverhalte ist auch nicht darin zu sehen, dass der Gesetzgeber die „faktische“ Zentralität einzelner Beschwerdeführerinnen nicht ausreichend berücksichtigt hätte (Randnummer 117 LVerfG 5/21).
- Der Gesetzgeber hat das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung schließlich nicht dadurch verletzt, dass er spezifische Kosten einer „Nicht-Zentralität“ außer Acht gelassen hätte (Randnummer 123 LVerfG 5/21).

Allerdings stellte das Landesverfassungsgericht auch fest:

- Die in § 4 Absatz 1 Nummer 1 und Nummer 3 FAG für Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und die Zentralen Orte gebildeten Teilschlüsselmassenquoten erfüllen jedoch weiterhin nicht die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine bedarfsgerechte Finanzausstattung (Randnummer 127 LVerfG 5/21).
- Es genügt nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen, dass der Gesetzgeber die bisherige Quote der Teilschlüsselmasse für Zentrale Orte mit rechnerischen Anpassungen ohne eine neue Bedarfsermittlung in die Neuregelung des Finanzausgleichs übernommen und dadurch auch die Höhe der Teilschlüsselmasse für die Gemeinden mitbestimmt hat (Randnummer 129 LVerfG 5/21).
- Mit dem Ansatz des im Gesetzgebungsverfahren beauftragten Gutachters [FiFo] hätte eine bedarfsgerechte Ausweisung der Masse für Zentrale Orte in § 4 Absatz 1 Nummer 3 FAG erfolgen können (Randnummer 142 LVerfG 5/21).

- Alternativ hätte der Gesetzgeber die Bedarfe der Zentralen Orte für die Wahrnehmung übergemeindlicher Aufgaben anhand der Methodik des NIW-Gutachtens neu ermitteln können. Das Landesverfassungsgericht hatte diese Methodik gebilligt und lediglich die fehlende Überprüfung der Ansätze auf erkennbare oder erkannte Schwächen beanstandet (Randnummer 145 LVerfG 5/21).
- Der Gesetzgeber hat mit der Übernahme der nur rechnerisch angepassten Teilschlüsselmassenquote für Zentrale Orte aus dem vorherigen Gesetz zugleich das Vergewisserungsgebot verletzt. Der Gesetzgeber darf sich nicht darauf beschränken, einmal festgesetzte Werte, Größenordnungen und Prozentzahlen in den folgenden Finanzausgleichsgesetzen fortzuschreiben, ohne sich erneut ihrer sachlichen Eignung zu vergewissern (Randnummer 146 LVerfG 5/21).

Die Beschwerdeführer trugen ferner vor, die Regelung des § 3 Absatz 1 und 2 FAG verletze das aus Artikel 57 Absatz 2 der Landesverfassung folgende Konnexitätsprinzip, weil nicht transparent sei, inwieweit das Finanzausgleichsgesetz den Gemeinden Mittel als angemessene Finanzausstattung oder im Wege des Mehrbelastungsausgleichs für übertragene staatliche Aufgaben zuweise. Diese Verfassungsbeschwerde hielt das Landesverfassungsgericht für unzulässig.

Das Landesverfassungsgericht verpflichtete sodann den Gesetzgeber, die verfassungswidrige Rechtslage spätestens bis zum 31. Dezember 2024 durch eine Neuregelung zu beseitigen. Bis dahin bleibt die Bestimmung des § 4 Absatz 1 Nummer 1 und Nummer 3 weiter anwendbar.

Im Übrigen wurden die Verfassungsbeschwerden zurückgewiesen.

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. Überwiegende Einigkeit bestand über die Notwendigkeit einer gutachterlichen Begleitung als Grundlage zur Umsetzung des Urteils des Landesverfassungsgerichts. Für die nächste Regelüberprüfung bestand Konsens über das Erfordernis einer gutachterlichen Begleitung. Verabredet wurde, dass das Weitere in den vorhandenen Gremienstrukturen zu behandeln sei.

Dies geschah vorrangig im Beirat für den kommunalen Finanzausgleich und der Arbeitsgruppe Kommunaler Finanzausgleich, dem Vertreterinnen und Vertretern des Ministeriums

für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport sowie Vertreterinnen und Vertreter des Finanzministeriums, des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages, des Städtebundes Schleswig-Holstein, des Städtetages Schleswig-Holstein und des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages angehören. Vertreterinnen und Vertreter der Staatskanzlei und des Landesrechnungshofes nehmen zudem regelmäßig an den Beiratssitzungen teil. Vorbereitend und in Detailfragen intensiver wurde die Arbeitsgruppe Kommunaler Finanzausgleich tätig, an deren Sitzungen neben den im Beirat vertretenden Institutionen bei Bedarf weitere Fachleute hinzugezogen werden wie z. B. kommunale Praktikerinnen und Praktiker. Ergebnisvermerke zu den entsprechenden Sitzungen des Beirats für den kommunalen Finanzausgleich und der Arbeitsgruppe Kommunaler Finanzausgleich finden sich in den Anlagen 1 und 2.

Vertreterinnen und Vertreter der Landesseite und der kommunalen Seite haben sich sodann in der Sitzung der Arbeitsgruppe Kommunaler Finanzausgleich am 6. April 2023 über verschiedene Aspekte rund um das Urteil ausgetauscht und erörtert, ob eine gemeinsame gutachterliche Bearbeitung als Grundlage sowohl für die Umsetzung des Urteils als auch für die anstehende Regelüberprüfung möglich und sinnvoll sein könnte.

Grundsätzlich erschien eine gutachterliche Bearbeitung in einem Guss für alle anstehenden Fragestellungen sinnvoll sein zu können. Allerdings würde ein Verfahren zur Regelüberprüfung beinhalten, die Gesamtkonzeption des FAG zu überprüfen und einen Mehrwert zu liefern. Damit einhergehen würde absehbar ein intensiver gutachterlicher und parlamentarischer Prozess. So hatte auch in der Vergangenheit die Gutachterbeauftragung im Zusammenhang mit der bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs bis zum Vorliegen des Gutachtens einen Zeitraum von 1 1/4 Jahren in Anspruch genommen. Hinzu kämen detailgenaue Abstimmungen und Beratungen zwischen dem Land und den kommunalen Landesverbänden.

Vor diesem Hintergrund wurde hinterfragt, ob sich eine umfassende Regelüberprüfung schon aus zeitlichen Gründen angesichts der gegebenen Umsetzungsfrist bis zum 31. Dezember 2024 überhaupt im selben Verfahren mit der Umsetzung des aktuellen Urteils darstellen ließe.

Die Diskussion wurde in der Sitzung der Arbeitsgruppe am 2. Mai 2023 fortgesetzt. Seitens des Ministeriums für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport wurde dargestellt, dass es vorzugswürdig sei, die zwei Aufträge – also zunächst für die Urteilsumsetzung und später oder auch überschneidend für die Regelüberprüfung – möglichst in einem großen Ganzen abzuarbeiten. Deutlich gemacht wurde jedoch auch, dass eine Realisierung davon abhängt, unter welchen Bedingungen potentielle Gutachter bereit seien, tätig zu werden. Zu

vermeiden sei insbesondere, dass sich aufgrund von Vorgaben in der Leistungsbeschreibung kein Auftragnehmer finden ließe und ein Vergabeverfahren womöglich aufgehoben bzw. wiederholt werden müsse. Um ein möglichst erfolgreiches Vergabeverfahren zu ermöglichen, wurde daher vorgeschlagen, entsprechend einer Empfehlung der Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR (GMSH) im Vorfeld eine Markterkundung durchzuführen, um die Bereitschaft der potentiellen Auftragnehmer abzufragen, unter welchen Voraussetzungen ein Auftrag übernommen werden würde.

Während der Sitzung wurden die Möglichkeiten und die Rahmenbedingungen einer derartigen Markterkundung erörtert. Dabei wurde sich auch über einen einheitlichen Fragenkatalog für die Durchführung ausgetauscht. Zudem wurde zusammengetragen, welche potentiellen Gutachter für eine Teilnahme am Markterkundungsverfahren in Frage kommen könnten. Einigkeit bestand darin, möglichst vielen potentiellen Gutachtern die Teilnahme an der Markterkundung zu ermöglichen.

Im Rahmen der Markterkundung wurden mit den potentiellen Gutachtern telefonisch Austauschtermine vereinbart und im Anschluss der Fragebogen vorab übersandt. So gelang es kurzfristig, mit drei potentiellen Gutachtern im Videoformat Gespräche zu führen.

Über die Ergebnisse des Markterkundungsverfahrens wurde der Beirat für den kommunalen Finanzausgleich in seiner Sitzung am 15. Mai 2023 unterrichtet. Demnach zeigten die Befragten Interesse an den möglichen Aufträgen, wiesen jedoch auf begrenzte Kapazitäten hin, insbesondere bei einer Kombination der Aufträge. Als für das Vergabeverfahren besonders bedeutsam wurde die Erkenntnis gewonnen, dass es für die Vergabe des Gutachtens für die Umsetzung des Urteils des Landesverfassungsgerichts zeitlich problematischer sei, wenn die Bearbeitungsdauer bis Ende des Jahres 2023 begrenzt werden würde. Es bestünde Gefahr, keine Angebote zu erhalten. Eine Ausgestaltung der Abgabefrist zum Ende des ersten Quartals 2024 würde dagegen die Abgabe von mehreren Angeboten realistisch erscheinen lassen. Insgesamt habe die Markterkundung zudem gezeigt, dass alle teilgenommenen Gutachter inzwischen mit vergleichbaren wissenschaftlichen Methoden arbeiten würden. Nunmehr würden alle ausgehend von den Daten der Rechnungsstatistik letztlich mit Regressionsanalysen zur Plausibilisierung vorausgegangener aufgabenbezogener Berechnungen arbeiten. Nach einem intensiven Austausch blieb festzustellen, dass eine getrennte Vergabe der Gutachten wohl nicht zu vermeiden sei und die Frist für die Auftragsbearbeitung bis zum Ende des ersten Quartals 2024 festgesetzt werden müsse.

Gemäß einer Verfahrensabsprache schloss sich kurzfristig eine Abstimmung der Vergabeunterlagen auf Ebene der Mitglieder der Arbeitsgruppe Kommunaler Finanzausgleich an. Der Schwerpunkt lag dabei auf der Sitzung am 6. Juni 2023. Während dieser Sitzung sowie

im Anschluss daran erfolgten Abstimmungen zu praktischen Aspekten des Vergabeverfahrens sowie zu der Leistungsbeschreibung, den Eignungskriterien und der Bewertungsmatrix.

Noch im Juni leitete die GMSH das förmliche Vergabeverfahren für das Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport in Form einer öffentlichen Ausschreibung gemäß § 9 Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) ein. Nach der Veröffentlichung der Vergabeunterlagen sind alle potentiellen Anbieter, die schon im Vorfeld der Ausschreibung im Rahmen einer Markterkundung kontaktiert worden sind, zusätzlich per E-Mail auf die laufende Ausschreibung hingewiesen worden. Nach formaler Prüfung der Angebote durch die GMSH wurden diese im August dem Ministerium zur inhaltlichen Prüfung übermittelt. Der Zuschlag entfiel anschließend auf das Angebot des Steinbeis-Forschungszentrums Regionalwirtschaft, Innovationssysteme und Kommunalfinanzen aus Greifswald.

Zum weiteren Austausch zwischen Landesseite und kommunaler Seite mit dem Steinbeis-Forschungszentrum Regionalwirtschaft, Innovationssysteme und Kommunalfinanzen fand eine Sitzung der Arbeitsgruppe Kommunaler Finanzausgleich am 13. Oktober 2023 statt. Im Vorwege wurde allen Beteiligten angeboten, schriftliche Fragen zu stellen, die dann vom Ministerium gebündelt weitergeleitet werden würden. Insgesamt galt es sicherzustellen, dass alle Beteiligten im gesamten gutachterlichen Prozess über Fragen und Antworten informiert sind. Dieses als Datendrehzscheibe benannte Verfahren hatte sich bereits bei früheren Gesetzgebungsverfahren des Finanzausgleichsgesetzes bewährt. Zur Vorbereitung auf die Sitzung wurde zudem ein Grobkonzept der Gutachter übersandt.

Während der Sitzung stellten die Gutachterin und die Gutachter ihre geplante Herangehensweise und den Ablauf der Gutachtenerstellung vor. Schwerpunkte bildeten die Einordnung des Gutachtauftrags und der Überblick über die Vorgehensweise im Hinblick auf die Rechtsprechung des schleswig-holsteinischen Landesverfassungsgerichts sowie die bisherige Bedarfsermittlung in Schleswig-Holstein. Dies beinhaltete Ausführungen zur rechnerischen Ermittlung der Anteile der Teilschlüsselmassen, der Schwachstellenanalyse, der Darstellung der Umsetzungsarbeiten und des Zeitplans. Von der Möglichkeit, Fragen an die beauftragten Gutachter zu richten, wurde umfangreich Gebrauch gemacht.

Der nächste wesentliche Schritt der sich anschließenden Wochen war die Datenerhebung und Datenaufbereitung für das zu erstellende Gutachten.

3. Datenproblem

Als Grundlage für die bedarfsorientierte Ermittlung der Dotierung der Teilschlüsselmasse für Zentrale Orte gemäß § 15 FAG sollten die Rechnungsergebnisse der Kommunen in Schleswig-Holstein genutzt werden. Das Statistische Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein hat dem Gutachter am 10. November 2023 die angeforderten Daten zur Verfügung gestellt. Dabei handelte es sich um Rohdaten der Einnahmen und Ausgaben der Kommunen in maximal differenzierter Aufgabengliederung und Gruppierung nach Einnahme- und Ausgabearten für die Jahre 2017 bis 2021. 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.

Nach der Aufbereitung der Daten sowie ersten Plausibilitätsprüfungen informierten der Gutachter im Vorfeld der Tagung der Arbeitsgruppe Kommunaler Finanzausgleich vom 28. November 2023 den Auftraggeber darüber, dass nicht plausible Daten bei den zentralörtlichen Aufgaben festgestellt wurden sowie dass versucht werde, die Daten unter Einbindung des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein zu bereinigen. Dieser Hinweis ist am vorgenannten Termin der Arbeitsgruppe weitergegeben worden. Mit Schreiben vom 21. Dezember 2023 hat der Gutachter eine ausführliche Beschreibung der Datenproblematik vorgelegt.

Das Problem sei, dass bei den doppisch buchenden Kommunen die Daten der inneren Verrechnungen (Untergruppe 169 bzw. 679 in der Kameralistik) 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. § 15 der Gemeindehaushaltsverordnung regelt die doppische Abbildung der internen Leistungsbeziehungen.

Für eine bedarfsgerechte Ermittlung der Zuschussbedarfe ist es jedoch erforderlich, die Aufwendungen für die einzelnen Aufgaben möglichst umfassend zu ermitteln. Werden Aufgaben verwaltungsintern in zentralen Einrichtungen der Kommunen, z. B. den Einrichtungen für das Gebäudemanagement, gebündelt, so müssen die Aufwendungsanteile den einzelnen Aufgaben bzw. Produkten im Nachgang zugeordnet werden, um ein vollständiges Bild zu erhalten. Ansonsten würde es zu einer systematischen Unterschätzung der Aufwendungen für die einzelnen Aufgaben kommen, für die die zentrale Einrichtung anteilig Aufgaben erfüllt. Dem gegenüber stehen erhöhte Aufwendungen bei den zentralen Einrichtungen, da die Erträge aus internen Leistungsbeziehungen ebenfalls nicht erfasst werden. Damit hängt die Zuordnung der Aufwendungen zu den Fachaufgaben oder zu den Aufgaben, in denen

die zentralen Einrichtungen enthalten sind, willkürlich davon ab, ob sich die einzelne Kommune einer zentralen Einrichtung bedient. Dadurch ist nach Auffassung des Gutachters eine nach Aufgaben differenzierte Auswertung nicht möglich. Der Gesamtzuschussbedarf der einzelnen Kommune sowie aller Kommunen insgesamt werde hingegen korrekt abgebildet.

Zur Verdeutlichung des Problems nennt der Gutachter die errechneten Zuschussbedarfe im Schulbereich bei den kreisfreien Städten. Dort liegt nach den Zahlen der durchschnittliche Zuschussbedarf je Einwohner für die Jahre 2017 bis 2021 bei 123,06 Euro. Im Vergleich liegt der Wert im kreisangehörigen Raum bei 221,10 Euro. Bei der Hansestadt Lübeck als kreisfreier Stadt ergibt sich ein Durchschnittswert in Höhe von 36,10 Euro, bei der Stadt Neumünster ein negativer Zuschussbedarf und damit ein Ertrag von 11,83 Euro je Einwohner. In einzelnen Aufgaben weiterführenden Schulen werden bei einzelnen Kommunen des Landes negative Zuschussbedarfe von fast 100 Euro pro Einwohner ausgewiesen.

Aus diesen stark unterschiedlichen Werten ergebe sich die Plausibilitätsproblematik bei den aufgabenbezogenen Zuschussbedarfen. Außerdem zeige sich, dass in größeren Kommunen mit ausdifferenzierten Verwaltungsstrukturen häufiger interne Verrechnungen erfolgen. Die Problematik treffe systematisch vornehmlich die größeren Kommunen und damit Zentrale Orte. Deshalb werden besonders in Zentralen Orten die aufgabenbezogenen Bedarfe ohne eine Berücksichtigung und Zuordnung der internen Leistungsbeziehungen unterschätzt. Die Kehrseite ist, dass in kreisfreien Städten die Zuschussbedarfe der Hauptverwaltung mit 406,76 Euro deutlich über den Werten des kreisangehörigen Raumes mit 256,26 Euro pro Einwohner liegen. Die Zuschussbedarfe der Hauptverwaltung werden nicht den übergemeindlichen Aufgaben zugeordnet. Damit wird der Anteil der übergemeindlichen Aufgaben an den Zuschussbedarfen unterschätzt. Es wird aber auch in nicht übergemeindlichen Aufgaben intern verrechnet.

Die Datenproblematik ist außerdem der Höhe nach stark ausgeprägt, da die Zuschussbedarfe der Hauptverwaltung bei den kreisfreien Städten über 20 % der Gesamtzuschussbedarfe ausmachen. In manchen kreisangehörigen Gemeinden liegt der Anteil sogar bei über 50 % (Bad Segeberg und Uetersen). Für das gesamte Land geht der Gutachter von einer fehlerbehafteten Zuordnung von mehreren hundert Millionen Euro aus.

Eine Prüfung einzelner Jahresabschlüsse zeige, dass die Daten zur internen Leistungsverrechnung in den Jahresabschlüssen vorliegen. Die Jahresabschlüsse liegen allerdings flächendeckend nicht 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.

Der Gutachter zieht daraus die Konsequenz, dass eine belastbare aufgabenbezogene Auswertung auf Basis der kommunalen Rechnungsergebnisse in Schleswig-Holstein aktuell nicht möglich ist. Damit kann zentralen Analyseschritten, die das Landesverfassungsgericht gefordert hatte, nicht nachgekommen werden. Dazu zählen sowohl die im NIW-Gutachten genutzte rechnerische Ermittlung des übergemeindlichen Anteils der übergemeindlichen Aufgaben auf Basis der Ist-Zuschussbedarfe als auch die o. g. skizzierte Schwachstellenanalyse oder auch Regressionsanalysen.

Es galt daher Möglichkeiten zu entwickeln, trotz einer durch die Datenproblematik beeinflussten Datengrundlage den Anpassungsbedarf der Dotierung der Teilschlüsselmasse für Zentrale Orte bestmöglich zu ermitteln.

Die o. g. erläuterte Problematik besteht in Schleswig-Holstein seit Beginn der Umstellung auf die Doppik. Im Gutachten des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung von 2013 ist dies im Kapitel zur Datenaufbereitung (S. 6) erläutert worden. Damals konnten die fehlenden Verrechnungen durch Fortschreibungen noch aus den letztverfügbaren kamerale Daten kompensiert werden. Dies ist aufgrund des zeitlichen Abstands nun nicht mehr möglich. Bei der letzten umfassenden Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs aus dem Jahre 2019 ist die Datengrundlage hingegen durch den damaligen Gutachter nicht problematisiert worden.

Der Gutachter hat als ein mögliches Überprüfungsverfahren die Bildung eines Korridors vorgeschlagen, in dessen Breite der Wert für die Dotierung der Teilschlüsselmasse liegen würde. Zusätzlich sollte der Korridor durch weitere Untersuchungen eingegrenzt werden. Dieses Verfahren wurde mit der Arbeitsgruppe Kommunaler Finanzausgleich am 19. Januar 2024 sowie mit dem Beirat zum kommunalen Finanzausgleich am 5. Februar 2024 erörtert und folgende Eckpunkte dargelegt:

- Berechnung der unteren Korridorgrenze: 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.
- Berechnung der oberen Korridorgrenze: Zusätzlich zu der aufgabenbezogenen Berechnung des Anteils der Zentralen Orte an den übergemeindlichen Aufgaben erfolgt mehrfach die Berechnung unter Einbeziehung der Bereiche, zu denen interne Leistungsbeziehungen bestehen (Einrichtungen für die gesamte Verwaltung, Hilfsbetriebe der Verwaltung oder sonstige wirtschaftliche Unternehmen). Dadurch kommt es zu einem Überschätzen des Anteils der Zentralen Orte, da nicht nur bei deren Aufgaben interne Verrechnungen vorgenommen werden.

- Eingrenzung und Validierung des Korridors anhand einer Stichprobe von doppischen Rechnungsstatistiken, die in einer statistisch auswertbaren Form vorliegen. Unter Einbeziehung des Unternehmens Axians IKVS GmbH, das Vertragsbeziehungen zu 26 % der Kommunen in Schleswig-Holstein hält, sollte geprüft werden, ob die Daten der kommunalen Vertragspartner aufgrund deren Einwilligung nutzbar gemacht werden können. In den Jahresabschlüssen seien die Informationen ablesbar, die in der amtlichen Statistik nicht mehr vorhanden wären. Da es sich aber lediglich um eine Stichprobe handelte, stellten diese Daten keine vollwertige Alternative zu sämtlichen Jahresrechnungsstatistiken aller Kommunen im Betrachtungszeitraum dar. Dies liege auch an der Besetzung der unterschiedlichen kommunalen Gruppen in einer möglichen Stichprobe.
- Deckungsquoten: Durch die jeweilige Betrachtung der allgemeinen Deckungsmittel wie u. a. Steuern, Umlagen und Zuweisungen im Verhältnis zu den Zuschussbedarfen im Vergleich der Kommunen mit zentralörtlicher Einstufung zu den Kommunen ohne zentralörtliche Einstufung soll eine Tendenz zur möglichen Anpassung der Dotierung der Teilschlüsselmassenquoten abgeleitet werden.
- Soziodemographische Rahmenbedingungen und sozioökonomische Entwicklungen: Verschiedene Indikatoren sollen in einer vergleichenden Betrachtung ihrer Entwicklung in Kommunen mit zentralörtlicher und ohne zentralörtliche Einstufung untersucht werden, um eine Tendenz hinsichtlich der Anpassung der Dotierung der Teilschlüsselmassenquoten ableiten zu können. Dazu zählen die Bevölkerungsentwicklung, die Altersgruppen und die Arbeitsmarktentwicklung auf Gemeindeebene sowie die Bevölkerungsentwicklung, BIP-Entwicklung und weitere zu prüfende Faktoren auf Kreisebene.

In der Beiratssitzung am 5. Februar 2024 verständigte man sich einstimmig darauf, die o. g. skizzierte Untersuchungsform umzusetzen. Es sei zwar ursprünglich eine andere Methodik angedacht gewesen, aufgrund der Datenproblematik sei jedoch die Korridorbildung mit der weiteren Eingrenzung hinsichtlich der o. g. Faktoren die beste zur Verfügung stehende Alternative. Die Daten von der Axians IKVS GmbH sollten als weitere Erkenntnisquelle genutzt werden. Es könnten grundsätzlich Daten von ca. 340 Kommunen bereitgestellt werden. Dazu sollten Einwilligungen der kommunalen Vertragspartner hinsichtlich der Nutzung der Daten eingeholt werden. Erst nach den Rückmeldungen könnte die Belastbarkeit der Stichprobe beurteilt werden. Um eine möglichst große Einwilligungsquote zu erreichen, formulierte das Ministerium für den Beirat sowie die kommunalen Landesverbände jeweils ein Schreiben, um an die Mitwirkung der Kommunen zu appellieren.

Ebenfalls sollten die soziodemographischen und sozioökonomischen Faktoren untersucht werden. Mögliche Erkenntnisquellen sollten nicht im Vorfeld ausgeschlossen werden.

4. Auswertung des Gutachtens und weitere Abstimmungen mit den kommunalen Landesverbänden

Das Gutachten wurde in der 20. KW an das Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport übermittelt und an die Mitglieder des Beirats zum kommunalen Finanzausgleich sowie der Arbeitsgruppe Kommunaler Finanzausgleich weitergeleitet. Als Ergebnis wurde festgestellt:

- Die Datenproblematik ließ eine aufgabenbasierte Ermittlung nicht zu. Die Datenproblematik wirke sich aber nicht auf die Verteilung der Mittel zwischen dem Land und den Kommunen aus.
- Der ermittelte Korridor, in dem der Wert der Teilschlüsselmasse liegt, sei eher breit. Die Untergrenze liege bei 6,89 % (Berechnung ohne Berücksichtigung der Datenproblematik). Die Obergrenze liege, je nach Hinzurechnen von Produkten bei denen interne Leistungsverrechnungen erfasst werden, bei bis zu 25,11 %.
- Die Stichprobe mit den kommunalen Finanzdaten, die von Axians IKVS statistisch auswertbar bereitgestellt werden konnten, ließen eine Eingrenzung des Korridors zu. Von den ca. 340 Kommunen haben 122 Kommunen die Zustimmung erteilt. Zusätzlich hat die Landeshauptstadt Kiel die entsprechenden Rohdaten zur Verfügung gestellt.

Unter Einbeziehung der Stichprobe ergebe sich rechnerisch eine Teilschlüsselmassequote von 15,39 % (für den Jahresdurchschnitt 2019 bis 2021), die damit nah am aktuellen Wert von 15,31 % liege. Der Gutachter weist darauf hin, dass das genutzte Verfahren der Ermittlung und Korrektur des Gewichts der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben aufgrund der Datenproblematik und der nur hilfswise genutzten Stichprobe mit wesentlichen Einschränkungen verknüpft sei und kein Ersatz für umfassende Jahresrechnungsstatistiken sei.

- Die kreisfreien Städte seien, bezogen auf ihre Steuereinnahmen im Verhältnis zu ihren (zentralörtlichen) Aufgaben als Oberzentren, relativ finanzschwach und damit von Zuweisungen des Landes besonders abhängig. Auch sei die finanzielle Leistungsfähigkeit von den Mittelzentren außerhalb des Verdichtungsraums und den ländlichen Zentralorten in Bezug zu ihren zentralörtlichen Aufgaben im Blick zu behalten.

- Die Deckungsquoten von Zentralen Orten und nicht-zentralen Orten würden sich stark unterscheiden. Die Haushaltslage in Zentralen Orten sei angespannter als in nicht-zentralen Orten. Die Deckungsquoten der kreisangehörigen Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung wies den mit Abstand höchsten Wert auf. Dies sei ein Indiz dafür, dass der aktuelle Wert jedenfalls nicht zu hoch angesetzt sei.
- Bei den Oberzentren führe das insgesamt im Vergleich zum restlichen Landesgebiet geringere Bevölkerungswachstum zu einer Erhöhung der Aufgabenbelastung durch die zentralörtlichen Aufgaben im Vergleich zu den örtlichen Aufgaben.
- Alle Kommunen profitierten gleichsam vom Aufwuchs der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Eine Anpassungsempfehlung kann daraus nicht abgeleitet werden.
- Die wirtschaftliche Entwicklung des regionalisierten BIP pro Kopf im Vergleich der kreisfreien Städte zum übrigen Landesgebiet bzw. den Kreisen lasse eine bessere wirtschaftliche Entwicklung im kreisangehörigen Raum vermuten. Die Finanzierung übergemeindlicher Aufgaben lasse sich daher bei den kreisfreien Städten schwieriger gestalten.
- Die Altersstrukturkostenprofile hätten sich nicht nennenswert verändert. Die Abnahme der mobilen Altersschichten der Bevölkerung könnten die Vermutung begründen, dass zentralörtliche Aufgaben weniger genutzt würden. Dies könne aufgrund von fehlenden methodischen Möglichkeiten nur eine marginale Veränderung begründen.

Aufgrund der o. g. Punkte spricht sich der Gutachter für eine Beibehaltung des aktuell festgesetzten Wertes von 15,31 % für die Teilschlüsselmasse der Zentralen Orte aus.

Die ergänzenden Betrachtungen würden größtenteils auf eine gleichmäßige Entwicklung der Belastung der Kommunen mit und ohne zentralörtliche Einstufung hindeuten. Teilweise würden sie eine leicht erhöhte Belastung der Zentralen Orte gegenüber den nicht-zentralen Orten erkennen lassen. Eine signifikante Entlastung der Zentralen Orte sei jedenfalls nicht zu erkennen. Auch für die Zukunft ließen die regionalen Entwicklungen vermuten, dass es nicht kurzfristig zu signifikanten Anpassungsbedarfen kommt.

„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 Belastungen 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.“ (S. 58 - 59)

Das Gutachten war Gegenstand der Sitzung der Arbeitsgruppe am 31. Mai 2024 sowie des Beirats am 13. Juni 2024. An beiden Veranstaltungen nahm der Gutachter teil, um die Ergebnisse vorzustellen und Rückfragen zu erläutern. Zwischenzeitlich schriftlich geäußerte Fragen der Mitglieder sind außerhalb der Sitzungen beantwortet worden.

5. Ergebnis und Gesetzesänderung

Die vorherrschende Datenproblematik setzt den vom Landesverfassungsgericht in der Entscheidung LVerfG 5/21 beschriebenen Möglichkeiten zur Ermittlung der Summe der Bedarfe aller zentralörtlichen Aufgaben Grenzen.

Der intensive Austausch mit dem Steinbeis-Forschungszentrum Regionalwirtschaft, Innovationssysteme und Kommunalfinanzen und den kommunalen Landesverbänden hat verdeutlicht, dass eine gegenüber dem jetzigen Verfahren alternative Vorgehensweise ohne die Nutzung der derzeitigen Jahresrechnungsstatistiken für die Ermittlung der Bedarfe für Zentrale Orte für dieses Gesetzgebungsverfahren nicht benannt werden kann.

Die jetzt zu Grunde gelegte Vorgehensweise mit der Bildung eines Korridors einschließlich der Ermittlung der Korridorgrenzen, der Verwendung einer ausreichend belastbaren Stichprobenbreite und dem Hinzuziehen soziodemographischer Rahmenbedingungen und sozio-ökonomischer Entwicklungen 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 Teilschlüsselmassequote für Zentrale Orte nicht überdotiert ist.

Insgesamt ist auf dem beschriebenen Wege eine Plausibilisierung der Quote für die Teilschlüsselmasse für die Zentralen Orte nach § 4 Absatz 1 Nr. 3 in Höhe von 15,31 % und damit in der Folge auch für die Teilschlüsselmasse für die Gemeinden nach § 4 Absatz 1 Nr. 1 in Höhe von 30,73 % gelungen. Die Quote für die Teilschlüsselmasse für die Kreise und kreisfreien Städte nach § 4 Absatz 1 Nr. 2 wurde vom Landesverfassungsgericht nicht beanstandet.

Die Änderungen in § 3 Absatz 1 Nr. 1 stellen lediglich Folgeanpassungen im Zusammenhang mit geänderten Umsatzsteuerverteilungen nach § 1 des Finanzausgleichsgesetzes des Bundes zur Umsetzung der Verständigung zwischen Bund und Ländern zum Startchancen-Programm sowie zur Bereitstellung von Mitteln für die kommunale Wärmeplanung dar und berühren den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein im Übrigen inhaltlich nicht.

Artikel 2 - Änderung der Gemeindeordnung

Mit diesem Gesetz soll für Kommunen die Möglichkeit, im Rahmen der energiewirtschaftlichen Betätigung auch den Trassen- bzw. Leitungsbau umzusetzen, geschaffen werden. Zur Erleichterung der energiewirtschaftlichen Betätigung wird deshalb geregelt, dass Trassen- bzw. Leitungsbau der in deren unmittelbarem Zusammenhang steht, ebenfalls widerlegbar vermutet wird, dass dieser einem öffentlichen Zweck dient.

So werden Kommunen befähigt, einen weiteren Beitrag zum Umwelt- und Klimaschutz, welcher sich aus Artikel 11 der Landesverfassung ergibt, zu leisten. Darüber hinaus ist dies zur Umsetzung der SDG-Ziele (sustainable development goals) generell und im Speziellen zu Ziel 11, „nachhaltige Städte und Gemeinden“ und Ziel 13 „Maßnahmen zum Klimaschutz“ gerechtfertigt. Eine Umsetzung der Wärmewende kann nur gelingen, wenn der notwendige Bestandteil des Trassen- bzw. Leitungsbaus adäquat durch die Kommunen umgesetzt werden kann. Damit der Ortsbezug der Zweckbindung (Artikel 28 Absatz 2 des Grundgesetzes) dabei nicht außer Acht gerät, muss die Tätigkeit im Trassen- bzw. Leitungsbau allerdings im Regelfall auf das Gebiet der Kommune bzw. auf einen engen räumlichen Zusammenhang beschränkt bleiben. Auf diese Weise wird auch die Leistungsfähigkeit der Kommunen in Schleswig-Holstein gewahrt.

Als weitere Erleichterung werden Kommunen für den Trassen- bzw. Leitungsbau im Rahmen energiewirtschaftlichen Betätigung von der Subsidiaritätsklausel entbunden. Diese ist verfassungsrechtlich nicht zwingend, so dass sie zumindest bereichsspezifisch entfallen kann (vgl. Drucksache 18/3152). Zwar liegt auf dem hier adressierten Markt des Tief- und Rohrleitungsbaus kein generelles Marktversagen vor. Es ist vielmehr, aufgrund der derzeit hohen Nachfrage, jedoch ein angespanntes Marktumfeld für die beauftragenden Kommunen und deren Unternehmen festzustellen. Um die gesteckten Klimaziele, insbesondere im Gebäudebereich und insbesondere vor dem Hintergrund des notwendigen ambitionierten zeitlichen Rahmens, erreichen zu können, werden Kommunen daher befähigt, selbst im Bereich des Trassen- bzw. Leitungsbau tätig zu werden.

B. Einzelbegründung:

Zu Artikel 1 (Änderung des Finanzausgleichsgesetzes)

Zu § 3 Absatz 1:

Mit dem Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes des Bundes 2024 und zur Änderung des Stabilisierungsfondsgesetzes (FAG-Änderungsgesetz 2024) wird die vertikale Umsatzsteuerverteilung nach § 1 des Finanzausgleichsgesetzes des Bundes für die Jahre 2024 bis 2029 angepasst, indem der Bund auf Anteile am Umsatzsteueraufkommen zugunsten der Länder verzichtet. Die Anpassung dient dazu, die Verständigung zwischen Bund und Ländern zum Startchancen-Programm umzusetzen. Die Länder erhalten hierdurch einen anteiligen Ausgleich für die finanziellen Lasten, die ihnen durch die Umsetzung des Startchancen-Programms entstehen. Konkret wird der Umsatzsteueranteil der Länder im Jahr 2024 um 300 Millionen Euro und in den Jahren 2025 bis 2029 um jeweils 600 Millionen Euro jährlich zu Lasten des Bundes erhöht.

§ 3 Absatz 2 FAG wird dahingehend geändert, dass die vom Bund für das Startchancen-Programm über die Umsatzsteuer zur Verfügung gestellten Mittel von den Verbundgrundlagen des kommunalen Finanzausgleichs ausgenommen werden. Da die Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in Höhe des Verbundsatzes an den Einnahmen aus der Umsatzsteuer zu beteiligen sind, würde ohne diese Änderung ein Anteil von derzeit 18,33 % der Finanzausgleichsmasse zufließen und in entsprechendem Umfang nicht mehr der zweckgerichteten Verwendung durch das Land zur Verfügung stehen.

§ 3 Absatz 2 FAG wird darüber hinaus geändert, um die vom Bund für die Wärmeplanung über die Umsatzsteuer zur Verfügung gestellten Mittel ebenfalls von den Verbundgrundlagen ausnehmen zu können. Die Einnahmen aus der Umsatzsteuer sind Bemessungsgrundlage für die Ermittlung der Finanzausgleichsmasse und bestimmen daher die Höhe der Schlüsselzuweisungen des Landes an die Kommunen. Jede Umsatzsteuermehreinnahme führt mit einem Anteil von 18,33 % zu einer Erhöhung der Finanzausgleichsmasse und damit zu einer höheren Ausgabe bei den Schlüsselzuweisungen. Ohne eine Änderung des Finanzausgleichsgesetzes würden faktisch 18,33 % der Mittel nicht mehr für die Wärmeplanung zur Verfügung gestellt werden können, da sie in dieser Höhe die Ausgaben bei den Schlüsselzuweisungen erhöhen. Da der Bund die Auszahlung dieser Mittel von 2024 bis einschließlich 2028 plant, ist eine rückwirkende Änderung des Finanzausgleichsgesetzes ab dem 1. Januar 2024 erforderlich.

Zu § 4 Absatz 1:

Das Landesverfassungsgericht hat entschieden, dass die bisherigen Regelungen des § 4 Absatz 1 Nummer 1 und Nummer 3 mit Artikel 57 Absatz 1 der Landesverfassung unvereinbar sind. Danach habe der Gesetzgeber mit einer Übernahme der nur rechnerisch angepassten Teilschlüsselmassenquote für Zentrale Orte aus dem vorherigen Gesetz zugleich das Vergewisserungsgebot verletzt. Der Gesetzgeber dürfe sich nicht darauf beschränken, einmal festgesetzte Werte, Größenordnungen und Prozentzahlen in den folgenden Finanzausgleichsgesetzen fortzuschreiben, ohne sich erneut ihrer sachlichen Eignung zu vergewissern.

Ausnahmsweise konnten diese verfassungswidrigen Vorschriften jedoch weiter angewendet werden, da die Besonderheit der Norm es aus verfassungsrechtlichen Gründen, insbesondere aus solchen der Rechtssicherheit, notwendig machte, die verfassungswidrige Vorschrift als Regelung für die Übergangszeit fortbestehen zu lassen, damit in dieser Zeit nicht ein Zustand besteht, der von der verfassungsmäßigen Ordnung noch weiter entfernt ist als der bisherige. Das Landesverfassungsgericht hat dabei entschieden, dass der kommunale Finanzausgleich bis zum Inkrafttreten einer Neuregelung auf der Grundlage der bestehenden Vorschriften des Finanzausgleichsgesetzes, auch soweit sie verfassungswidrig sind, weiterhin durchgeführt werden darf. Der Gesetzgeber wurde verpflichtet, die verfassungswidrige Rechtslage spätestens bis zum 31. Dezember 2024 durch eine Neuregelung zu beseitigen.

Es bedarf also einer Entscheidung des Gesetzgebers zu den streitbefangenen Teilschlüsselmassenquoten, und es ist ein verfassungskonformer Zustand herzustellen.

Dem wird mit der Ermittlung und Festsetzung der Quote in Höhe von 15,31 % für die Teilschlüsselmasse für die Zentralen Orte nach § 4 Absatz 1 Nummer 3 und der daraus resultierenden Quote in Höhe von 30,73 % für die Teilschlüsselmasse für die Gemeinden nach § 4 Absatz 1 Nr. 1 nachgekommen.

Zu Artikel 2 (Änderung der Gemeindeordnung):

Zu § 101 a:

Aufgrund der Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes erfolgt eine Anpassung des Verweises.

Zu § 102 Absatz 2:

Schon vorhandene gemeindewirtschaftsrechtliche Erfordernisse des § 109 a GO werden damit auch direkt bei Anforderungen an Gesellschaftsverträge gem. § 102 Absatz 2 GO berücksichtigt. Sofern bei Unternehmen bestehende Gesellschaftsverträge bzw. Satzungen anzupassen sind, kann dies mit turnusmäßigen bzw. ohnehin geplanten Änderungen erfolgen.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten, Außerkrafttreten):

Artikel 3 regelt das Inkrafttreten dieses Gesetzes am 1. Januar 2025 und wahrt dadurch die vom Landesverfassungsgericht vorgegebene Umsetzungsfrist.

Davon abweichend tritt Artikel 1 Nummer 1 mit Wirkung vom 1. Januar 2024 in Kraft, um eine landesrechtliche Anpassung an die bereits im Jahr 2024 wirksame Bundesrechtsänderung sachgerecht ebenfalls im laufenden Haushaltsjahr zu gewährleisten.

Anlagen:

1. Ergebnisvermerke des Beirats für den kommunalen Finanzausgleich
2. Ergebnisvermerke der Arbeitsgruppe Kommunaler Finanzausgleich
3. „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 vom Mai 2024

MIKWS - Abteilung IV 3

Referat IV 30

Name Klaas Rosenthal

Laufzeichen IV 302

Telefon +49 431 988-3102

VIS-Dok. Zeichen 42982/2024

Kiel, 18.06.2024

Sitzung des Beirats zum kommunalen Finanzausgleich

Hier: Sitzung am 15. Mai 2023 im Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport

Beginn: 16:30 Uhr; Ende: 18:00

Ergebnisvermerk

Top 1: Umsetzung des Urteils des Landesverfassungsgerichts vom 17.02.2023 zum Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (FAG)

Top 2: Fehlbetragszuweisungen ab 2024

Top 3: Verschiedenes

Zu Top 1:

Herr Sibbel begrüßt die Teilnehmenden, besonders die neuen Mitglieder.

Bis zum 31. Dezember 2024 müsse die Teilschlüsselmasse für Zentrale Orte überprüft werden. Die Beibehaltung der Teilschlüsselmasse sei bestätigt worden, jedoch sei die Bedarfsermittlung kritisiert worden. Dies sei der Auftrag des Landesverfassungsgerichts.

Zusätzlich stehe in 2024 die Regelüberprüfung des FAGs an. Deshalb sollten beide Aufträge zusammengedacht werden. Im Vorfeld der Sitzung sei eine Markterkundung anhand eines Fragebogens durchgeführt worden, deren Inhalt in der AG-Sitzung am 2. Mai abgestimmt worden ist.

Herr Nowotny macht Ausführungen zur Markterkundung. Man habe sich mit drei potentiellen Gutachtern austauschen können. Mit dem FiFo (Herr Dr. Thöne), dem Steinbeis-Forschungszentrum (Herr Prof. Dr. Schiller) und dem ifo Forschungsinstitut (Herr Prof. Dr. Potrafke, Frau Dr. Dörr). Herr Prof. Lenk hatte keine Kapazitäten für die

Markterkundung oder die Aufträge, Herr Prof. Dr. Junkernheinrich konnte ebenfalls nicht an der Markterkundung teilnehmen, schloss allerdings eine Bewerbung nicht aus. Mit Frau Prof. Dr. Färber sei kein Austausch gelungen.

Damit verblieben drei Interessenten, jedoch ohne verbindliche Zusage. Alle wiesen auf begrenzte Kapazitäten, besonders bei einer Kombination der Aufträge, hin.

Für die Umsetzung des Auftrags des Gerichts seien vier Varianten der Bedarfsermittlung denkbar und zulässig: Die Formel des Gerichts, die Methodik des FiFo, die Methodik des NIW oder eine gänzlich neue Methode. Der Auftragsumfang spräche gegen eine einfach zu lösende Aufgabe für die Gutachter. Für die Vergabe des Gutachtens für die Umsetzung des Urteils des Landesverfassungsgerichts sei es zeitlich problematischer, wenn man die Bearbeitungsdauer bis Ende des Jahres begrenze. Man laufe Gefahr, keine Anbieter zu bekommen. Wenn man die Abgabefrist auf das Ende des ersten Quartals 2024 verlege, dann sei auf drei Angebotsabgaben zu hoffen. Das Gesetzgebungsvorhaben sei dann zwar zeitlich ambitioniert, jedoch sei ggf. ein besserer Austausch mit den Gutachtern möglich. Alle drei hätten Interesse am großen Auftrag bekundet und sahen einen innerlichen Zusammenhang mit der Urteilsumsetzung. Bei einer Kombination könnte auch auf Ergebnissen der ersten Untersuchung aufgebaut werden. Wenn ein zweiter Gutachter den zweiten Auftrag bekäme, müsste dieser „Doppelarbeit“ leisten. Je strenger die Vorgaben zur Arbeitsweise, desto unwahrscheinlicher seien außerdem Angebote, da Wert auf wissenschaftliche Freiheit gelegt werde.

Es sei jedoch festzustellen, dass alle ähnlich arbeiten würden. Alle würden mit Regressionsanalysen arbeiten. Das FiFo habe sich außerdem von seinem fünf-Sterne-Ansatz distanziert. Für die Auftragsvergabe sei daher entscheidender, wer in seiner Argumentation überzeugender sei.

Zum Steinbeis-Forschungszentrum sei ergänzt, dass dort eine Doktorandin mit aktueller Forschung zu Zentralen Orten tätig sei. Das ifo stellt für die besonderen Kenntnisse für Schleswig-Holstein eine Beauftragung externer Fachleute in Aussicht. Das FiFo erstellte das letzte Gutachten für Schleswig-Holstein.

Bei einer getrennten Vergabe von zwei Gutachten könne man bei der Vergabe des zweiten Auftrags auf die Ergebnisse des ersten Auftrags warten oder als Alternative während der Erstellung des ersten Gutachtens das zweite Vergabeverfahren durchführen. Die Gutachter seien aber an hinreichend konkreten Leistungsbeschreibungen interessiert. Wie aufeinander aufgebaut werden könnte, sei zu diskutieren. Ein Austausch über die Inhalte der Leistungsbeschreibung der Regelüberprüfung würde sich zeitlich auf die Vergabe des Gutachtens für die Umsetzung des Urteils des Landesverfassungsgerichts auswirken.

Herr PD Dr. Schulz zeigte sich irritiert über das Streichen des fünf-Sterne-Ansatzes durch das FiFo. Man spräche sich für einen schnellen Arbeitsbeginn aus. Man solle pragmatisch schauen, wie die Aufträge miteinander verknüpft werden könnten.

Herr Ziertmann teilt die Irritation. Auch wenn eine gemeinsame Vergabe aufgrund der systematischen Verknüpfung besser sei, sei dies nach den Rückmeldungen der Markterkundung nicht durchzuhalten. Aufgrund des Zeitdrucks durch die Fristsetzung des Gerichts sei aber auch eine Teilung gangbar. Bei der Überprüfung sollten die Ausführungen des Gerichts aus Rn. 134/135 zur Berücksichtigung des Investitionsbedarfs aufgegriffen werden.

Herr Bülow führt aus, dass es für ihn nicht zu beurteilen sei, ob die Formel des Gerichts nutzbar sei. Bei einer anderen Methodik sei man aber einem besonderen Begründungserfordernis ausgesetzt. Eine inhaltliche Verzahnung der Aufträge sei wünschenswert. Unterschiedliche Ergebnisse in einem Zeitrahmen von 12 bis 18 Monaten seien ggf. nicht vermittelbar. Die Markterkundung setze aber faktische Grenzen. Die zweite Leistungsbeschreibung solle aber soweit wie möglich abgestimmt werden. Eine Frist bis zum Ende des ersten Quartals 2024 sei aufgrund der Ausführungen nachvollziehbar. Das Gutachten müsse dann allerdings fristgerecht vorliegen. Herr Bülow weist außerdem darauf hin, dass in der Leistungsbeschreibung kein Ergebnis vorgegeben werden dürfe, viele Akteure würden das Gutachten genau prüfen wollen. Zu den Ausführungen von Herrn Ziertmann zu den unterbliebenen Investitionen erwiderte er, dass es dafür vielseitige Gründe vor Ort geben könne und diese nicht unbedingt einen Bedarf herleiten würden.

Herr Sibbel bestätigt, dass es einer besonderen Begründung bedürfe, wenn man die Formel des Landesverfassungsgerichts nicht nutze. Herr Nowotny führt dazu aus, dass das FiFo in seiner Untersuchung gerade nicht von Zentralen Orten ausgegangen war. Ergebnisse des FiFo könnten daher für die Formel nicht genutzt werden. Das Vorgehen des FiFo widerspräche auch den Vorgaben der Landesplanung. Es sei praktikabler, die Bedarfe der Zentralen Orte neu zu ermitteln.

Herr Sibbel fasst als Ergebnis zusammen, dass man eine getrennte Vergabe wohl nicht vermeiden könne und kündigt die kurzfristige Vorlage der ersten Leistungsbeschreibung an. Im Anschluss werde erst die zweite Leistungsbeschreibung abgestimmt. Die Frist für die Auftragsbearbeitung wird bis zum Ende des ersten Quartals 2024 festgesetzt werden.

Zu Top 2:

Frau Paulmann erläutert die künftige Ausgestaltung der Fehlbetragszuweisungen ab 2024. Gemäß § 16 Absatz 1 FAG können kreisfreie Städte in den Jahren 2021 bis 2023 Konsolidierungshilfen erhalten. Ab dem Jahr 2024 sollen die kreisfreien Städte nun

stattdessen wieder Fehlbetragszuweisungen (FBZ) nach § 17 FAG erhalten können. Dafür müssten die inhaltliche Ausgestaltung geklärt und zum 1. Januar 2024 das FAG und die Richtlinie geändert werden. Für den genauen Inhalt wird auf die vorbereitende Unterlage zu Top 2 verwiesen.

Herr Bülow führt aus, dass für ihn nicht nachvollziehbar sei, warum das Land seinen Anteil an den Konsolidierungshilfen in Höhe von 15 Mio. Euro einspare. Der Anteil müsse in die Schlüsselzuweisungen fließen. Das Auslaufen der Konsolidierungshilfen sei politischer Wille, der Gemeindetag würde eine Fortsetzung unterstützen. Wenn dies nicht möglich sei, solle der Kreis der Antragsberechtigten für FBZ für die kreisfreien Städte ausgedehnt werden.

Hinsichtlich der Prüfung der Unvermeidbarkeit sei eine pauschale Regelung grundsätzlich unvorteilhaft, da es sich um ein Solidarinstrument handele. Den 1/3-Abzug bei den Kommunen ab 20.000 Einwohnern finde er in der Höhe angemessen. Ob eine 1:1-Übertragung auf die Gemeinden unter 20.000 Einwohnern richtig sei, sei fraglich. Diskutiert werden solle auch, wie bei diesen in Zukunft geprüft werden solle. Nach kurzer Diskussion spricht er sich auf Nachfrage für das Beibehalten der Einzelfallprüfungen aus, da es ein Solidarinstrument sei.

Es gibt außerdem eine Nachfrage zur vorbereitenden Unterlage, ob auch in Zukunft noch Fehlbeträge bestehen.

Herr Ziertmann stimmt den Ausführungen zu. Das Auslaufen sei politische Festlegung und würde nicht automatisch Zustimmung finden. Wenn es gesetzgeberisches Ziel sei, die Fehlbeträge auf null zu reduzieren, solle man es nicht auslaufen lassen, bevor das Ziel erreicht sei. Gegen die Überführung sowie das Abziehen der Mittel des Landes gebe es Vorbehalte. Die Mittel seien eine Kompensation im FAG aus der Änderung bei der Grunderwerbsteuer. Der Abzug der Mittel sei als Eingriff in das FAG zu werten. Die letzte Prüfung des FAG habe keinen Systemkoeffizienten von eins ergeben. Die kommunale Seite sei stärker unterfinanziert. Die Solidarsysteme sollten so ausgestattet und ausgestaltet werden, dass sie die Hilfe bieten, die sie versprechen.

Wenn man den Koalitionsvertrag umsetzen wolle, dann müssten die kreisfreien Städte antragsberechtigt für FBZ werden. Hinsichtlich der pauschalen Abzüge sei zu berücksichtigen, dass die kreisfreien Städte bisher in der Konsolidierungshilfe durch die Verträge Einsparungen unterlagen. Das System des pauschalen Abzugs für die Kommunen ab 20.000 Einwohnern und die Einzelfallprüfungen für die Gemeinden unter 20.000 Einwohnern könne beibehalten werden.

Herr PD Dr. Schulz spricht sich für ein Auslaufen der Konsolidierungshilfen aus. Für die freiwerdenden Mittel solle ein anderer Zweck definiert, sie aber dem System nicht entzogen werden. Überlegungen zum ÖPNV seien dazu anzustellen, auch wenn die

freiwerdenden Mittel dafür nicht reichen würden. Die kreisfreien Städte sollten in das System der FBZ überführt werden. Ein pauschaler Abzug von unter 20 % wird als zu gering eingeschätzt.

Bei den Gemeinden unter 20.000 Einwohnern solle die Individualprüfung beibehalten werden, da sie sich bewährt habe. Die Arbeitsbelastung würde durch den Mehrwert kompensiert werden. Bei Solidarmitteln sollte grundsätzlich genauer hingeschaut werden.

Herr Ziertmann spricht sich für einen niedrigeren Prozentsatz als 1/3 aus.

Frau Paulmann ergänzt, dass das Ziel der Konsolidierungshilfe keine Reduzierung auf null gewesen sei, sondern lediglich eine Zurückführung der Fehlbeträge. Dem hält Herr Ziertmann entgegen, dass die zeitliche Abwicklung eine Ungleichbehandlung bedinge. Daher sollte der Ausgleich weiter erfolgen.

Herr Kaiser machte Ausführungen zu den in der Vergangenheit steigenden Fehlbetragszuweisungen von anfänglich 20 Mio. DM, die bis auf 50 Mio. Euro erhöht worden sind. Zusätzlich sei auch die Konsolidierungshilfe eingeführt worden. Seit dieser Zeit seien viele weitere Dinge passiert wie die Ausgestaltung des FAGs oder die Übernahme von Belastungen durch den Bund, sodass sich vor der Corona-Zeit positive Salden ergeben hätten. Ohne den Ukraine-Krieg wäre die Situation womöglich noch positiver, dennoch sei die Bugwelle abgebaut worden. Eine Reduzierung auf null sei nie das Ziel gewesen. Ob eine Reduzierung auf null möglich sei, sei ursprünglich gar nicht klar gewesen. Die Konsolidierungshilfe sei ein Erfolg, es seien 600 Mio. Euro abgebaut worden. Durch die Einführung der Doppik sei mittlerweile auch nicht klar, was eigentlich unter den Begriff Fehlbetrag falle. Ab 2024 sollte man auf das neue Rechnungswesen schauen, z. B. auf das Jahresergebnis. Zum Landesanteil der Konsolidierungshilfe von 15 Mio. Euro führt er aus, dass das Land die Mittel aufgrund des Erfolgs abziehen könne, zumal dies von Anfang an so geplant und bekannt gewesen sei.

Herr Riemann spricht die Zuständigkeitsgrenze in Höhe von 80.000 Euro an, ab der das Land für FBZ-Anträge zuständig ist. Anträge unter 80.000 Euro liegen beim Kreis. Die Zuständigkeit solle seines Erachtens aufgrund der unterschiedlichen Handhabung in den Kreisen auf den Prüfstand gestellt werden. Die Grenze solle abgeschafft werden und alle FBZ-Anträge beim Land gestellt werden. Die Prüfung durch die Gemeindeprüfungsämter für die kreisangehörigen Gemeinden unter 20.000 Einwohnern könne weiterhin erfolgen.

Herr Sibbel fasst das Ergebnis zusammen:

Der Koalitionsvertrag werde anscheinend unterschiedlich bewertet.

Die Unterscheidung bei 20.000 Einwohnern soll beibehalten werden: Einzelfallprüfung für die Gemeinden unter 20.000 Einwohnern und pauschaler Abzug für die Kommunen

ab 20.000 Einwohnern. Der pauschale Abzug wird gesenkt.
Das Stichwort von Herrn Riemann zur Zuständigkeitsgrenze 80.000 Euro wird mitgenommen.

Zu Top 3:

Herr Nowotny spricht § 11 FAG im Zusammenhang mit dem Bau der Trinkwasserleitung nach Pellworm an. Das Land würde sich beteiligen, dies sei im Haushaltsplan hinterlegt. Es besteht die Chance einer Kostenreduzierung, da teilweise benötigte Geräte schon im Watt genutzt werden. Von den geplanten 14-15 Mio. Euro ließe sich ggf. die Hälfte einsparen. Dazu werden Gespräche mit dem Abwasserverband Nord, dem MEKUN und weiteren Akteuren geführt. Es solle im Spätsommer nächsten Jahres umgesetzt werden. Das Thema wird erneut in der AG sowie im Beirat thematisiert werden. Dann müsste schnell geklärt werden, wie die Mittel aus § 11 FAG dafür in Anspruch genommen werden könnten.

Herr Sibbel spricht die Herausforderung für das LKN hinsichtlich der zu erteilenden Genehmigung an.

Herr Sibbel schließt die Sitzung und dankt den Teilnehmenden.

Name Klaas Rosenthal

Laufzeichen IV 302 Telefon +49 431 988-3102

VIS-Dok. Zeichen 23765/2024

Kiel, 26.03.2024

Sitzung des Beirats zum kommunalen Finanzausgleich

Hier: Sitzung am 5. Februar 2024 im Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport

Beginn: 16:30 Uhr; Ende: 18:11 Uhr

Ergebnisvermerk

Teilnehmende:

Gemeindetag: Herr Jörg Bülow, Herr Thomas Schreitmüller, Herr Thorsten Karstens

Landkreistag: Herr PD Dr. Sönke E. Schulz, Herr Dr. Henning Görtz, Herr Hans-Jörg Lüth, Herr Knut Riemann

Städteverband: Herr Marc Ziertmann, Herr Rainhard Zug (Städtebund)

Steinbeis-Forschungszentrum: Herr Prof. Dr. Daniel Schiller, Herr Dr. Alexander Cordes

FM: Frau Nadine Schlemminger, Herr Martin Jerratsch

LRH: Herr Erhard Wollny, Herr Adrian Schultze

MIKWS: Herr Jörg Sibbel, Herr Mathias Nowotny, Herr Marc Seifert, Herr Christian Zirpel, Herr Klaas Rosenthal

Top 1: Umsetzung des Urteils des Landesverfassungsgerichts vom 17.02.2023 zum Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (FAG) - Zwischenstand und Abstimmung des weiteren Vorgehens

Top 2: Regelüberprüfung nach § 5 FAG

Top 3: Verschiedenes

Zu Top 1:

Herr Sibbel führt durch einen Überblick zum aktuellen Stand des Zentrale-Orte-Ansatzes in Schleswig-Holstein in die Thematik ein. Bei den letzten Verhandlungen zur Überarbeitung des FAG's sei der Verzicht auf den Ansatz für Zentrale Orte umfassend

diskutiert worden. Es habe eine politische Verständigung sowohl innerhalb der KLV als auch der Landesregierung gegeben, am Ansatz festzuhalten. Das letzte Gutachten enthalte diesen Ansatz für Zentrale Orte jedoch nicht. Eine Bedarfsermittlung sei nicht erfolgt. Daher habe man sich verständigt, die zuvor errechneten Ansätze fortzuschreiben.

Die Verfassungsbeschwerde habe sich gegen die Dotierung des Ansatzes für Zentrale Orte auf der Grundlage der Fortschreibung gerichtet. Das Verfassungsgericht gab den klagenden Kommunen teilweise recht und kritisierte die fehlende Bedarfsermittlung. Das Urteil habe den Zentrale-Orte-Ansatz nicht in Frage gestellt, genauso wenig wie die Binnenverteilung innerhalb der Zentralen Orte. Besonders auch die vertikale Verteilung zwischen den Ebenen Land und Kommunen sei nicht Gegenstand des Urteils gewesen. Es sei ausschließlich um die Anteile der Gemeinden und Zentralen Orte gegangen. Bei einem fehlerhaften Anteil der Zentralen Orte sei auch der Anteil der Gemeinden fehlerhaft. Mit dem teilweise sog. „Reparaturauftrag“ sollte die vom Gericht geforderte Bedarfsermittlung erfolgen.

Aufgrund der knappen Umsetzungsfrist zum 31. Dezember 2024 sei man unverzüglich in einen gemeinsamen Austausch mit den KLV getreten und habe bei der Umsetzung des Urteils des Landesverfassungsgerichts auch die Regelüberprüfung nach § 5 FAG mitgedacht. Wegen der knappen Umsetzungsfrist sei die „Reparatur“ einzeln vorgezogen worden.

Das Steinbeis-Forschungszentrum habe im Rahmen der Bearbeitung eine unzureichende Datengrundlage festgestellt. Das Problem habe sich schon im Jahr 2014 in Ansätzen gezeigt. Problemquelle sei, dass die Daten aufgrund der Regelungen auf Bundesebene kameral gemeldet werden. Die doppelten Daten würden in diese umgewandelt. Dabei gingen interne Verrechnungen bei den Kommunen verloren.

Es habe sich außerdem gezeigt, dass bei größeren Kommunen im Verhältnis mehr verrechnet werde.

Augenscheinlich werde das Problem z. B. bei Schulträgern, deren Schulen nach den vorliegenden Daten Gewinne erwirtschaften würden. Es gelte jetzt, Lösungen mit vertretbarem zeitlichen Aufwand zu entwickeln, die zur Regelüberprüfung durchtragen.

Herr Sibbel übergibt das Wort an die Gutachter.

Die Gutachter bestätigen, dass in den Bereichen, in denen viel verrechnet werde, die Bedarfe für die Aufgaben unterschätzt würden. Dies sei vermehrt bei übergemeindlichen Aufgaben der Fall. Für eine aufgabenbasierte Betrachtung sei die kommunale Rechnungsstatistik die Grundlage. Aufgrund des o. g. Fehlers käme man zu einem nicht plausiblen niedrigen Anteil der Zentralen Orte an den übergemeindlichen

Aufgaben. Die Datengrundlage ließe daher die ursprünglich angedachte Überprüfung nicht zu. Daher sei über Alternativen nachgedacht worden. Wenn man den Bedarf nicht exakt berechnen könne, so könne man doch prüfen, ob der im Gesetz festgeschriebene Wert in einem plausiblen Bereich („Korridor“) liege und ggf. eine Tendenz zur Verschiebung des Wertes angeben. Die untere Grenze des Korridors errechne sich durch die ursprünglich angedachte Berechnungsmethode. Damit würden die Anteile unterschätzt.

Nehme man die Bereiche, in denen verrechnet werde wie z. B. die Liegenschaftsverwaltung, mit dazu, überschätze man den Ansatz für übergemeindliche Aufgaben. Schließlich werde nicht nur in diesen Aufgaben verrechnet. Man erhalte dann einen möglicherweise relativ breiten Korridor, der eingegrenzt werden müsste. Für eine mögliche Eingrenzung sei durch das MIKWS Kontakt zu Axians IKVS hergestellt worden. Dieses Unternehmen könne grundsätzlich für 327 Kommunen Daten bereitstellen, ohne dass Daten zur internen Verrechnung verloren gingen. Im Zusammenspiel mit den bereits vorliegenden Daten könnten diese genutzt werden, den Korridor einzugrenzen.

Dieser Ansatz sei keine gleichwertige Alternative zur ursprünglich zugrunde zu legenden Rechnungsstatistik, da es sich nur um einen Ausschnitt von Kommunen handle. Es lasse sich aber ggf. bewerten, wie hoch die Überschätzung bei Einbeziehung der bei interner Verrechnung oft genutzten Einrichtungen sei. Dazu seien die Rechnungsstatistiken der Stichprobekommunen sowie deren Repräsentanz zu prüfen. Axians IKVS habe die kommunalen Vertragspartner noch nicht benannt. Nach Axians IKVS müssten diese der Datenweitergabe zustimmen. Aus Gutachtersicht sei eine kurzfristige und möglichst vollständige Zustimmung der Stichprobenkommunen erforderlich.

Ein weiterer Baustein zur Eingrenzung könne die Betrachtung weiterer sozioökonomischer Faktoren sein. Zusätzlich könnten Deckungsquoten, wie auch in anderen Bundesländern, genutzt werden. Dabei würden die allgemeinen Deckungsmittel ins Verhältnis zu den Zuschussbedarfen gesetzt.

Der Zeitplan bis Ende März sei aufgrund des Datenfehlers nicht haltbar. Dadurch habe man auch neue Lösungen entwickeln müssen.

Herr Karstens thematisiert die internen Verrechnungen bei den Ämtern, bei denen auch viel verrechnet werde. Auch sei die Erhebung der Amtsumlage ein Problem. Auch fraglich sei, ob bei den Kommunen der Stichprobe die Daten wie geplant zu nutzen seien. Axians IKVS habe nach seiner Kenntnis gute Daten, besonders bei Mittelstädten. Fraglich sei, ob diese viel verrechnet hätten. Grundsätzliche Zweifel zur Nutzbarkeit blieben aber.

Herr Prof. Schiller sagt zu, das Problem mitzunehmen. Er erläutert aber zur Amtsumlage, dass diese nicht betrachtet werde, sondern der Amtshaushalt und damit die Zuschussbedarfe des Amtes und der amtsangehörigen Gemeinden.

Herr Schreitmüller weist auf das Problem hin, wenn ein Amt Aufgaben für Zentrale und nicht-Zentrale Orte erfüllt. Herr Ziertmann merkt an, dass auch dies herausgerechnet werden müsste.

Herr Prof. Schiller erläutert, dass man ggf. den Ansatz im Amtshaushalt nach Einwohnerzahlen auf die amtsangehörigen Kommunen verteilen könnte.

Herr Dr. Schulz erklärt, dass mit der Ermittlung wohl das Vertretbarste getan werde, bevor gar nichts ermittelt werden würde. Besonders gelte dies im Hinblick auf das Urteil des Verfassungsgerichts. Die Frage sei, wie viele Erkenntnisse man durch die Daten von Axians IKVS erhalte. Die Stichprobe werde ggf. schon dadurch kleiner, dass vor Ort gar nicht verrechnet werde. Eine Frage sei, welche Aussagen sich bei heterogener Kommunalstruktur aus den Daten ableiten lassen. Auch sei wichtig, welche Kommunen Vertragspartner auch im Hinblick auf die unterschiedlichen Haushaltsvolumina sind.

Herr Prof. Schiller gibt an, dass dies noch nicht bekannt sei. Bekannt sei, dass Kreise, Zentrale Orte und Ämter umfasst seien. Axians IKVS argumentiere bzgl. der Datenweitergabe mit dem Erhalt der Kundenbeziehungen.

Herr Bülow erkundigt sich danach, was man aus der Korridorlösung und den damit vielen möglichen Werten erreiche. Das Gericht habe wissen wollen, wie man auf den Wert im Gesetz gekommen sei.

Herr Dr. Cordes erläutert, dass dies auch von den weiteren Ergebnissen abhängen. Durch einen Vergleich der Entwicklung der sozioökonomischen Faktoren zueinander lasse sich ggf. ein Ungleichgewicht identifizieren, aus dem eine Tendenz für eine Anpassung abgeleitet werden könnte.

Herr Sibbel ergänzt, dass die Schlüsse, die man ziehen könnte, auch von der Breite des Korridors abhängig seien. Das Ergebnis sei abzuwarten.

Herr Ziertmann führt aus, dass das Vergewisserungsgebot im Mittelpunkt stehen müsse. Die vorliegenden Daten würden nicht mehr hergeben. Die Einschätzungsprärogative müsse der Gesetzgeber ausfüllen. Er sollte sich dabei auch zu den unterlassenen Investitionen äußern, da das Gericht dies ausdrücklich angesprochen habe.

Herr Bülow teilt die Ausführungen von Herrn Ziertmann. Die Thematik mit den unterlassenen Investitionen müsse abgearbeitet werden. Dabei seien aber auch die Gründe darzulegen. So könne es auch aufgrund des Fehlens von Grundstücken, langen Planungsentscheidungen, langen Förderungsfristen und nicht absehbaren

Folgekosten zu einem Unterbleiben von Investitionen gekommen sein. Dabei solle man sich nicht auf eine vermutete Ursache-Wirkung-Beziehung beschränken.

Herr Dr. Schulz bekräftigt, dass zunächst zwar ein anderer Auftrag angedacht gewesen sei. Aber da die Daten nicht mehr hergeben würden, müsse jetzt der Weg mit der Korridorlösung gegangen werden. Man wisse noch nicht, was dabei herauskomme. Man würde mit Sicherheit neue Erkenntnisse gewinnen.

Herr Karstens spricht sich für das Einbinden von Axians IKVS, das Bilden des Korridors und die Untersuchung weiterer Faktoren aus. Er erkundigt sich nach dem weiteren Vorgehen mit Axians IKVS.

Herr Prof. Schiller erklärt, dass bei Zustimmung der Kommunen die Daten auf Knopfdruck bereitgestellt werden könnten.

Herr Sibbel bittet die KLV um das Versenden eines empfehlenden Schreibens zur Teilnahme.

Herr Dr. Cordes bekräftigt, dass die Nutzbarkeit der Stichprobe aufgrund der teilweise gering besetzten Gemeindegruppen von einer breiten Zustimmung abhängen. Vorzugswürdig wären Dateneingänge noch in diesem Monat.

Herr Prof. Schiller ergänzt dazu, dass es sich um Daten handele, die in den Jahresabschlüssen auftauchen würden. Man könne den Kommunen zusagen, die Daten nicht für andere Zwecke zu verwenden und dass keine sensiblen Daten vorliegen würden.

Herr Nowotny kündigt an, Axians IKVS ein Schreiben zur Verfügung zu stellen als Bitte des Beirats, die Daten zur Verfügung zu stellen. Axians IKVS könne das Schreiben an die Vertragspartner weiterleiten.

Herr Zug erkundigt sich, was ohne eine Datenweitergabe passieren würde.

Herr Prof. Schiller erläutert, dass ein Ergebnis bei breitem Korridor sehr wackelig sein könnte.

Herr Ziertmann führt aus, dass selbst bei einer Empfehlung zur Mitwirkung die Bereitschaft bei den Kommunen nicht vorhanden sein könnte. Die Motivation zur Berechnung einer ggf. niedrigeren Teilschlüsselmasse könnte vor Ort nicht vorliegen, weshalb Überzeugungsarbeit zu leisten sei. Er erkundigt sich, ob die Änderung ein Gesetzesentwurf der Landesregierung sein werde oder aufgrund des zeitkritischen Verfahrensstandes nur eine Formulierungshilfe. Er fragt ferner, ob man sich in dieser Runde einig sei, dass man zwar so plausibel wie möglich, aber vielleicht nicht den Anforderungen des Gerichts entsprechend vorgehe, wie man damit umgehe sowie ob es dafür ein geeintes Votum gäbe.

Herr Sibbel erläutert, dass man schauen müsse, ob zwei Befassungen im Kabinett möglich seien. Wenn man aber die Zusammenarbeit der letzten Woche betrachte, zeige sich, dass auch in der Anhörung noch Änderungen aufgenommen worden sind.

Herr Wollny verweist dazu ebenfalls auf die ambitionierte Zeitschiene. Eine Verschiebung komme nicht in Betracht. Man werde jetzt zu einem Ergebnis kommen müssen. Allen falle keine bessere Lösung ein als den Korridor zu entwickeln und ihn einzugrenzen. Alle würden über ihren Schatten springen müssen. Auch bei einer Berechnung würde es Gewinner und Verlierer geben, das sei jetzt nicht anders. Bei der Begründung müsse man auf die Fehler bei der internen Verrechnung verweisen und möglichst alle Erkenntnisquellen einbeziehen. Auf dem Symposium der Verfassungsgerichte zu den kommunalen Finanzausgleichen sei ausgeführt worden, dass man als Gericht auf die Formalien schaue und nicht auf die Zahlen. Sonst müssten die Gerichte selbst Gutachter beauftragen. Auch andere Bundesländer würden Bedarfe berechnen, aber auch diese würden sich vor den Verfassungsgerichten wiederfinden. Das schleswig-holsteinische Verfassungsgericht habe jedoch keine Kenntnis von der Datenproblematik gehabt. Es stelle sich die Frage, was zur Annäherung an den tatsächlichen Wert helfen könne.

Herr Dr. Cordes verweist auf Axians IKVS als weitere Datenquelle. Aus einer Untersuchung in Thüringen zur Mindestausstattung habe man die Lehre gezogen, dass man willkürfrei vorgehen müsse. Man müsse sich ernsthaft damit beschäftigen und abwägen. Das Verfahren müsse transparent dargestellt werden.

Herr Lüth hinterfragt, ob die Stichprobe nicht willkürlich sei und ob nicht ein Querschnitt genommen werden müsse.

Herr Prof. Schiller bestätigt, dass sich dies erst nach Zustimmung der Kommunen zeige.

Herr Bülow führt dazu aus, dass der Gemeindetag zwar vom Verfahren nicht überzeugt sei bzgl. der Einengung der Korridorbreite. Es gebe aber keinen Grund, sich nicht alle 327 Kommunen anzusehen. Darum solle ein Empfehlungsschreiben oder anderer Hinweis an Axians IKVS gegeben werden, dass der Beirat eine Untersuchung der Daten empfiehlt und entsprechend mitgewirkt werden solle. Es könne für die Kommunen in jede Richtung wirken. Zum jetzigen Zeitpunkt bleibe aber nichts Anderes übrig. Auch das MIKWS konnte die Problematik nicht absehen, was ausdrücklich nicht als Vorwurf gemeint sei. Man solle sich aber in der AG vielleicht damit beschäftigen, ob man nicht ein ganz anderes Vorgehen bei den Zentralen Orten brauche.

Herr Sibbel spricht sich dafür aus, dass das MIKWS ein Anschreiben für den Beirat entwirft und Axians IKVS zur Verfügung stellen wird. Die KLV werden gebeten, an die Mitglieder schriftlich um Mitwirkung zu appellieren.

Herr Bülow hält ein Schreiben des MIKWS unter Bezugnahme auf die Zustimmung des Beirats für ausreichend.

Herr Ziertmann sowie Herr Sibbel halten ein Schreiben auch durch die Verbände für zielführender. Herr Wollny ergänzt, dass sonst ggf. die Kommunen bei den KLV nachfragen würden, was zu weiterer Zeitverzögerung führen würde.

Herr Karstens empfiehlt, den Hinweis aufzunehmen, dass die Daten nur einmalig und nur zum entsprechenden Zweck verwendet werden würden.

Herr Sibbel fasst als Ergebnis zu Top 1 zusammen, dass das MIKWS ein Schreiben für Axians IKVS für den Beirat erstellt und die KLV eigenständig an ihre Mitglieder per Empfehlungsschreiben herantreten werden. Er gibt zu bedenken, dass man durch diese Vorgehensweise eine realitätsnähere Einschätzung erhalte als durch das vorherige Gutachten des FiFo. Auf den Hinweis zu der Datenproblematik aus 2014 sei das FiFo nicht eingegangen, sodass man nach weiterer Abstimmung die älteren Ansätze fortgeschrieben habe. Durch die aktuelle Untersuchung habe man eine Lösungsmöglichkeit.

Zu Top 2:

Herr Nowotny erläutert, ursprünglich sei geplant gewesen, sich noch vor Weihnachten über die Leistungsbeschreibung zur Regelüberprüfung auszutauschen. Dies sei aufgrund der unsicheren Datengrundlage nicht möglich gewesen. Jetzt stelle sich die Frage, wann man sich über das weitere Verfahren verständigen sollte. Im FAG sei das Jahr 2024 benannt. Jeder wisse, dass die Überprüfung nicht in einem Jahr abgeschlossen sein werde, aber über einen Startpunkt für das Verfahren werde zu entscheiden sein. Wenn man schnell beginnen wollte, seien die Daten ein Problem. Daher stelle sich die Frage, wie man an Daten kommt und wie diese aufbereitet werden müssten. Man könnte auf die Zukunft und die amtliche Statistik hoffen, die ab 2025 von doppelt gemeldeten Daten bestünde. Dies würde aber noch mehrere Jahre dauern. Das Problem betreffe nur die horizontale Verteilung. Eine vertikale Verteilung könnte überprüft werden. Ggf. gibt es noch weitere Varianten. Die Frage sei zunächst, wann man sich weiter mit der Thematik befasst. Offen sei also, ob man parallel zu dem laufenden Gutachtenverfahren anfangen oder ob man zunächst auf das Gutachten warte.

Herr Riemann spricht sich dafür aus, auf das Vorliegen des Gutachtens zu warten.

Dem pflichtet Herr Wollny bei. Man müsse die Datengrundlage klären, bevor man den Inhalt der Leistungsbeschreibung bespreche. Man müsse das Thema schieben.

Der Beirat spricht sich dafür aus, auf das Vorliegen des aktuellen Gutachtens zu warten.

Zu Top 3:

Es wird sich zum Haushaltsbegleitgesetz geäußert.

Herr Riemann erkundigt sich nach der Berücksichtigung der Stellungnahmen zu den Änderungen bzgl. der Steuermindereinnahmen sowie nach dem Abrechnungsbetrag des KFA 2023.

Herr Seifert führt aus, dass die wahrscheinlichsten Ansätze im KFA 2024 berücksichtigt worden sind. Die Abrechnung 2023 liege noch nicht vor, daher sei der Betrag von 54 Mio. Euro angesetzt worden.

Herr Jerratsch ergänzt, dass das FM aufgrund von Personalengpässen die Berechnung noch nicht vorgenommen habe. Die Spitzabrechnung komme im Folgejahr, es werde nichts verloren gehen.

Der Änderung mit der Berücksichtigung der globalen Steuermindereinnahmen bleibe bestehen. Hintergrund sei, dass die Ausgleichsmasse so realitätsnah wie möglich abgebildet werden solle. Wenn es Änderungen gebe, die verabschiedet worden seien, aber noch nicht in der Steuerschätzung enthalten waren, dann sei es realitätsnäher, diese zu berücksichtigen. Außerdem werde weiterhin am Ende des Jahres abgerechnet.

Herr Bülow führt dazu aus, dass man die Änderung aufgrund der Tragweite eher 2025 neu einpflegen solle.

Herr Karstens ergänzt, dass die Kommunen die Einnahmen nicht global einplanen dürften, sondern im Bereich, in dem sie anfallen.

Herr Riemann erläutert, dass die Zahlen früher nach der Steuerschätzung klar festgestanden hätten. Jetzt habe das FM einen Spielraum. Er verweist auf die Ausführungen des wissenschaftlichen Dienstes zur Haushaltsklarheit und -wahrheit. Es werde an den verfassungsrechtlichen Bedenken festgehalten.

Frau Schlemminger erwidert, dass gerade durch keine Anpassung der Einnahmen in den Steuertiteln die Klarheit und Nachvollziehbarkeit bestehen bleibe. In diesen würden sich nur die Ansätze aus der Steuerschätzung wiederfinden. Man habe sich bewusst für einen Sondertitel entschieden. Damit habe das FM ebenfalls bewusst keinen Spielraum bei den Ansätzen zu den Steuertiteln.

Herr Riemann bekräftigt, dass es damit Zahlen im Haushalt gebe, die nicht nachvollziehbar seien und nur im FM vorliegen würden.

Herr Jerratsch gibt zu bedenken, dass es sich um das selbe Verfahren wie bei der Regionalisierung der Steuerschätzung handele. Es würden sich außerdem dieselben Kolleginnen und Kollegen mit den Ansätzen befassen. Im Landeshaushalt werde

außerdem jedes den Ansatz beeinflussende Gesetz unter Nennung des Betrags ausgewiesen.

Name Klaas Rosenthal

Laufzeichen IV 302

Telefon +49 431 988-3102

VIS-Dok. Zeichen 41939/2024

Kiel, 13.06.2024

Sitzung des Beirats zum kommunalen Finanzausgleich

Hier: Sitzung am 13. Juni 2024 im Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport

Beginn: 15:00 Uhr; Ende: 16:03 Uhr

Ergebnisvermerk

Teilnehmende:

Gemeindetag: Herr Jörg Bülow

Landkreistag: Herr PD Dr. Sönke E. Schulz, Herr Hans-Jörg Lüth, Herr Knut Riemann

Städteverband: Herr Marc Ziertmann, Herr Rainhard Zug (Städtebund)

Steinbeis-Forschungszentrum: Herr Prof. Dr. Daniel Schiller, Herr Dr. Alexander Cordes (per Videokonferenz)

FM: Frau Nadine Schlemminger, Herr Martin Jerratsch

LRH: Frau Saskia Habelt

MIKWS: Herr Tobias Berger, Herr Mathias Nowotny, Herr Marc Seifert, Herr Klaas Rosenthal

Top 1: Umsetzung des Urteils des Landesverfassungsgerichts vom 17.02.2023 zum Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (FAG) - Ergebnis des Gutachtens aus Mai 2024

Top 2: Verschiedenes

Zu Top 1:

Im Vorfeld der Beiratssitzung ist den Teilnehmenden das Gutachten für den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein für die Umsetzung des Urteils des Landesverfassungsgerichts vom 17. Februar 2023 zur Verfügung gestellt worden. Dieses Gutachten bildet die Grundlage für diesen Tagesordnungspunkt. Die Beiratssitzung ist in

der Sitzung der Arbeitsgruppe „kommunaler Finanzausgleich“ am 31. Mai 2024 vorbereitet worden. Die Gutachter haben dort die Ergebnisse des Gutachtens ebenfalls präsentiert. Außerdem sind vor der Beiratssitzung schriftlich Fragen zum Gutachten gestellt worden, die schriftlich beantwortet worden sind. In der Beiratssitzung sind diese Fragen nicht wieder aufgegriffen worden.

Herr Berger begrüßt die Teilnehmenden sowie die per Videokonferenz zugeschalteten Gutachter, richtet Grüße von Herrn Sibbel aus und übergibt den Gutachtern das Wort zur Vorstellung der Ergebnisse. Herr Prof. Schiller erläutert die Korridorberechnung sowie die Eingrenzung anhand der Axians-IKVS-Daten. Herr Dr. Cordes erläutert die Untersuchung der sozioökonomischen Faktoren. Für die inhaltlichen Darstellungen wird auf die anliegende Präsentation sowie auf den Ergebnisvermerk der Sitzung der AG „kommunaler Finanzausgleich“ vom 31. Mai 2024 verwiesen. Im Ergebnis sprechen sich die Gutachter für eine Fortschreibung der aktuellen Dotierung der Teilschlüsselmasse für Zentrale Orte in Höhe von 15,31 % aus. Aufgrund der vorliegenden Daten, unter Hinweis auf die Qualität der Datengrundlage, ergibt sich anhand der verwendeten Stichprobe der kommunalen Daten, die durch Axians IKVS zur Verfügung gestellt worden sind, eine errechnete Höhe der Teilschlüsselmasse für Zentrale Orte in Höhe von 15,38 %.

Herr Lüth hinterfragte, ob die angestellten Betrachtungen die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung berücksichtigen. Der Prof. Schiller erläuterte, dass im ursprünglichen Auftrag eine Überprüfung anhand von Regressionsanalysen erfolgen sollte, durch die Datenlage dies aber nicht möglich sei. Aufgrund der betrachteten Durchschnitts- bzw. Mittelwerte von gut besetzten kommunalen Gruppen sei dieser grundsätzlichen Problematik jedoch begegnet worden.

Herr Lüth spricht außerdem die Berücksichtigung von größeren Investitionen sowie von Abschreibungen als berücksichtigte Bedarfe im Gutachten an. Herr Prof. Schiller führte aus, dass eine Betrachtung der Gesamtzuschussbedarfe nach der Umstellung von Kameralistik auf die Doppik und die Verwendung mehrjähriger Datenreihen diesem am besten Rechnung trage.

Herr Ziertmann spricht die Problematik der Berücksichtigung von unterlassenen Investitionen als mögliche Bedarfe unter Verweis auf die Beiratssitzung vom 5. Februar 2024 an. Außerdem hinterfragt er die Gründe für die Verschiebung des Ansatzes für Zentrale Orte um 0,28 % bei einem Vergleich der betrachteten Zeiträume 2017 bis 2021 mit 2019 bis 2021 und den zugrundeliegenden Faktoren wie z. B. die Gewerbesteuer oder die Flüchtlingssituation.

Herr Prof. Schiller erwidert, dass es an einem Anstieg der nicht übergemeindlichen Aufgaben liege und sich daher der Anteil der Zentralen Orte reduziere. Angesichts der Pandemie seien im Vorfeld aber höhere Schwankungen erwartet worden. Außerdem

spreche die geringe Schwankung für die Belastbarkeit der verwendeten Daten, da es durch die Erweiterung des Betrachtungszeitraums nicht zu zufälligen Schwankungen gekommen sei.

Herr Berger führt aus, dass durch das Gutachten ein plausibler Korridor sowie ein Wert ermittelt worden sei, der gut im Korridor liege. Die Datenlage sei natürlich problematisch, was sich auch in weitere Bereiche (Regelüberprüfung) auswirken werde. Auch wenn eine Beibehaltung des aktuellen Wertes durch das Gutachten empfohlen werde, sei man dennoch aufgrund der Erklärung der Nichtigkeit der Regelung zum Jahresende durch das Landes-verfassungsgericht in der Situation, in einem Gesetzgebungsverfahren den gleichen Wert zu normieren. Das MIKWS würde entsprechend vorgehen wollen.

Herr PD Dr. Schulz gibt an, dass das Gutachten für den Schleswig-Holsteinischen Landkreistag nachvollziehbar sei. Die Datengrundlage lasse nur das angewandte Vorgehen zu und man habe sich, dem Auftrag entsprechend, der tatsächlichen Dotierungshöhe der Teilschlüsselmasse bestmöglich angenähert.

Herr Bülow nimmt Bezug auf die Äußerung von Herrn Ziertmann zu unterlassenen Investitionen auch unter Verweis auf die Ausführungen vom Februar, dass das Gericht lediglich eine Befassung mit unterlassenen Investitionen verlange, jedoch ohne eine daraus abgeleitete Anpassungstendenz vorzugeben. So könnten unterlassene Investitionen auf vielfältige interne und externe Faktoren zurückgeführt werden wie anders gerichtete politische Entscheidungen, fehlende Grundstücke, lange Verfahren, Personalmangel oder langsam abgewickelte Förderprogramme.

Zum konkreten Vorschlag zur Nutzung des Gutachtenergebnisses erläutert Herr Bülow, dass das vorliegende Gutachten keine Entscheidungsgrundlage sein könne. Schon die Gutachter würden ausführen, dass die Korridor Grenzen jeweils unrealistische Werte für die Dotierung der Teilschlüsselmasse für Zentrale Orte seien und eine große Bandbreite verbleibe. Auch die Eingrenzung des Korridors hätte anders erfolgen müssen, wobei selber keine bessere Möglichkeit aufgezeigt werden könne. Man brauche eine grundlegend andere Methode, eine Ermittlung aufgrund der Haushaltsdaten sei nicht möglich. Auch einen Konsens, welche Aufgaben zu betrachten seien, würde nicht bestehen. Die dem Auftrag beigefügte Liste an zentralörtlichen Aufgaben werfe allerhand Fragen auf. Daher sei eine weitgehende Akzeptanz des ermittelten Wertes wohl nicht möglich.

Herr Ziertmann erläutert, dass der Städteverband die Auffassung der Gutachter teile. Auch die Deckungsquoten würden darauf hinweisen, dass die Teilschlüsselmassenquote für Zentrale Orte nicht überdotiert sei. Vielmehr sei eine Stärkung der Masse angezeigt. Daher werde man die vorgeschlagene Beibehaltung des Status quo mittragen, aber für die Zukunft eine Verbesserung erwarten.

Herr Berger stellt fest, dass die Datenproblematik auch bei anderen möglichen Ermittlungsmethoden bestehen bleibe. Es werde keine andere Methodik gesehen und von den Beteiligten auch nicht vorgeschlagen, die ein besseres oder transparenteres Ergebnis innerhalb der gerichtlich gesetzten Umsetzungsfrist brächte.

Herr Riemann ergänzt, dass es ein unbefriedigendes Ergebnis sei, das aber von niemandem zu vertreten sei. Wenn auf andere Art eine belastbarere Zahl errechnet werden könne, dann solle dies natürlich durchgeführt werden. Eine entsprechende Methodik wird allerdings nicht gesehen. Daher sei man aufgrund des Auftrages zu dem vorgeschlagenen Vorgehen angehalten.

Herr Berger dankt für die Ausführungen des Beirats und kündigt das oben vorgestellte Prozedere im Rahmen des FAG-Gesetzgebungsverfahrens an.

Zu einer Nachfrage zum weiteren Vorgehen führt Herr Nowotny aus, dass ein zeitlich anspruchsvolles, gleichwohl im üblichen Verfahren durch die Landesregierung eingebrachtes Gesetzgebungsverfahren durchgeführt werden solle. Dazu solle die erste Kabinettsbefassung am 23. Juli erfolgen. Anschließend folge ein Anhörungsverfahren bis kurz nach den Sommerferien. Die zweite Kabinettsbefassung werde so erfolgen, dass im Landtag die erste Lesung in der Oktober-Tagung stattfinden könne. Die zweite Lesung sei spätestens in der Dezember-Tagung erforderlich, um die Fristsetzung des Landesverfassungsgerichts zu beachten. Die letzte Ausgabe des Gesetz- und Verordnungsblatts 2024 sei für den 30. Dezember vorgesehen.

Herr Berger führt zum weiterem Umgang mit dem Gutachten aus, dass es dem Landtag zugänglich gemacht und im Anschluss auf der Internet-Seite der Landesregierung veröffentlicht werde. Er bitte bis dahin noch um Zurückhaltung, sage aber eine kurzfristige Rückmeldung zu.

Zu Top 2:

Herr Nowotny kündigt an, dass aufgrund der laufenden Gesetzgebung des Startchancengesetzes des Bundes noch in diesem Jahr eine Gesetzesänderung des FAG erfolgen müsse, da die Umsatzsteuerpunkte geändert werden sollen. Auch durch die erwarteten Bundesmittel für die kommunale Wärmeplanung sei eine Anpassung des § 3 FAG aus gleichen Gründen erforderlich. Dazu werde man den Beirat ordnungsgemäß hören, voraussichtlich durch elektronische Nachricht.

Herr Jerratsch ergänzt, dass dieses Vorgehen auf Bundesebene weiter zunehme. Eine Anpassung aufgrund einer erweiterten Übernahme von flüchtlingsbedingten Kosten durch den Bund sei hingegen nicht erforderlich, da die aktuelle Regelung diesen Umstand schon abdecke.

Herr Berger schließt die Sitzung um 16:03 Uhr.

MIKWS - Abteilung IV 3

Referat IV 30

Name: Klaas Rosenthal
Laufzeichen: IV 302

+49 431
988-3102

Kiel, 27.04.2023
IV 302 - 46304/2023

Arbeitsgruppe „Kommunaler Finanzausgleich“

Hier: Sitzung am 6. April 2023 im Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport

Beginn: 12:00 Uhr

Ergebnisvermerk

Teilnehmerinnen und Teilnehmer:

Gemeindetag: Herr Gunnar Bock (Amt Schlei-Ostsee)

Gemeindetag: Herr Matthias Hasse (Amt Eiderstedt)

Gemeindetag: Herr Thorsten Karstens

Landkreistag: Herr Knut Riemann

Städteverband: Herr Henning Brüggemann (Stadt Flensburg)

Städteverband: Herr Peter Krey

Städteverband: Herr Marc Ziertmann

Finanzministerium: Herr Martin Jerratsch

Landesrechnungshof: Herr Lutz Kaiser

Staatskanzlei: Herr Martin Schmolz

Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport:

Herr Mathias Nowotny, Frau Neele Johanna Alexander, Herr Christian Zirpel, Herr Klaas Rosenthal

Tagesordnung:

Herr Nowotny begrüßt zu der Sitzung und eröffnet mit einer kurzen Vorstellungsrunde.

TOP 1: Weiteres Verfahren der Umsetzung des FAG-Urteils und der anstehenden Regelüberprüfung

Herr Nowotny führt in die Thematik ein. Es gäbe zwei Arbeitsaufträge, die Umsetzung des Urteils des Landesverfassungsgerichts und die Regelüberprüfung. Das Angehen beider Aufträge zusammen habe Vorteile, sei aber zeitlich sehr ambitioniert.

Wünschenswert sei, wenn beide Teile inhaltlich zusammenpassen und die gleiche Methodik und Struktur aufweisen. Für die jeweiligen Schritte sei die Beauftragung von externen Gutachtern erforderlich.

Über die weiteren Verfahrensschritte solle mit der Kommunalen Familie Einheit erzielt werden, sodass am Ende ein sinnvolles Ganzes entstehe, das im Land Akzeptanz finde.

Herr Rosenthal führt knapp die unterschiedlichen Ausschreibungsmöglichkeiten aus. Vergaberechtlich ist sowohl eine getrennte Ausschreibung der beiden Aufträge als auch eine gemeinsame Ausschreibung möglich. Bei einer gemeinsamen Ausschreibung wird man aufgrund der Erfahrungswerte mit der Gutachtenvergabe an das FiFo von einer Vergabe nach den europarechtlichen Vergabevorschriften ausgehen müssen. Im Rahmen des offenen Verfahrens wird grundsätzlich für 35 Tage ausgeschrieben. Bei einem nicht offenen Verfahren und einem Verhandlungsverfahren ist ein Teilnahmewettbewerb vorgeschaltet. Dann beträgt die Ausschreibedauer regelmäßig 30 + 30 Tage. Vergibt man getrennt, kann wahrscheinlich das Gutachten zur Urteilsumsetzung nach den schleswig-holsteinischen Regelungen ausgeschrieben werden. Bis 100.000 Euro Auftragswert ist sowohl eine beschränkte Ausschreibung als auch eine Verhandlungsvergabe ohne Teilnahmewettbewerb möglich. Freiberufliche Leistungen bis 25.000 Euro können direkt vergeben werden.

Herr Nowotny weist auf den geringen Anbieterkreis hin.

Herr Bock stellt die Erforderlichkeit eines gutachterlichen Tätigwerdens für die Urteilsumsetzung aufgrund des durch das Gericht aufgezeigten Lösungsweges in Frage.

Herr Kaiser thematisiert, ob die Bedarfe tatsächlich ermittelt seien und teilt nicht die Auffassung des Gerichts, dass mit der im Urteil erwähnten Formel die Bedarfe zu ermitteln seien.

Dem pflichtet Herr Ziertmann bei. Auch die FiFo-Daten seien schon veraltet. Auf die Vergewisserungspflicht des Gesetzgebers wird hingewiesen. Es solle ein Gutachter für beide Teile gefunden werden, um eine kohärente Lösung zu erreichen. Im Vorfeld solle konkret ausgearbeitet werden, was von den Gutachtern erwartet werde. Brauche man ggf. nur eine Rechenstelle, die nach den Vorgaben rechne. Das FiFo habe einige Vorgaben „kreativ“ umgesetzt, die in verschiedenen Gruppen nicht einigungsfähig gewesen seien. Außerdem sollen einige Berechnungen durch das FiFo teilweise nicht plausibel dargestellt worden sein.

Herr Riemann entgegnet, dass das Verfassungsgericht die Möglichkeit der Verwendung der Daten des FiFo zugelassen habe. Der vom Gericht vorgegebene zeitliche Rahmen sei aber problematisch. Er weist darauf hin, dass nur das FiFo sich von einer Ausgabenbetrachtung gelöst habe und stellt die Möglichkeit einer Erteilung eines Folgeauftrags an das FiFo zur Debatte. Nach seiner Vorstellung soll eine „Reparatur“ für ein Jahr erfolgen und eine Umsetzung der Evaluation bis 2026.

Herr Kaiser führt aus, dass das FiFo zwar den Vorgaben des LVerfG folgen wollte, aber bei der Ermittlung der Bedarfe auf faktische Probleme stieß und stellt die Machbarkeit der Bedarfsermittlung in Frage. Er spricht sich dafür aus, dass der Gutachter ausführen möge, was aus seiner Sicht von den Vorgaben des LVerfG machbar sei. Dies sei dann durch das Gericht zu akzeptieren.

Außerdem solle der Gesetzgeber Leitplanken mitgeben, welche Strukturen beibehalten werden sollen, da niemand die Absicht habe, ein komplett neues System zu entwickeln. Es solle ein inhaltlich abgestimmter Gesamtauftrag vergeben werden. Dabei sei nicht sicher, ob Bedarfe besser durch Regressionsanalysen oder eine Ausgabenbetrachtung zu ermitteln seien.

Auch Herr Karstens spricht sich für aufeinander aufbauende Lösungen aus. Es solle sich außerdem klar an den Vorgaben des Gerichts orientiert werden. Dazu gehöre auch, dass die Bedarfe einfach zu ermitteln seien. Wenn man davon abweicht, sei es gut zu begründen.

Herr Riemann teilt nicht die Einschätzung von Herrn Kaiser, dass das Gericht die Einschätzung eines Gutachters zur Machbarkeit der Bedarfsermittlung teilen wird. Aufgrund des zeitlichen Rahmens wird das Gericht außerdem nur eine „Reparaturlösung“ wollen. Es solle jetzt ein Gutachter gefunden werden.

Herr Kaiser bekräftigt seine Ansicht, dass die Begründung zur Machbarkeit der Bedarfsermittlung vom Gutachter kommen müsse. Es gäbe auch nichts Besseres, das vor Gericht Bestand haben könnte.

Herr Bock erwähnt, dass das Hauptproblem bei der FAG Gesetzgebung gewesen sei, dass der Gesetzgeber eine Masse gegriffen habe, die schon für verfassungswidrig erklärt worden sei. Es müsse daher definiert werden, welche Aufgaben die Zentralen Orte für das Umland übernehmen würden. Diese Frage sei an den Gutachter zu richten.

Herr Ziertmann erwidert, dass die Berechnung der Bedarfe nach den Ausgaben unter Berücksichtigung des Investitionsstaus Bestand gehabt hätte. Dieser sei aber wohl schwer zu berechnen.

Herr Riemann weist darauf hin, dass eine Einigung in der AG oder im Beirat nicht eine gerichtliche Überprüfung aufgrund der Klage einer Kommune ausschließe. Es wird die Frage nach dem Umfang der inhaltlichen Vorgaben für die Gutachten aufgeworfen. Außerdem problematisiert er die möglichen schlechten Ergebnisse, wenn ein Gutachter auf den Ergebnissen eines anderen Gutachters aufbauen müsse.

Herr Nowotny erläutert, dass bzgl. des Urteils des LVerfG ein gewisser „Umsetzungsoptimismus“ bestehe. Man habe aber den Eindruck, dass die Formel des Gerichts nicht in die richtige Richtung gehe. So sei das FiFo in seiner Systematik nicht von der Beibehaltung des Zentrale Orte Systems ausgegangen, deshalb passe die Formel des Gerichts auch nicht. Der Gesetzgeber habe auch weiterhin die Absicht, am System der Zentralen Orte festzuhalten, da dieses System auch durch das LVerfG bestätigt worden sei. Die Evaluation solle sehr weit gehen und auch vieles aufgreifen, was ggf. noch nicht berücksichtigt worden sei. Das Zentrale Orte System solle aber beibehalten werden.

Die Problematik des FiFo Gutachtens wird beispielhaft an der mehrfach überarbeiteten Festlegung des Flächenfaktors aufgezeigt, bei dem es bis heute Bereinigungsbedarf gebe.

Im Rahmen der Gutachterbeauftragung soll daher nicht vorgegeben werden, die Bedarfe aufgrund der Systematik des FiFo neu zu ermitteln. Es sei aber ebenfalls problematisch, gar keine Vorgaben zu machen. Das Verfahren der Gutachtenerstellung solle wieder durch den Auftraggeber begleitet werden.

Aufgrund der zeitlichen Vorgaben wird es ein verkürztes Gesetzgebungsverfahren geben müssen und nur eingeschränkte Abstimmungsmöglichkeiten.

Die Runde bittet um die Erstellung eines klaren Zeitplanes.

Herr Riemann führt aus, dass nach altem Verfahren der Gesetzesentwurf zu Beginn des nächsten Jahres stehen müsse. Falls der Gutachter im Herbst die Ergebnisse vorliege, müsse dann noch der Gesetzesentwurf geschrieben werden. Würde der Gutachter mit der Entwicklung einer neuen Systematik beauftragt werden, würde schon die Datenermittlung lange dauern. Daher solle nur ein „Reparaturauftrag“ vergeben werden.

Herr Jerratsch spricht sich dafür aus, die „Reparatur“ nur als Übergangslösung bis zur Umsetzung der Regelüberprüfung anzusehen und dies klar zu kommunizieren. Es solle nicht ein großes Verfahren angestoßen werden, dass einen bei Verzögerungen in die Verlegenheit bringt, die Frist des LVerfG nicht einhalten zu können.

Herr Kaiser führt aus, dass es bei dem Gutachten für die Umsetzung des Urteils nur um die Berechnung der Teilschlüsselmassen gehen könne. Dann sei der Auftrag auch zeitlich umsetzbar. Im Anschluss könne der Gutachter sich den weiteren Themen widmen.

Herr Riemann befürwortet, den „Reparaturauftrag“ so klein wie möglich zu fassen und festzuhalten, dass es nur um die korrespondierenden Schlüsselmassen der Gemeinden und der Zentralen Orte gehe.

Herr Ziertmann zieht die Bezeichnung der Urteilsumsetzung als „Übergangslösung“ dem Begriff der Reparatur vor. Es werde nicht auf etwas Bestehendem aufgebaut. Damit solle Streit in der kommunalen Familie vorgebeugt werden.

Herr Hasse appelliert dafür, sich gegenüber der jeweiligen Klientel stark zu machen und zu kommunizieren, dass keine bessere Lösung möglich sei.

Herr Kaiser empfiehlt, dass der Gesetzgeber die in den Gutachten zugrunde zu legende Datenbasis und die Ermittlungsansätze vorgibt. Gegenüber den Kommunen solle außerdem deutlich kommuniziert werden, dass sich die im Rahmen der Übergangslösung entwickelten Zahlen durch die Regelüberprüfung verändern werden und des dafür auch gute Gründe gebe.

Herr Karstens möchte klare Punkte festhalten:

1. Entwicklung einer Übergangsregelung und anschließend die umfangreiche Änderung.
2. Eine methodische Konsistenz sei sinnvoll. Ein Teilbereich solle vorgezogen werden, das restliche System aber dabei berücksichtigt werden.
3. Es müsse geklärt werden, auf welcher Datengrundlage aufgebaut werden kann.
4. Es müsse eine neue Lösung entwickelt werden und nicht der vorhergehenden Lösung entsprechen.
5. Für eine Kohärenz ist es wünschenswert, wenn ein Gutachter beauftragt wird.

Herr Riemann sieht aus der Natur der Sache heraus keine zwingende Verbindung der Aufträge, auch in Anbetracht des zeitlichen Rahmens. Es solle der Regelüberprüfung lieber mehr Zeit eingeräumt werden.

Herr Ziertmann empfindet ein Nichtzusammendenken der Aufträge aufgrund der möglicherweise unterschiedlichen Methoden zur Datenermittlung durch die Gutachter als problematisch. Das sei in der kommunalen Familie wohl nicht akzeptierbar. Weiterhin spricht er sich dafür aus, den Antwortspielraum der Gutachter durch klare Vorgaben zu begrenzen. Das hätte auch die Vergangenheit gezeigt.

Herr Jerratsch zieht die Beauftragung eines Gutachters für beide Aufträge vor. Dabei solle er schon mitdenken, was ggf. in der Zukunft verworfen werde.

Herr Brüggemann bittet darum, bis zum nächsten Termin erste Entwürfe zu erstellen, die dann im Umlauf nachgeschärft werden sollen.

Herr Kaiser kritisiert die Methodik nur die Bedarfe für die Zentralen Orte zu ermitteln und von der Teilschlüsselmasse der Gemeinden abzuziehen. Dafür sprechen sich aber Herr Riemann, Herr Nowotny und Herr Bock aufgrund des zeitlichen Rahmens aus. Herr Bock führt außerdem aus, dass die Zentralen Orte nicht so viel tun würden, wie sie Geld erhalten. Daher sei die Ermittlung der Aufgaben der Zentralen Orte ausreichend.

Weitere Hinweise für die den Gutachtern vorzugebenden Inhalte aus der AG sind:

- Sicherstellen, dass unterlassene Investitionen nicht als fehlende Bedarfe gewertet werden.
- Die Untersuchung der Anreizwirkung zur Flächenversiegelung durch das FAG und mögliche Korrekturregelungen. Auf das Positionspapier wird verwiesen.
- Das Erstellen eines Katalogs Zentralörtlicher Aufgaben.
- Die Beachtung von Flächenlasten. (Aufgrund der Komplexität der Anpassung wird eine Korrektur wohl nur im Rahmen der Regelüberprüfung erfolgen können.)

- Wie kann man damit umgehen, dass kleinere Zentren nicht alle Aufgaben der Zentralen Orte erfüllen?

Herr Kaiser weist darauf hin, dass sich der Gesetzgeber schon bei der Ermittlung der Bedarfe einzelner gemeindlicher Aufgaben im Rahmen anderer Gesetzgebungsverfahren sehr schwer getan hat.

TOP 2: Verschiedenes

Es werden die nächsten Termine festgelegt. Am 2. Mai ab 12:30 Uhr ist der Folgetermin für die heutige Veranstaltung. Am 24. April ab 19:00 Uhr wird es inhaltlich um die Fehlbetragszuweisungen ab 2024 gehen.

Herr Nowotny dankt den Teilnehmenden und beendet die Sitzung.

gez.

Klaas Rosenthal

Name: Klaas Rosenthal
Laufzeichen: IV 302

+49 431
988-3102

Kiel, 09.05.2023
IV 302 - 47722/2023

Arbeitsgruppe „Kommunaler Finanzausgleich“

Hier: Sitzung am 2. Mai 2023 im Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport

Beginn: 12:30 Uhr; Ende: 14:47 Uhr

Ergebnisvermerk

Teilnehmerinnen und Teilnehmer:

Gemeindetag: Herr Thorsten Karstens

Landkreistag: Herr Knut Riemann

Landkreistag: Herr Markus Winter

Städteverband: Herr Sascha Bludau

Städteverband: Herr Volkmar Scholz

Städteverband: Herr Marc Ziertmann

Finanzministerium: Herr Martin Jerratsch

Landesrechnungshof: Herr Lutz Kaiser

Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport:

Herr Mathias Nowotny, Frau Neele Johanna Alexander, Herr Christian Zirpel, Herr Marc Seifert, Herr Klaas Rosenthal

Thema: Weiteres Verfahren zur Umsetzung des FAG-Urteils des Landesverfassungsgerichts und der anstehenden Regelüberprüfung

Herr Nowotny begrüßt zu der Sitzung und gibt die Möglichkeit zu Änderungsbeiträgen für das Protokoll der Sitzung vom 6. April 2023. Es werden keine Änderungswünsche vorgetragen.

Herr Nowotny führt in die Thematik ein. Vorzugswürdig sei es, die zwei Aufträge (Urteilsumsetzung und Regelüberprüfung) möglichst in einem großen Ganzen abzuarbeiten. Wie dies umgesetzt werden kann, hängt von davon ab, unter welchen

Bedingungen die Gutachter bereit sind, tätig zu werden. Es soll vermieden werden, dass sich aufgrund von Vorgaben in der Leistungsbeschreibung kein Auftragnehmer finden lässt und ein Vergabeverfahren aufgehoben bzw. wiederholt werden muss. Folge wäre u.a. auch, dass ggf. vorher abgestimmte Inhalte der Leistungsbeschreibung neu abgestimmt werden müssten. Um dies zu vermeiden, soll entsprechend einer Empfehlung der GMSH im Vorfeld eine Markterkundung durchgeführt werden, um die Bereitschaft der potentiellen Auftragnehmer abzufragen, unter welchen Voraussetzungen ein Auftrag übernommen werden würde. Aufgrund dieser Erkenntnisse lässt sich eine Leistungsbeschreibung erfolgsversprechender abstimmen. Aktuell sei geplant, die Markterkundung telefonisch durchzuführen. Im Vorfeld sollen Termine abgestimmt werden, damit gewährleistet ist, dass die potentiellen Auftragnehmer sich für das Gespräch Zeit nehmen können. Das MIKWS möchte die Markterkundung sehr zeitnah durchführen, damit der Beirat die Ergebnisse bei seiner Bewertung einbeziehen kann. Grundlage dieser AG-Sitzung sei der Fragenkatalog in der Diskussionsvorlage vom 28. April 2023. Außerdem soll hier die Möglichkeit gegeben werden, sich zu der Einbeziehung von potentiellen Gutachtern im Rahmen der Markterkundung zu äußern.

Grundsätzlich sei es vorzugswürdig, direkt eine in die Zukunft gerichtete Lösung zu entwickeln, die Frage sei aber, ob das möglich sei.

Herr Ziertmann schätzt den Zeitaufwand für die Markterkundung als nicht zeitkritisch ein und spricht sich für eine Durchführung aus. Außerdem solle eine in die Zukunft gerichtete Lösung gefunden werden.

Frage 15 des Fragebogens solle nicht gestellt werden.

Herr Riemann findet den Vorschlag zur Markterkundung gut und nachvollziehbar. Außerdem wird der Kreis der potentiellen Gutachter und mit welchem Datenbestand die Gutachter arbeiten könnten erfragt. Fraglich sei auch, ob mit dem Datenbestand des FiFo gearbeitet werden könne.

Im Fragenkatalog fehle die Frage, ob und wie Landesbedarfe ermittelt werden könnten. Dies sei im Hinblick auf die Evaluation zu klären, Herr Prof. Lenk und Herr Prof. Schiller hätten dazu keine Vorstellung gehabt.

Herr Nowotny erläutert, dass der Kreis der potentiellen Gutachter relativ klein ist.

Herr Zirpel führt aus, dass das FiFo wohl die Aufträge umsetzen könnte. Per Google-Scholar-Suche sind darüber hinaus nur wenige weitere Institutionen aufgefallen: Danach wären auch Herr Lenk und Herr Schiller, der nun beim Steinbeis-Forschungszentrum tätig ist, denkbar.

Herr Nowotny ergänzt, dass nach diesen beiden Anbietern kein weiterer einen tiefen Ansatz verfolge. Beide seien auch in den vergangenen Jahren in anderen Bundesländern aktiv gewesen. Beim ifo-Institut seien die Anzahl und der inhaltliche Umfang der KFA-bezogenen Referenzen bereits geringer. Außerdem seien deren Arbeiten in Vergangenheit ebenfalls streitbehaftet gewesen. Man sei darüber hinaus für Hinweise aus der AG dankbar.

Herr Ziertmann erkundigt sich nach Frau Prof. Färber von der Universität Speyer und Herrn Prof. Junkernheinrich.

Herr Zirpel antwortet, dass Frau Prof. Färber sich in der Vergangenheit nur zu einzelnen Fragen geäußert habe, aber keine umfassende Untersuchung zum FAG durchgeführt habe.

Herr Nowotny führt aus, dass Frau Prof. Färber für das 2015 in Kraft getretene FAG nur verfristet ein Angebot abgegeben habe, Herr Prof. Junkernheinrich kein Angebot. Beide hätten sich nach 2015 nicht weiter beworben.

Herr Riemann spricht sich für die Einbeziehung von Herrn Prof. Junkernheinrich als „Vater des Symmetriekoeffizienten“ aus.

Herr Kaiser gibt an, dass es nicht nachvollziehbar sei, warum kohärente Lösungen entwickelt werden müssten und verweist auf die Ausführungen von Herrn Riemann in der vergangenen Sitzung. Die Übergangslösung weise eine andere Stoßrichtung auf und es bestehe deshalb keine Kohärenznotwendigkeit. Es solle das FiFo für den ersten Teil beauftragt werden, es gebe auch keinen weiteren Anbieter. In diesem Fall müsse die Argumentation hinsichtlich des Vergaberechts greifen, dass nur das FiFo tätig werden könne.

Herr Seifert führt aus, dass es schon beim FiFo schwer war, einen Blick hinter die Daten zu erhalten. Dem MIKWS liegen außerdem nur das Gutachten und die Anlagen vor, aber keine Rohdaten, die zu den Analysen geführt haben. Diese könnten daher auch nicht an andere Gutachter weitergegeben werden.

Herr Riemann stellt zur Diskussion, wie bei der Beauftragung eines anderen Gutachters dieser die Daten gewinnen würde. Er würde nicht die Methode des FiFo verwenden. Dann hätte man die Bedarfe für eine Teilschlüsselmasse entwickelt, die nicht zu den anderen Teilschlüsselmassen passe. Er spricht sich aber dennoch für diesen Weg und den Vorschlag von Herrn Kaiser aus. In der Evaluation hätte man dann die Zeit, generell die Methodik zu überarbeiten.

Herr Jerratsch empfiehlt, den Begriff der Übergangslösung und deren Schwächen aufgrund des knappen Zeitrahmens auch Richtung der kommunalen Familie offensiv zu kommunizieren. Es solle ein vereinfachtes Verfahren gewählt und dokumentiert werden. In der Evaluation soll berücksichtigt werden, welchen Fortschritt die Wissenschaft bis zu der Durchführung erreicht habe und nicht methodisch eingegrenzt werden.

Außerdem wird der Umfang des Fragenkatalogs problematisiert.

Herr Kaiser problematisiert die Berechnung nur einer Teilschlüsselmasse. Die anderen Teilschlüsselmassen vorwegzunehmen sei nicht sinnvoll bzgl. der dahinterliegenden weiteren Verteilungen durch den Finanzausgleich.

Er appelliert daran, sich vom Urteil zu lösen und für sich finanzwissenschaftlich zu begründen, wie der Finanzausgleich umgesetzt werden solle.

Herr Ziertmann erläutert, dass auch das Ergebnis des FiFo zu einer Verfassungswidrigkeit geführt hätte, daher sei auch die Lösung des LVerfG zum Scheitern verurteilt. Die gesamte Kritik des ursprünglichen Gutachtens würde wieder auf den Prüfstand kommen. Es sei daher besser, die Aufträge zusammenzudenken und in die Zukunft gerichtet zu arbeiten. Dabei sei die Rechtsfrage spannend, wie tiefgehend die Prüfung der Übergangslösung sein müsse. Ggf. reiche eine reine Plausibilitätskontrolle. Das NIW-Gutachten habe kein bedarfsgerechtes Ergebnis aufgewiesen. Daher sei der Ansatz nicht ausreichend, auch wenn man eine Bereinigung durchführen würde.

Herr Karstens spricht sich für ein Vorgehen, wie von Herrn Ziertmann ausgeführt, aus. Das Urteil habe etwas vorgegeben, dazu solle man nicht auf Konfrontation gehen. Es sei allerdings störend, dass Rohdaten nicht herausgegeben wurden. Für zukünftige Auftragsvergaben sei diese Pflicht in die Verträge aufzunehmen, da es sonst zu Problemen kommen könne.

Zusätzlich könnten im Fragebogen ggf. selbstverständliche Voraussetzungen für den Auftrag gestrichen werden.

Herr Riemann sieht nach den Ausführungen von Herrn Ziertmann eine Konsensmöglichkeit. Es wird die Frage aufgeworfen, ob das FiFo nicht einen Vorteil für die Evaluation habe, wenn man die Aufträge inhaltlich miteinander verknüpft und daraufhin ggf. nur das FiFo ein Angebot abgeben würde.

Herr Kaiser appelliert daran, dass es nur eine Reparaturlösung sei und dies vermittelt werden können müsste. Darum sei dafür auch das FiFo zu beauftragen.

Herr Karstens weist darauf hin, dass man belegen müsse, dass die Teilschlüsselmasse nicht so leicht zu berechnen sei, wie das LVerfG vorgibt.

Herr Seifert bekräftigt, dass der Gesetzgeber nachweisen müsse, was und warum er etwas unternommen hat. Die Gutachterfindung hat sich in der Vergangenheit als schwer herausgestellt. So habe einmal das NIW als einziger Anbieter ein frist- und formgerechtes Angebot abgegeben. Bei der letzten Vergabe gab es auch nur drei Angebote.

Herr Bludau führt aus, dass, vor dem Hintergrund des Gewinnens mehrerer Anbieter, zwei Wochen für eine Markterkundung zu verschmerzen seien. Dies sei auch vor dem Hintergrund sinnvoll, dass man sich sowohl rechtfertigen müsse, dass man die Teilschlüsselmasse nicht einfach nach der Vorgabe des Gerichts berechnet und um dem Unbehagen zu begegnen, falls man das FiFo beauftrage.

Herr Jerratsch erläutert, dass für eine grundlegende Überarbeitung bei der Übergangslösung keine Zeit sei, die Formel des Gerichts sei aber auch untauglich. Der Gutachter solle nicht durch Vorgaben, besonders im Hinblick auf die Evaluation, gebunden werden. Er solle neu die Bedarfe ermitteln dürfen und im Rahmen der Evaluation eine dauerhafte Lösung entwickeln. Diese müsse transparent dargestellt werden.

Herr Kaiser schlägt vor, dem FiFo zurückzuspielen, dass man in der Vergangenheit den Auftrag eher so gefasst hätte, dass die Beibehaltung der drei Teilschlüsselmassen vorgegeben wird. Es sei nicht sinnvoll, einen neuen Gutachter zu beauftragen, der erst eine Lösung entwickelt, die einer Plausibilitätskontrolle genügt, aber dennoch im Rahmen der Gesamtevaluation verworfen wird. Wenn man an einen Gutachter vergibt, dann müsse die Berechnung der Teilschlüsselmasse so erfolgen, dass sie im Rahmen der Evaluation Bestand habe.

Herr Riemann stellt zur Debatte, was bei einer inhaltlichen Verknüpfung passieren könne und sieht ggf. einen Vorteil für die Vergabe beider Aufträge. Oder es gibt einen neuen Gutachter für die Übergangslösung, der nicht auf den alten Ergebnissen aufbauen würde. Daher sollten die Aufträge inhaltlich getrennt werden.

Herr Kaiser stellt klar, dass das FiFo in der Markterkundung angefragt werden müsse.

Es wird der Fragenkatalog durchgegangen.

Herr Bludau spricht sich für das Vorziehen der Frage 8 aus systematischen Gründen vor den Bereich der Qualifikation aus.

Herr Riemann bittet darum für Frage 11 klarzustellen, dass es nur um die Ermittlung der Bedarfe für alle Zentralen Orte insgesamt gehe.

Herr Karstens schlägt vor, für die Evaluation die Erfahrungen mit dem Symmetriekoeffizienten zu erfragen.

Herr Riemann führt dazu aus, dass nur das FiFo die Vorgaben des Verfassungsgerichts umsetzen konnte. Daher solle die Rechtsprechung des LVerfG an die Anbieter herangetragen werden.

Für Frage 12 soll klargestellt werden, dass es nur um die Reparaturlösung gehe.

Herr Riemann bittet darum, bei Frage 21 deutlich zu machen, dass es um die Vergabeverfahrenswahl gehe.

Herr Karstens empfiehlt, die Fragen vorab schriftlich zu übermitteln.

Herr Jerratsch spricht sich dafür aus, auch die Fragen zu stellen, die selbstverständlich seien. Damit könne sich der Gesetzgeber rechtfertigen. Dies gelte auch auf die Gefahr hin, dass sich potentielle Gutachter „auf den Schlipps getreten“ fühlen.

Herr Riemann bittet um die Möglichkeit, dass der AG noch Zeit eingeräumt wird, Änderungswünsche zum Fragenkatalog vorbringen zu können.

Herr Nowotny gibt zu bedenken, dass die Frist hierfür sehr kurz sein müsse, da diese Woche schon die Markterkundung durchgeführt werden solle. Rückmeldungen müssten daher bis zum Vormittag des kommenden Tages eingehen.

Herr Jerratsch spricht sich ebenfalls für das Übersenden der Fragen vorab aus, um Rückfragen zu ermöglichen.

Herr Ziertmann empfiehlt Frage 15 dahingehend umzuformulieren, dass die methodischen Ansätze des NIW und des FiFo einbezogen werden. Das Gericht habe beide Möglichkeiten für zulässig erachtet.

Herr Jerratsch merkt an, dass es nur um die Bereitschaft gehe, sich auf Vorgaben durch den Auftraggeber einzulassen.

Herr Scholz findet es zielführend, wenn genau nach diesen Methoden gefragt wird.

Herr Kaiser merkt an, dass es durch das Gericht unausgesprochen geblieben sei, dass auch eine neue Methode genutzt werden könne.

Herr Bludau sieht die Fragen mit Bezug zu Schleswig-Holstein kritisch.

Herr Nowotny fragt abschließend, wer kontaktiert werden soll.

Herr Ziertmann spricht sich dafür aus, möglichst mit allen genannten Akteuren Kontakt aufzunehmen.


Darüber besteht in der Runde Konsens.

Herr Nowotny dankt der Runde für die konstruktiven Beiträge und schließt die Sitzung um 14:47 Uhr.

Gez.

Klaas Rosenthal

Name: Klaas Rosenthal
Laufzeichen: IV 302

 +49 431
988-3102

Kiel, 12.06.2023
IV 302 - 56028/2023

Arbeitsgruppe „Kommunaler Finanzausgleich“

Hier: Sitzung am 6. Juni 2023 im Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport

Beginn: 15:30 Uhr; Ende: 16:47 Uhr

Ergebnisvermerk

Teilnehmerinnen und Teilnehmer:

Gemeindetag: Herr Gunnar Bock

Gemeindetag: Herr Thorsten Karstens

Landkreistag: Frau Traute McGregor

Städteverband: Herr Sascha Bludau

Städteverband: Herr Volkmar Scholz

Städteverband: Herr Marc Ziertmann

Finanzministerium: Herr Martin Jerratsch

Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport:

Herr Mathias Nowotny, Herr Marc Seifert, Herr Christian Zirpel, Herr Klaas Rosenthal

Thema: Abstimmung der Leistungsbeschreibung bzgl. der Vergabe des Gutachtens zur Umsetzung des Urteils des Landesverfassungsgerichts LVerfG 5/21

Herr Nowotny begrüßt zur Sitzung und gibt eine kurze Zusammenfassung der Ergebnisse der Sitzung des Beirats für den kommunalen Finanzausgleich vom 15. Mai 2023. Die Umsetzung des Urteils des LVerfG erfolgt in einem von der Regelüberprüfung nach §5 FAG getrennten Vergabeverfahren u. a. aufgrund des noch bestehenden weitreichenden inhaltlichen Abstimmungsbedarfs der Regelüberprüfung. Soweit möglich, sollen beide Vergaben zusammengedacht und in Bezug zueinander gesetzt werden.

Es folgt ein knapper Bericht der durchgeführten Markterkundung. Es konnte mit Herrn Dr. Thöne (FiFo), mit Herrn Prof. Dr. Schiller (Steinbeis-Forschungszentrum) und Herrn Prof. Dr. Potrafke (ifo) durchgeführt werden. Herr Prof. Dr. Lenk (Universität Leipzig) hatte keine zeitlichen Kapazitäten in den für die Gutachtenerstellung anvisierten Zeiträumen, Herr Prof. Dr. Junkernheinrich (TU Kaiserslautern) stand aufgrund anderweitiger Verpflichtungen für die Markterkundung nicht zur Verfügung und mit Frau Prof. Dr. Färber (Universität Speyer) war ebenfalls keine Abstimmung möglich. Es wurden jedoch allen Personen die abgestimmten Fragebögen übersandt. Wichtige Erkenntnisse sind, dass den Gutachtern eine Frist für die Gutachtenerstellung bis Ende 2023 nicht ausreichen wird und sie daher bis weit ins erste Quartal 2024 gelegt werden muss. Außerdem ist die Arbeitsweise der Gutachter methodisch nah beieinander. Alle arbeiten mittlerweile mit Regressionsanalysen.

Aufgabe sei es nun, die Leistungsbeschreibung abzustimmen. Der zu schließende Vertrag zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer sowie die Bewertungsmatrix für das erste Vergabeverfahren werden im Anschluss erstellt. Dazu soll die Abstimmung im Umlaufverfahren stattfinden und bei Bedarf in Präsenz.

Herr Seifert stellt den Inhalt der Leistungsbeschreibung kurz vor.

Herr Bock und Herr Ziertmann regen folgende Änderung unter Punkt 1. (Der Kommunale Finanzausgleich in Schleswig-Holstein) an:

*Der Gesetzgeber durfte die bisherige Quote der Teilschlüsselmasse für Zentrale Orte nicht lediglich rechnerisch anpassen, sondern hätte eine **neue** Bedarfsermittlung unter Beachtung der Anforderungen des Urteils des Landesverfassungsgerichts des Landes Schleswig-Holstein vom 27. Januar 2017 durchführen müssen.*

Außerdem wird angeregt, die vorgesehene vertragliche Pflicht der Gutachter zum Austausch mit verschiedenen Institutionen im Rahmen des sich anschließenden Gesetzgebungsverfahrens auf die AG Kommunaler Finanzausgleich zu erweitern, vgl. Punkt 3. (Auftrag).

Aufgrund der Verweise der Leistungsbeschreibung auf die letzten Urteile des LVerfG zum kommunalen Finanzausgleich sieht Herr Ziertmann keine Erforderlichkeit, weitere inhaltliche Punkte ausdrücklich in die Leistungsbeschreibung mitaufzunehmen. Der bestehende Bezug umfasse alle Randnummern der Urteile, siehe Punkt 3. (Auftrag).

Herr Karstens findet es sinnvoll, wie unter Punkt 4. (Ausblick und Hinweis) auf das kommende Verfahren aufmerksam zu machen.

Herr Jerratsch lobt die Weichenstellung, die durch die Vorgabe zur Aufbereitung und Darstellung der Arbeit für eine mögliche wiederkehrende Ermittlung und die damit verbundene mögliche Verwendung in der Zukunft, die gleichwohl das Land nicht für die Zukunft binde (Punkte 3. und 4.).

Herr Nowotny gibt schon im Vorfeld Gelegenheit, Inhalte für die Bewertungsmatrix und die weiteren Unterlagen zu äußern.

Herr Karstens bittet um die Organisation der weiteren Termine in das nächste Jahr hinein und dabei auch die Termine für den FAG-Beirat und die Regelüberprüfung zu berücksichtigen.

Herr Seifert gibt kurz ein paar Informationen zum zeitlichen Ablauf. Abgabetermin für das Gutachten wird März 2024 sein. Dann muss der inhaltliche Austausch zeitnah stattfinden, die Anhörungsfristen sind einzuhalten. Nächstes Jahr sind außerdem drei Wochen Osterferien, die Sommerferien sind spät bis Ende August. Das müsse auch bzgl. des Landtags beachtet werden. Es wird inhaltliche Arbeit während der Osterferien geleistet werden müssen.

Frau McGregor fragt, ob es wie beim letzten Mal ein Termin mit den Gutachtern vor der Beauftragung stattfinde. Dazu wird generell Bereitschaft erklärt.

Nachträglicher Hinweis: Aufgrund des Zeitpunkts, an dem so ein Termin stattfinden müsste, wird es mittlerweile als unwahrscheinlich angesehen, dass die Gutachter zur Verfügung stehen werden. Der Termin müsste in der vorlesungsfreien Zeit stattfinden und wäre relativ kurzfristig. Verfahrenstechnisch unterscheidet sich die geplante Vergabe von der letzten Auftragserteilung in der Hinsicht, dass kein eigenständiger Teilnahmewettbewerb durchgeführt wird.

Für die Abstimmung der Bewertungsmatrix im Umlaufverfahren wurde von Herrn Ziertmann eine mögliche geeinte Rückmeldung der KLV angekündigt, diese soll möglichst in der 24. KW erfolgen. Dazu wird die Bewertungsmatrix Anfang der Woche übermittelt.

Herr Bludau bittet um Übermittlung der alten Bewertungsmatrix.

Den Teilnehmenden wird gedankt und die Veranstaltung um 16:47 Uhr beendet.

Name: Klaas Rosenthal
Laufzeichen: IV 302

+49 431
988-3102

Kiel, 28.06.2024
IV 302 - 45430/2024

Arbeitsgruppe „Kommunaler Finanzausgleich“

Hier: Sitzung am 13. Oktober 2023 im Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport

Beginn: 11:00 Uhr; Ende: 12:30 Uhr

Ergebnisvermerk

Teilnehmerinnen und Teilnehmer:

Gemeindetag: Herr Jörg Bülow

Gemeindetag: Herr Gunnar Bock

Landkreistag: Herr Knut Riemann

Landkreistag: Herr PD Dr. Sönke E. Schulz

Landkreistag: Herr Markus Winter

Städteverband: Herr Volkmar Scholz

Städteverband: Herr Sascha Bludau

Städteverband: Herr Marc Ziertmann

Finanzministerium: Herr Martin Jerratsch

Landesrechnungshof: Herr Adrian Schultze

Steinbeis Forschungszentrum: Herr Prof. Dr. Daniel Schiller

Steinbeis Forschungszentrum: Herr Dr. Alexander Cordes

Steinbeis Forschungszentrum: Frau Dr. Frauke Richter-Wilde

Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport:

Herr Mathias Nowotny, Frau Meike Paulmann, Herr Marc Seifert, Herr Christian Zirpel,
Herr Klaas Rosenthal

**Top 1: Gutachten zur Umsetzung des Urteils des Landesverfassungsgerichts
LVerfG 5/21**

Top 2: Neufassung der Richtlinie zur Gewährung von Fehlbetrags- und Sonderbedarfszuweisungen (§§ 17 und 18 FAG) ab 1.1.2024

Top 3: Verschiedenes

Zu Top 1:

Herr Nowotny begrüßt die Teilnehmenden und beschreibt den bisherigen Verfahrensgang und übergibt dann an den Gutachter.

Der Gutachter führt anhand einer Präsentation durch den Auftrag auf der Grundlage der Leistungsbeschreibung und seines Angebotes.

Herr Jerratsch spricht die besonderen Ereignisse der Jahre ab 2020 an und erkundigt sich nach dem geplanten Umgang.

Herr Prof. Schiller erläutert die Möglichkeit, ggf. gewisse Daten herauszurechnen oder, falls erforderlich, die Daten der Jahre 2017 bis 2019 zu verwenden.

Herr Riemann erkundigt sich, ob es dazu schon Erkenntnisse aus anderen Bundesländern gebe.

Herr Prof. Schiller erläutert die Problematik, die sich bei gering besetzten kommunalen Gruppen stellen könne. In anderen Bundesländern werde oft mit einer Einwohnerveredelung gearbeitet.

Herr Ziertmann erkundigt sich, wie unterlassene Investitionen in der Schwachstellenanalyse behandelt werden würden.

Herr Prof. Schiller erläutert, dass bei Investitionen regelmäßig ein Zeitraum zu betrachten sei, der außerhalb des Zeithorizonts des Gutachtens liege.

Herr Dr. Schulz fragt, ob auch Aussagen zu den weiteren Teilschlüsselmassen getroffen werden würden. Außerdem wird die Differenzierung bei den übergemeindlichen Aufgaben der Kreisfreien Städte und Kreise angesprochen.

Herr Prof. Schiller führt aus, dass die Zuschussbedarfe aufgabenspezifisch entweder mit den Zuschussbedarfen der Kreise oder der Gemeinden verglichen werden würden.

Herr Bülow bittet um die Bereitstellung der Präsentation. Im Anschluss wird die Behandlung der Kosten für die Sportförderung als Kreisaufgabe bei den kreisfreien Städten thematisiert.

Herr Bülow spricht des Weiteren die besondere Bedeutung der Schwachstellenanalyse an. Die Schulkostenbeiträge würden nicht die anstehenden Investitionen abdecken. Bei der Betrachtung von nur wenigen Jahren sei bzgl. der unterlassenen Investitionen aber auch zu berücksichtigen, dass es für das Unterlassen verschiedene Gründe geben könne, so z. B. fehlende Grundstücke oder politische Entscheidungen.

Herr Bock spricht die unpassende Verteilung der Mittel bei „faktischen“ Zentralen Orten an. Außerdem würden finanzstarke Kommunen mehr Aufgaben wahrnehmen als

andere. Fraglich sei außerdem, wie wirtschaftlich eine Aufgabe erfüllt werde. Es würde sich die Frage stellen, ob dies überhaupt berücksichtigt werden könne. Zusätzlich wird der Brandschutz als Aufgabe angesprochen.

Herr Prof. Schiller äußert, dass man nicht in jedem Einzelfall der unterschiedlichen Höhen der Zuschussbedarfe nachgehen könne. Bei genügend Fällen können Regressionsanalysen durchgeführt werden.

Herr Dr. Cordes ergänzt, dass bei einer Durchschnittsbildung nicht alles erstattet werde.

Herr Bock problematisiert die Nutzung der Jahresrechnungsstatistiken, man dürfe nicht nur die Ausgaben betrachten.

Herr Seifert gibt zu bedenken, dass im Vorfeld nicht alle Fragen zu klären seien, man habe für die Gutachtenerstellung nur bis März 2024 Zeit. Wie bei den letzten Gutachten wird das MIKWS als „Datendrehscheibe“ fungieren. Es seien hier schon mehrere Themen angesprochen worden, die eher in die Regelüberprüfung gehörten.

Herr Bülow erkundigt sich nach der Bereitstellung der Rohdaten an den Gutachter.

Herr Nowotny betätigt dies, man habe das Statistikamt Nord schon um Unterstützung gebeten.

Herr Prof. Schiller äußert sich optimistisch, dass alle benötigten Daten zur Verfügung gestellt werden können.

Herr Riemann spricht sich dafür aus, in einem Jahr die Ergebnisse anzuschauen und daraus den Anpassungsbedarf abzuleiten.

Herr Winter erkundigt sich, ob sich die Regelüberprüfung auf 2025 verschiebe.

Herr Nowotny erwidert, dass die Regelüberprüfung nicht weiter verschoben werden solle. Es würden lediglich getrennte Vergaben durchgeführt. Die Regelüberprüfung werde in 2024 begonnen werden, die Bearbeitungsdauer des potentiellen Gutachters wird bis in 2025 hineinreichen.

Herr Riemann bittet darum, dass NIW-Gutachten aus 2013 an alle Teilnehmenden zu verschicken.

Zu Top 2:

Die Neufassung der Richtlinie zur Gewährung von Fehlbetrags- und Sonderbedarfszuweisungen ist als Synopse an die Teilnehmenden im Vorfeld verschickt worden. Frau Paulmann stellt kurz die Anpassungserfordernisse dar.

Herr Riemann hält die Änderungen für nachvollziehbar und spricht das Prüfungserfordernis für die Hebesätze im Laufe des nächsten Jahres an.

Herr Bock erkundigt sich nach der geplanten Entfristung der Verordnung.

Frau Paulmann erläutert, dass die Richtlinie dennoch bei Bedarf angepasst und überarbeitet werde.

Herr Bülow bestätigt, dass der Entwurf einen guten Eindruck mache.

Zu Top 3:

Herr Jerratsch gibt einen Ausblick auf die künftige Berücksichtigung von Steuermehr- und mindereinnahmen im Landeshaushalt bei schon feststehenden Steuerrechtsänderungen, die nicht in der Steuerschätzung enthalten sind. Damit würden sich Verwerfungen gegenüber dem FAG vermeiden lassen. Für die Regelung wird auf den Einzelplan 11 für das Haushaltsbegleitgesetz 2024 verwiesen. Dazu komme noch das Anhörungsverfahren.

Herr Riemann fragt, ob das Haushaltsbegleitgesetz im Beirat behandelt werde.

Herr Seifert gibt einen Überblick zum Verfahrensstand bzgl. der FAG-Änderungen. Der Beirat würde bzgl. des FAGs beteiligt werden, ggf. durch ein Umlaufverfahren.

Herr Bülow erkundigt sich bei Herrn Seifert, wann Vorschläge der KLV vorliegen müssten.

Herr Seifert bittet um eine Übermittlung in der folgenden Woche, da die zuständigen Ressorts eingebunden werden müssten.

Name Ralf Warnholz

Laufzeichen IV 3010

Telefon +49 431 988-3131

VIS-Dok. Zeichen 9884/2024

Kiel, 13.02.2024

Arbeitsgruppe „Kommunaler Finanzausgleich“

Hier: Sitzung am 28. November 2023 im Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport

Beginn: 13:30 Uhr; Ende: 15:40 Uhr

Ergebnisvermerk

Teilnehmende:

Gemeindetag: Herr Thorsten Karstens

Landkreistag: Herr Knut Riemann

Städteverband: Herr Marc Ziertmann

MIKWS: Herr Mathias Nowotny, Herr Klaas Rosenthal, Herr Ralf Warnholz

TOP 1:

Zuweisungen nach § 11 FAG an die Gemeinden auf den nordfriesischen Marschinseln und Halligen

- a) **Bebauung der Warft Treuberg**
- b) **Prioritätenlisten**
- c) **Zuweisungen 2023 und 2024**

TOP 2:

Verschiedenes

TOP 1:

Zuweisungen nach § 11 FAG an die Gemeinden auf den nordfriesischen Marschinseln und Halligen

a) Bebauung der Warft Treuberg

Herr Nowotny begrüßt die Teilnehmenden und Herr Warnholz führt in das Thema ein.

Herr Riemann stellt fest, dass der Vor-Ort-Besuch auf der Hallig Langeneß sinnvoll und sehr erkenntnisreich gewesen sei. Die Halligen seien mit anderen Gemeinden nur sehr schwer vergleichbar und hätten verschiedene offensichtliche Problemlagen. Er erklärt, dass für ihn der Umfang der auf Treuberg vorgesehenen Wohnungen noch nicht vollständig nachvollziehbar sei. Auch hätte er es gerne gesehen, wenn mit dem LKN der Umfang seiner finanziellen Beteiligung im Vorfeld abschließend geklärt worden wäre. Herr Warnholz weist in diesem Zusammenhang auf die Aussage von Herrn Dr. Oelerich, Leiter der Abteilung Wasserwirtschaft, Boden- und Küstenschutz im MEKUN, beim Runden Tisch Halligen hin, wonach der LKN eine kostendeckende Miete zahlen würde.

Auf Nachfrage zu den hohen Kosten erklärt Herr Nowotny, dass hier eine komplette Warft neu bebaut werde, was zunächst einzigartig sei. Bei anderen Projekten würden die Auszahlungen zeitlich entzerrt anfallen und es müssten auf den Warften auch keinesfalls alle Bauten durch die Gemeinden finanziert werden.

Die kommunalen Vertreter äußern deutlich ihre Befürchtung, dass die Zuweisungen nach § 11 FAG mittelfristig weiter ansteigen und stellen klar, dass sie dies, auch mit Blick auf die nunmehr stärker begrenzten kommunalen Finanzmittel, nicht befürworten könnten. Ein Anstieg sei, auch wenn er durch einzelne größere Investitionsmaßnahmen begründet wird, gegenüber der Solidargemeinschaft schwer zu erklären. Dies gelte insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Zuweisungen nach § 11 FAG von ihrem Wesen her Fehlbetrags- und Sonderbedarfszuweisungen ersetzen würden, diese aber in der Summe für alle anderen Kommunen gedeckelt seien. Es werde in den kommenden Jahren eine deutlichere Priorisierung und auch Verschiebung von Investitionen notwendig sein, da ein Teil der §-11-FAG-Mittel durch die Maßnahme „Treuberg“ bereits gebunden sei.

Die kommunalen Vertreter weisen zudem darauf hin, dass die Förderung der Bebauung der Warft Treuberg aus kommunalen Solidarmitteln einmalig und nicht auf andere Halligen übertragbar sei. Gerade bezüglich des geplanten Wohnungsbaus bestünden grundsätzliche Bedenken, welche aber zurückgestellt wurden. Es könne nicht sämtlicher Wohnungsbau durch die Gemeinden erfolgen und der Wohnraum dann zu nicht kostendeckenden Mieten angeboten werden.

Es wird sich weiter darauf verständigt, dass die Systematik und das Verfahren der Zuweisungen nach § 11 FAG im Rahmen der anstehenden Regelüberprüfung des FAG evaluiert und zugleich die rechtliche Regelung überprüft werden soll. Es solle geprüft

werden, ob und ggf. wie Gemeinden mit besonderen Bedarfen definiert, klassifiziert und von anderen Gemeinden abgegrenzt werden könnten.

b) Prioritätenlisten

Die im Sommer von den Gemeinden aufgestellten Prioritätenlisten wurden um derzeit nicht umsetzbare Maßnahmen bereinigt und insgesamt gekürzt. Dies wird von der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde beim Kreis Nordfriesland anerkennend zur Kenntnis genommen. Es fällt auf, dass die Maßnahme Gesundheitshof auf Pellworm weiterhin aufgeführt werde, nun aber an letzter Stelle der Prioritätenliste. Die AG KFA nimmt die aktualisierten Prioritätenlisten der Gemeinden sowie die hierzu vorliegende Stellungnahme der Kommunalaufsichtsbehörde zur Kenntnis.

c) Zuweisungen 2023 und 2024

Die AG KFA nimmt die vorgesehene Aufteilung der allgemeinen Finanzaufweisungen 2023 in Höhe von 13 Mio. Euro auf die einzelnen Gemeinden zur Kenntnis.

Die wesentlichen Gründe für die im Jahr 2024 in Höhe von 15 Mio. Euro vorgesehenen Zuweisungen nach § 11 FAG werden erläutert. Es wird darauf hingewiesen, dass trotz des hohen Betrages keine Vollabdeckung aller Auszahlungen dargestellt werden kann und von einzelnen Gemeinden unter Umständen noch Kreditaufnahmen in geringer Höhe erforderlich werden könnten.

Auf Nachfrage von Herrn Karstens wird erläutert, dass die hohe Planabweichung im Jahresergebnis 2022 der Gemeinde Pellworm in der nicht zu veranschlagenden Zuweisung nach § 11 FAG, höheren Gewerbesteuererträgen sowie Erstattungen der Eigenbetriebe Hafen und Tourismus begründet ist. Zu den nicht benötigten 500.000 Euro für die Breitbandanbindung der Hallig Hooge wird berichtet, dass die Suche nach einem Investor schließlich doch erfolgreich war und die Investition nun nicht mehr von der Gemeinde getätigt werden musste. Dies zeige auch, dass man vor Ort bemüht sei, die finanziellen Belastungen für die Gemeinden gering zu halten. Die AG KFA spricht sich – wenn auch teils mit Bedenken – dafür aus, im Jahr 2024 insgesamt 15 Mio. Euro für Zuweisungen nach § 11 FAG zur Verfügung zu stellen.

TOP 2:

Verschiedenes

Herr Nowotny gibt einen Ausblick auf die Themen der nächsten Sitzung der AG KFA am 18. Dezember 2024.

Die AG darüber informiert, dass die Bereitstellung der Daten an den Gutachter länger dauerte als geplant. Der Gutachter habe nicht plausible Daten bei den zentralörtlichen Aufgaben festgestellt und versuche aktuell mit dem Statistikamt Nord die Daten zu bereinigen. Die AG soll über weitere Entwicklungen informiert werden.

Außerdem erfolgt ein Ausblick auf die kommenden Änderungen zum Haushaltsbegleitgesetz. Herr Ziertmann kündigt eine Änderung der Zuweisungen für den Verein zur Unterhaltung der schleswig-holsteinischen Gemeindeverwaltungsschule e. V. an. Des Weiteren werden der ÖPNV-Vorwegabzug sowie die Auswirkungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 zu Notkrediten thematisiert.

Sitzung geschlossen um 15:40 Uhr

Name Klaas Rosenthal

Laufzeichen IV 302 Telefon +49 431 988-3102

VIS-Dok. Zeichen 7296/2024

Kiel, 30.01.2024

Arbeitsgruppe „Kommunaler Finanzausgleich“

Hier: Sitzung am 19. Januar 2024 im Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport

Beginn: 16:00 Uhr; Ende: 18:20 Uhr

Ergebnisvermerk

Teilnehmende:

Gemeindetag: Herr Jörg Bülow

Gemeindetag: Herr Gunnar Bock

Landkreistag: Herr Knut Riemann

Städteverband: Herr Marc Ziertmann

Steinbeis-Forschungszentrum: Herr Prof. Dr. Daniel Schiller

Steinbeis-Forschungszentrum: Herr Dr. Alexander Cordes

FM: Herr Martin Jerratsch

FM: Herr Dr. Hendrik Jürgensen

LRH: Herr Adrian Schultze

MIKWS: Herr Tilo von Riegen, Herr Mathias Nowotny, Herr Marc Seifert, Herr Christian Zirpel, Herr Klaas Rosenthal

TOP 1: Urteilsumsetzung

TOP 2: Regelüberprüfung

TOP 3: Verschiedenes

Herr Nowotny begrüßt die Teilnehmenden und erläuterte den ursprünglich angedachten Zeitplan zur Erstellung des Gutachtens zur Umsetzung des Urteils des Landesverfassungsgerichts vom 17. Februar 2023. In der Sitzung am 28. November 2023 wurde unter TOP 2 „Verschiedenes“ kurz berichtet, dass der Gutachter, das Steinbeis-Forschungszentrum, Auffälligkeiten in den Daten festgestellt habe, ohne dass aber der Umfang oder die Tragweite schon festgestellt werden konnten. (Für die Darstellung der Problematik wird auf den Vermerk des Gutachters vom 21. Dezember 2023 sowie auf die Präsentation verwiesen.) Der Gutachter habe daraufhin mit dem Statistischen Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein die Datenproblematik untersucht. Als erstes Ergebnis konnte zwischenzeitlich der Problembefund skizziert und den kommunalen Landesverbänden sowie den AG-Mitgliedern zur Verfügung gestellt werden. Jetzt sei die Lösungsfindung dringlich. Zielsetzung für die heutige Sitzung sei daher, die Sitzung des Beirats zum kommunalen Finanzausgleich am 5. Februar entsprechend vorzubereiten. In diesem Zusammenhang wird den Gutachtern für ihre Teilnahme gedankt.

Als TOP 2 soll in diesem Termin über die Regelüberprüfung kurz gesprochen werden. Kurz vor Weihnachten sollte ein Termin der AG kommunaler Finanzausgleich stattfinden, bei dem die Leistungsbeschreibung für die Regelüberprüfung abgestimmt werden sollte. Aufgrund der noch nicht geklärten Datenproblematik wurde von einer weiteren Behandlung der Leistungsbeschreibung abgesehen. Falls gewünscht, könnte dieser Termin für einen Austausch über die Regelüberprüfung genutzt werden.

Auch wird Herrn Bülow für das Einreichen von Fragen im Vorfeld des AG-Termins gedankt.

TOP 1: Urteilsumsetzung

Herr Prof. Schiller gibt anhand einer Präsentation einen Überblick über die Datenproblematik und einen möglichen Lösungsweg.

Das Datenproblem sei auch für die Gutachter neu, sodass der Prozess der Gutachtenerstellung nicht in der ursprünglich avisierten Form erfolgen könne. Das zeige sich auch daran, dass man im Januar nochmals über die Methodik zur Gutachtenerstellung reden müsse und keine Ergebnisse besprechen würde.

Bei der Plausibilisierung der Daten seien umfangreiche interne Verrechnungen aufgefallen, z. B. in der Liegenschaftsverwaltung oder der zentralen IT-Einheit. Diese Rechnungspositionen seien in der Kameralistik noch gut dargestellt worden, in der doppelischen Systematik der Statistik seien die einzelnen Positionen aber nicht mehr vorhanden. Die inneren Verrechnungen werden nicht mehr in den Daten abgebildet. Anekdotisch wurde die Problematik bei den Daten der Hansestadt Lübeck dargestellt. Der Fehler habe eine substantielle und systematische Dimension, da Verrechnungen

umfangreich genutzt würden. Dies führe dazu, dass Zuschussbedarfe von Aufgaben unterschätzt werden, bei denen viel intern verrechnet werde.

Konkret habe man zu niedrige bzw. sogar negative Zuschussbedarfe beispielhaft im Schulbereich. In allgemeiner Verwaltung und anderen Produkten in zentralen Einrichtungen habe man dementsprechend zu hohe Zuschussbedarfe. Kreisfreie Städte hätten dabei mehr Zuschussbedarfe in den allgemeinen Verwaltungen als andere Kommunen. In Schleswig-Holstein machten die allgemeinen Verwaltungen teilweise 60 % der Zuschussbedarfe aus. Man könne davon ausgehen, je komplexer ein kommunaler Haushalt sei, desto mehr werde verrechnet. Dies sehe man bei kreisfreien Städten deutlich. Die Problematik treffe außerdem nicht zufällig verteilt alle Kommunen, sondern grundsätzlich zwar alle Kommunen, aber systematisch vornehmlich die größeren Kommunen. Die Konsequenz sei, dass aufgabenbezogene Analysen nicht mehr belastbar durchgeführt werden könnten.

Ergänzend lasse sich durch die Betrachtung einzelner Jahresabschlüsse ersehen, dass wo Liegenschaftsverwaltungen eine Rolle spielen, viele Verrechnungen stattfinden und dass Verrechnungen oft übergemeindliche Aufgaben betreffen. Dies gelte für Schulen und Straßen, aber auch teilweise für nicht übergemeindliche Aufgaben wie Kindertagesstätten. Überproportional seien aber die übergemeindlichen Aufgaben betroffen. Die ursprünglich angedachte Methodik komme daher zu niedrigen, nicht plausiblen übergemeindlichen Anteilen. Damit sei ihr der Boden entzogen.

Herr Bock wirft ein, er könne nachvollziehen, dass die Daten des Statistischen Landesamtes nicht geeignet seien, aber nicht, warum die Zentralen Orte benachteiligt würden. Gerade bei den Schulen seien negative Zuschussbedarfe möglich. Die Schulkostenbeiträge würden Verwaltungskosten beinhalten, sodass eine 100-%-Deckung im nicht-investiven Bereich vorliege. Für den investiven Bereich werde eine Pauschale von 450 Euro gezahlt. Wenn diese nicht genutzt werde, könne sich der Zuschussbedarf negativ darstellen. Daher sei die Schlussfolgerung nicht nachvollziehbar.

Herr Prof. Schiller gibt an, dass die Schulkostenbeiträge nicht in innerer Verrechnung verloren gehen würden. Sie würden bei den Gemeinden als „richtige“ Ausgabe verbucht werden und als „richtige“ Einnahme bei den Schulträgern. Ausgaben für Hausmeister und Liegenschaften würden aber nicht bei den Schulen verbucht werden. Bei den Gemeinden in Schulträgerschaft sei nur die Einnahme sichtbar, bei Gemeinden mit GastSchülern nur die Ausgabe der Beiträge. Die Kosten der Aufgabe Schule seien nicht vollständig abgebildet.

Herr Bock schlug daraufhin vor, ob man die problembelasteten Aufgaben ganz herausnehmen könnte.

Herr Prof. Schiller erläuterte, dass es sinnvoll sei, die Aufgabe nicht an den Beiträgen zu messen, da diese ungenau festgesetzt worden wären.

Herr Dr. Cordes ergänzte, dass man den zusätzlichen Bedarf für Zentrale Orte durch eine Differenzbildung erhalte. Nicht alle Ausgaben für Schulen seien übergemeindlich. Wenn der Anteil der nicht-zentralen Orte höher sei, erhöhe ein Herausnehmen der Aufgabe Schulen den Anteil des Ansatzes für Zentrale Orte.

Herr Prof. Schiller fügte an, dass bei einer Differenzbildung auch zu hoch angesetzte Beiträge als Ausgabe bei nicht-zentralen Orten erfasst würden und berücksichtigt werden könnten.

Herr Ziertmann führte aus, dass selbst nicht ausgezahlten Investitionsmitteln ein Abschreibungsaufwand gegenüberstehe. Nach einem älteren Bericht des LRH seien außerdem eher 500-600 Euro anzusetzen. Deshalb finde kein Vollkostenausgleich statt und die Aufgabe sei einzubeziehen.

Herr Prof. Schiller berichtete, dass ein Austausch mit dem Statistischen Landesamt ergeben habe, dass das Problem in der Meldepraxis begründet sei und nicht beim Statistikamt durch Verrechnungen verloren gehe. Damit könne das Problem auch nicht mit dem Statistikamt gelöst werden. Deshalb habe man sich angeschaut, was man aufgrund der Datenbasis sonst tun könnte.

In Betracht komme eine Korridorlösung. Als Untergrenze könnte die Berechnung nach der ursprünglich angedachten Methodik gesetzt werden, da diese Methodik aufgrund der Daten die Bedarfe unterschätze.

Die tatsächlichen nicht erfassten Ausgaben seien nicht zufällig verteilt, sondern würden in bestimmten Produkten anfallen, z. B. in der allgemeinen Verwaltung oder anderen Einrichtungen für die gesamte Verwaltung sowie in wirtschaftlichen Unternehmen. Unter Einbeziehung dieser Produkte könnte man eine Obergrenze festlegen. Dadurch habe man eine Überschätzung, weil nicht alle Verrechnungen den übergemeindlichen Aufgaben zuzuordnen seien. Der Großteil der Verrechnungen sei aber dem übergemeindlichen Bereich zuzuordnen.

Herr Riemann erkundigte sich, ob über eine Gewichtung der Aufgaben nachgedacht wurde.

Herr Prof. Schiller antwortete, eine Gewichtung sei im Rahmen einer Validierung des Korridors möglich. Auch sei man im Gespräch zu einer alternativen Datenquelle. Axians IKVS habe Vertragsbeziehungen zu 26 % der Kommunen in Schleswig-Holstein, nämlich 284, die sich über die verschiedenen Größenklassen verteilen würden. Dies könne man als Stichprobe nutzen, um den Korridor anzupassen oder eine Tendenz für die Anpassung des Wertes abzuleiten. Eine Alternative zur Rechnungsstatistik für eine

Berechnung der Bedarfe seien die Daten nicht, da manche Größenklassen der Zentralen Orte recht klein seien und bei einer Stichprobe die Gefahr eines Zirkelschlusses bestehe.

Herr Nowotny führte aus, dass die Suche nach Alternativen auch die Beschäftigung des MIKWS in der letzten Zeit gewesen sei. So sei man auf die Jahresabschlüsse gekommen. Sie lägen jedoch nicht in einer unmittelbar auswertbaren gemeinsamen Datenbank vor, und für ihre Überführung in eine solche fehle angesichts der Fristsetzung des Landesverfassungsgerichts die Zeit. Als Alternative komme möglicherweise Axians IKVS in Betracht. Dazu habe man schon vor Weihnachten mit dem Anbieter gesprochen. Am 1. Februar und damit kurz vor der Beirats-Sitzung werde auch der Gutachter einen direkten Austausch mit dem Anbieter führen können.

Herr Riemann erkundigte sich danach, was das Programm leiste, was die Statistik nicht abbilde.

Herr Prof. Schiller erläuterte, er gehe davon aus, dass die interne Verrechnung aufgeschlüsselt sei. Man habe sich den Jahresabschluss von Lübeck angeschaut, bei dem 9 Mio. Euro bei den Gymnasien aufgeführt seien. Dies sei in der amtlichen Statistik nicht erfasst.

Herr Dr. Cordes führte aus, dass die Stichprobe nur als Ergänzung genutzt werden könne aufgrund der Besetzung der einzelnen Kategorien Zentraler Orte. Außerdem würden sich die Stadtrandkerne bzgl. ihrer Einwohnerzahl stark unterscheiden.

Herr Bülow sprach die zu erwartende hohe Breite des Korridors an, was von Prof. Schiller prognostisch bestätigt wurde.

Herr Bock ergänzte, dass die Auswertung der Datengrundlage durch Ämter mit amtsangehörigen Zentralen und nicht-zentralen Orten nicht einfacher werde.

Herr Prof. Schiller führte aus, dass die Ämter nicht einfach aufgeteilt werden könnten. Man könne die Proportionalität der Einwohner darstellen und daraus den Anteil am Amtshaushalt entsprechend aufteilen. Das würde die Korridorobergrenze nach unten verschieben.

Herr Bock gab an, dass die Datengrundlage für den kommunalen Finanzausgleich immer weniger fundiert erscheine. Dafür könne keiner was, da die Daten nicht vorliegen würden. Er gebe Herrn Ziertmann recht bzgl. der Investitionsmittel bei den Schulkostenbeiträgen, die laufenden Kosten sehe er aber weiterhin als 100 % gedeckt an. Er erkundigte sich danach, ob man die wenigen tatsächlichen zentralörtlichen Aufgaben herausgreifen könne, um den tatsächlichen Bedarf zu ermitteln.

Herr Dr. Cordes erwiderte, dass man eine Differenzbetrachtung vornehme. Wenn nicht-zentralörtliche Gemeinden die Aufgabe wahrnahmen und die Aufgabe aus der

Betrachtung herausgenommen werde, dann gehe dies auf Kosten der Differenz. Das gälte besonders dann, wenn nicht-zentrale Orte eine Aufgabe in größerem Umfang als die Zentralen Orte wahrnehmen. Damit reduziere sich der Anteil der nicht-zentralen Orte.

Herr Prof. Schiller zog daraufhin ein kurzes Fazit. Es würde ein Korridor gebildet werden, der ggf. eine gewisse Breite aufweisen und der dann im Anschluss weiter eingegrenzt bzw. plausibilisiert werde. Es könne kein exakter Wert berechnet werden.

Weiter könnten Deckungsquoten genutzt werden. Die Gesamtzuschussbedarfe seien unproblematisch, auch im Zeitvergleich durch die Corona-Pandemie. Zusätzlich könne das Verhältnis allgemeiner Deckungsmittel zu Zuschussbedarfen in den einzelnen Gemeindegruppen betrachtet werden. Falls der Wert einer Gruppe immer niedriger sei, könne dies ein Anhaltspunkt sein.

Als weiterer Punkt, in abgewandelter Form der vorher angedachten Schwachstellenanalyse, könne der soziodemographische Rahmen betrachtet werden. Über längere Zeitreihen könnte geschaut werden, ob sich Entwicklungen in Zentralen und nicht-zentralen Orten gleichmäßig ergeben haben, z. B. die Einwohnerentwicklung in Zentralen Orten und Verflechtungsbereichen. Außerdem könnten die Arbeitsmarktentwicklung, Pendler, BIP usw. betrachtet werden, um diese auf divergierende Entwicklungen zu untersuchen.

Herr Jerratsch sprach an, ob Corona diese Daten „kontaminieren“ würde.

Herr Prof. Schiller erläuterte, dass die Daten, die Pendler betreffend, stabil seien. Sozialversicherungspflichtig seien sie als Pendler erfasst, ob sie tatsächlich gependelt sind, spiele keine Rolle.

Herr Jerratsch ergänzte, dass die Pandemie aber zu Änderungen von Verhaltensweisen geführt habe, die die Zeitreihenbetrachtung erschwere und nahm Bezug auf die kommunalen Gesundheitsdienste und erkundigte sich, wie man dies bereinigen könne.

Herr Dr. Cordes führte dazu aus, dass vieles in der amtlichen Statistik abgebildet sei. So sei im Bereich des SGB II ein Bruch ab 2017 zu erkennen. Die Zahlen im Aggregat, Indikatoren wie BIP, sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, seien friktionsfrei. Bei den Finanzdaten sei es durch Zuschüsse zu Verzerrungen gekommen, sodass es teilweise besser sei, auf die Köpfe zu schauen als auf Finanzdaten.

Herr Bülow sah als Problem, dass man wissen müsse, ob und wie die soziodemographischen Faktoren wirken würden, zum Beispiel welche Bedeutung die Einwohnerzahl für die Zentralität habe.

Es gebe Verzerrungen bzgl. einer steigenden und fallenden Bedeutsamkeit eines Zentralen Ortes. Einwohnerzahlen nähmen dort zu, wo Fläche vorhanden sei. Wenn in

einem Zentralen Ort keine Fläche sei, könne er nicht wachsen. Aber wenn er nicht wachse, weil z. B. falsche politische Entscheidungen getroffen worden seien, dann solle der Zentrale Ort davon nicht profitieren. Es könne keine klare Schlussfolgerung gezogen werden. Zusätzliche Belastungen Zentraler Orte durch mehr Einwohner könnten durch Synergien ausgeglichen werden. Es handele sich um komplexe Beziehungen, bei deren Interpretation sich die Frage nach der Nachvollziehbarkeit stelle.

Es solle der Vorschlag von Herrn Bock geprüft werden. Es sei nicht geeint, welche Aufgaben zentralörtliche Aufgaben seien. Dies sollte geklärt werden, welche Aufgaben einbezogen werden sollten und für diese solle mit einem Vier- oder Fünf-Sterne Ansatz gearbeitet werden. Neue Instrumente oder Methoden zur Berechnung eines KFA sollten geprüft werden.

Herr Nowotny führte dazu aus, dass man Erkenntnisse in der Hinsicht aus der Markterkundung gewonnen habe, dass die amtliche Rechnungsstatistik für alle Gutachter eine gemeinsame Basis sei.

Herr Prof. Schiller ergänzte, dass sich für viele Aufgaben keine Indikatoren finden ließen. Die Einwohnerentwicklung, wie von Herrn Bülow angesprochen, sei komplex. Dies auch bei Schwimmhallen o. ä. zu tun, komme schnell an Grenzen, besonders im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung.

Herr Dr. Cordes führte aus, dass es in Schleswig-Holstein für Gutachter gut gangbar sei, an das Zentrale-Orte-System anzuknüpfen und damit an ein differenziertes System. Es sei besser als eine Hauptansatzstaffel. Diese könne in bestimmten Bundesländern zu großen Verwerfungen führen. Da die soziodemographischen Zahlen relativ konstant seien, könne man mit diesen gut arbeiten.

Herr Riemann fragte, ob man nicht auch bei normalem Vorgehen einen Korridor berechnet hätte, da man nicht auf die Ausgabe per se abstellen dürfe. Außerdem bittet er für den Fall um Erläuterung, wenn sich der Wert als nicht plausibel darstellt.

Prof. Schiller antwortete, dass bei einer gleichmäßigen Entwicklung es nicht falsch sei, ihn fortzuschreiben. Aber die Methodik scheitere, falls der Wert zu hoch sei, weil er dann nicht festgelegt werden könne.

Herr Bock sah darin einen Widerspruch. Der Status quo könne politisch gewollt sein.

Herr von Riegen erwiderte, dass dies aufgrund der Leistungsbeschreibung gerade nicht so gewesen sei.

Herr Prof. Schiller erläuterte, dass eine Tendenz zur Korrektur empfohlen werden könne. Es könne der Wert nur nicht genau festgelegt werden. Auch das Gericht habe zu akzeptieren, dass die Datenlage nicht mehr möglich mache.

Herr Bock sagte, er halte die soziodemographische Entwicklung für eine immer unkonkretere Herangehensweise um die Bedarfe zu ermitteln, und er schlug erneut vor, stattdessen die Bedarfe für bestimmte Aufgaben zu ermitteln und sich darauf zu beschränken.

Herr Seifert erwiderte, dass durch das Untersuchen verschiedener Kriterien eher Anhaltspunkte für den tatsächlichen Wert gefunden werden könnten als durch das Untersuchen weniger Faktoren. Wie man diese gewichte, sei eine zweite Frage.

Herr Prof. Schiller ergänzte, dass das Gericht den Umfang der geprüften Kriterien untersucht habe. Daher sei es besser, mehrere Faktoren zu betrachten.

Herr Bülow bat darum, die Folien zur Verfügung zu stellen und um eine Erläuterung, was in den nächsten Tagen passieren solle.

Herr Nowotny sagte die Zuleitung der Folien zu und berichtete vom geplanten Termin mit Axians IKVS.

Herr Jerratsch sagte, es sei auch für die Regelüberprüfung richtungsweisend. Wie offensiv das Problem kommuniziert werde, sei zu klären.

Herr Schutze ergänzte, dass durch weitere Prüfaufträge auch die Bearbeitungsdauer verlängert werden würde.

Herr Bülow erkundigte sich danach, was am 5. Februar beschlossen werden könne. Am 1. Februar könnte nur geklärt werden, ob man den Korridor weiter eingrenzen könne. Er erkundigte sich außerdem nach der Bearbeitungsdauer für das Gutachten.

Herr Prof. Schiller sagte, er könne dazu auch aufgrund des Beiratstermins noch nichts Genaues sagen, was Herr Bülow für nachvollziehbar hielt.

Herr Nowotny erläuterte, dass der Beirat sich am 5. Februar abschließend über die Situation und das weitere gutachterliche Verfahren austauschen müssen, Die Fristsetzung des Landesverfassungsgerichts und das bis dahin erforderliche Gesetzgebungsvorhaben ließen keinen länger dauernden Entscheidungsfindungsprozess zu. Für den Beirat liege ein methodischer Vorschlag des Gutachters vor, der ebenso wie selbstverständlich etwaige Alternativen dazu erörtert werden könne und solle.

Herr Bock sagte, er wüsste gerne, was die vom Verfassungsgericht beschriebene Formel ergebe.

Herr Nowotny wies darauf hin, dass zwar das Landesverfassungsgericht als eine von mehreren methodischen Wegen eine Formel benannt habe. Heute jedoch wisse man um die just besprochene Datenproblematik und damit, dass die Formel auf nicht validen

Daten aufsetze. Mit dem heutigen Wissen könne die Formel deshalb nicht mehr angewandt werden ohne von Vornherein ein nicht valides Ergebnis zu erhalten.

Top 2

Herr Bülow hinterfragte, ob es richtig sei, dass sich die Datenproblematik nicht auf den gesamten kommunalen Zuschussbedarf auswirke, sondern nur auf die interne Verteilung zwischen den Kommunen.

Herr Prof. Schiller bestätigte dies. Bei einer rein vertikalen Untersuchung des kommunalen Finanzausgleichs bestehe die Datenproblematik nicht.

Sitzung geschlossen um 18:25 Uhr

Name Dirk Sievers

Laufzeichen IV 302 i. V.

Telefon +49 431 988-3090

VIS-Dok. Zeichen 39171/2024

Kiel, aktuelles Datum

Arbeitsgruppe „Kommunaler Finanzausgleich“

hier: Sitzung am 31. Mai 2024 im Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport, Sitzungssaal IV

Beginn: 15:00 Uhr; Ende: 17:15 Uhr

ErgebnisvermerkTeilnehmende:

Gemeindetag: Herr Thorsten Karstens

Gemeindetag: Herr Gunnar Bock

Gemeindetag: Herr Matthias Hasse

Landkreistag: Herr Knut Riemann

Städteverband: Herr Marc Ziertmann (bis 16:40 Uhr)

Steinbeis-Forschungszentrum: Herr Prof. Dr. Daniel Schiller

Steinbeis-Forschungszentrum: Herr Dr. Alexander Cordes

FM: Herr Martin Jerratsch

FM: Herr Dr. Hendrik Jürgensen

LRH: Herr Adrian Schultze

MIKWS: Herr Mathias Nowotny, Herr Christian Zirpel, Herr Dirk Sievers

Herr Nowotny begrüßte die Teilnehmer, insbesondere Gutachter Herr Professor Dr. Schiller und Herr Dr. Cordes. Das Gutachten ist den Mitgliedern der AG am 24. Mai 2024 übersandt worden. Die Sitzung der AG diene der Vorbereitung der Sitzung des FAG-Beirats am 14. Juni 2024. Zur heutigen Sitzung habe das Mitglied, Herr Bludau, dem MIKWS Fragen an die Gutachter zugeleitet, da er selbst nicht an der Sitzung

teilnehmen könne. Es sei vorgesehen, dass die Gutachter die Fragen schriftlich beantworten. Das MIKWS werde die Antworten an die Mitglieder der AG weiterleiten.

TOP 1: Umsetzung des Urteils des Landesverfassungsgerichts vom 17.02.2023 zum Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (FAG) – Gutachten

Anhand der als Anlage beigefügten Präsentation stellten Herr Professor Schiller und Herr Dr. Cordes die Ergebnisse des Gutachtens vor.

Herr Dr. Cordes führte aus, dass der Auftrag des Gutachtens klar eingegrenzt sei. Es gehe darum, die Höhe der Teilschlüsselmasse für die Zentralen Orte nach § 15 FAG bedarfsorientiert neu zu ermitteln. Die grundsätzliche Berechtigung einer Teilschlüsselmasse und eines Mehrbedarfs für die Zentralen Orte wurden vom Landesverfassungsgericht bestätigt. Auch die Binnenverteilung der Mittel der Teilschlüsselmassen auf die einzelnen Zentralen Orte und Stadtrandkerne seien nicht Gegenstand der gutachterlichen Bewertung. Die NIW-Methodik inklusiver Schwachstellenanalyse sei für das Gericht akzeptabel gewesen.

Das Leistungsbündel der übergemeindlichen sei durch den Landesgesetzgeber nicht abschließend und eindeutig festgelegt. Mit Blick auf die öffentliche Daseinsvorsorge werde im Landesentwicklungsplan vor allem die Bereich Bildung, Kultur, Gesundheit und Sport hervorgehoben.

Die Zuschussbedarfe je Einwohner bei diesen übergemeindlichen Aufgaben seien für Kommunen mit und ohne zentralörtliche Einstufung gegenübergestellt worden. Die Differenz sei der rechnerisch ermittelte übergemeindliche Anteil an den potentiell übergemeindlichen Aufgaben. Dieser übergemeindliche Anteil werde ins Verhältnis zu den übrigen Zuschussbedarfen (abzüglich Steuereinnahmen) gesetzt.

Als Basis der Berechnungen haben die Rechnungsergebnisse der Jahr 2019 bis 2021 gedient. Bezüglich der Frage, ob es Sondereffekte wegen der Pandemie gegeben habe, bleibe festzuhalten, dass es weder eine strukturelle Veränderung in der absoluten Höhe, noch grundlegende Verschiebungen zwischen den einzelnen Aufgaben gegeben hat.

Im Zuge der Datenaufbereitung und der damit verbundenen Plausibilitätsprüfungen habe sich jedoch ergeben, dass durch die Umstellung der Haushaltsführung auf die Doppik die Daten der kommunalen Rechnungsergebnisse für die geplanten aufgabenbezogenen Untersuchungen derzeit nicht mehr nutzbar seien, da interne Leistungsverrechnungen (ILV) der doppischen buchenden Kommunen in den Daten nicht mehr ausgewiesen werden. Insbesondere gebe es Verzerrungen aufgrund stärkerer Nutzung der ILV in größeren Kommunen und in potentiell übergemeindlichen

Aufgaben. Korrekte aufgabenbezogene Betrachtungen und weitere Schwachstellenanalysen seien mit der Datenbasis derzeit nicht möglich.

Um aufgrund der geschilderten Datenproblematik dennoch Ergebnisse im Sinne des Gutachtauftrags vorlegen zu können, sei eine grundlegende Anpassung der Methodik notwendig gewesen. Dieses sei auch im Beirat für den kommunalen Finanzausgleich besprochen worden. Darüber hinaus seien alternative Datenquellen geprüft und in Form von Finanzdaten der Kommunen, die den Dienstleister IKVS GmbH nutzen, auch ausgewertet worden. Von den ca. 340 Kommunen die mit der Software der IKVS GmbH nutzen, haben 122 Kommunen ihre Zustimmung zur Nutzung von unbereinigten Rohdaten erteilt. Ergänzend habe die Landeshauptstadt Kiel ebenfalls ihre Rohdaten zur Verfügung gestellt.

Bei den Kommunen, die ihre Zustimmung zur Nutzung erteilt haben, seien Kommunen mit einer Einstufung als Zentraler Ort oder Stadtrandkern stärker repräsentiert als Kommunen ohne eine solche Einstufung. Für die Stichprobe sei die Anzahl der nicht zentralen Orte jedoch ausreichend.

Zwar sei eine detaillierte Überprüfung der Daten im Einzelnen nicht möglich gewesen, jedoch wären im Rahmen einer Plausibilitätsprüfung bei großen Abweichungen zwischen der Summe der Zuschussbedarf aus den amtliche Rechnungsstatistiken und den Axians IKVS-Daten, die Daten der betroffenen Kommunen im jeweils betreffenden Jahr gelöscht worden. Ebenso wären Produkte und Konten gelöscht, die nicht der amtlichen Statistik entsprechen.

Beim Vergleich der Deckungsquoten habe sich gezeigt, dass die kreisangehörigen Gemeinden ohne zentralörtlicher Einstufung den mit Abstand höchsten Wert aufweisen. Aus Sicht der Gutachter sei dies ein wichtiger Anhaltspunkt dafür, dass nicht davon auszugehen ist, dass das derzeit genutzte und aus dem Gutachten des NIW fortgeschriebene Gewicht der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben zu hoch eingestellt ist.

Das rechnerisch ermittelte Ergebnis spreche letztendlich dafür, dass das derzeit im kommunalen Finanzausgleich genutzte Gewicht der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben von 15,31 Prozent auch anhand aktuellerer Zahlen näherungsweise in fast exakt gleicher Größenordnung (15,39 Prozent für den Jahresdurchschnitt 2019 bis 2021)) ermittelt werden kann.

Herr Professor Schiller stellte die Ergebnisse der sozioökonomischen Analyse vor. Ziel dieser Analyse sei es, zu überprüfen, ob es unabhängig von den finanzwirtschaftlichen Gegebenheiten Anlass gibt, von einer ungleichgewichtigen Entwicklung der beiden kommunalen Teilgruppen. Dies wäre vor allem dann der Fall, wenn sich eine der beiden Gruppen in den vergangenen Jahren strukturell deutlich anders entwickelt hätte.

In keiner der zentralörtlichen Einstufungen zu Bevölkerungsrückgängen gekommen, die zu einer übermäßigen Belastung des Erhalts von öffentlichen Aufgaben durch Remenanzkosten geführt haben könnten

In dem betrachteten Zeitraum von 2012 bis 2021 ist die Bevölkerungsentwicklung durchgehend positiv. In den nicht zentralen Orten habe die Bevölkerung um 2,4 Prozent und in den nicht-zentralen Orten um 3,8 Prozent zugenommen. Festzustellen sei auch, dass es eine deutliche Verschiebung der Altersstruktur zugunsten der 50- bis unter 65-jährigen (vor allem in den nicht-zentralen Orten) und in der Altersklasse ab 75 gegeben hat. Im Ergebnis lasse sich eine marginale, aber noch keine nennenswerte Divergenz der Altersstrukturen zwischen Zentralen und nicht-zentralen Orten feststellen.

Im Betrachtungszeitraum sei die Beschäftigungsentwicklung in Schleswig-Holstein insgesamt äußerst positiv. Die nicht-zentralen Orte haben eine etwas stärkere Dynamik verbuchen können. Mit Blick auf die Aufgabenerfüllung in übergemeindlichen Bereichen seien die Schlussfolgerung jedoch ambivalent.

Die Arbeitsmarkzentralität sei eine der wesentlichen Indikatoren, die zur Quantifizierung der Zentralörtlichkeit zur Verfügung stehen. Allein schon die Straßennutzung stelle durch die einpendelnden Beschäftigten einen direkten Zusammenhang her. Der Indikator berechne sich aus dem Verhältnis von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten am Arbeitsort an denen am Wohnort. Letztlich habe die Beschäftigung am Wohnort in den nicht-zentralen Orten 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.

Angesichts der größeren wirtschaftlichen Dynamik in den Kreisen sei 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 gestalte als im übrigen Landesgebiet

Insgesamt ergebe sich aus den sozioökonomischen Analysen kein eindeutiges Bild.

Auf Basis der fiskalischen und sozioökonomischen Analysen würden sich keine Hinweise darauf finden, dass das derzeitige Gewicht der Teilmasse für Schlüsselzuweisungen an die Zentralen Orte zu hoch sei. Deckungsquoten und einige sozioökonomische Indikatoren würden eher auf eine Zunahme des übergemeindlichen Anteils insbesondere in den kreisfreien Städten) hinweisen.

Daher würden die Gutachter empfehlen, den derzeitigen Anteil der Teilmasse für Schlüsselzuweisungen an Zentrale

Orte in Höhe von 15,31 Prozent beizubehalten.

Auf Nachfrage von Herrn Riemann erläuterte Herr Nowotny den weiteren Zeitplan. Nach der Beratung im Beirat für den kommunalen Finanzausgleich sei eine

1. Kabinettsbefassung des Gesetzentwurfs noch vor der Sommerpause vorgesehen. Danach findet das Beteiligungsverfahren statt. Nach der 2. Kabinettsbefassung sei die Übersendung des Gesetzentwurfs für die Tagung des Landtages am 16. bis 18. Oktober 2024 geplant, so dass eine Beschlussfassung des Landtages in der Dezembertagung möglich wäre.

Herr Karstens hinterfragte den Ausweis der aufgabenbezogenen Zuschussbedarfe bei Ämtern mit ihren amtsangehörigen Gemeinden. Da in der Sitzung keine abschließende Klärung möglich erschien, wurde eine nachgelagerte schriftliche Behandlung vereinbart.

Herr Bock äußerte die Vermutung, dass angesichts der Tatsache, dass die internen Leistungsverrechnungen in den Ämtern weniger praktiziert werden, es zu Verzerrungen beim Ergebnis auf Basis der Axians-IKVS-Daten gekommen sei. Nach Darstellung von Herrn Dr. Cordes ist dies nicht der Fall.

Herr Ziertmann sprach die Thematik der unterlassenen Investitionen an. Herr Nowotny erinnerte an den Auftrag des Landesverfassungsgerichts. Die angesprochene Thematik sei Teil der Regelüberprüfung.

Herr Bock beklagte, dass das Gutachten sich zu sehr an den Ausgaben orientiere. Eine Bedarfsorientierung sei nicht erkennbar.

Auf die Frage von Herrn Bock, ob das Gutachten veröffentlicht werden kann, teilte Herr Nowotny mit, dass einer Veröffentlichung nach der Sitzung des Beirats für den kommunalen Finanzausgleich nichts entgegenstehe.

Nach Auffassung von Herrn Bock seien die Festlegungen der zentralen Orte in der Landesverordnung über die zentralen Orte rechtswidrig. Herr Nowotny entgegnete, dass das MIKWS davon ausgehe, dass die derzeitigen Festlegungen keinesfalls rechtswidrig seien.

TOP 2: Verschiedenes

Es lagen keine Wortmeldungen vor.

Herr Nowotny schloss um 17:15 Uhr die Sitzung.

Dirk ,Sievers



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 kameraleen 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
Unterkentren	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
Stadttrandkerne I. Ordnung	2	4	50,0%	41.481	77.858	53,3%	20.741	19.464
Stadttrandkerne 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 Stadttrandkerne 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.

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. Abschnitte 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.

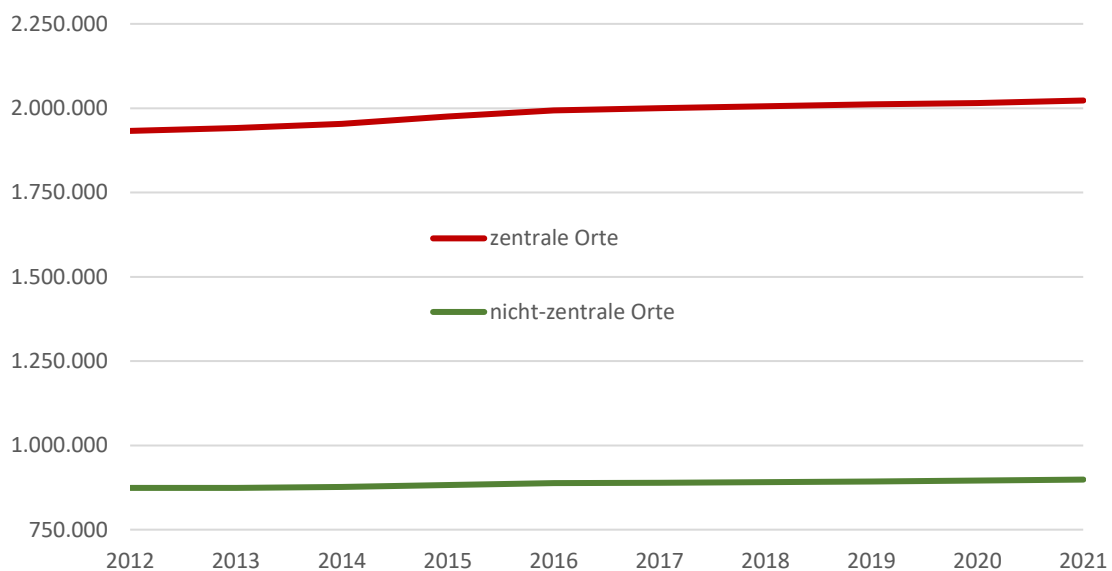
5.1 Bevölkerungsentwicklung

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 Veränderungsdaten 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 eingestufteten 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

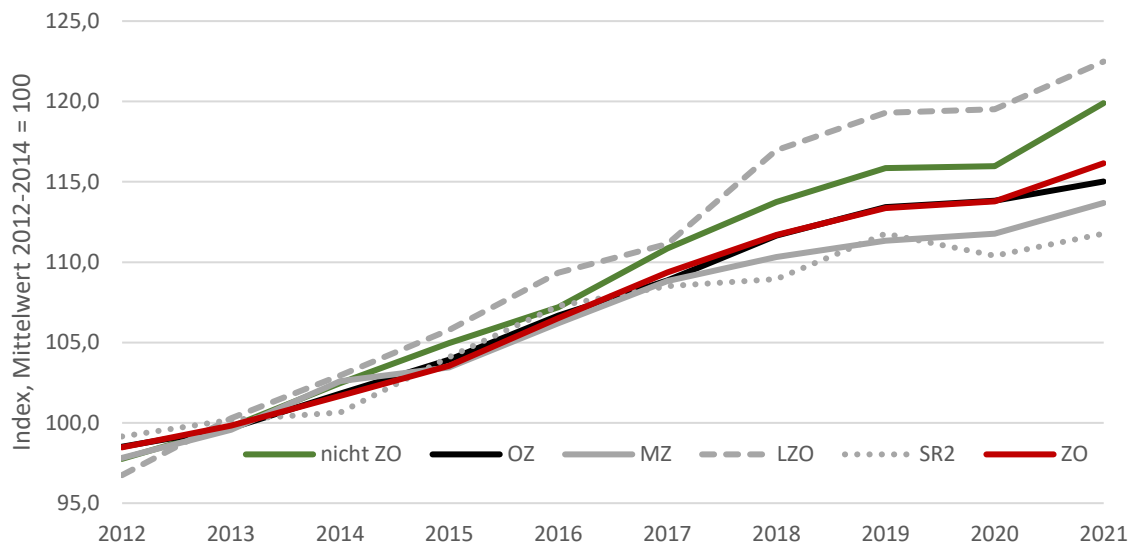
Der Arbeitsmarkt, insbesondere die Beschäftigung, ist in verschiedener Hinsicht ein Indikator für die regionale Entwicklung. Beschäftigungswachstum kann nicht ohne wirtschaftliches Wachstum erfolgen. Insofern bildet es eine gesunde ökonomische Basis und damit auch häufig eine günstige Entwicklung der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

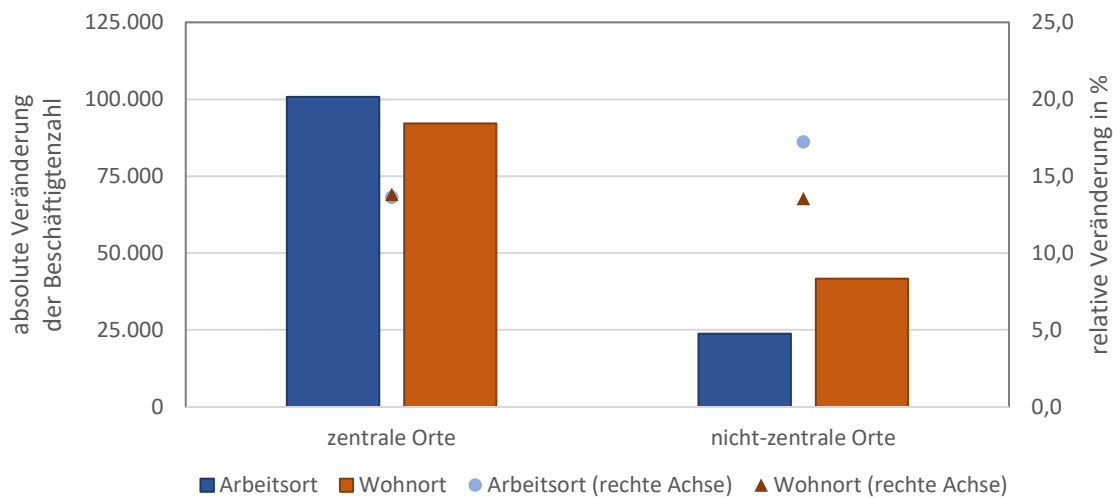
Angesichts der zuvor beschriebenen überraschend starken Entwicklung der Beschäftigung in nicht-zentralen Orten zwischen 2020 und 2021 lohnt sich zur Sensitivitätsanalyse ein Vergleich mit dem Zeitraum 2018 bis 2020, um etwaige pandemiebedingte Effekte in der interregionalen Allokation von Wohn- und Arbeitsort 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.

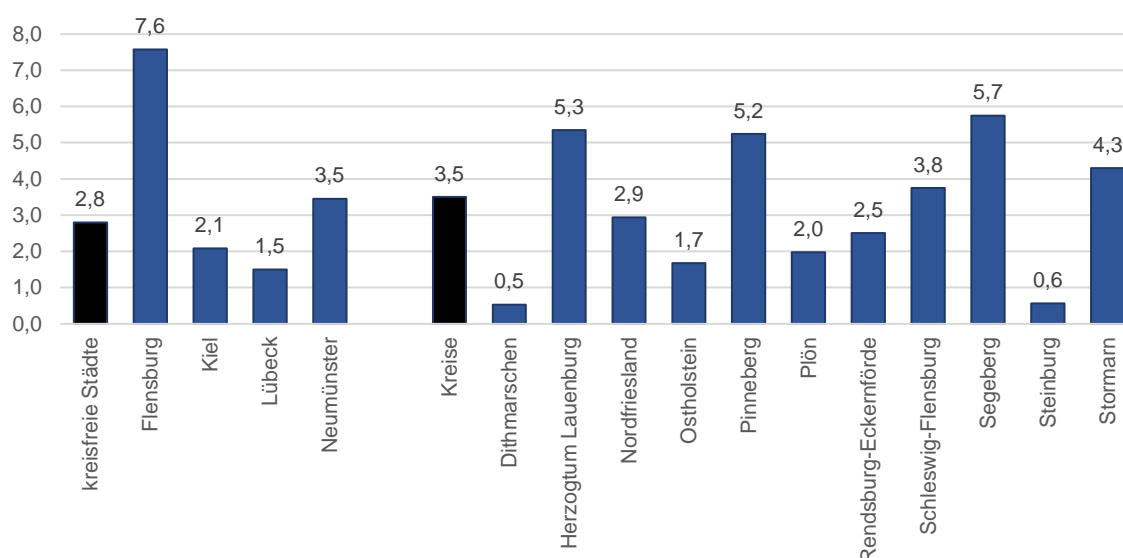
5.5 Oberzentren und übriger kreisangehöriger Raum

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



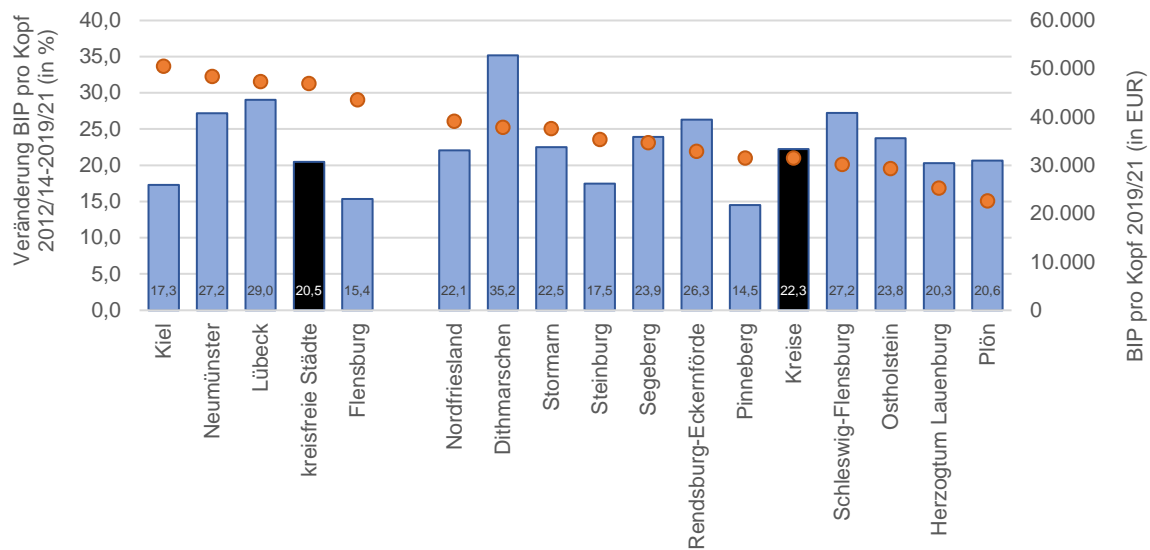
Quelle: Destatis. Eigene Berechnungen.

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 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 eingestuften 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-Steuererinnahmen 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-Steuererinnahmen	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