



Unterrichtung 19/209

der Landesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs

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 Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration.

Zuständige Ausschüsse: Innen- und Rechtsausschuss, Finanzausschuss

Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration
Postfach 71 25 | 24171 Kiel

Minister

An den
Präsidenten des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Klaus Schlie
24105 Kiel

11. Februar 2020

Entwurf eines Gesetzes zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs

Sehr geehrter Herr Präsident,

den beiliegenden Entwurf eines Gesetzes zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs übersende ich unter Hinweis auf Artikel 28 Absatz 1 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in Verbindung mit dem Parlamentsinformationsgesetz mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Der Entwurf ist gleichzeitig den zu beteiligenden Verbänden zur Anhörung zugeleitet worden.

Mit freundlichen Grüßen



Hans-Joachim Grote

Anlage: Gesetzentwurf



Gesetzentwurf

der Landesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs

Federführend ist das Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration

Gesetzentwurf der Landesregierung

Entwurf eines Gesetzes

zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs

A. Problem

Der kommunale Finanzausgleich dient im Kern dazu, einen Teil der Steuereinnahmen des Landes an die Kommunen weiterzureichen. Dadurch wird die angemessene Finanzausstattung der Kommunen sichergestellt – einschließlich ihrer eigenen Einnahmen, zum Beispiel aus Steuern oder Umlagen. Gleichzeitig wird die Finanzkraft der Kommunen angeglichen, um zu gleichwertigen Lebensverhältnissen der Bürgerinnen und Bürger beizutragen.

In Schleswig-Holstein wurde ab 2012 der seit langem nahezu unveränderte kommunale Finanzausgleich grundlegend überarbeitet. In einem transparenten Dialog- und Reformprozess wurden alle Beteiligten und Interessierten intensiv eingebunden. Schließlich wurde im November 2014 das Gesetz zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs vom Schleswig-Holsteinischen Landtag verabschiedet und kommt seit dem 1. Januar 2015 zur Anwendung. Das neue Finanzausgleichsgesetz (FAG) führte zu deutlichen Veränderungen bei den Zuweisungen an die einzelnen Kommunen.

Veranlasst durch einen Normenkontrollantrag dreier Fraktionen des schleswig-holsteinischen Landtages (Aktenzeichen: LVerfG 4/15) sowie einer kommunalen Verfassungsbeschwerde dreier Kreise (Aktenzeichen: LVerfG 5/15) hat sich das schleswig-holsteinische Landesverfassungsgericht umfassend und detailliert mit dem kommunalen Finanzausgleich befasst.

Mit dem Urteil vom 27. Januar 2017 wurden Kernstücke des neuen Regelwerks bestätigt.

Darüber hinaus stellt das Urteil bei einer ganzen Reihe weiterer angegriffener Bestandteile des FAG klar, dass diese verfassungsgemäß Bestand haben (zum Beispiel das Instrument der Zweckzuweisung – einschließlich deren Gesamtgewicht und deren Höhe, die Zuführungen zur Finanzausgleichsmasse für die Konsolidierungshilfen oder die Infrastrukturlasten, die Abschaffung der bisherigen Umlage nach § 4 Ausführungsgesetz SGB II, die Nichtberücksichtigung der Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, die Berücksichtigung der Bedarfe für Theater und Orchester, die Verwendung fiktiver – nicht differenzierter – Hebesätze, unterschiedliche Differenzenausgleichsquoten von 70 % bei den Gemeindeaufgaben und 85 % bei den Kreisaufgaben, der Soziallastenfaktor einschließlich all seiner Bestandteile, die Berechnung der Finanzkraft von Kreisen und kreisfreien Städten).

Die nachfolgend aufgeführten Gesetzesteile sieht das Gericht jedoch nicht im Einklang mit den Vorgaben der Landesverfassung:

1. Verletzung von Artikel 57 Absatz 1 der Verfassung (vertikaler und horizontaler Finanzausgleich)

1.1 Vertikaler Finanzausgleich

Das Gebot der Verteilungssymmetrie fordere eine gerechte und gleichmäßige Verteilung der im Land insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel auf die kommunale Ebene einerseits und die Landesebene andererseits. Dabei sei die Finanzausstattung beider Ebenen gleichermaßen in den Blick zu nehmen. Reichten die verfügbaren Mittel nicht aus, sei eine ausgewogene Aufteilung der Mangellage auf Land und Kommunen durch eine beiderseitige Reduzierung der zur Erfüllung der jeweiligen Aufgaben zur Verfügung stehenden Mittel geboten (Randnummer 91 LVerfG 4/15).

Die „angemessene“ Ausstattung lasse sich nicht durch konkret bestimmbar Maßstäbe, Parameter, Kennziffern, Beträge oder Quoten quasi objektiv-wissenschaftlich festlegen (Randnummer 94 LVerfG 4/15).

Aus dem Symmetriegebot folge, dass sich der Gesetzgeber die Finanzausstattung sowohl der Landesebene als auch der kommunalen Ebene vor Augen zu halten habe und diese mit dem Ziel einer verteilungsgerechten Abwägungsentscheidung einander gegenüberstelle. Gefordert sei damit ein substantieller Ebenenvergleich. Ein solcher Ebenenvergleich erfordere zumindest, dass die Finanzkraft von Kommunen und Land, der Finanzbedarf von Kommunen und Land und die sich aus der gegebenenfalls bestehenden Differenz ergebende Finanzentwicklung der kommunalen Ebene und der Landesebene für alle an dem Finanzverbund Beteiligten nachvollziehbar unter Beachtung der Gleichrangigkeit der Aufgaben von Land und Kommunen fachkundig analysiert, bewertet, gewichtet und zueinander in Beziehung gesetzt werde (Randnummer 99 LVerfG 4/15).

1.2 Horizontaler Finanzausgleich

Bei der Ausgestaltung der verfahrensgegenständlichen Bestimmungen des horizontalen Finanzausgleichs habe der Gesetzgeber einen weiten Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum (Randnummer 115 LVerfG 4/15), der seine Grenzen finde aus dem Gebot interkommunaler Gleichbehandlung, dem Gebot der Systemgerechtigkeit, dem Nivellierungs- beziehungsweise Übernivellierungsverbot sowie dem Gebot der Aufgabengerechtigkeit (Randnummer 116 LVerfG 4/15).

Das Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung verbiete es, bei der Finanzmittelverteilung bestimmte Gebietskörperschaften oder Gebietskörperschaftsgruppen sachwidrig zu benachteiligen oder zu bevorzugen. Es sei nicht verletzt, wenn sich der Gesetzgeber auf eine nachvollziehbare und vertretbare Einschätzung stützen könne (Randnummer 119 LVerfG 4/15).

Das Gebot der Systemgerechtigkeit erfordere, dass die vom Gesetzgeber gewählten Maßstäbe nicht in Widerspruch zueinander stünden und nicht ohne einleuchtenden Grund verlassen würden (Randnummer 120 LVerfG 4/15).

Das Nivellierungs- beziehungsweise Übernivellierungsverbot besage, dass der Finanzausgleich vorhandene Finanzkraftunterschiede der Kommunen durch die Gewährung von Landesmitteln mildern, sie aber nicht völlig abbauen solle. Erst recht dürfe die tatsächliche Finanzkraftreihenfolge der Kommunen durch den Ausgleich nicht umgekehrt werden (Randnummer 121 LVerfG 4/15).

Das Gebot der Aufgabengerechtigkeit verpflichte den Gesetzgeber, seine frei gewählte für die Verteilungsentscheidung zugrunde gelegte Methodik auf eventuelle Schwächen zu überprüfen und – insbesondere im Falle einer rein ausgabenbasierten Herangehensweise – sicherzustellen, dass gegebenenfalls nicht adäquat erfasste Bedarfe berücksichtigt und gewichtet würden. Gefordert sei damit eine aufgabenorientierte Betrachtung auch bei der Bildung der Teilschlüsselmassen. Diese gesetzgeberischen Erwägungen müssten Eingang in die Gesetzesmaterialien finden (Randnummer 122 LVerfG 4/15).

Das Gebot bedarfsorientierter Ausgestaltung verlange auf der Ebene der Aufteilung der Teilschlüsselmassen auf die einzelnen Zuweisungsempfänger keine aufgabenorientierte Betrachtung der Kostenbelastung jedes einzelnen Empfängers. Es genüge, wenn der gebildete Zuweisungsmechanismus das Gebot der Gleichbehandlung und Systemgerechtigkeit sowie das Verbot der Nivellierung beziehungsweise Übernivellierung beachte und für sich dennoch ergebende Härtefälle einen besonderen Ausgleichsmechanismus vorsehe (Randnummer 123 LVerfG 4/15).

Dem Gesetzgeber obliege eine Beobachtungs- und gegebenenfalls Nachbesserungspflicht bei seiner Finanzausgleichsgesetzgebung. Erforderlich sei eine Überprüfung der Stimmigkeit des kommunalen Finanzierungssystems in angemessenen Abständen unter besonderer Berücksichtigung eventueller Veränderungen der Aufgabenzuschnitte, der Aufgabenverteilung zwischen kommunaler Ebene und Landesebene sowie der für die Aufgabenerfüllung anfallenden Kosten, ohne sich auf die Fortschreibung einmal festgesetzter Werte, Größenordnungen und Prozentzahlen in den folgenden Finanzausgleichsgesetzen zu beschränken. Vielmehr habe er sich erneut ihrer sachlichen Eignung zu vergewissern (Randnummer 124 LVerfG 4/15).

2. Ungeklärte Frage der Verletzung der kommunalen Mindestausstattung nach Artikel 54 Absatz 1 und 2 der Verfassung

Das Landesverfassungsgericht hat in seinen Entscheidungen festgestellt, dass Artikel 54 Absatz 1 und 2 der Verfassung die kommunale Mindestausstattung gewährleistet, mit der die Lebensfähigkeit jedenfalls der kommunalen Ebene als solcher garantiert sei. Den Kommunen müssten gemäß Artikel 54 Absatz 1 und 2 der Verfas-

sung Mittel in einem Umfang zur Verfügung stehen, die es ihnen ermöglichen, neben den Pflichtaufgaben noch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zu erledigen (Leitsatz 5 LVerfG 4/15).

3. Verfassungswidrigkeit der gesetzgeberischen Behandlung rauminduzierter Kosten

Das Landesverfassungsgericht hat sich eingehend mit der Frage auseinandergesetzt, ob ein Verzicht auf eine Erhebung etwaiger rauminduzierter Kosten vertretbar ist. Nach Rechtsprechung und Wissenschaft gebe es erhebliche Gründe für die Annahme, dass insbesondere Fläche ein kostenerhebliches Kriterium sein könnte. Gerade im Flächenland Schleswig-Holstein scheine die Einführung eines Flächen- oder sonst wie raumbezogenen Indikators geboten.

Auf die Berücksichtigung des Parameters Raum könne dagegen nur dann verzichtet werden, wenn der Gesetzgeber hierfür nachvollziehbare Gründe erhoben und dokumentiert habe. Hier sei eine vertiefte Auseinandersetzung mit dieser Problematik geschuldet (Randnummern 200 ff. LVerfG 4/15).

4. Verfassungswidrigkeit der Regelungen zur Ermittlung der den Steuerkraftzahlen zugrunde liegenden fiktiven Hebesätze in § 7 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 und Nummer 2 FAG

Der Gesetzgeber dürfe von dem selbst gewählten System – hier der Hebesatzberechnung als landesweitem Durchschnittswert – nicht ohne nachvollziehbaren Grund abweichen (Randnummer 232 LVerfG 4/15).

Es seien keine gesetzgeberischen Erwägungen erkennbar, die die Ausklammerung der Daten der kreisfreien Städte aus der ansonsten durchgehenden Hebesatzberechnung auf Basis aller Gemeinden des Landes als zumindest vertretbar erscheinen lassen könnten. Die Ausblendung der Daten der kreisfreien Städte erschließe sich nicht aus dem Gesetz selbst und sei weder in der Gesetzesbegründung noch in den veröffentlichten Materialien oder im Verfahren näher begründet. Die Herangehensweise stehe dabei in einem nicht nachvollziehbaren Gegensatz zu der gesetzgeberischen Grundentscheidung für das sogenannte Zwei-Säulen-Modell (Begriffsfehler im Urteil, richtig wäre: Zwei-Ebenen-Modell), welches eine Differenzierung nach Art der Körperschaft (hier: zwischen kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten) gerade nicht vorsehe (Randnummer 233 LVerfG 4/15).

5. Ungeklärte Frage der Willkürlichkeit der Gewichtung des gewogenen Durchschnitts der Hebesätze mit dem Faktor 92 %

Das Gericht lässt es angesichts der erforderlichen Neufassung zum § 7 FAG dahin stehen, ob hinsichtlich der Gewichtung des gewogenen Durchschnitts der Hebesätze mit dem Faktor 92 % die in der Gesetzesbegründung hierzu dokumentierten Überlegungen ausreichen (Randnummer 235 LVerfG 4/15).

6. Beobachtungspflicht des Gesetzgebers hinsichtlich der Gewichtung des Soziallastenparameters

Der gesonderte Soziallastenansatz ist gemäß Urteil des Landesverfassungsgerichts verfassungskonform. Es seien keine Rechtsverletzungen durch die Soziallastenparameter festgestellt worden (Randnummer 241 ff. LVerfG 4/15).

Gleichwohl formuliert das Gericht eine besondere Beobachtungspflicht des Gesetzgebers hinsichtlich der Gewichtung des Soziallastenparameters. Nach Auffassung des Gerichts hat der Mechanismus das Potential, dass in Zeiten steuereinnahmebedingt schlechter Ausstattung der Teilschlüsselmassen für Kreisaufgaben die Gewichtung des Soziallastenparameters über Gebühr steige und es dann zu einer Sicherstellung der Deckung soziallastenbedingter Kosten auf Kosten der anderen, ebenfalls pflichtigen Aufgaben komme, die gegebenenfalls vergleichsweise unterfinanziert blieben (Randnummer 247 ff. LVerfG 4/15).

B. Lösung

Mit diesem Gesetz wird der kommunale Finanzausgleich bedarfsgerecht weiterentwickelt. Grundlage ist eine gemeinsam mit den kommunalen Landesverbänden veranlasste gutachterliche Bedarfsermittlung.

Die Grundzüge des neuen kommunalen Finanzausgleichs sind:

1. Vertikale Verteilung

- Die vom Landesverfassungsgericht geforderte gerechte und gleichmäßige Verteilung der im Land insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel auf die kommunale Ebene einerseits und die Landesebene andererseits ist gegeben.
- Gleichwohl stockt das Land die Finanzausgleichsmasse über jährlich festgeschriebene Erhöhungen des Verbundsatzes auf. Schon ab 2021 kommen 54 Mio. Euro hinzu. Diese Aufstockung des Verbundsatzes umfasst u. a. die Fortsetzung von bis 2020 befristeten Leistungen zur Stärkung der Investitionskraft der Kommunen, die Überführung des Aufnahme- und Integrationsfestbetrages, die Überführung der weiter gezahlten Mittel für den Systemwechsel in der Sozialhilfe sowie weitere 5 Mio. Euro.
- Zudem gibt das Land in den Jahren 2022 bis 2024 noch jeweils 5 Mio. Euro hinzu.
- Durch die Überführung bisher separat den Kommunen zugeflossener Mittel in den Verbundsatz entstehen durch die voraussichtlich positive Entwicklung der Verbundgrundlagen Dynamisierungseffekte, sowohl von Landes- als auch von weitergeleiteten Bundesmitteln, zu Gunsten der Kommunen. Als Bezugsgröße für die Berechnung der Verbundquotenentwicklung wird das Jahr 2019 herangezogen.
- Außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs stellt das Land darüber hinaus 5 Mio. Euro jährlich zusätzlich für ÖPNV-Maßnahmen zur Verfügung.
- Die Regelüberprüfung wird im FAG auch für die vertikale Verteilung gesetzlich verankert.

2. Horizontale Veränderungen

- Es bleibt bei drei Teilschlüsselmassen, deren Anteile sich leicht verändern. Die Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben wird 30,55 %, die Teilschlüsselmasse für die Aufgaben der Kreise und kreisfreien Städte 53,75 % und die Teilschlüsselmasse für die Zentralen Orte wird 15,70 % betragen.
- Die Gutachter haben festgestellt, dass Menschen unter 18 Jahren besondere Bedarfe verursachen. Diese Bedarfe werden deshalb künftig besonders berücksichtigt („Kinderbonus“). Diese Altersgruppe wird bei den Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zur Hälfte (0,5) und bei den Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte – unter Berücksichtigung der Soziallastenmesszahl – mit

einem Faktor von 0,3 zu der Einwohnerzahl hinzugezählt (bedarfsinduzierte Einwohnerzahl).

- Auch die bedarfstreibenden Flächenlasten werden besonders berücksichtigt. Dazu werden bei den Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden 15 % und bei den Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte 6 % der zur Verfügung stehenden Mittel steuerkraftunabhängig nach der Kilometerzahl der Gemeindestraßen bzw. Kreisstraßen als dem gutachterlich ermittelten Indikator verteilt. In diesem Zug werden entsprechend der Empfehlung der Gutachter die Vorwegabzüge für Straßenbau und Infrastrukturlasten nach dem bisherigen § 15 FAG gestrichen und in die Gesamtschlüsselzuweisungen integriert.
- Die Berechnung der gewogenen Durchschnittssätze (Nivellierungssätze) wird verändert. Entsprechend dem Vorschlag der Gutachter werden die kreisfreien Städte bei der Bemessung der gewogenen Durchschnittssätze einbezogen. Allerdings erfolgt eine Dämpfung auf 90 % der gewogenen Durchschnittssätze. Damit wird der befürchteten „Hebesatzspirale“ begegnet.
- Ein Betrag in Höhe von 59 Mio. Euro wird künftig pauschal für Infrastrukturmaßnahmen der Kommunen nach der bedarfsinduzierten Einwohnerzahl verteilt, um die Kommunen gezielt bei ihren Infrastrukturaufgaben zu unterstützen.
- Es wird ein neuer Vorwegabzug in Höhe von 7,5 Mio. Euro für die kommunalen Träger von Schwimmsportstätten geschaffen. Mit dieser Betriebskosten-Zuwendung wird das Schwimmen lernen gefördert.
- Die Vorwegabzüge für Theater und Orchester und zur Förderung des Büchereiwesens werden künftig stärker steigen. So wird den Bedarfen dieser Aufgaben besser gerecht. Der Vorwegabzug zur Förderung von Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen wird auf 7,5 Mio. Euro erhöht und wird sich ebenfalls dynamisch weiterentwickeln.

3. Sonderausgleiche außerhalb des FAG

- Mit der Neufassung des FAG wird der Umstrukturierungsprozess der Kita-Finanzierung, der mit dem Kita-Reform-Gesetz vom Landtag beschlossen wurde, für den kommunalen Finanzausgleich endgültig abgeschlossen.
- Die grundsätzliche Streichung der Vorschriften über die Investitionskostenpauschale im Schulgesetz hat zur Folge, dass künftig die tatsächlichen investiven Aufwendungen je Schülerin bzw. je Schüler in die Berechnung der Schulkostenbeiträge einbezogen werden.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten und Verwaltungsaufwand

1. Kosten

Die bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs führt zu deutlichen Veränderungen bei der Finanzausgleichsmasse und den Zuweisungen an die einzelnen Kommunen.

Es wird eine Steigerung des Verbundsatzes (§ 3 Absatz 1 FAG) für die Jahre 2021 bis 2024 normiert. Im Jahr 2021 wird der Verbundsatz von 17,83 % auf 18,07 % angehoben. In den folgenden drei Jahren folgt eine jährliche Erhöhung des Verbundsatzes um jeweils fünf Basispunkte auf somit 18,22 % ab dem Jahr 2024. Der Verbundsatz steigt insoweit um insgesamt 39 Basispunkte. Die Erhöhung resultiert neben Mittelverlagerungen aus jährlich zusätzlich zur Verfügung gestellten Mitteln. Die den Kommunen tatsächlich aus der Verbundwirtschaft des kommunalen Finanzausgleichs zur Verfügung stehenden Mittel sind abhängig von der tatsächlichen Entwicklung der Verbundgrundlagen (§ 3 Absatz 2 FAG). Weitere Landesmittel in Höhe von 15,0 Mio. Euro werden der Finanzausgleichsmasse weiterhin zugeführt (§ 3 Absatz 1 FAG). Außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs stellt das Land 5 Mio. Euro zusätzlich für den ÖPNV zur Verfügung.

Die Regelüberprüfung im Jahr 2024 löst Kosten außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs aus.

2. Verwaltungsaufwand

Der Verwaltungsaufwand des Landes wird sich u. a. durch die Berücksichtigung zusätzlicher Komponenten bei der jährlichen Berechnung der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und der Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte und die Verfahren zur Auszahlung der Zweckzuweisungen erhöhen.

Die Regelüberprüfung im Jahr 2024 wird gesonderten Verwaltungsaufwand auslösen.

3. Auswirkungen auf die private Wirtschaft

Die bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs hat für die Unternehmen keine kostenmäßigen Auswirkungen und bewirkt keinen Vollzugsaufwand. Vielmehr trägt eine angemessene und austarierte Finanzausstattung der Kommunen zu guten Rahmenbedingungen für die privatwirtschaftliche Betätigung vor Ort bei.

E. Länderübergreifende Zusammenarbeit

Die länderübergreifende Zusammenarbeit ist nicht berührt.

F. Information des Landtages nach Artikel 28 der Landesverfassung

Der Gesetzentwurf wird dem Landtag nach der Kabinettsbefassung zugeleitet.

G. Federführung

Die Federführung liegt beim Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration.

**Entwurf eines Gesetzes
zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs**

Vom ...

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Inhaltsübersicht

- Artikel 1 Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein
 (Finanzausgleichsgesetz – FAG)
- Artikel 2 Änderung des Schulgesetzes
- Artikel 3 Änderung des Errichtungsgesetzes ITVSH
- Artikel 4 Änderung des Gesetzes über die Errichtung allgemeiner unterer Lan-
 desbehörden in Schleswig-Holstein
- Artikel 5 Änderung des Landesplanungsgesetzes
- Artikel 6 Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Artikel 1

**Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein
(Finanzausgleichsgesetz – FAG)**

Inhaltsübersicht:

Erster Teil

Grundsätze

- § 1 Finanzierung kommunaler Aufgaben

§ 2 Finanzausgleichsleistungen

Zweiter Teil

Verbundwirtschaft

§ 3 Finanzausgleichsmasse

§ 4 Verwendung der Finanzausgleichsmasse

§ 5 Regelüberprüfung

Dritter Teil

Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und Zuweisungen an die Gemeinde Helgoland und die Gemeinden auf den nordfriesischen Marschinseln und Halligen

§ 6 Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden

§ 7 Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft und bedarfstreibender Bevölkerungsstrukturlasten

§ 8 Ermittlung der Ausgangsmesszahl

§ 9 Ermittlung der Steuerkraftmesszahl

§ 10 Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zum Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten

§ 11 Zuweisungen an die Gemeinde Helgoland und die Gemeinden auf den nordfriesischen Marschinseln und Halligen

Vierter Teil

Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte

§ 12 Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte

§ 13 Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte zum Ausgleich unterschiedlicher Umlagekraft, bedarfstreibender sozialer Lasten und bedarfstreibender Bevölkerungsstrukturlasten

§ 14 Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte zum Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten

Fünfter Teil

Schlüsselzuweisungen an die Zentralen Orte

§ 15 Schlüsselzuweisungen an die Zentralen Orte zum Ausgleich übergemeindlicher Aufgaben

Sechster Teil

Maßnahmen zur Verbesserung der Finanzsituation der Gemeinden und Kreise

- § 16 Konsolidierungshilfen
- § 17 Fehlbetragszuweisungen

Siebter Teil

Zweckzuweisungen und kommunaler Investitionsfonds

- § 18 Sonderbedarfszuweisungen
- § 19 Kommunaler Investitionsfonds und weitere Finanzmittel für Infrastrukturmaßnahmen
- § 20 Zuweisungen für Theater und Orchester
- § 21 Zuweisungen zur Förderung des Büchereiwesens
- § 22 Zuweisungen zur Förderung von Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen
- § 23 Zuweisungen für kommunale Schwimmsportstätten
- § 24 Zuweisungen für den IT-Verbund Schleswig-Holstein
- § 25 Zuweisungen für die Verwaltungsakademie Bordesholm

Achter Teil

Umlagen

- § 26 Kreisumlage
- § 27 Amtsumlage
- § 28 Finanzausgleichsumlage

Neunter Teil

Leistungen außerhalb der Verbundwirtschaft

- § 29 Feuerschutzsteuer
- § 30 Zuweisungen des Landes zur Förderung von freiwilligen gemeindlichen Gebietsänderungen
- § 31 Bedarfsunabhängige Zuweisungen von bestimmten Umsatzsteuereinnahmen des Landes an die Gemeinden
- § 32 Zuweisungen des Landes an die Kreise und kreisfreien Städte für Schulsozialarbeit

Zehnter Teil

Gemeinsame Vorschriften

- § 33 Beirat für den kommunalen Finanzausgleich

- § 34 Ermittlung der Einwohnerzahl
- § 35 Begriffsbestimmungen und statistische Grundlagen
- § 36 Festsetzung und Berichtigung der Schlüsselzuweisungen
- § 37 Auszahlung der Schlüsselzuweisungen

Erster Teil Grundsätze

§ 1

Finanzierung kommunaler Aufgaben

(1) Dieses Gesetz regelt den kommunalen Finanzausgleich gemäß Artikel 57 Absatz 1 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein.

(2) Die Gemeinden, Kreise und Ämter tragen die Aufwendungen und Auszahlungen für ihre Aufgaben, soweit nicht durch Gesetz etwas anderes bestimmt ist.

(3) Den Gemeinden, Kreisen und Ämtern stehen die Erträge und Einzahlungen für ihre Aufgaben zu, soweit nicht durch Gesetz etwas anderes bestimmt ist.

(4) Die Gemeinden, Kreise und Ämter haben die zur ordnungsgemäßen Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Mittel aus eigenen Erträgen und Einzahlungen aufzubringen. Darüber hinaus erhalten sie Zuweisungen nach diesem Gesetz.

(5) Die Absätze 2 bis 4 gelten für die Kreise entsprechend, soweit die Landrätinnen und Landräte Aufgaben als allgemeine untere Landesbehörde wahrnehmen.

§ 2

Finanzausgleichsleistungen

(1) Das Land gewährt den Gemeinden und Kreisen allgemeine Finanzausgleichsleistungen nach den §§ 6 bis 17.

(2) Das Land gewährt den Gemeinden, Kreisen, Ämtern und Zweckverbänden Zweckausgleichsleistungen nach den §§ 18 bis 25.

(3) Die Kreise und Ämter erheben Umlagen nach den §§ 26 und 27. Darüber hinaus tragen Gemeinden mit hoher Steuerkraft durch die Finanzausgleichsumlage nach § 28 zum interkommunalen Finanzausgleich bei.

(4) Das Land gewährt den Gemeinden, Kreisen, Ämtern und Zweckverbänden Zuweisungen aufgrund besonderer Gesetze und nach Maßgabe des Landeshaushalts.

(5) Das Land leitet Zuweisungen Dritter in dem Umfang an die Gemeinden, Kreise und Ämter weiter, der ihrer Beteiligung an der Erfüllung der Aufgabe oder an der Belastung mit Aufwendungen und Auszahlungen entspricht.

Zweiter Teil Verbundwirtschaft

§ 3 Finanzausgleichsmasse

(1) Das Land stellt für die in § 4 bezeichneten Zuweisungen jährlich eine Finanzausgleichsmasse in Höhe von 18,07 % im Jahr 2021, in Höhe von 18,12 % im Jahr 2022, in Höhe von 18,17 % im Jahr 2023 und in Höhe von 18,22 % ab 2024 (Verbandsatz) der Verbundgrundlagen nach Absatz 2 zur Verfügung.

(2) Die Verbundgrundlagen umfassen

1. das dem Land zustehende Aufkommen aus der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer (Artikel 106 Absatz 3 und Artikel 107 Absatz 1 des Grundgesetzes) unter Abzug der Zuweisungen des Landes nach § 31 Absatz 1, der Mittel aus der Weiterleitung der Bundesentlastung für Kommunen, die über den Landesanteil an der Umsatzsteuer zunächst im Landeshaushalt vereinnahmt werden, der vom Bund zur Entlastung von Ländern und Kommunen im Zusammenhang mit der Aufnahme, Unterbringung, Versorgung und Gesundheitsversorgung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern bereitgestellten Mittel, der vom Bund zum Ausgleich für Belastungen der Länder aus dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung bereitgestellten Mittel, der vom Bund über die Umsatzsteuer zur Verfügung gestellten Mittel laut Entflechtungsgesetz vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2098, 2102), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 17. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2522) geändert worden ist, der vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel für den Pakt für den Rechtsstaat zur Verbesserung der Personalausstattung der Justiz, der vom Bund über die Umsatzsteuer zur Verfügung gestellten Mittel aus dem Kinderförderungsgesetz vom 10. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2403) sowie der vom Bund über die Umsatzsteuer zur Verfügung gestellten Mittel aus dem Gesetz zur zusätzlichen Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege vom 15. Februar 2013 (BGBl. I S. 250),
2. das Aufkommen aus der Vermögensteuer, der Erbschaftsteuer, der Grunderwerbsteuer, der Biersteuer und der Rennwett- und Lotteriesteuern mit Ausnahme der Totalisatorsteuer (Landessteuern nach Artikel 106 Absatz 2 des Grundgesetzes),
3. den dem Land zustehenden Kompensationsbetrag für die Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund (Artikel 106b des Grundgesetzes),
4. die Einnahmen des Landes aus den Ergänzungszuweisungen des Bundes (Artikel 107 Absatz 2 Satz 3 des Grundgesetzes) abzüglich der Zuweisungen des Bundes zum Ausgleich der unterdurchschnittlichen Forschungsförderung nach Artikel 91b GG.

(3) Von den Mitteln aus der Weiterleitung der Bundesentlastung für Kommunen, die über den Landesanteil an der Umsatzsteuer zunächst im Landeshaushalt vereinbart werden, werden 5 Millionen Euro jährlich für die Finanzierung von Maßnahmen des öffentlichen Personennahverkehrs mit Bussen und U-Bahnen außerhalb dieses Gesetzes bereitgestellt; über die Verteilung entscheidet das für Verkehr zuständige Ministerium. Bis zum Jahr 2023 wird die Finanzausgleichsmasse für die Konsolidierungshilfen nach § 16 jährlich um 15 Millionen Euro erhöht.

(4) Die Finanzausgleichsmasse wird für jedes Haushaltsjahr nach den Ansätzen im Landeshaushaltsplan festgesetzt. Eine Änderung der Ansätze durch Nachtragshaushaltspläne wird für den Finanzausgleich des laufenden Haushaltsjahres nicht berücksichtigt.

(5) Ein Unterschied zwischen den Ansätzen im ursprünglichen Landeshaushaltsplan und den Ist-Einnahmen wird spätestens bei der Finanzausgleichsmasse des nächsten Haushaltsjahres berücksichtigt, das dem Zeitpunkt der Feststellung der Ist-Einnahmen folgt. Eine abweichende Verwendung kann mit den Landesverbänden der Gemeinden und Kreise vereinbart werden. Bei einem Doppelhaushalt erfolgt die Berücksichtigung des Unterschiedes spätestens bei der Finanzausgleichsmasse des übernächsten Haushaltsjahres.

§ 4

Verwendung der Finanzausgleichsmasse

(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 | 30,55 %, |
| 2. Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte nach den §§ 12 bis 14 mit einem Anteil von | 53,75 %, |
| 3. Schlüsselzuweisungen an die Zentralen Orte nach § 15 mit einem Anteil von | 15,70 %. |

(2) Aus der Finanzausgleichsmasse werden jährlich bereitgestellt für

- | | |
|---|---|
| 1. die Konsolidierungshilfen nach § 16 | 45,0 Millionen
Euro in den Jahren
2021 bis 2023, |
| 2. die Fehlbetragszuweisungen nach § 17 | 45,0 Millionen
Euro in den Jahren
2021 bis 2023
sowie 50,0 |

	Millionen Euro ab dem Jahr 2024,
3. die Sonderbedarfzuweisungen nach § 18	5,0 Millionen Euro,
4. die Zuweisungen zur Stärkung der Investitionskraft für Infrastrukturmaßnahmen der Gemeinden und Kreise nach § 19 Absatz 10	59,0 Millionen Euro,
5. die Zuweisungen für Theater und Orchester nach § 20	41,749 Millionen Euro im Jahr 2021, 42,793 Millionen Euro im Jahr 2022, 43,863 Millionen Euro im Jahr 2023 sowie 44,959 Millionen Euro im Jahr 2024, ab dem Jahr 2025 erhöht sich der jeweilige Vorjahresbetrag um 2,5 %,
6. die Zuweisungen zur Förderung des Büchereiwesens nach § 21	8,196 Millionen Euro im Jahr 2021, 8,401 Millionen Euro im Jahr 2022, 8,611 Millionen Euro im Jahr 2023 sowie 8,826 Millionen Euro im Jahr 2024, ab dem Jahr 2025 erhöht sich der jeweilige Vorjahresbetrag um 2,5 %,
7. die Zuweisungen zur Förderung von Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen nach § 22	7,500 Millionen Euro im Jahr 2021, 7,688 Millionen Euro im Jahr 2022, 7,880 Millionen Euro im Jahr 2023 sowie 8.077 Millionen Euro im Jahr 2024, ab dem Jahr 2025 erhöht sich der jeweilige Vorjahresbetrag um 2,5 %,
8. die Zuweisungen für kommunale Schwimmsportstätten nach § 23	7,5 Millionen Euro,

- | | |
|--|---------------------|
| 9. die Zuweisungen für den IT-Verbund Schleswig-Holstein nach § 24 | 1,5 Millionen Euro, |
| 10. die Zuweisungen für die Verwaltungsakademie Bordesholm nach § 25 | 1,0 Millionen Euro |

(Vorwegabzüge). Werden für Vorwegabzüge bereitgestellte Mittel nicht benötigt, sind sie im Folgejahr den Mitteln nach Absatz 1 zuzuführen, sofern im Einzelfall nichts Abweichendes bestimmt oder mit den Landesverbänden der Gemeinden und Kreise vereinbart wird.

§ 5 Regelüberprüfung

Die erste Regelüberprüfung der Finanzausgleichsmasse und ihrer Verwendung erfolgt im Jahr 2024. Sie wird auf dem Referenzzeitraum der Jahre 2020 bis 2022 basieren. Die weiteren Regelüberprüfungen sollen alle fünf Jahre stattfinden. Dabei wird ein entsprechender Referenzzeitraum zugrunde gelegt.

Dritter Teil Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und Zuweisungen an die Gemeinde Helgoland und die Gemeinden auf den nordfriesischen Marschinseln und Halligen

§ 6 Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden

(1) Die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden (Gemeindeschlüsselzuweisungen) setzen sich zusammen aus den Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft und bedarfstreibender Bevölkerungsstrukturlasten nach den §§ 7 bis 9 und den Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zum Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten nach § 10.

(2) Von den nach § 4 Absatz 1 Nummer 1 für Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und Zuweisungen an die Gemeinde Helgoland und die Gemeinden auf den nordfriesischen Marschinseln und Halligen zur Verfügung stehenden Mittel werden nach Abzug der für die Zuweisungen an die Gemeinde Helgoland und die Gemeinden auf den nordfriesischen Marschinseln und Halligen (§ 11) benötigten Mittel 15 % bereitgestellt für die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zum Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten nach § 10.

(3) Eine Gemeinde,

1. in die eine oder mehrere Gemeinden eingegliedert werden (Eingemeindung),
2. die durch Zusammenschluss mehrerer Gemeinden entsteht (Vereinigung) oder
3. in die Teile einer aufgeteilten Gemeinde eingehen (Auflösung),

erhält in den drei Finanzausgleichsjahren nach der Gebietsänderung abweichend von den §§ 7 und 10 eine Gemeindeschlüsselzuweisung in Höhe der Summe der Gemeindeschlüsselzuweisungen, die die beteiligten Gemeinden bei getrennter Betrachtung auf Basis der Steuerkraftmesszahlen, der bedarfsinduzierten Einwohnerzahlen (§ 34 Absatz 3) und der Gemeindestraßenkilometer im Jahr der Gebietsänderung erhalten hätten, sofern dies für die neugebildete Gemeinde im jeweiligen Finanzausgleichsjahr günstiger ist. Im Falle einer Auflösung wird die Steuerkraftmesszahl der aufgeteilten Gemeinde anteilig nach der übergebenen Einwohnerzahl zum Zeitpunkt der Gebietsänderung berücksichtigt. Erfolgt die Gebietsänderung zum 1. Januar eines Jahres, gilt die Regelung nach Satz 1 für das Finanzausgleichsjahr der Änderung und die beiden folgenden Finanzausgleichsjahre.

§ 7

Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft und bedarfstreibender Bevölkerungsstrukturlasten

(1) Jede Gemeinde erhält eine Schlüsselzuweisung zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft und bedarfstreibender Bevölkerungsstrukturlasten, wenn ihre Steuerkraftmesszahl (§ 9) hinter ihrer Ausgangsmesszahl (§ 8) zurückbleibt.

(2) Die Schlüsselzuweisung zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft und bedarfstreibender Bevölkerungsstrukturlasten beträgt 70 % der Differenz zwischen Ausgangsmesszahl und Steuerkraftmesszahl (Schlüsselzahl).

(3) Erreicht die Summe aus der Schlüsselzuweisung zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft und bedarfstreibender Bevölkerungsstrukturlasten und der Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde nicht 80 % der Ausgangsmesszahl, wird die Schlüsselzuweisung zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft und bedarfstreibender Bevölkerungsstrukturlasten um den Differenzbetrag erhöht (Mindestgarantie). Erreicht die Summe aus der Schlüsselzuweisung zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft und bedarfstreibender Bevölkerungsstrukturlasten, der Erhöhung auf die Mindestgarantie und der Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde nicht 85 % der Ausgangsmesszahl, wird die Schlüsselzuweisung zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft und bedarfstreibender Bevölkerungsstrukturlasten um 70 % des Differenzbetrages erhöht.

§ 8

Ermittlung der Ausgangsmesszahl

(1) Die Ausgangsmesszahl einer Gemeinde wird ermittelt, indem die bedarfsinduzierte Einwohnerzahl der Gemeinde (§ 34 Absatz 3) mit dem einheitlichen Grundbetrag (Absatz 2) vervielfältigt wird. Bei der Berechnung der bedarfsinduzierten Einwohner-

nerzahl werden für die Ermittlung der Ausgangsmesszahl einer Gemeinde die Einwohnerinnen und Einwohner unter 18 Jahre mit dem 0,5-fachen zur Einwohnerzahl hinzugerechnet.

(2) Der einheitliche Grundbetrag ist durch das für Inneres zuständige Ministerium jährlich so festzusetzen, dass der Betrag nach § 4 Absatz 1 Nummer 1 für Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft und bedarfstreibender Bevölkerungsstrukturlasten verwendet wird, soweit er nicht für die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zum Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten (§ 10) und für die Zuweisungen an die Gemeinde Helgoland und die Gemeinden auf den nordfriesischen Marschinseln und Halligen (§ 11) verwendet wird.

§ 9

Ermittlung der Steuerkraftmesszahl

(1) Die Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde wird ermittelt, indem die Steuerkraftzahlen der Grundsteuern, der Gewerbesteuer, des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer, des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer und der Zuweisung des Landes an die Gemeinden nach § 31 zusammengezählt werden.

(2) Als Steuerkraftzahlen werden angesetzt

1. bei der Grundsteuer von den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben sowie bei der Grundsteuer von den Grundstücken die Messbeträge, multipliziert mit 90 % des gewogenen Durchschnitts des Hebesatzes für die Grundsteuer, der im vergangenen Jahr ermittelt wurde (Nivellierungssatz),
2. bei der Gewerbesteuer die Messbeträge, multipliziert mit 90 % des gewogenen Durchschnitts des Hebesatzes für die Gewerbesteuer, der im vergangenen Jahr ermittelt wurde, vermindert um den für die Ermittlung der Gewerbesteuerumlage maßgeblichen Prozentsatz, der im vorvergangenen Jahr Anwendung gefunden hat (Nivellierungssatz),
3. bei dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer das Ist-Aufkommen im Zeitraum vom 1. Juli des vorvergangenen Jahres bis zum 30. Juni des vergangenen Jahres,
4. bei dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer das Ist-Aufkommen im Zeitraum vom 1. Juli des vorvergangenen Jahres bis zum 30. Juni des vergangenen Jahres,
5. bei der Zuweisung des Landes an die Gemeinden nach § 31 der Zuweisungsbetrag für den Zeitraum vom 1. Juli des vorvergangenen Jahres bis zum 30. Juni des vergangenen Jahres.

Die Prozentsätze, die sich aus der anteiligen Berücksichtigung des gewogenen Durchschnitts des Hebesatzes nach Satz 1 Nummer 1 und aus der anteiligen Berücksichtigung des gewogenen Durchschnitts des Hebesatzes nach Satz 1 Nummer 2 nach Abzug des Gewerbesteuerumlagesatzes ergeben, werden auf einen vollen Prozentsatz abgerundet.

(3) Als Messbeträge werden die Messbeträge der Grundsteuer von den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben, die Messbeträge der Grundsteuer von den Grundstücken und die Messbeträge der Gewerbesteuer angesetzt, die sich ergeben, wenn das Ist-Aufkommen dieser Steuern im Zeitraum vom 1. Juli des vorvergangenen Jahres bis zum 30. Juni des vergangenen Jahres durch den Hebesatz des vergangenen Jahres für diese Steuern geteilt wird.

(4) Lassen sich Messbeträge nach Absatz 3 für eine Steuer nicht feststellen, weil eine Gemeinde sie nicht erhoben hat, kann das für Inneres zuständige Ministerium die Steuerkraftzahl festsetzen. Sie ist für jede Steuer nach dem Landesdurchschnitt je Einwohnerin oder Einwohner der kreisangehörigen Gemeinden nach § 34 Absatz 3 im vergangenen Finanzausgleichsjahr zu bemessen.

(5) Werden in einer Verbandssatzung oder in einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung nach den §§ 5 und 18 des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Februar 2003 (GVOBl. Schl.-H. S. 122), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 21. Juni 2016 (GVOBl. Schl.-H. S. 528), Bestimmungen über die Aufteilung des Grundsteueraufkommens oder des Gewerbesteueraufkommens getroffen, können diese bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl berücksichtigt werden, wenn sie mindestens für die Dauer von fünf Jahren gelten.

§ 10

Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zum Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten

Die nach § 6 Absatz 2 für Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zum Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten bereitgestellten Mittel werden über einen einheitlichen Flächenfaktor je Gemeindestraßenkilometer einer Gemeinde verteilt. Die Höhe des Flächenfaktors errechnet sich aus der Division der zur Verfügung gestellten Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zum Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten durch die gesamten Gemeindestraßenkilometer.

§ 11

Zuweisungen an die Gemeinde Helgoland und die Gemeinden auf den nordfriesischen Marschinseln und Halligen

Die Gemeinde Helgoland und Gemeinden, deren Gemeindegebiete ausschließlich auf den nordfriesischen Marschinseln und Halligen liegen, können allgemeine Finanzzuweisungen erhalten, deren Höhe jährlich vom für Inneres zuständigen Ministerium festgesetzt wird. Die Zuweisungen werden unmittelbar an die Gemeinden gezahlt. Vor der Entscheidung soll der Beirat für den kommunalen Finanzausgleich gehört werden.

Vierter Teil

Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte

§ 12

Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte

(1) Die Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte setzen sich zusammen aus den Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte zum Ausgleich unterschiedlicher Umlagekraft, bedarfstreibender sozialer Lasten und bedarfstreibender Bevölkerungsstrukturlasten nach § 13 und den Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte zum Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten nach § 14.

(2) Von den nach § 4 Absatz 1 Nummer 2 für Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte zur Verfügung stehenden Mittel werden 6 % bereitgestellt für die Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte zum Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten nach § 14.

§ 13

Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte zum Ausgleich unterschiedlicher Umlagekraft, bedarfstreibender sozialer Lasten und bedarfstreibender Bevölkerungsstrukturlasten

(1) Jeder Kreis und jede kreisfreie Stadt erhält eine Schlüsselzuweisung zum Ausgleich unterschiedlicher Umlagekraft, bedarfstreibender sozialer Lasten und bedarfstreibender Bevölkerungsstrukturlasten, wenn die Umlagekraftmesszahl nach Absatz 3 vermindert um die Sozillastenmesszahl nach Absatz 4 (integrierte Messzahl) hinter der Ausgangsmesszahl nach Absatz 2 zurückbleibt. Die Schlüsselzuweisung zum Ausgleich unterschiedlicher Umlagekraft, bedarfstreibender sozialer Lasten und bedarfstreibender Bevölkerungsstrukturlasten beträgt 85 % der Differenz zwischen der Ausgangsmesszahl und der integrierten Messzahl (Schlüsselzahl).

(2) Die Ausgangsmesszahl eines Kreises oder einer kreisfreien Stadt wird ermittelt, indem die bedarfsinduzierte Einwohnerzahl des Kreises oder der kreisfreien Stadt (§ 34 Absatz 3) mit einem einheitlichen Grundbetrag vervielfältigt wird. Bei der Berechnung der bedarfsinduzierten Einwohnerzahl werden für die Ermittlung der Ausgangsmesszahl eines Kreises oder einer kreisfreien Stadt die Einwohnerinnen und Einwohner unter 18 Jahre mit dem 0,3-fachen zur Einwohnerzahl hinzugerechnet. Der für die Kreise und kreisfreien Städte einheitliche Grundbetrag ist durch das für Inneres zuständige Ministerium jährlich so festzusetzen, dass der Betrag nach § 4 Absatz 1 Nummer 2 für Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte zum Ausgleich unterschiedlicher Umlagekraft, bedarfstreibender sozialer Lasten und bedarfstreibender Bevölkerungsstrukturlasten verwendet wird, soweit er nicht für die Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte zum Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten (§ 14) verwendet wird.

(3) Die Umlagekraftmesszahl des Kreises oder der kreisfreien Stadt wird ermittelt, indem die Umlagegrundlagen mit dem gewogenen Durchschnitt der Umlagesätze für die Kreisumlage (§ 35 Absatz 3) des vorvergangenen Jahres vervielfältigt werden. Die Umlagegrundlagen des Kreises ergeben sich aus der Summe der für die kreisangehörigen Gemeinden ermittelten Steuerkraftmesszahlen (§ 9) zuzüglich ihrer Gemeindeschlüsselzuweisungen (§ 6 Absatz 1) und abzüglich ihrer Zahlungen in die Finanzausgleichsumlage (§ 28). Die Umlagegrundlagen der kreisfreien Stadt ergeben sich aus ihrer Steuerkraftmesszahl zuzüglich ihrer Gemeindeschlüsselzuweisung und abzüglich ihrer Zahlungen in die Finanzausgleichsumlage.

(4) Die Soziallastenmesszahl des Kreises oder der kreisfreien Stadt wird ermittelt, indem die Anzahl der Personen, die im Durchschnitt des vorvergangenen Jahres im Gebiet des Kreises oder der kreisfreien Stadt in Bedarfsgemeinschaften nach dem Zweiten Buch des Sozialgesetzbuches lebten (§ 35 Absatz 4), mit 3.411 Euro vervielfältigt wird.

§ 14

Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte zum Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten

Die nach § 12 Absatz 2 für Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte zum Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten bereitgestellten Mittel werden über einen einheitlichen Flächenfaktor je Kreisstraßenkilometer eines Kreises oder einer kreisfreien Stadt verteilt. Die Höhe des Flächenfaktors errechnet sich aus der Division der zur Verfügung gestellten Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte zum Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten durch die gesamten Kreisstraßenkilometer.

Fünfter Teil

Schlüsselzuweisungen an die Zentralen Orte

§ 15

Schlüsselzuweisungen an die Zentralen Orte zum Ausgleich übergemeindlicher Aufgaben

(1) Zentrale Orte erhalten Schlüsselzuweisungen für die Wahrnehmung von Aufgaben für die Einwohnerinnen und Einwohner ihres Verflechtungsbereichs.

(2) Zentrale Orte im Sinne dieses Gesetzes sind die Gemeinden, die durch die Verordnung zum Zentralörtlichen System vom 5. September 2019 (GVOBl. Schl.-H. S. 348) als Zentrale Orte und Stadtrandkerne, soweit letztere nicht Ortsteil eines Zentralen Ortes sind, festgelegt sind. Maßgebend für die Zahlung der Zuweisungen

an die Zentralen Orte sind die Verhältnisse am 1. Januar des Finanzausgleichsjahres.

(3) Von den nach § 4 Absatz 1 Nummer 3 bereitgestellten Mitteln werden verwendet für Zuweisungen an

- | | |
|-------------------------------|---------|
| 1. die Oberzentren | 56,3 %, |
| 2. die anderen Zentralen Orte | 43,7 %. |

(4) Die Mittel nach Absatz 3 Nummer 1 werden auf die Oberzentren im Verhältnis ihrer Einwohnerzahlen (§ 34 Absatz 1) aufgeteilt.

(5) Die Mittel nach Absatz 3 Nummer 2 werden so auf die anderen Zentralen Orte verteilt, dass die Zuweisung für

- | | |
|---|---------|
| 1. ein Mittelzentrum im Verdichtungsraum und ein Unterzentrum mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums | 60,0 %, |
| 2. ein Unterzentrum und einen Stadtrandkern I. Ordnung mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums | 30,0 %, |
| 3. einen ländlichen Zentralort und einen Stadtrandkern I. Ordnung | 15,0 %, |
| 4. einen Stadtrandkern II. Ordnung | 7,5 % |

der Zuweisung für ein Mittelzentrum beträgt, das nicht im Verdichtungsraum liegt.

(6) Sind Gemeinden nach der Verordnung zum Zentralörtlichen System gemeinsam als Zentraler Ort oder Stadtrandkern eingestuft, wird die Zuweisung auf die Gemeinden aufgeteilt. Gehören die Gemeinden einem Kreis an und unterliegen der Kommunalaufsicht der Landrätin oder des Landrats, entscheidet diese oder dieser über die Aufteilung der Zuweisung. In allen anderen Fällen entscheidet das für Inneres zuständige Ministerium.

(7) Gemeinsame Zentrale Orte oder Stadtrandkerne nach Absatz 6 erhalten nach erfolgter gemeinsamer Einstufung in den drei folgenden Finanzausgleichsjahren eine Zuweisung mindestens in Höhe des Betrages, die den beteiligten Gemeinden ohne gemeinsame Einstufung zugestanden hätte. Absatz 6 gilt entsprechend.

(8) Zentrale Orte und Stadtrandkerne nach Absatz 2 oder 6 erhalten nach erfolgter Abstufung in den drei folgenden Finanzausgleichsjahren eine Zuweisung mindestens in Höhe des Betrages, die der Gemeinde oder den beteiligten Gemeinden ohne Abstufung zugestanden hätte. Dies gilt entsprechend

1. für den Wegfall von Einstufungen,
2. bei einer Eingliederung einer Gemeinde in eine andere Gemeinde (Eingemeindung),
3. bei einem Zusammenschluss einer oder mehrerer Gemeinden zu einer neuen Gemeinde (Vereinigung).

In den Fällen von Satz 2 Nummer 2 und 3 erhält der jeweilige Rechtsnachfolger die Zuweisung.

Sechster Teil
Maßnahmen zur Verbesserung der Finanzsituation der Gemeinden und Kreise

§ 16
Konsolidierungshilfen

(1) Kreisfreie Städte, die ihren Haushalt nicht ausgleichen können oder aufgelaufene Jahresfehlbeträge ausweisen, können in den Jahren 2021 bis 2023 aus den nach § 4 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 bereitgestellten Mitteln Konsolidierungshilfen erhalten. Mit der Gewährung der Konsolidierungshilfen sollen die bisher aufgelaufenen sowie die künftig noch entstehenden Jahresfehlbeträge bis zum Jahr 2023 zurückgeführt werden.

(2) Als Voraussetzung für die Gewährung von Konsolidierungshilfen ist der nach dem bisherigen Vertrag über die Konsolidierungshilfen (2012 bis 2018) vereinbarte Eigenanteil weiterhin zu erbringen. In einem Konsolidierungskonzept sind sowohl die Erreichung des Eigenanteils bis 2018 als auch die Erreichung eines darüber hinausgehenden Eigenanteils darzustellen. Darin enthaltene neue Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung sind mit ihren finanziellen Auswirkungen darzustellen. Die Höhe des darüber hinausgehenden Eigenanteils beträgt 10 Euro je Einwohnerin und Einwohner auf Grundlage der Einwohnerzahl zum 31. März 2018.

(3) Konsolidierungshilfen können gewährt werden, wenn diese bis zum 30. Juni 2019 beantragt worden sind und

1. ein Konsolidierungskonzept nach Absatz 2 erstellt wird,
2. auf der Grundlage dieses Konsolidierungskonzepts die notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen zwischen der kreisfreien Stadt und dem für Inneres zuständigen Ministerium nach Beteiligung des für Finanzen zuständigen Ministeriums sowie nach Anhörung der Landesverbände der Gemeinden und Kreise einvernehmlich abgestimmt und in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag verbindlich festgelegt worden sind und
3. die Stadtvertretung dem Abschluss des öffentlich-rechtlichen Vertrages nach Nummer 2 innerhalb von zwei Monaten nach Unterzeichnung zugestimmt hat; vor Beschlussfassung durch die Stadtvertretung sind die öffentlich-rechtlichen Verträge nach Nummer 2 dem Innen- und Rechtsausschuss sowie dem Finanzausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages zur Kenntnis vorzulegen.

(4) Die nach § 4 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 jährlich bereitgestellten Mittel werden unter den kreisfreien Städten im Verhältnis ihrer aufgelaufenen Jahresfehlbeträge des Vorjahres aufgeteilt. Die aufgelaufenen Jahresfehlbeträge setzen sich aus dem aufgelaufenen Fehlbetrag vor Umstellung auf die doppelte Buchführung und den seit der Umstellung auf die doppelte Buchführung ausgewiesenen Jahresfehlbeträgen zusammen. Haben sich seit der Umstellung auf die doppelte Buchführung Überschüsse

ergeben, vermindern diese bereits in Vorjahren aufgelaufene Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge. Werden die Mittel nach Satz 1 nicht vollständig benötigt, sind die nicht benötigten Mittel zugunsten der Fehlbetragszuweisungen nach § 17 zu verwenden.

(5) Über die Bewilligung der Konsolidierungshilfen im Einzelnen entscheidet das für Inneres zuständige Ministerium. Sofern einzelne Konsolidierungsmaßnahmen, die in den nach Absatz 2 und Absatz 3 Nummer 3 beschlossenen Konsolidierungskonzepten enthalten sind, nicht umgesetzt wurden, entscheidet das für Inneres zuständige Ministerium nach Beteiligung des für Finanzen zuständigen Ministeriums und Anhörung der Landesverbände der Gemeinden und Kreise über die Gewährung der Zuweisung.

(6) Soweit die Höhe der Konsolidierungshilfe im Einzelfall noch nicht endgültig feststeht, können Abschlagszahlungen gewährt werden. Gewährte Abschlagszahlungen sind zurückzuzahlen, soweit sie die endgültig feststehende Konsolidierungshilfe überschreiten oder ein öffentlich-rechtlicher Vertrag nach Absatz 3 nicht geschlossen wird. Die Rückzahlungen können mit den Ansprüchen nach § 4 Absatz 1 verrechnet werden.

(7) Das für Inneres zuständige Ministerium berichtet dem Innen- und Rechtsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages regelmäßig über die Finanzentwicklung der kreisfreien Städte, mit denen ein öffentlich-rechtlicher Vertrag nach Absatz 3 geschlossen wurde.

§ 17

Fehlbetragszuweisungen

(1) Kreisangehörige Gemeinden und Kreise können zum Ausgleich von unvermeidlichen Jahresfehlbeträgen der abgelaufenen Haushaltsjahre Fehlbetragszuweisungen erhalten. In Ausnahmefällen können Fehlbetragszuweisungen zum Ausgleich eines voraussichtlichen unvermeidlichen Jahresfehlbetrages des laufenden Haushaltsjahres gewährt werden.

(2) Bei der Feststellung des unvermeidlichen Jahresfehlbetrages müssen diejenigen Beträge außer Ansatz bleiben, die durch Aufwendungen entstanden sind, die nicht als unbedingt notwendig anerkannt werden können oder die durch eigene Erträge abgedeckt werden können, wenn alle Ertragsquellen in zumutbarem Umfang ausgeschöpft werden. Davon abweichend werden bei den Städten und Kreisen, die der Kommunalaufsicht des für Inneres zuständigen Ministeriums unterstehen, jeweils zwei Drittel der bis zum Ende des Jahres 2018 aufgelaufenen Jahresfehlbeträge sowie der ab 2019 entstehenden neuen Jahresfehlbeträge als unvermeidlich anerkannt.

(3) Kreisangehörigen Gemeinden und Kreisen können Fehlbetragszuweisungen aus den nach § 4 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 bereitgestellten Mitteln gewährt werden, wenn der in dem Haushaltsjahr entstandene oder voraussichtlich entstehende unvermeidliche Jahresfehlbetrag mindestens 80.000 Euro beträgt. Über die Bewilligung der Fehlbetragszuweisungen entscheidet das für Inneres zuständige Ministerium. Vor der Entscheidung sollen die Landesverbände der Gemeinden und Kreise gehört werden.

(4) Kreisangehörigen Gemeinden, die der Kommunalaufsicht der Landrätin oder des Landrats unterstehen, können aus eigenen Mitteln des Kreises Fehlbetragszuweisungen gewährt werden, wenn der in dem Haushaltsjahr entstandene oder voraussichtlich entstehende unvermeidliche Jahresfehlbetrag weniger als 80.000 Euro beträgt. Über die Bewilligung der Fehlbetragszuweisungen entscheidet der jeweilige Kreis. Zur Finanzierung der Fehlbetragszuweisungen nach Satz 1 stellt jeder Kreis einen Betrag in Höhe von mindestens 0,5 % seiner Erträge aus den Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte (§ 12) und der Kreisumlage (§ 26 Absatz 2) bereit. Der Kreis kann von einer Mittelbereitstellung absehen, wenn im jeweiligen Vorjahr kein Antrag auf Fehlbetragszuweisungen gestellt wurde oder wenn eine Prüfung der gestellten Anträge durch das Gemeindeprüfungsamt zu dem Ergebnis geführt hat, dass kein unvermeidlicher Jahresfehlbetrag vorliegt.

(5) Werden die nach § 4 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 in den Jahren 2021 bis 2023 bereitgestellten Mittel nicht vollständig benötigt, sind die nicht benötigten Mittel zugunsten der Konsolidierungshilfen nach § 16 zu verwenden.

Siebter Teil

Zweckzuweisungen und kommunaler Investitionsfonds

§ 18

Sonderbedarfszuweisungen

(1) Gemeinden, Kreise, Ämter und Zweckverbände, die sich in einer außergewöhnlichen Lage befinden, können aus den nach § 4 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 bereitgestellten Mitteln Sonderbedarfszuweisungen für notwendige Investitionen in kommunale Grundinfrastruktur oder entsprechende Investitionsförderungsmaßnahmen erhalten, soweit diese Mittel nicht für Berichtigungen nach § 36 Absatz 2 in Anspruch genommen werden. Für Sonderbedarfszuweisungen nicht benötigte Mittel sind für Fehlbetragszuweisungen nach § 17 zu verwenden.

(2) Gemeinden, Kreisen, Ämtern und Zweckverbänden können Sonderbedarfszuweisungen aus den in Absatz 1 Satz 1 genannten Mitteln gewährt werden, wenn die Höhe im Einzelfall mindestens 80.000 Euro beträgt. Sonderbedarfszuweisungen sollen vorrangig kreisangehörige Gemeinden, die im vergangenen Jahr Fehlbetragszu-

weisungen nach § 17 Absatz 3 erhalten haben, gewährt werden. Über die Bewilligung der Sonderbedarfszuweisungen im Einzelnen entscheidet das für Inneres zuständige Ministerium.

(3) Kreisangehörigen Gemeinden, Ämtern und Zweckverbänden können aus eigenen Mitteln des Kreises Sonderbedarfszuweisungen gewährt werden. Über die Bewilligung der Sonderbedarfszuweisungen entscheidet der jeweilige Kreis.

(4) Abweichend von Absatz 2 können von den in Absatz 1 Satz 1 genannten Mitteln bis zu 0,5 Millionen Euro für Sonderbedarfszuweisungen an Gemeinden, Kreise, Ämter und Zweckverbände für Projekte zur modellhaften Erprobung neuer Formen der Verwaltungsorganisation nach Anhörung der Landesverbände der Gemeinden und Kreise gewährt werden. Dabei kann der Mindestbetrag von 80.000 Euro unterschritten werden.

(5) Sonderbedarfszuweisungen sind auszuzahlen, sobald der Zuwendungsempfänger Zahlungen für den geförderten Zweck zu leisten hat.

§ 19

Kommunaler Investitionsfonds und weitere Finanzmittel für Infrastrukturmaßnahmen

(1) Der bei der Investitionsbank Schleswig-Holstein gebildete Fonds zur Vergabe von Darlehen und Zuschüssen für kommunale Infrastrukturinvestitionen (Kommunaler Investitionsfonds) ist ein rechtlich unselbständiges, zweckgebundenes Sondervermögen des Landes nach § 26 Absatz 2 der Landeshaushaltsordnung. Es wird von der Investitionsbank Schleswig-Holstein im Auftrage des für Inneres zuständigen Ministeriums treuhänderisch verwaltet.

(2) Für die Herrichtung und Erweiterung der Landesfeuerweherschule einschließlich der Einrichtungskosten sind aus dem Vermögen des Kommunalen Investitionsfonds nach Absatz 1 Mittel in Höhe von 8,997 Millionen Euro in Anspruch genommen worden. Das Land führt diese Mittel seit 2003 in Höhe von jährlich 0,4 Millionen Euro aus dem Aufkommen aus der Feuerschutzsteuer dem Vermögen des Kommunalen Investitionsfonds wieder zu.

(3) Von dem Vermögen des Kommunalen Investitionsfonds nach Absatz 1 werden im Benehmen mit den Landesverbänden der Gemeinden und Kreise bis zu 3,2 Millionen Euro entnommen und zur Finanzierung des Neubaus und der Sanierung der Verwaltungsakademie in Bordesholm verwendet.

(4) Die Investitionsbank Schleswig-Holstein ist ermächtigt, für den Kommunalen Investitionsfonds Kapitalmarktmittel aufzunehmen. Die Schulden des Fonds dürfen sein Nettovermögen nicht überschreiten.

(5) Aus dem kommunalen Investitionsfonds erhalten

1. Gemeinden, Kreise, Ämter, Anstalten des öffentlichen Rechts und Zweckverbände,
 2. Wasser- und Bodenverbände, soweit sie kommunale Aufgaben wahrnehmen,
 3. Gesellschaften, soweit sie Aufgaben im Bereich der Schwimmsportstätten wahrnehmen und an denen die Gemeinde mit mehr als 50 % beteiligt ist,
- Darlehen und Zuschüsse für kommunale Infrastrukturmaßnahmen. Von der Förderung ausgeschlossen sind Finanzierungen von Krankenhäusern, sonstigen kommunalen Einrichtungen des Gesundheitswesens, des Pflegedienstes und des öffentlichen Personennahverkehrs sowie Kraftwerksanlagen zur Energie- und Wärmeversorgung.

(6) Zuschüsse können im Benehmen mit den Landesverbänden der Gemeinden und Kreise für festzulegende Förderschwerpunkte über ein gesondertes Programm vergeben werden. Die Höhe der zur Verfügung gestellten Zuschüsse ist begrenzt auf den Zuwachs des Nettovermögens des Fonds.

(7) Über den Kommunalen Investitionsfonds verfügt das für Inneres zuständige Ministerium.

(8) Die Zins- und Tilgungsleistungen für die Darlehen fließen dem Kommunalen Investitionsfonds wieder zu.

(9) Bei einer Auflösung des Kommunalen Investitionsfonds wird das verbleibende Vermögen den nach § 4 Absatz 1 zu verteilenden Beträgen zugeführt.

(10) Die nach § 4 Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 zur Stärkung der Investitionskraft für Infrastrukturmaßnahmen der Gemeinden und Kreise als selbstständige Fördersäule zur Verfügung gestellten Mittel werden nach der bedarfsinduzierten Einwohnerzahl gemäß § 34 Absatz 3 verteilt.

§ 20

Zuweisungen für Theater und Orchester

(1) Die Landeshauptstadt Kiel, die Hansestadt Lübeck und die Gemeinden und Kreise, die an der Schleswig-Holsteinischen Landestheater und Sinfonieorchester GmbH beteiligt sind, erhalten aus den nach § 4 Absatz 2 Satz 1 Nummer 5 bereitgestellten Mitteln Zuweisungen zu den Betriebskosten oder zu den Finanzierungsanteilen an den Betriebskosten der Theater und Orchester.

(2) Über die Bewilligung der Zuweisungen entscheidet das für Kultur zuständige Ministerium.

§ 21

Zuweisungen zur Förderung des Büchereiwesens

- (1) Die Gemeinden, Kreise und Ämter, die Mitglieder des Büchereivereins Schleswig-Holstein sind, erhalten aus den nach § 4 Absatz 2 Satz 1 Nummer 6 bereitgestellten Mitteln Zuweisungen zur Förderung des Büchereiwesens.
- (2) Über die Bewilligung der Zuweisungen entscheidet das für Kultur zuständige Ministerium.

§ 22

Zuweisungen zur Förderung von Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen

- (1) Die Kreise und kreisfreien Städte erhalten aus den nach § 4 Absatz 2 Satz 1 Nummer 7 bereitgestellten Mitteln Zuweisungen zur Förderung
1. von Personal-, Sach- und Mietkosten von Frauenhäusern,
 2. der regionalen Koordination des Kooperations- und Interventionskonzeptes bei häuslicher Gewalt
sowie
 3. von Frauenberatungsstellen.
- (2) Statt der Mietkosten nach Absatz 1 Nummer 1 können für Kredite zur Finanzierung von Gebäuden für Frauenhäuser die tatsächlich gezahlten Zinsen und Tilgungen in vergleichbarer Höhe berücksichtigt werden.
- (3) Zwischen dem Land und den jeweiligen Kreisen und kreisfreien Städten kann in Vereinbarungen geregelt werden, dass das Land die Zuweisungen nach Absatz 1 mit Wirkung für die Kommunen leistet und ihre Verwendung prüft.
- (4) Über die Bewilligung der Zuweisungen entscheidet das für Gleichstellung zuständige Ministerium.

§ 23

Zuweisungen für kommunale Schwimmsportstätten

- (1) Gemeinden, Kreise, Ämter und Zweckverbände, die Träger einer kommunalen Schwimmsportstätte in Form eines Hallenbades, Lehrschwimmbeckens oder Freibades sind, in der Schwimmunterricht angeboten wird, erhalten aus den nach § 4 Absatz 2 Satz 1 Nummer 8 bereitgestellten Mitteln Zuweisungen zu den Betriebskosten. Dies gilt auch für Schwimmsportstätten, an deren Träger eine Gemeinde, ein Kreis, ein Amt oder ein Zweckverband alleine oder zusammen mit anderen Gemeinden, Kreisen, Ämtern oder Zweckverbänden mit mehr als 50 % beteiligt ist.

(2) Über die Bewilligung der Zuweisungen entscheidet das für Sport zuständige Ministerium. Die Mittel werden entsprechend den im Vorjahr genutzten und dem Statistischen Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein bis zum 31. März gemeldeten Zeistunden durch Schulen, gemeinnützige Vereine und Verbände zur Verfügung gestellt.

§ 24

Zuweisungen für den IT-Verbund Schleswig-Holstein

(1) Die nach § 4 Absatz 2 Satz 1 Nummer 9 bereitgestellten Mittel werden jährlich zum 1. April im Einzelplan 14 des Landeshaushalts vereinnahmt und denjenigen Kommunen, die an der rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts „IT-Verbund Schleswig-Holstein“, errichtet durch Gesetz vom 14. Dezember 2018 (GVObI. Schl.-H. S. 902), geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom ... 2020 (GVObI. Schl.-H. S. ...), beteiligt sind, zweckgebunden zur Finanzierung von Maßnahmen gemeinde- und kreisübergreifender Zusammenarbeit im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik einschließlich der Grundlagen- und Entwicklungsarbeit bereitgestellt.

(2) Über die Verwendung entscheidet das für Digitalisierung zuständige Ministerium.

§ 25

Zuweisungen für die Verwaltungsakademie Bordesholm

(1) Diejenigen Kommunen, die durch ihre Mitgliedschaft im Schulverein mittelbar Träger der Verwaltungsakademie Bordesholm sind, erhalten aus den nach § 4 Absatz 2 Satz 1 Nummer 10 bereitgestellten Mitteln Zuweisungen zur Finanzierung der Verwaltungsakademie für laufende Betriebskosten sowie Maßnahmen der Bauunterhaltung.

(2) Über die Bewilligung der Zuweisungen entscheidet das für Personalentwicklung zuständige Ministerium.

Achter Teil Umlagen

§ 26 Kreisumlage

(1) Soweit die sonstigen Erträge und Einzahlungen eines Kreises seinen Bedarf nicht decken, ist eine Umlage von den kreisangehörigen Gemeinden und gemeindefreien Gutsbezirken zu erheben (Kreisumlage).

(2) Die Kreisumlage wird für jedes Haushaltsjahr in einem Prozentsatz (Umlagesatz) der Umlagegrundlagen bemessen. Umlagegrundlagen sind die für die kreisangehörigen Gemeinden ermittelten Steuerkraftmessenzen (§ 9) zuzüglich ihrer Gemeindefinanzschlüsselzuweisungen (§ 6 Absatz 1) und abzüglich ihrer Zahlungen in die Finanzausgleichsumlage (§ 28).

(3) Die Kreise haben vor jeder Entscheidung über eine Veränderung des Umlagesatzes die dem jeweiligen Kreis angehörenden Gemeinden und gemeindefreien Gutsbezirke anzuhören. Der Kreis legt in der Anhörung seine Maßnahmen zur Vermeidung der Erhöhung dar.

(4) Erfolgt die Beschlussfassung über die Festsetzung oder Änderung des Umlagesatzes nach dem 30. Juni eines Jahres, darf der Umlagesatz den bisherigen Umlagesatz nicht übersteigen. Ist die Haushaltssatzung bei Beginn des Haushaltsjahres noch nicht bekannt gemacht, darf der Kreis Kreisumlage nach dem Umlagesatz des Vorjahres erheben.

(5) Der Kreis kann die finanziellen Folgen von Vereinbarungen zwischen dem Kreis und einer oder mehreren Gemeinden, durch die von der allgemeinen Verteilung der Aufgaben zwischen dem Kreis und den Gemeinden abgewichen wird, bei der Kreisumlage der betroffenen Gemeinde oder Gemeinden berücksichtigen. Dies gilt für Vereinbarungen mit Ämtern hinsichtlich der Kreisumlage der amtsangehörigen Gemeinden entsprechend.

(6) Die Kreisumlage ist monatlich zu zahlen. Für rückständige Beträge können Verzugszinsen erhoben werden.

§ 27 Amtsumlage

Soweit Ämter eine Amtsumlage nach den Vorschriften des Finanzausgleichsgesetzes erheben (§ 22 Absatz 2 Satz 1 Amtsordnung), gelten § 26 Absatz 2 und 5 entsprechend.

§ 28 Finanzausgleichsumlage

(1) Übersteigt die Steuerkraftmessenzenzahl einer Gemeinde (§ 9) ihre Ausgangsmessenzenzahl (§ 8) um weniger als 20 %, wird von der Gemeinde eine Finanzausgleichsumlage in Höhe von 30 % des übersteigenden Betrages erhoben. Übersteigt die Steuerkraftmessenzenzahl einer Gemeinde ihre Ausgangsmessenzenzahl um 20 % und mehr, wird von der Gemeinde eine Finanzausgleichsumlage bis zur Grenze des Satzes 1 in Höhe von 30 % und darüber hinaus in Höhe von 50 % des übersteigenden Betrages erhoben. Die Finanzausgleichsumlage fließt

1. zu 50 % den nach § 4 Absatz 1 Nummer 1 zu verteilenden Mitteln und
2. zu 50 % dem Kreis zu, von dessen Gemeinde die Umlage aufgebracht wird.

(2) Die Finanzausgleichsumlage ist von der kreisangehörigen Gemeinde zusammen mit der Kreisumlage (§ 26) an den Kreis zu zahlen. Dieser ist verpflichtet, den Anteil der Finanzausgleichsumlage nach Absatz 1 Satz 3 Nummer 1 unverzüglich an das Land weiterzuleiten. Dieser Anteil der Finanzausgleichsumlage kann mit der Zahlung der Schlüsselzuweisungen an den Kreis (§ 37 Absatz 1) verrechnet werden.

(3) § 36 Absatz 1 und § 37 Absatz 1 und 2 gelten entsprechend.

Neunter Teil

Leistungen außerhalb der Verbundwirtschaft

§ 29

Feuerschutzsteuer

(1) Das Aufkommen der Feuerschutzsteuer fließt, soweit es nicht für Zwecke des Absatzes 2 benötigt wird, den Kreisen und kreisfreien Städten zur Förderung des abwehrenden Brandschutzes und der technischen Hilfe zu. Die Aufteilung des Aufkommens erfolgt nach einem vom für Inneres zuständigen Ministerium nach Anhörung des Brandschutzbeirates festzusetzenden Schlüssel.

(2) Aus dem Aufkommen der Feuerschutzsteuer werden im Übrigen bereitgestellt

1. der für den Betrieb, die Unterhaltung und den Ausbau der Landesfeuerwehrschule erforderliche Betrag,
2. ein dem für Inneres zuständigen Ministerium zur Durchführung besonderer Maßnahmen im Bereich des Feuerwehrwesens zur Verfügung stehender Betrag, der 15 % des Steueraufkommens nicht übersteigen darf,
3. der für die Zuführung an den Kommunalen Investitionsfonds nach § 19 Absatz 2 erforderliche Betrag.

§ 30

Zuweisungen des Landes zur Förderung von freiwilligen gemeindlichen Gebietsänderungen

(1) Wird eine Gemeinde

1. in eine andere Gemeinde eingegliedert (Eingemeindung),
2. mit einer oder mehreren Gemeinden zu einer neuen Gemeinde zusammengeschlossen (Vereinigung),
3. auf mehrere Gemeinden aufgeteilt (Auflösung),

erhält der jeweilige Rechtsnachfolger oder erhalten die jeweiligen Rechtsnachfolger eine einmalige Zuweisung.

(2) Die Zuweisung beträgt in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 1 und 2 50 Euro je Einwohnerin und Einwohner der beteiligten nach der Einwohnerzahl kleineren Gemeinde oder Gemeinden und in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 3 50 Euro je Einwohnerin und Einwohner der Gemeinde, die aufgelöst wird. Die Zuweisung beträgt in der Summe jedoch mindestens 30.000 Euro und höchstens 100.000 Euro je Gemeinde, die durch Eingemeindung oder Auflösung in einer Gemeinde oder mehreren Gemeinden aufgeht. Das Gleiche gilt im Falle einer Vereinigung zu einer neuen Gemeinde für die nach der Einwohnerzahl kleinere Gemeinde oder kleineren Gemeinden.

(3) Über die Bewilligung der Zuweisung entscheidet das für Inneres zuständige Ministerium. Die Zuweisung wird nach dem Wirksamwerden der Gebietsänderung ausbezahlt. Im Falle der Auflösung einer Gemeinde wird die Zuweisung jeweils anteilig nach der Einwohnerzahl den betroffenen Gemeinden gewährt.

§ 31

Bedarfsunabhängige Zuweisungen von bestimmten Umsatzsteuereinnahmen des Landes an die Gemeinden

(1) Das Land stellt den Gemeinden 26 % von den Umsatzsteuermehreinnahmen, die das Land nach § 1 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), in der bis zum 31. Dezember 2019 geltenden Fassung, zum Ausgleich

1. der Kindergelderhöhung zum 1. Januar 2000,
2. der Belastungen aus dem Zweiten Gesetz zur Familienförderung vom 16. August 2001 (BGBl. I S. 2074),
3. der Steuersatzerhöhung ab dem 1. Januar 2007,
4. der Kindergelderhöhung zum 1. Januar 2010,
5. der Steuermindereinnahmen, die den Ländern aus der Berücksichtigung von Kindern im Einkommensteuerrecht entstehen, und
6. der Belastungen aus der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs erhält,

zur Verfügung.

(2) Die Zuweisungen werden nach den in der Anlage der Landesverordnung über die Aufteilung und Auszahlung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und die Abführung der Gewerbesteuerumlage vom 2. Dezember 2014 (GVOBl. Schl.-H. S. 405), zuletzt geändert durch Verordnung vom 27. August 2018 (GVOBl. Schl.-H. S. 458), enthaltenen Schlüsselzahlen auf die Gemeinden aufgeteilt.

(3) Für die Berechnung der Zuweisungen gelten die Vorschriften des § 3 Absatz 3 und 4, für die Auszahlung der Zuweisung die Vorschriften des § 37 entsprechend.

§ 32
**Zuweisungen des Landes an die Kreise
und kreisfreien Städte für Schulsozialarbeit**

(1) Das Land stellt den Kreisen und kreisfreien Städten für Maßnahmen der Schulsozialarbeit (Betreuung, Beratung und Unterstützung der Schülerinnen und Schüler) jährlich 13,2 Millionen Euro zur Weiterleitung an die Schulträger zur Verfügung. Hierbei sollen die Schulen der dänischen Minderheit angemessen berücksichtigt werden.

(2) Die Höhe der Mittel bemisst sich nach dem Prozentanteil, mit dem der einzelne Kreis beziehungsweise die kreisfreie Stadt im jeweils vorvergangenen Jahr am Gesamtvolumen der Ausgleichsleistungen des Bundes gemäß § 7 Absatz 1 des Gesetzes zur Ausführung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und des § 6b Bundeskindergeldgesetz beteiligt war. Die Verteilung erfolgt durch das für Bildung zuständige Ministerium. Dieses kann mit dem Ziel einer Rahmensteuerung weitere Bestimmungen für den Einsatz der Mittel treffen.

Zehnter Teil
Gemeinsame Vorschriften

§ 33
Beirat für den kommunalen Finanzausgleich

(1) Dem Beirat für den kommunalen Finanzausgleich gehören als Mitglieder jeweils zwei Vertreterinnen oder Vertreter des

1. für Inneres zuständigen Ministeriums,
2. für Finanzen zuständigen Ministeriums,
3. Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages,
4. Städtebundes Schleswig-Holstein,
5. Städtetages Schleswig-Holstein und
6. Schleswig-Holsteinischen Landkreistages

an. Die Mitglieder der Landesverbände der Gemeinden und Kreise werden auf Vorschlag des jeweiligen Verbandes vom für Inneres zuständigen Ministerium berufen und abberufen.

(2) Den Vorsitz des Beirats führt eine Vertreterin oder ein Vertreter des für Inneres zuständigen Ministeriums. Die oder der Vorsitzende ruft den Beirat nach Bedarf sowie auf Wunsch eines Mitglieds des Beirats zu einer Sitzung zusammen. Beschlüsse des Beirats erfolgen einstimmig. Die Mitglieder erhalten keinen Ersatz ihrer Auslagen und des entgangenen Arbeitsverdienstes. Der Beirat kann sich eine Geschäftsordnung geben.

(3) Der Beirat berät das für Inneres zuständige Ministerium in Fragen des kommunalen Finanzausgleichs. Er soll vor Entscheidungen der Landesregierung über den kommunalen Finanzausgleich gehört werden.

(4) Sonstige Mitwirkungsrechte der Gemeinden und Kreise bleiben unberührt.

§ 34

Ermittlung der Einwohnerzahl

(1) Als Einwohnerzahl im Sinne dieses Gesetzes gilt für Gemeinden die vom Statistischen Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein nach dem Stand vom 31. Dezember des vorvergangenen Jahres fortgeschriebene Bevölkerung. Abweichend hiervon wird die durchschnittliche Einwohnerzahl nach dem Stand vom 31. Dezember jeweils des vorvergangenen und der dem vorvergangenen Jahr vorhergehenden zwei Jahren angesetzt, wenn diese höher ist als die Einwohnerzahl nach Satz 1. Die nach Satz 2 ermittelte Einwohnerzahl ist auf eine ganze Zahl abzurunden.

(2) Als Einwohnerzahl eines Kreises gilt die Summe der Einwohnerzahlen, die nach Absatz 1 für die kreisangehörigen Gemeinden des Kreises ermittelt wurde.

(3) Für die Berechnung der bedarfsinduzierten Einwohnerzahlen im Sinne dieses Gesetzes werden der Einwohnerzahl nach Absatz 1 für Gemeinden und Absatz 2 für Kreise die Einwohnerinnen und Einwohner unter 18 Jahre anteilig hinzugerechnet. Die anteilige Hinzurechnung für Gemeinden bestimmt sich nach § 8 Absatz 1 Satz 2, die anteilige Hinzurechnung für Kreise und kreisfreie Städte nach § 13 Absatz 2 Satz 2. Es gilt die vom Statistischen Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein nach dem Stand vom 31. Dezember des vorvergangenen Jahres fortgeschriebene Bevölkerung. Findet bei der Ermittlung der Einwohnerzahl für Gemeinden Absatz 1 Satz 2 Anwendung, wird die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner unter 18 Jahre für Gemeinden und Kreise entsprechend ermittelt. Anteilig hinzuzurechnende Einwohnerzahlen sind auf eine ganze Zahl abzurunden.

§ 35

Begriffsbestimmungen und statistische Grundlagen

(1) Im Sinne dieses Gesetzes bedeuten

1. Finanzausgleichsjahr:
das Haushaltsjahr, für das die Zahlungen geleistet werden,
2. vergangenes Jahr:
das Jahr, welches dem Finanzausgleichsjahr vorhergeht,
3. vorvergangenes Jahr:
das Jahr, welches dem vergangenen Jahr vorhergeht.

(2) Der gewogene Durchschnitt des Hebesatzes für die Grundsteuer von den Grundstücken sowie des Hebesatzes für die Gewerbesteuer im Sinne dieses Gesetzes werden aus den vom Statistischen Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein ermittelten Ist-Aufkommen im Zeitraum vom 1. Juli des vorvergangenen Jahres bis zum 30. Juni des vergangenen Jahres und den für den 30. Juni des Vorjahres ermittelten Hebesätzen gebildet.

(3) Als gewogener Durchschnitt der Umlagesätze für die Kreisumlage im Sinne dieses Gesetzes gilt der auf zwei Nachkommastellen gerundete Prozentsatz, der sich aus der Division der Summe des Kreisumlageaufkommens aller Kreise des vorvergangenen Jahres durch die Summe der Umlagegrundlagen aller Kreise (§ 13 Absatz 3 Satz 2) des vorvergangenen Jahres ergibt. Das Kreisumlageaufkommen eines Kreises wird ermittelt, indem die Umlagegrundlagen mit dem Kreisumlagesatz (§ 26) multipliziert werden.

(4) Die Anzahl der Personen im Sinne dieses Gesetzes, die in Bedarfsgemeinschaften nach dem Zweiten Buch des Sozialgesetzbuches leben, wird als gerundeter Jahresdurchschnitt aus den Monatsberichten der Bundesagentur für Arbeit in der Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende ermittelt.

(5) Gemeinde- und Kreisstraßenkilometer im Sinne dieses Gesetzes sind die vom Statistischen Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein nach dem Stand vom 31. Dezember des vorvergangenen Jahres fortgeschriebenen Kilometerzahlen in Schleswig-Holstein.

§ 36

Festsetzung und Berichtigung der Schlüsselzuweisungen

(1) Die Schlüsselzuweisungen werden durch das für Inneres zuständige Ministerium errechnet und festgesetzt. Stellen sich nach der Festsetzung Unrichtigkeiten heraus, sind diese zu berichtigen, wenn sie im Einzelfall bei den Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und Zuweisungen an die Gemeinde Helgoland und die Gemeinden auf den nordfriesischen Marschinseln und Halligen (§§ 6 bis 11) und bei den Schlüsselzuweisungen an die Zentralen Orte zum Ausgleich übergemeindlicher Aufgaben (§ 15) das Fünffache und bei den Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte (§§ 12 bis 14) das Fünfundzwanzigfache des Grundbetrages für die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft und bedarfstreibender Bevölkerungsstrukturlasten übersteigen. Einwendungen gegen die Festsetzung müssen innerhalb eines Monats nach der Bekanntgabe beim für Inneres zuständigen Ministerium eingegangen sein. Die Festsetzung kann eine längere Einwendungsfrist vorsehen. Die Frist ist auch gewahrt, wenn die Einwendung einer kreisangehörigen Gemeinde innerhalb dieser Frist bei der Landrätin oder dem Landrat eingeht. Rechtsbehelfe gegen die Festsetzung haben keine aufschiebende Wirkung. Berichtigt das Statistische Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein

im laufenden Finanzausgleichsjahr die einer Festsetzung zugrundeliegende Bevölkerungsstatistik (§ 34), kann die Festsetzung, auch wenn sie bereits unanfechtbar geworden ist, auf Antrag oder von Amts wegen berichtigt werden.

(2) Der Mittelbedarf für Berichtigungen der Schlüsselzuweisungen ist durch Abrundung der Grundbeträge für die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft und bedarfstreibender Bevölkerungsstrukturlasten und für die Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte zum Ausgleich unterschiedlicher Umlagekraft, bedarfstreibender sozialer Lasten und bedarfstreibender Bevölkerungsstrukturlasten, der Flächenfaktoren für die Schlüsselzuweisungen an Gemeinden und für die Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte zum Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten oder aus den Mitteln für Sonderbedarfzuweisungen zu decken.

§ 37

Auszahlung der Schlüsselzuweisungen

(1) Die Schlüsselzuweisungen nach § 4 Absatz 1 sind in monatlichen Teilbeträgen am Schluss des Monats zu zahlen.

(2) Die Monatsbeträge der einzelnen Schlüsselzuweisungen sind jeweils auf volle Euro nach unten abzurunden.

(3) Die Schlüsselzuweisungen an kreisangehörige Gemeinden werden dem Kreis zugeleitet. Dieser ist verpflichtet, die Schlüsselzuweisungen unverzüglich an die Gemeinden weiterzuleiten. Er darf den der einzelnen Gemeinde zustehenden Betrag gegen Zahlungsverpflichtungen der Gemeinde nur aufrechnen, wenn es sich um fällige Kreisumlage oder sonstige gesetzliche Verpflichtungen handelt.

Artikel 2

Änderung des Schulgesetzes

Das Schleswig-Holsteinische Schulgesetz vom 24. Januar 2007 (GVOBl. Schl.-H. S. 39, ber. S. 276), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 12. Dezember 2018 (GVOBl. Schl.-H. S. 896), wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird im Neunten Teil die Angabe „§ 151 Übergangsbestimmung für die Berücksichtigung von Investitionskosten im Schullastenausgleich“ eingefügt.
2. § 111 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 Satz 2 erhält folgende Fassung:

„Die Höhe des Schulkostenbeitrages bemisst sich nach den laufenden Kosten gemäß § 48 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 und 4, den Verwaltungskosten sowie den Investitionskosten, die dem Schulträger jeweils unter Abzug erzielter Einnahmen bei laufenden Kosten und erzielter Erträge bei Investitionskosten umgerechnet auf die einzelne Schülerin und den einzelnen Schüler der jeweiligen Schule entstanden sind.“

- b) Absatz 1 Satz 4 wird gestrichen.
- c) Im neuen Absatz 1 Satz 4 wird das Wort und die Zahl „und 4“ gestrichen.
- d) Absatz 6 erhält folgende Fassung:

„(6) Soweit die Gemeinde und der Schulträger keine abweichende Vereinbarung treffen, sind maßgebend für die Berechnung des Schulkostenbeitrages eines Jahres

 1. die Schülerzahl am für die jährliche Schulstatistik maßgeblichen Stichtag und
 2. die Aufwendungen des Trägers nach Absatz 1 Satz 2 des vorvergangenen Jahres.

Hinsichtlich der Investitionskosten ist dabei ein Betrag anzusetzen, der sich aus den jährlichen Abschreibungen nach dem Gemeindehaushaltsrecht für die ab dem 1. Januar 2008 entstandenen Anschaffungs- und Herstellungskosten von Gebäuden, Anbauten und Außenanlagen bei Schulen sowie für technische Anlagen als Betriebsvorrichtungen bei Gebäuden einschließlich der Aufwendungen für Kreditzinsen ergibt. Außerplanmäßige Abschreibungen bleiben unberücksichtigt.

Von den Aufwendungen für ein Förderzentrum nach Absatz 1 Satz 2 wird ein Betrag in Abzug gebracht, der dem prozentualen Anteil der Schülerinnen und Schüler entspricht, an deren gemeinsamen Unterricht in der allgemein bildenden Schule das Förderzentrum mitgewirkt hat. Besteht der Anspruch gegen den Träger einer Einrichtung nach Absatz 2 Satz 2, ist die Schülerzahl am 15. eines jeden Monats maßgebend. Das für Bildung zuständige Ministerium kann weitere Einzelheiten zu den bei der Berechnung des Schulkostenbeitrages berücksichtigungsfähigen Aufwendungen durch Verordnung regeln.“

3. § 121 Absatz 5 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„Für die Bemessung des Schülerkostensatzes sind darüber hinaus 400 Euro in den Jahren 2021 und 2022 sowie 475 Euro für die Jahre 2023 und 2024 als Investitionskostenanteil zugrunde zu legen.“
4. Folgender § 151 wird aufgenommen:

„§ 151
Übergangsbestimmung für die Berücksichtigung von Investitionskosten im
Schullastenausgleich

Abweichend von § 111 Absatz 1 Satz 2 und Absatz 6 Satz 2 ist bei der Berechnung der Schulkostenbeiträge in den Jahren 2021 und 2022 eine Pauschale für Investitionskosten in Höhe von 400 Euro sowie für das Jahr 2023 in Höhe von 475 Euro zu berücksichtigen.“

Artikel 3

Änderung des Errichtungsgesetzes ITVSH

Das Errichtungsgesetz ITVSH vom 18. Dezember 2018 (GVOBl. Schl.-H. S. 902) wird wie folgt geändert:

§ 5 Absatz 2 erhält folgende Fassung:

„Der Finanzierungsanteil der Träger bestimmt sich nach Maßgabe des § 24 des Finanzausgleichsgesetzes vom (GVOBl. Schl.-H. S.).“

Artikel 4

Änderung des Gesetzes über die Errichtung allgemeiner unterer Landesbehörden in Schleswig-Holstein

Das Gesetz über die Errichtung allgemeiner unterer Landesbehörden in Schleswig-Holstein in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. April 1996 (GVOBl. Schl.-H. S. 406), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 12. Dezember 2019 (GVOBl. Schl.-H. S. 759), wird wie folgt geändert:

1. Im Inhaltsverzeichnis wird die Überschrift zu § 5 wie folgt neu gefasst: „§ 5 Personelle und sachliche Ausstattung, Kosten“,
2. § 5 wird wie folgt geändert:
 - a) Die Überschrift erhält folgende Fassung: „§ 5 Personelle und sachliche Ausstattung, Kosten“.
 - b) Absatz 3 erhält folgende Fassung:

„(3) Für die dem Kreis durch die allgemeine untere Landesbehörde entstehenden Kosten gilt § 1 Absatz 5 des Finanzausgleichsgesetzes vom (GVOBl. Schl.-H. S. ...).“

Artikel 5

Änderung des Landesplanungsgesetzes

Das Landesplanungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Januar 2014 (GVOBl. Schl.-H. S. 406), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Mai 2019 (GVOBl. Schl.-H. S. 98), wird wie folgt geändert:

Nach § 22 Satz 1 werden folgende Sätze angefügt:

„Die Landesregierung legt dem Landtag alle drei Jahre einen detaillierten Bericht zur Flächeninanspruchnahme vor. Wenn in dem Berichtszeitraum die anzustrebende anteilige Reduktion des Flächenverbrauches nicht erreicht worden ist, muss der Bericht mögliche weitere Maßnahmen für die Umsetzung der Reduktion des Flächenverbrauches enthalten.“

Artikel 6 **Inkrafttreten, Außerkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt zum 1. Januar 2021 in Kraft. Gleichzeitig tritt das Finanzausgleichsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Dezember 2014 (GVOBl. Schl.-H. S. 473), zuletzt geändert durch _____ des Gesetzes vom _____ (GVOBl. Schl.-H. S. _____), außer Kraft.

Das vorstehende Gesetz wird hiermit ausgefertigt und ist zu verkünden.

Kiel,

Daniel Günther
Ministerpräsident

Hans-Joachim Grote
Minister für Inneres,
ländliche Räume und
Integration

Monika Heinold
Finanzministerin

Dr. Sabine Sütterlin-Waack
Ministerin für Justiz,
Europa, Verbraucher-
schutz und Gleichstellung

Karin Prien
Ministerin für Bildung
Wissenschaft und Kultur

Jan Philipp Albrecht
Minister für Energie-
wende, Landwirtschaft,
Umwelt, Natur und
Digitalisierung

Dr. Bernd Buchholz
Minister für Wirtschaft
Verkehr, Arbeit,
Technologie und
Tourismus

Dr. Heiner Garg
Minister für Soziales,
Gesundheit, Jugend,
Familie und Senioren

Begründung

A. Allgemeine Begründung

1. Ausgangslage

1.1 Gesetz zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs

Zum 1. Januar 2015 erfolgte eine Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs. Das neue FAG führte zu deutlichen Veränderungen bei den Zuweisungen an die einzelnen Kommunen. Insbesondere wurden die Schlüsselzuweisungen grundlegend neu geordnet.

Grundlage waren die gemeindlichen Aufgaben, die Aufgaben der Kreise und kreisfreien Städte und die übergemeindlichen Aufgaben. Die entsprechenden Schlüsselzuweisungen bemaßen sich erstmalig an den tatsächlichen Zuschussbedarfen bereinigt um die eigenen Einnahmen der Kommunen. In besonderer Weise wurden zudem die sozialen Lasten bei den Kreisen und kreisfreien Städten berücksichtigt und bei den kreisangehörigen Gemeinden wurden Benachteiligungen durch die Sozialstruktur aufgehoben. Ferner wurden Leistungen Zentraler Orte für ihr Umland stärker honoriert, soweit dies nach gutachterlichen Erkenntnissen geboten war. Gemeinden mit rückläufiger Einwohnerzahl wurden entlastet, damit sie mehr Zeit erhielten, sich an die veränderten Rahmenbedingungen im demographischen Wandel anzupassen. In vielerlei Hinsicht wurde der kommunale Finanzausgleich transparenter und nachvollziehbarer. So wurden die früheren Gemeindegemeinschaftsschlüsselzuweisungen abgeschafft, weil sie kein Sonderfall mehr waren, sondern der Regelfall. Unverständliche so genannte Festbeträge wurden aufgehoben. Die Finanzausgleichsumlage, die einkommensstarke Gemeinden solidarisch entrichten, wurde mit der ähnlich wirkenden zusätzlichen Kreisumlage zusammengeführt.

Aufgrund eines Normenkontrollantrags dreier Fraktionen des Landtages (Aktenzeichen: LVerfG 4/15) sowie einer kommunalen Verfassungsbeschwerde dreier Kreise (Aktenzeichen: LVerfG 5/15) hat sich das Landesverfassungsgericht umfassend und detailliert zu Verfahrensfragen, zu den Anforderungen an Gesetzesbegründungen und zum Finanzausgleichsgesetz geäußert. Zudem hat das Gericht über den konkreten Rechtsstreit hinaus generelle Anforderungen für Gesetzgebungsverfahren, Normenkontrollanträge und kommunale Verfassungsbeschwerden formuliert.

Für den Großteil des Regelwerks des neuen FAG ergaben sich keinerlei verfassungsrechtliche Probleme, Kernstücke der Reform wurden vom Landesverfassungsgericht bestätigt (Wechsel vom früheren Säulen-Ebenen-Mischmodell zum Ebenenmodell, Berücksichtigung sozialer Lasten, Honorierung der Leistungen Zentraler Orte für ihr Umland). Darüber hinaus stellten die Urteile bei einer ganzen Reihe weiterer angegriffener Bestandteile des FAG klar, dass diese verfassungsgemäß Bestand ha-

ben (zum Beispiel das Instrument der Zweckzuweisung – einschließlich deren Gesamtgewicht und deren Höhe, die Zuführungen zur Finanzausgleichsmasse für die Konsolidierungshilfen oder die Infrastrukturlasten, die Abschaffung der bisherigen Umlage nach § 4 Ausführungsgesetz SGB II, die Nichtberücksichtigung der Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, die Berücksichtigung der Bedarfe für Theater und Orchester, die Verwendung fiktiver – nicht differenzierter – Hebesätze, unterschiedliche Differenzenausgleichsquoten von 70 % bei den Gemeindeaufgaben und 85 % bei den Aufgaben der Kreise und kreisfreien Städte, der Soziallastenfaktor einschließlich all seiner Bestandteile, die Berechnung der Finanzkraft von Kreisen und kreisfreien Städten).

Zu einigen Aspekten formulierten die Urteile jedoch Handlungsbedarf.

Das Gericht hatte in diesen Punkten ausgeführt, dass es höhere bzw. andere Anforderung an die Darlegung von Sachverhaltsermittlungen und Entscheidungsprozessen stellt, als sie im Rahmen der Gesetzesbegründung zum Finanzausgleichsgesetz dokumentiert waren. In der Folge sah das Gericht diese Gesetzesteile nicht im Einklang mit den Vorgaben der Landesverfassung:

- Ebenenvergleich Land zu Kommunen im Hinblick auf die Bildung der vertikalen Finanzausgleichsmasse (Leitsatz 6 LVerfG 4/15),
- Sachverhaltsermittlung im Hinblick auf die Verteilung der Finanzausgleichsmasse auf Aufgabenträgergruppen (Leitsatz 7 Buchstabe c LVerfG 4/15),
- Erhebungen zu etwaigen rauminduzierten Kosten der Aufgabenerfüllung (Leitsatz 7 Buchstabe d und Leitsatz 9 Buchstabe b LVerfG 4/15),
- Ermittlung der durchschnittlichen Hebesätze (Leitsatz 8 Buchstabe b LVerfG 4/15).

Dabei hat das Landesverfassungsgericht weder die Höhe der Finanzausgleichsmasse oder einzelne Beträge bemängelt, noch hat es seine geforderten Nachbesserungen mit Zielvorgaben wie finanziellen Erhöhungen, Senkungen oder Verfestigungen versehen.

Für die Neuregelung steht dem Gesetzgeber eine Frist bis zum 31. Dezember 2020 zur Verfügung. Bis zum Inkrafttreten einer Neuregelung darf der kommunale Finanzausgleich auf der Grundlage der bestehenden Vorschriften des Finanzausgleichsgesetzes, auch soweit sie verfassungswidrig sind, weiterhin durchgeführt werden.

1.2 Urteile des Landesverfassungsgerichts LVerfG 4/15 und LVerfG 5/15

1.2.1 Grundlegende Folge der Urteile

Der vom Landesverfassungsgericht geforderte Ebenenvergleich erfordert nach Randnummer 99 LVerfG 4/15 zumindest, dass „... die Finanzkraft von Kommunen

und Land, der Finanzbedarf von Kommunen und Land und die sich aus der gegebenenfalls bestehenden Differenz ergebende Finanzentwicklung der kommunalen Ebene und der Landesebene für alle an dem Finanzverbund Beteiligten nachvollziehbar unter Beachtung der Gleichrangigkeit der Aufgaben von Land und Kommunen fachkundig analysiert, bewertet, gewichtet und zueinander in Beziehung gesetzt werden“.

Dabei hat das Landesverfassungsgericht hinsichtlich der Analyse der Landesebene Neuland betreten.

Aber auch hinsichtlich der Kommunalanalyse zeigen die Erfahrungen anderer Länder, dass dies ein wissenschaftlich und rechtlich anspruchsvoller und letztlich auch streitbefangener Komplex ist. So kann zum Beispiel die bisherige Bedarfsbetrachtung, die sich auf die tatsächlichen Aufgaben und Ausgaben der Kommunen der letzten Jahre gestützt und diese Werte in ihrer Gesamtheit als Ergebnis des Handelns der kommunalen Selbstverwaltung respektiert hat, nicht aufrechterhalten werden.

1.2.2 Verletzung von Artikel 57 Absatz 1 der Verfassung

1.2.2.1 Vertikaler Finanzausgleich

Das Gebot der Verteilungssymmetrie fordert eine gerechte und gleichmäßige Verteilung der im Land insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel auf die kommunale Ebene einerseits und die Landesebene andererseits. Dabei ist die Finanzausstattung beider Ebenen gleichermaßen in den Blick zu nehmen. Reichen die verfügbaren Mittel nicht aus, ist eine ausgewogene Aufteilung der Mangellage auf Land und Kommunen durch eine beiderseitige Reduzierung der zur Erfüllung der jeweiligen Aufgaben zur Verfügung stehenden Mittel geboten (Randnummer 91 LVerfG 4/15).

Die „angemessene“ Ausstattung lässt sich nicht durch konkret bestimmbare Maßstäbe, Parameter, Kennziffern, Beträge oder Quoten quasi objektiv-wissenschaftlich festlegen (Randnummer 94 LVerfG 4/15).

Aus dem Symmetriegebot folgt, dass sich der Gesetzgeber die Finanzausstattung sowohl der Landesebene als auch der kommunalen Ebene vor Augen zu halten und diese mit dem Ziel einer verteilungsgerechten Abwägungsentscheidung gegenüberzustellen hat. Gefordert ist damit ein substantieller Ebenenvergleich. Ein solcher Ebenenvergleich erfordert zumindest, dass

- die Finanzkraft von Kommunen und Land,
- der Finanzbedarf von Kommunen und Land und
- die sich aus der gegebenenfalls bestehenden Differenz ergebende Finanzentwicklung der kommunalen Ebene und der Landesebene

für alle an dem Finanzverbund Beteiligten nachvollziehbar unter Beachtung der Gleichrangigkeit der Aufgaben von Land und Kommunen

- fachkundig analysiert,
- bewertet,
- gewichtet und
- zueinander in Beziehung gesetzt werden (Randnummer 99 LVerfG 4/15).

In der Durchführung dieses Ebenenvergleiches kommt dem Gesetzgeber ein weiter methodischer Gestaltungsspielraum zu. Ihm steht es im Grundsatz frei zu entscheiden, welche Methodik er wählt und wie er diese im Einzelnen ausgestaltet (Randnummer 101 LVerfG 4/15). Nicht zwingend ist eine Verengung der Methodenfreiheit des Gesetzgebers auf bestimmte wissenschaftlich gestützte, „modellbasierte“ umfassende und empirische Bedarfsanalysen, wie sie von einigen Landesverfassungsgerichten mit dem Ziel einer umfassenden Ermittlung insbesondere des kommunalen Finanzbedarfs eingefordert wurden (Randnummer 102 LVerfG 4/15).

Der Gesetzgeber hat sicherzustellen, dass der anzustellende Ebenenvergleich auf einer bedarfsorientierten Erfassung der einzelnen aufgezeigten Vergleichselemente beruht. Je mehr er sich in der Wahl seiner Methodik auf abstrakte Kennzahlen und Statistiken, welche auf dem reinen Ausgabeverhalten beruhen, stützen will, desto intensiver muss er sich jeweils die hiermit verbundenen Nachteile und Risiken des gewählten Ansatzes verdeutlichen und erkennbare Schritte unternehmen, um diese auf ein vertretbares Maß abzumildern. Will sich der Gesetzgeber maßgeblich auf solche statistischen Angaben beziehen, so muss sich aus der durchgeführten Gesamtanalyse ergeben, dass er sich im Rahmen des Möglichen bemüht hat, den Schritt von der unkritischen Betrachtung rein ausgabenbezogenen Datenmaterials zu einer gewichteten und bewerteten Analyse echter Bedarfe zu vollziehen (Randnummer 103 LVerfG 4/15).

Es ist also nicht verfassungskonform, sich allein auf die nur das tatsächliche Ausgabeverhalten der Kommunen und des Landes wiedergebenden (Kommunal-)Statistiken zu stützen, ohne zumindest kontrollierend Betrachtungen des tatsächlichen Bedarfs einzuführen (Randnummer 105 LVerfG 4/15). Von Ausgaben in der Vergangenheit auf tatsächliche Bedarfe zu schließen ist regelmäßig zur adäquaten Erfassung der Bedarfe nicht hinreichend, weil

- auf dieser Datenbasis chronische Unterfinanzierungen bestimmter Bereiche aus dem Blick geraten können (Randnummer 105 LVerfG 4/15),
- unwirtschaftliche Mehrausgaben faktisch als „Bedarf“ anerkannt werden (Randnummer 106 LVerfG 4/15),
- Situationen nicht erkannt werden, in denen sich eine Ebene bei der Erfüllung einer Aufgabe ein wesentlich höheres qualitatives Niveau erlaubt als die andere Ebene (Randnummer 107 LVerfG 4/15).

Diese Verpflichtung zu ergänzenden Erhebungen bezieht sich allerdings nur auf Umstände, die durch die an sich zulässigerweise gewählte Herangehensweise eindeutig übergangen oder verkannt zu werden drohen. Maßgeblich ist, dass die gewählte Herangehensweise objektiv methodenbedingte Schwächen aufweist und dass diese Schwächen erheblichen Einfluss auf die Bildung der Gesamtmasse haben können (Randnummer 108 LVerfG 4/15).

Bereits im Wortlaut des Artikel 57 Absatz 1 der Verfassung ist das Spannungsverhältnis zwischen der Möglichkeit einer rein ausgabenbasierten Symmetriebetrachtung und dem Erfordernis ergänzender, bedarfsorientierter Erwägungen angelegt (Randnummer 109 LVerfG 4/15).

Das Gericht teilt nicht die Auffassung, wonach es de facto unmöglich sei, methodensicher einen objektiven Bedarf zu ermitteln (Randnummer 112 LVerfG 4/15).

Die benannten gesetzgeberischen Verfahrensschritte müssen nicht nur tatsächlich stattgefunden haben, sondern in den Gesetzesmaterialien (zum Beispiel in der Gesetzesbegründung oder in den Ausschussprotokollen) Niederschlag gefunden haben. Den Gesetzgeber trifft insoweit eine Dokumentations- und Begründungspflicht (Randnummer 113 LVerfG 4/15).

Inwieweit die Anforderungen an einen Ebenenvergleich bei einer Fortschreibung abzuschwächen sind, wenn ein den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprechender Gesetzgebungsprozess bereits abgeschlossen ist, lässt das Gericht dahinstehen (Randnummer 100 LVerfG 4/15).

1.2.2.2 Horizontaler Finanzausgleich

Bei der Ausgestaltung der verfahrensgegenständlichen Bestimmungen des horizontalen Finanzausgleichs hat der Gesetzgeber einen weiten Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum (Randnummer 115 LVerfG 4/15), der seine Grenzen findet aus

- dem Gebot interkommunaler Gleichbehandlung,
- dem Gebot der Systemgerechtigkeit,
- dem Nivellierungs- beziehungsweise Übernivellierungsverbot sowie
- dem Gebot der Aufgabengerechtigkeit (Randnummer 116 LVerfG 4/15).

Das Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung verbietet es, bei der Finanzmittelverteilung bestimmte Gebietskörperschaften oder Gebietskörperschaftsgruppen sachwidrig zu benachteiligen oder zu bevorzugen. Es ist nicht verletzt, wenn sich der Gesetzgeber auf eine nachvollziehbare und vertretbare Einschätzung stützen kann (Randnummer 119 LVerfG 4/15).

Das Gebot der Systemgerechtigkeit erfordert, dass die vom Gesetzgeber gewählten Maßstäbe nicht in Widerspruch zueinander stehen und nicht ohne einleuchtenden Grund verlassen werden (Randnummer 120 LVerfG 4/15).

Das Nivellierungs- beziehungsweise Übnivellierungsverbot besagt, dass der Finanzausgleich vorhandene Finanzkraftunterschiede der Kommunen durch die Gewährung von Landesmitteln mildern, sie aber nicht völlig abbauen soll. Erst recht darf die tatsächliche Finanzkraftreihenfolge der Kommunen durch den Ausgleich nicht umgekehrt werden (Randnummer 121 LVerfG 4/15).

Das Gebot der Aufgabengerechtigkeit verpflichtet den Gesetzgeber, seine frei gewählte für die Verteilungsentscheidung zugrunde gelegte Methodik auf eventuelle Schwächen zu überprüfen und – insbesondere im Falle einer rein ausgabenbasierten Herangehensweise – sicherzustellen, dass gegebenenfalls nicht adäquat erfasste Bedarfe berücksichtigt und gewichtet werden. Gefordert ist damit eine aufgabenorientierte Betrachtung auch bei der Bildung der Teilschlüsselmassen. Diese gesetzgeberischen Erwägungen müssen Eingang in die Gesetzesmaterialien finden (Randnummer 122 LVerfG 4/15).

Das Gebot bedarfsorientierter Ausgestaltung verlangt auf der Ebene der Aufteilung der Teilschlüsselmassen auf die einzelnen Zuweisungsempfänger keine aufgabenorientierte Betrachtung der Kostenbelastung jedes einzelnen Empfängers. Es genügt, wenn der gebildete Zuweisungsmechanismus das Gebot der Gleichbehandlung und Systemgerechtigkeit sowie das Verbot der Nivellierung beziehungsweise Übnivellierung beachtet und für sich dennoch ergebende Härtefälle einen besonderen Ausgleichsmechanismus vorsieht (Randnummer 123 LVerfG 4/15).

Dem Gesetzgeber obliegt eine Beobachtungs- und gegebenenfalls Nachbesserungspflicht bei seiner Finanzausgleichsgesetzgebung. Erforderlich ist

- eine Überprüfung der Stimmigkeit des kommunalen Finanzierungssystems in angemessenen Abständen
- unter besonderer Berücksichtigung eventueller Veränderungen der Aufgabenschnitte, der Aufgabenverteilung zwischen kommunaler Ebene und Landesebene sowie der für die Aufgabenerfüllung anfallenden Kosten,
- sich nicht auf die Fortschreibung einmal festgesetzter Werte, Größenordnungen und Prozentzahlen in den folgenden Finanzausgleichsgesetzen zu beschränken
- und sich zudem erneut ihrer sachlichen Eignung zu vergewissern (Randnummer 124 LVerfG 4/15).

1.2.3 Ungeklärte Frage der Verletzung der kommunalen Mindestausstattung nach Artikel 54 Absatz 1 und 2 der Verfassung

Es bestehen gute Gründe dafür, dass auch im Rahmen des Artikel 54 Absatz 1 der Verfassung eine bedarfsorientierte Sachverhaltserhebung erforderlich sein dürfte. Im Hinblick auf die dort normierte Mindestausstattung läge es jedenfalls nahe, eine Befassung mit den mindestens notwendigen Bedarfen vor Ort als verpflichtend anzusehen (Randnummer 111 LVerfG 4/15).

Den Kommunen müssen Mittel in einem Umfang zur Verfügung stehen, die es ihnen ermöglichen, neben den Pflichtaufgaben noch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zu erledigen (Randnummer 127 LVerfG 4/15). Ohne hinreichende finanzielle Ausstattung zur Erledigung nicht nur der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben verbliebe den Kommunen keine substantielle Hoheit in Bezug auf die Finanzen (Randnummer 128 LVerfG 4/15).

Das Gericht lässt offen, ob die gewährleistete Mindestausstattung unter Leistungsfähigkeitsvorbehalt steht und ob Artikel 54 Absatz 1 der Verfassung einen individuell justiziablen Mindestausstattungsanspruch jeder einzelnen Kommune oder lediglich eine institutionelle Garantie bezogen auf die Gesamtheit der Kommunen enthält (Randnummer 262 LVerfG 4/15).

1.2.4 Verfassungswidrigkeit der gesetzgeberischen Behandlung rauminduzierter Kosten

Das Landesverfassungsgericht hat sich eingehend mit der Frage auseinandergesetzt, ob ein Verzicht auf eine Erhebung etwaiger rauminduzierter Kosten vertretbar ist. Nach Rechtsprechung und Wissenschaft gebe es erhebliche Gründe für die Annahme, dass insbesondere Fläche ein kostenerhebliches Kriterium sein könnte. Gerade im Flächenland Schleswig-Holstein scheine die Einführung eines Flächen- oder sonst wie raumbezogenen Indikators geboten.

Auf die Berücksichtigung des Parameters Raum könne dagegen nur dann verzichtet werden, wenn der Gesetzgeber hierfür nachvollziehbare Gründe erhoben und dokumentiert habe. Hier sei eine vertiefte Auseinandersetzung mit dieser Problematik geschuldet (Randnummern 200 ff. LVerfG 4/15).

1.2.5 Verfassungswidrigkeit der Regelungen zur Ermittlung der den Steuerkraftzahlen zugrunde liegenden fiktiven Hebesätze in § 7 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 und 2 FAG

Der Gesetzgeber darf von dem selbst gewählten System – hier der Hebesatzberechnung als landesweitem Durchschnittswert – nicht ohne nachvollziehbaren Grund abweichen (Randnummer 232 LVerfG 4/15).

Es sind keine gesetzgeberischen Erwägungen erkennbar, die die Ausklammerung der Daten der kreisfreien Städte aus der ansonsten durchgehenden Hebesatzberechnung auf Basis aller Gemeinden des Landes als zumindest vertretbar erscheinen lassen könnten. Die Ausblendung der Daten der kreisfreien Städte erschließt sich nicht aus dem Gesetz selbst und ist weder in der Gesetzesbegründung noch in den veröffentlichten Materialien oder im Verfahren näher begründet. Die Herangehensweise steht dabei in einem nicht nachvollziehbaren Gegensatz zu der gesetzgeberischen Grundentscheidung für das sogenannte Zwei-Säulen-Modell (Begriffsfehler im

Urteil, richtig wäre: Zwei-Ebenen-Modell), welches eine Differenzierung nach Art der Körperschaft (hier: zwischen kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten) gerade nicht vorsieht (Randnummer 233 LVerfG 4/15).

1.2.6 Ungeklärte Frage der Willkürlichkeit der Gewichtung des gewogenen Durchschnitts der Hebesätze mit dem Faktor 92 %

Das Gericht lässt es angesichts der erforderlichen Neufassung zum § 7 FAG dahinstehen, ob hinsichtlich der Gewichtung des gewogenen Durchschnitts der Hebesätze mit dem Faktor 92 % die in der Gesetzesbegründung hierzu dokumentierten Überlegungen ausreichen (Randnummer 235 LVerfG 4/15).

1.2.7 Beobachtungspflicht des Gesetzgebers hinsichtlich der Gewichtung des Soziallastenparameters

Der gesonderte Soziallastenansatz ist gemäß Urteil des Landesverfassungsgerichts verfassungskonform. Es sind keine Rechtsverletzungen durch die Soziallastenparameter festgestellt worden.

Das Gericht formuliert eine besondere Beobachtungspflicht des Gesetzgebers hinsichtlich der Gewichtung des Soziallastenparameters. Der gebildete Mechanismus habe das Potential, dass in Zeiten steuereinnahmebedingt schlechter Ausstattung der Teilschlüsselmasse für Kreisaufgaben die Gewichtung des Soziallastenparameters über Gebühr steigt und es dann zu einer Sicherstellung der Deckung soziallastenbedingter Kosten auf Kosten der anderen, ebenfalls pflichtigen Aufgaben kommt, die gegebenenfalls vergleichsweise unterfinanziert blieben (Randnummer 247 ff. LVerfG 4/15).

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

Die Landesverfassungsurteile und der Umgang damit waren regelmäßig Thema im Beirat für den kommunalen Finanzausgleich und der Arbeitsgruppe kommunaler Finanzausgleich. Dem Beirat für den kommunalen Finanzausgleich gehören neben Vertreterinnen und Vertretern des Ministeriums für Inneres, ländliche Räume und Integration Vertreterinnen und Vertreter des Finanzministeriums, des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages, des Städtebundes Schleswig-Holstein, des Städtetages Schleswig-Holstein und des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages an. Vertreterinnen und Vertreter der Staatskanzlei und des Landesrechnungshofes nehmen regelmäßig an Sitzungen teil. An Sitzungen der Arbeitsgruppe kommunaler Finanzausgleich nahmen auch kommunale Praktikerinnen und Praktiker teil. Aufgabe der Arbeitsgruppe kommunaler Finanzausgleich war u. a. die Vorbereitung der Sitzungen des Beirates für den kommunalen Finanzausgleich. Ergebnisvermerke zu den Sitzungen des Beirates für den kommunalen Finanzausgleich und der Arbeitsgruppe kommunaler Finanzausgleich seit der Urteilsverkündung finden sich in den Anlagen 1 und 2.

Nach der Urteilsverkündung am 27. Januar 2017 wurde in der nächsten Sitzung im März der Einbezug der kommunalen Landesverbände in das Verfahren zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleiches im Beirat für den kommunalen Finanzausgleich thematisiert. Auch die Vergabe eines umfangreichen Gutachtens wurde abgestimmt. Der Wille, Einvernehmen mit den kommunalen Landesverbänden zu erzielen, wurde im September 2017 erstmalig landesseitig formuliert. In gleicher Sitzung wurde ein erster Zeitplan für die bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleiches vorgestellt.

Nach der Urteilsverkündung wurde im Beirat für den kommunalen Finanzausgleich und in der Arbeitsgruppe kommunaler Finanzausgleich die Beauftragung des umfassenden Gutachtens zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleiches ausgiebig diskutiert. Vertreterinnen und Vertreter des Landes und der kommunalen Landesverbände haben das gesamte Vergabeverfahren gemeinsam gestaltet.

Um etwaige Hindernisse im Vergabeverfahren von vornherein auszuschließen, wurde eine EU-weite Ausschreibung durchgeführt. Die Ausschreibung beruhte im Wesentlichen auf der gemeinsam erstellten, umfangreichen Leistungsbeschreibung (Anlage 3). Es wurde ein Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb durchgeführt. Die Bewerbungsfrist endete am 9. April 2018. Auf Grundlage der Vergabeunterlagen fanden im Juni 2018 Verhandlungsgespräche mit den Bietern statt.

Die Vertreterinnen und Vertreter des Landes und der kommunalen Landesverbände wählten auf Grundlage der gemeinsam erarbeiteten Bewertungsmatrix das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo) aus, das sich mit dem Unterauftragnehmer Planungsbüro Gertz Gutsche Rümenapp Stadtentwicklung und Mobilität GbR aus Hamburg (GGR) beworben hatte.

Während das FiFo seit langem im gesamten Bundesgebiet zur Ausgestaltung kommunaler Finanzausgleiche forscht und berät, ist das Büro GGR seit über zehn Jahren für Kommunen in Schleswig-Holstein in den unterschiedlichsten Bereichen der Stadt- und Daseinsvorsorgeplanung tätig (Schule, Kita, Verkehr, Brandschutz, Siedlungsentwicklung u. a.). Das FiFo veröffentlichte 2016 im Auftrag des Finanzministeriums die Studie „Verteilungssymmetrie im vertikalen Teil des kommunalen Finanzausgleich Schleswig-Holsteins“. GGR war vielfach für die Landesplanung Schleswig-Holstein tätig, u. a. zu Fragen der kommunalen Folgekosten und der fiskalischen Auswirkungen von Neuansiedlungen (Wohnen und Gewerbe). Durch die interdisziplinäre Zusammenarbeit von FiFo und GGR war es den Gutachtern möglich, große Erfahrung zur Herleitung, Ausgestaltung und Umsetzung kommunaler Finanzausgleiche

mit einer breiten Kenntnis der realen Verhältnisse in Schleswig-Holstein zu verknüpfen (auch S. 17 f. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten).

3. Phase der Gutachtenerstellung

In der Zeit der Erarbeitung des Gutachtens zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleiches fanden u. a. diverse Sitzungen des Beirates für den kommunalen Finanzausgleich und der Arbeitsgruppe kommunaler Finanzausgleich statt. Den kommunalen Landesverbänden wurde neben der direkten Beteiligung am Auswahlverfahren die Möglichkeit der Kommunikation mit den Gutachtern ermöglicht. Das Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration stellte den gegenseitigen Informationsaustausch („Datendrehscheibe“) sicher. Über wesentliche Schritte der gutachterlichen Tätigkeit fand ein Informationsaustausch zwischen den Beteiligten statt. In der Phase der Gutachtenerstellung hatten die Vertreterinnen und Vertreter des Landes, der kommunalen Landesverbände und des Landesrechnungshofes vielfach Gelegenheit, Fragen an die Gutachter zu richten. Alle Beteiligten machten hiervon intensiv Gebrauch.

Am 24. Oktober 2018 stellten die Gutachter erstmalig einen aktuellen Sachstand im Beirat für den kommunalen Finanzausgleich vor. Am gleichen Tag führten die Gutachter einen „Workshop Bedarfsanalyse“ mit Vertreterinnen und Vertretern des Landes und der kommunalen Landesverbände inklusive kommunaler Praktiker durch. Am 17. Dezember 2018 präsentierten die Gutachter ihre Zwischenergebnisse im Beirat für den kommunalen Finanzausgleich. Am 5. Februar 2019 fand ein Termin mit den Gutachtern und Vertreterinnen und Vertretern des Landes und der kommunalen Landesverbände in kleinerer Runde statt. Die Gutachter übermittelten „Status-Updates“ in Form von Präsentationen.

Der ursprüngliche Zeitplan sah die Abgabe des Gutachtens für den 31. März 2019 vor. Auf Bitten der Gutachter wurde einer Fristverlängerung auf den 30. April 2019 zugestimmt. Die übermittelte Version des Gutachtens wurde am 13. Mai 2019 im Beirat für den kommunalen Finanzausgleich vorgestellt. Die Beteiligten richteten im Laufe der Sitzung und im Anschluss diverse Fragen an die Gutachter. Die Gutachter übermittelten zur Sitzung des Beirates für den kommunalen Finanzausgleich am 7. Juni 2019 ein Dokument mit Aktualisierungen und Korrekturen, das durch sie vorgestellt wurde. Ende Juni 2019 stellten die Gutachter ihre Ergebnisse jeweils beim Landkreistag, beim Städteverband und beim Gemeindetag direkt vor.

Der Beirat für den kommunalen Finanzausgleich tauschte sich, in Abwesenheit der Gutachter, am 5. Juli 2019 erneut aus. Eine Schlussversion des Gutachtens wurde Mitte Juli 2019 übersandt. Aufgrund diverser Auffälligkeiten übermittelten die Gutachter Anfang September eine aktualisierte Schlussversion. Da diese Version weiterhin Übertragungsfehler enthielt, wurde zum 1. Oktober eine korrigierte aktualisierte

Schlussversion des Gutachtens übermittelt. Alle Gutachtenversionen wurden im Internetauftritt des Landes Schleswig-Holstein zur Verfügung gestellt. Die Arbeitsgruppe kommunaler Finanzausgleich tagte auch während der Zeit der Gutachtenerstellung mehrfach.

4. Wissenschaftliches Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln mit Gertz Gutsche Rümenapp GbR (Anlage 4)

4.1 Glossar (S. 15 korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

- Zuschussbedarf/Nettoausgaben:
Differenz zwischen aufgabenbezogenen Ausgaben und Einnahmen, also der Betrag, der aus allgemeinen Finanzmitteln gedeckt werden muss.
- Ist-Zuschussbedarf:
Der im empirischen Berichtszeitraum gemessene Zuschussbedarf für eine Aufgabe.
- Normalbedarf:
Von den Gutachtern eingeführter Begriff für die gesuchten Finanzbedarfe (netto) von Land und Kommunen, sofern sich diese „normal“ verhalten, also ihre Aufgaben durchschnittlich effizient erfüllen. Die Normalbedarfe wurden je nach Aufgabe durch eine Regression über die Ist-Zuschussbedarfe („4-Sterne-Niveau“) oder die Norm-Zuschussbedarfe („5-Sterne-Niveau“) ermittelt.
- Norm-Zuschussbedarf/Norm-Nettoausgaben:
Gemäß Normsetzung der Gutachter für den Normalbedarf ermittelter Zuschussbedarf für eine Aufgabe („5-Sterne-Niveau“).
- Normansatz:
Methodisches Vorgehen zur Ermittlung eines Norm-Zuschussbedarfes.
- Normbedarf:
Normalbedarf für eine Aufgabe, hergeleitet über einen Norm-Zuschussbedarf.

4.2 Einleitung (S. 16 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

Die Gutachter konzentrierten sich auf Aspekte der schleswig-holsteinischen Kommunalfinanzierung, die nach den Entscheidungen des Landesverfassungsgerichtes zu überprüfen seien. In der Regel wurden nicht beanstandete Komponenten des bestehenden FAG zur weiteren Nutzung empfohlen. An Stellen, an denen die Konsistenz und die Funktionalität der Gutachtenvorschläge zu einem bedarfsgerechten Finanzausgleich es erforderten, wurden auch ursprünglich nicht beanstandete Elemente von den Anpassungsempfehlungen mit erfasst.

Mit dem Gutachten wurden empirische Forschung und praktische Gestaltung eines Finanzausgleiches verbunden. Im Ergebnis sollen nicht überall, aber an systematisch entscheidenden Mechanismen des schleswig-holsteinischen Finanzausgleiches, an die Stelle der Ausgabenorientierung tatsächliche Bedarfe treten.

4.3 Methoden und Praxis der Ermittlung fachlicher und finanzieller Bedarfe (S. 25 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

Die Gutachter definierten den angenommenen Finanzbedarf der Kommunen als Dreh- und Angelpunkt aller Finanzausgleichssysteme. Der gemeindliche Bedarf orientiere sich in Schleswig-Holstein derzeit an der Einwohnerzahl, ergänzt durch Zuweisungen nach Zentralität. Der Bedarf der Kreise orientiere sich ebenfalls maßgeblich an der Einwohnerzahl. Hinzu komme unter Einbezug der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften der Soziallastenansatz.

Die kommunalen Finanzausgleichssysteme anderer Bundesländer berücksichtigen in Teilen eine (veredelte) Einwohnerzahl oder Nebenansätze zum Beispiel für Schülerinnen und Schüler, Sondersätze für Soziallasten oder Ansätze, die Remanenzkosten berücksichtigen sollen. Bisher mangle es neben einer grundlegenden Abgrenzung des Bedarfsbegriffs an einer systematischen Herangehensweise an die Frage nach der möglichen Bestimmbarkeit kommunaler Bedarfe.

4.3.1 Bedarfe – Zur Objektivierbarkeit eines finanzpolitischen Begriffs (S. 26 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

Die Gutachter entwickelten für ihren Vorschlag zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleiches eine Methodik zur Ermittlung der Bedarfe von kommunaler Ebene und Landesebene.

Sie beschrieben, dass kommunale Bedarfe originär durch Bedürfnisse der Bevölkerung entstehen. Die Grundbedürfnisse seien unter dem Begriff der Daseinsvorsorge zusammengefasst und beschreiben Staatstätigkeiten, die einer grundlegenden Versorgung der Bevölkerung mit wesentlichen Gütern und Dienstleistungen dienen. Im politischen Raum werde über die individuellen Bedürfnisse der Kommunen entschieden. Einige Gebietskörperschaften können die Bedürfnisse ihrer Bevölkerung decken, andere können dies aus eigenen Einnahmen kaum. Die Bereitstellung von Leistungen und Daseinsvorsorge sei je nach Lage und Struktur mit verschiedenen Problemen verknüpft. Jedoch lege bereits das Raumordnungsgesetz des Bundes fest, dass bestimmte Leistungen in allen Teilräumen erbracht werden müssen. Die Erbringung der entsprechenden Leistungen in einem sinnvollen Mindestmaß sowie auf effiziente Art sei daher zwingend als Bedarf anzusehen.

Zu berücksichtigen sei, dass sich Ausgaben vergleichbarer Gebietskörperschaften teilweise stark unterscheiden. Gründe dafür können (absolut oder pro Kopf betrachtet) laut Gutachtern sein:

- unterschiedliche Angebotsmengen,
- Skaleneffekte: Dort, wo mehr Menschen eine Leistung nutzen, könne diese günstiger angeboten werden,
- Spill-Over-Effekte: Bestimmte Leistungen scheinen gerade in Städten und anderen Agglomerationsräumen in einer Pro-Kopf-Betrachtung teurer zu sein. Häufig werden entsprechende Leistungen auch von Einwohnerinnen und Einwohnern aus umliegenden Kommunen in Anspruch genommen.
- Auslastung und Verbrauch,
- räumliche Verteilung in Verbindung mit der Raumstruktur,
- Ineffizienzen,
- unerfüllte Bedarfe,
- Präferenzen vor Ort,
- Qualität.

Es sei unstrittig problematisch, finanzielle Bedarfe wie in der gängigen Praxis anhand tatsächlicher Ausgaben zu bemessen. Für die einzelnen Aufgabenbereiche könne es angebots- und nachfrageseitige Einflussfaktoren auf die Ausgaben geben. Es gebe ökonomisch sinnvolle, aber auch unerwünschte Abweichungsgründe. Es sei zu hinterfragen, wer divergierende Ausgaben zu finanzieren habe. Gemeinden können ihre Grund- und Gewerbesteuerhebesätze festlegen sowie Gebühren und Beiträge erheben. Sie erhalten einen Anteil an den Gemeinschaftssteuern. Kreise erheben eine Kreisumlage von den kreisangehörigen Gemeinden. Für einzelne Leistungen, die in einer anderen Gemeinde in Anspruch genommen werden, werden Entgelte gezahlt.

Fallen in Statistiken besonders hohe oder niedrige Ausgaben in einem Aufgabenbereich auf, werde schnell auf Ineffizienzen oder unerfüllte Bedarfe geschlossen. Dies müssen jedoch keine Gründe für die Abweichungen sein. Es gelte, Einflussfaktoren zu identifizieren und in Beziehung zueinander zu setzen.

Die grundlegende Frage sei, welche Aufgaben in welchem Ausmaß derart essentiell sind, dass eine mangelnde Finanzierbarkeit in einer Kommune von der Gemeinschaft eines Bundeslandes ausgeglichen werden soll. Dabei seien bestimmte Anreizmechanismen zu wahren und weitere konstitutionelle Faktoren zu berücksichtigen:

- Der Anreiz zu einem sparsamen und effizienten Ressourcenverbrauch müsse gestärkt werden.
- Der Anreiz eigene Einnahmen zu generieren müsse gefördert werden.

- Die Leistungserbringung finanzschwacher Kommunen müsse gestärkt werden, indem nicht erfüllte Bedarfe berücksichtigt werden.
- Die kommunale Selbstverwaltung müsse gefördert werden, indem ein Spielraum für freiwillige Aufgaben berücksichtigt werde.

Ein kommunaler Finanzausgleich könne und dürfe nicht individuelle Spezifika und Präferenzen der einzelnen Kommunen abbilden und berücksichtigen. Gleichwohl müssten alle relevanten strukturellen Faktoren berücksichtigt werden, die zu begründeten und finanzausgleichsrelevanten Abweichungen der Ausgaben führen können. Es gehe um die Frage nach Ursachen unterschiedlicher Finanzbedarfe zwischen Land und Kommunen und innerhalb der kommunalen Ebene.

Im Ergebnis grenzten die Gutachter den kommunalen Bedarf wie folgt ab: Der kommunale Bedarf definiere ein geeignetes Maß für die durchschnittliche notwendige Finanzausstattung einer typischen Kommune der entsprechenden Art und Struktur.

4.3.2 Ansätze zur Bedarfsorientierung in den Finanzausgleichen anderer Länder (S. 35 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

Ein großer Teil bestehender kommunaler Finanzausgleichssysteme lege die Einwohnerzahl für die Bedarfsermittlung zu Grunde. Unberücksichtigt bleiben insoweit Faktoren wie die Altersstruktur und sozio-ökonomische Charakteristika. Für Teile kommunaler Leistungen seien auch die Lage, die Fläche und weitere Einflussfaktoren relevant. In einigen Bundesländern bestünden Neben- und Sonderansätze. Dazu berücksichtigten einzelne Bundesländer Remanenzkosten.

In einigen Bundesländern (zum Beispiel Nordrhein-Westfalen) würden Regressionsanalysen eingesetzt. Damit werde der Einfluss bestimmter Faktoren auf die akkumulierten Ausgaben identifiziert und die reine Ausgabenbetrachtung reduziert. Durch globale Regressionen können Ausgabenvariationen allerdings nur bedingt erklärt werden. In Nordrhein-Westfalen werde ein „Bedarfsmesskonzept“ verwendet, das auf statistischen und ökonometrischen Analyseverfahren basiere.

In zwei Bundesländern (Hessen und Thüringen) sei versucht worden, durch Korridorverfahren eine höhere Bedarfsgerechtigkeit zu erreichen. Ziel sei, unerfüllte Bedarfe zu identifizieren und ineffizientes Ausgabeverhalten nicht als bedarfsgerecht anzuerkennen. Der Fokus liege auf den Pro-Kopf-Ausgaben einer Gebietskörperschaft. Das Verfahren weise dynamisch jedoch unerwünschte Effekte auf, als Grundlage dienen weiterhin Ausgabedaten.

In Sachsen-Anhalt orientiere sich die Finanzausgleichsmasse im kommunalen Finanzausgleich seit 2010 am Prinzip der „Aufgabenorientierung“ und insoweit „bedarfsorientiert“ an den Einnahmen und Ausgaben der Kommunen.

4.3.3 Bestmögliche Bedarfsmessung mit dem hybriden Sternekonzept (S. 40 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

Das Landesverfassungsgericht fordere eine Bestimmung von originären Bedarfen, wengleich bisher durch mehrere Finanzwissenschaftler festgestellt worden sei, dass eine solche für kommunale Bedarfe weder systematisch noch technisch möglich sei. Die Gutachter untersuchten gleichwohl in einem neu entwickelten Verfahren, wie ein „typischer Normalbedarf“ für eine Kommune, charakterisiert durch Größe, Lage und strukturelle Faktoren, ermittelt werden kann. Dafür wurden Faktoren, die Bedarfe hervorrufen, so genannte bedarfsinduzierende Faktoren, und deren Einfluss auf Ausgaben ermittelt.

Für die Aufgabenbereiche Schule, Straßen und Kindertagesbetreuung konnten die Gutachter bei Land und Kommunen durch ein aufwändiges und kleinteiliges Verfahren gut schätzen, welche Ausgaben in einer jeweils typischen Gebietskörperschaft entstehen müssten. Dies war möglich durch eine gute Datenlage und eindeutige Mechanismen in der Mittelverwendung in diesen Aufgabenbereichen. Die Gutachter standardisierten dabei keine Minimalkosten, sondern ermittelten Normausgaben bei guter Effizienz. Die Gutachter formulierten als wichtige Anforderung an einen kommunalen Finanzausgleich die Praktikabilität und Replizierbarkeit. Schon weil die zur Bedarfsbestimmung erforderlichen Daten regelmäßig ohne großen zusätzlichen Aufwand abrufbar und in die Berechnung einzuspeisen sein müssen, eigne sich das für die Aufgabenbereiche Schule, Straßen und Kindertagesbetreuung angewandte Verfahren nicht für alle Aufgabenbereiche.

Als bestmögliche Lösung für einen bedarfsgerechten kommunalen Finanzausgleich entwickelten die Gutachter ein hybrides Konzept. Für die genannten ausgewählten Aufgabenbereiche wurde der Normansatz untersucht. Für die verbleibenden Aufgabenbereiche wurden, abweichend von bisherigen Vorgehensweisen in kommunalen Finanzausgleichssystemen, aufgabenspezifische Regressionsanalysen durchgeführt. Die Gutachter erarbeiteten entsprechende Grundlagen für den horizontalen und den vertikalen Finanzausgleich. Die entwickelte Methode garantiere eine sehr gute Transparenz der Herleitung der Ergebnisse sowie der Replizierbarkeit.

Als Grundlage definierten die Gutachter einen detaillierten Aufgabenkatalog, mit dem die normalen, typischen Ausgaben für den jeweiligen Aufgabenbereich unter Analyse der aufgabenspezifischen Einflussfaktoren aufgezeigt wurden. Die Einflussfaktoren können vielfältig sein, die Gutachter nannten beispielhaft Einwohnerstrukturen nach

Altersgruppen und sozialem Status, die Wirtschaftskraft, die Lage im Raum, die Erreichbarkeit von Zentren, Spill-Over- und/oder Synergieeffekte mit anderen Kommunen. Die Einflussfaktoren seien wiederum durch diverse Indikatoren messbar. Indikatoren dürfen von den Betroffenen nicht unmittelbar beeinflussbar sein, sollen fortlaufend erhoben werden können und unmittelbar zugänglich sein. Auch zur Umsetzung der Landesverfassungsgerichtsurteile nahmen die Gutachter ausführliche Prüfungen zu Einflussfaktoren und Indikatoren vor.

Die verschiedenen Möglichkeiten zur Bestimmung von Bedarfen haben die Gutachter in einem „Sternekonzept“ zusammengefasst:

- Reine Ausgabenbetrachtung: „1-Stern-Niveau“
(Ausgaben als Bedarfe)
Hinter jeder Ausgabe werde ein Bedarf akzeptiert, ohne weitere Faktoren hinzuzuziehen.
- Ausgaben beziffern Bedarfe: „2-Sterne-Niveau“
(Korridorverfahren (gegebenenfalls modifiziert), Pro-Kopf-Durchschnitte)
Nicht jede Ausgabe werde anerkannt, fiktive Bedarfe jedoch auf Ausgabenbasis beschrieben. Als Beispiel wurde das Korridorverfahren genannt.
- Strukturbereinigte Ausgabenbasis: „3-Sterne-Niveau“
(Globale Regressionen)
Die Gutachter nannten als Beispiel das Vorgehen in Nordrhein-Westfalen, bei dem Ausgabedaten zu Grunde gelegt und mit Strukturdaten in einer breiten Hinsicht kombiniert werden. Durch das Abstellen auf einen Gesamtbedarf werden Zusammenhänge in einzelnen Aufgabenbereichen nicht sichtbar.

Das hybride Konzept der Gutachter orientiere sich an den höchsten Niveaus, die bisher in keinem Bundesland umgesetzt wurden:

- Bedarfsorientierung unter Berücksichtigung von Ausgabedaten: „4-Sterne-Niveau“
(Bedarfsmessung mit aufgabenspezifischen Regressionen)
Es werden Regressionen anhand einer großen Breite potentieller Einflussfaktoren aufgabenspezifisch durchgeführt. Dadurch werden strukturelle Unterschiede zwischen Gebietskörperschaften und ihr Einfluss auf Kosten und Mengen umfassender erfasst. Für jeden Typ von Kommune und das Land werde als Maß für den normalen Bedarf ein „typisches Leistungsbündel“ identifiziert. Das Verfahren könne Bedarfe sehr gut offenlegen. Dafür werde angenommen, dass die meisten Kommunen und Bundesländer über die meiste Zeit des Betrachtungszeitraumes in ihrer Aufgabenerfüllung nach Aufgabenbereichen weder durch eine dauerhafte strukturelle Unterfinanzierung noch entsprechende Ineffizienzen gekennzeichnet waren.
- Reine Bedarfsorientierung/Bedarfserfassung: „5-Sterne-Niveau“
(Normative Bedarfsansätze)

Die Gutachter beschrieben es auf diesem Niveau als möglich, alle relevanten Einflussfaktoren auf einen Bedarf zu identifizieren. Es könne eine Bedarfskennziffer im Sinne von Mengen und Preisen für eine Kommune bzw. das Land benannt werden, ohne dass Ausgabedaten die grundsätzliche Analysebasis bilden. Bedingt durch das Vorgehen seien auch unterlassene Aufgaben umfasst. Ziel sei die Ermittlung durchschnittlicher, „normaler“ Kosten und nicht die gemeindescharfe Ermittlung.

4.3.3.1 Regressionsanalysen

(S. 44 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

Die Gutachter benannten Regressionsanalysen als das wichtigste Hilfsmittel der Ökonometrie, mit denen sich die Beziehung zwischen einer abhängigen Variablen und einer oder mehrerer unabhängigen Variablen statistisch untersuchen lassen. Die Ausgaben der jeweiligen föderalen Ebene folgen ihren Aufgaben. Die Gutachter nutzten Regressionen, um die Faktoren zu identifizieren, die in definierten Aufgabenbereichen Ausgaben induzieren. Gleichzeitig ermittelten sie die Höhe des Einflusses der Faktoren auf die Ausgabe. Das Verfahren wurde für die kommunale und die Landesebene eingesetzt.

Um die relevanten Bedarfsfaktoren zu identifizieren, wurden zunächst die aufgabenspezifischen Bruttoausgaben betrachtet. Im Anschluss wurde unter Rückgriff auf die identifizierten Bedarfsfaktoren eine Analyse des Einflusses auf die Zuschussbedarfe vorgenommen. Als Datengrundlage dienten die Jahresrechnungsstatistiken der Kommunen in Schleswig-Holstein der Jahre 2008 bis 2016 sowie der 13 Flächenländer der Jahre 2005 bis 2017. Um mit einer vergleichbaren Datengrundlage zu arbeiten, wurden alle Werte auf das Jahr 2016 deflationiert. Die Gutachter stellten insgesamt keine gravierenden strukturellen Brüche durch die Umstellung von der Anwendung des kamerale Haushaltsrechts zum doppischen fest. Die Regressionen erfolgten laut Gutachten anhand des Schätzverfahrens Pooled-OLS-Schätzung. Die Schätzungen wurden anhand gängiger Tests auf ihre Güte hin überprüft.

Die Gutachter kamen zu dem Ergebnis, dass die Regressionsanalysen die relevanten Bedarfsfaktoren sehr gut identifizieren konnten. Dies gelte unter der Annahme, dass der Großteil der Gebietskörperschaften die betrachtete Aufgabe in einem vernünftigen Maß und unter dem Gebot der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung erfüllte. Als Hinweis dafür, dass keine grundsätzliche, umfassende, systematische und signifikante Unter- oder Überfinanzierung vorlag, könne gewertet werden, dass Aufgabenbereiche, die im Rahmen des Normansatzes untersucht wurden, eine gute Übereinstimmung der Ergebnisse mit den Regressionsanalysen zeigten.

4.3.3.2 Normansätze

(S. 47 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

Bei der Ermittlung von Normansätzen gingen die Gutachter nicht von einer Betrachtung der Ist-Ausgaben aus, sondern errechneten den Finanzbedarf zur Erfüllung einer Aufgabe durch eine Verknüpfung von Nachfragemenge, Materialinput zur Erreichung einer festzulegenden Qualität und fachlicher Kostenkennwerte. Die Anwendung von Normansätzen könne insoweit nur erfolgen, wenn die Nachfragemenge gut beschrieben und abgegrenzt werden könne, die Qualität über die Inputmengen gut „normierbar“ sei und fachliche, anerkannte Kostenkennwerte vorliegen bzw. transparent hergeleitet werden können. Für die Aufgabenbereiche Schule, Straßen und Kindertagesbetreuung habe sich die Aufgabenerfüllung in einer sinnvollen Normierung beschreiben lassen. Die Normierung mache den deutlich überwiegenden Teil der entsprechenden Aufgabenerfüllung insgesamt aus.

Normansätze seien bisher noch nicht im Rahmen eines kommunalen Finanzausgleiches formuliert und angewandt worden. Die Gutachter fassten ihre methodischen Erfahrungen wie folgt zusammen:

- Für Aufgaben im Gewicht von über einem Drittel des aufgabenbezogenen Zuschussbedarfes von Land und Kommunen konnten Normansätze formuliert und angewandt werden.
- Die gewählte Formulierung einer Definition der Qualität über die Inputmenge scheine dem allgemein üblichen Qualitätsbegriff zu widersprechen, da Qualität in der Regel bewusst losgelöst von den Inputmengen definiert werde. In der politischen Realität drehe sich aber die Mehrzahl der Diskussionen um Qualitäten einzelner Aufgabenerbringungen um einzelne Kennziffern der Inputmengen.
- Bei baulicher Infrastruktur spielen neben den Mengenpreisen auch Festlegungen zur Dauer und Gliederung des Lebenszyklus der Infrastrukturelemente eine wichtige Rolle.
- Es sei in der Regel nicht möglich, einen Normansatz für eine Aufgabe so zu definieren, dass er alle Teilaspekte der Leistungserbringung vollständig abbildet. Viele Normansätze enthalten Teilbeträge bis zu 6 %, bei denen die mittleren Ist-Ausgaben kleinerer Teilaufgaben ohne weitergehende Normsetzung in die Bedarfsabschätzung übernommen wurden.
- Keine Normsetzung sei vollständig alternativlos. Nahezu jeder Einzelaspekt könne weiter differenziert, anders definiert oder auf Basis anderer Quellen etwas anders quantifiziert werden. Einigung müsse über ein grundsätzliches Normgerüst zur Abschätzung der Finanzbedarfe bestehen.
- Normsetzungen beruhen vielfach auf fachlichen Empfehlungen und Kennwerten. Viele seien früher oder später auch ein Abbild der öffentlichen Ist-Ausgaben. Allerdings sei der räumliche Bezug vieler Kennwerte bundesweit und erlaube insoweit eine weitergehende Objektivierung der Annahmen für die Bedarfsbestimmungen. Normsetzungen erlauben somit eine Loslösung der Bedarfsschätzung von den Ist-Ausgaben, Spuren finden sich aber in fast allen zur Verfügung stehenden Qualitäts-, Mengen- und Kostenkennwerten.

4.3.3.3 Überführung und Bedarfe in vertikaler Betrachtung (S. 50 korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

Das durch die Gutachter entwickelte hybride Konzept beinhaltet die Verknüpfung des Normansatzes und des regressionsbasierten Ansatzes. Um eine bestmögliche Umsetzung der Bedarfsgerechtigkeit zu erreichen, wurde in den Bereichen, für die eine normative Bedarfsbestimmung möglich war, das Ergebnis der regressionsbasierten Bedarfswerte ersetzt und Gesamtbedarfe ermittelt.

Um die Bedarfe symmetrisch zu bewerten, wurde das beschriebene Verfahren für die kommunale und die Landesebene analog angewandt. Die Gesamtbedarfe beider Ebenen wurden, unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Mittel, einander gegenüber gestellt, um die vertikale Verteilungssymmetrie zu analysieren. Zwangsläufig wurden unterschiedliche Anteile der Ausgaben von Kommunen und Land auf 5-Sterne-Niveau bewertet. Diese Schieflage in der Bewertung wurde durch eine Kontrolle der methodischen Symmetrie ausgeglichen.

4.4 Landescharakteristika Schleswig-Holstein (S. 50 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

In der entwickelten Systematik zum vertikalen Finanzausgleich wurden nicht alle Faktoren berücksichtigt, die die Landesebene und die kommunale Ebene über den kommunalen Finanzausgleich hinaus beeinflussen. Diese sollten laut Gutachtern im politischen Prozess nicht außer Acht gelassen werden. U. a. die Schuldenstände von Land und Kommunen blieben unberücksichtigt. Die Betrachtung der Schuldenstände im Bundesvergleich ab 31. Dezember 2010 zeige, dass die Pro-Kopf-Verschuldung auf kommunaler Ebene deutlich geringer ist als im Durchschnitt der Kommunen aller 13 Flächenländer. Das Land Schleswig-Holstein weise eine höhere Pro-Kopf-Verschuldung aus als der Durchschnitt der 13 Flächenländer.

Betrachte man die Pro-Kopf-Einnahmen und -Ausgaben der Flächenländer ab 2005, so bewegen sich diese sowohl für die Landesebene als auch für die kommunale Ebene leicht unterhalb des Durchschnitts der Flächenländer. Bei den Landesausgaben zeige sich am aktuell verfügbaren Rand 2016/2017 ein überdurchschnittlicher Ausgabewert. Auch die Einnahmewerte erreichen in diesen Jahren den Durchschnitt.

Bei Entscheidungen über strukturelle Beziehungen zwischen Land und Kommunen seien die Lage des Landes und der Kommunen insgesamt grundsätzlich zu berücksichtigen. Perfekte Symmetrie sollte laut Gutachtern nur dann als Orientierung dienen, wenn beide Ebenen ihre politischen Aufgabepfade weiter wie bisher verfolgen

wollen und werden. Zeige sich, dass eine Ebene deutlicheren Konsolidierungsherausforderungen im Sinne eines Schuldenabbaus gegenüberstehe, so sollte dies bei der politischen Umsetzung des vertikalen Ausgleiches berücksichtigt werden.

4.5 Bedarfsmessung für die kommunale Ebene (S. 59 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

Für die Bedarfsmessung auf kommunaler Ebene wurde das geschilderte hybride Verfahren angewandt: Nach Bestimmung der kommunalen Aufgabenbereiche wurden für diese individuell Bedarfsfaktoren identifiziert und zunächst für alle Aufgabenbereiche durch eine aufgabenspezifische regressionsanalytische Betrachtung in Relation zueinander gesetzt. Für die Aufgabenbereiche Schule, Straßen und Kindertagesbetreuung wurde überdies ein normativer Ansatz angewandt. Für die Gesamtbewertung kommunaler Bedarfe wurden die Regressionsergebnisse in diesen Aufgabenbereichen durch die Normansätze ersetzt. Aus den Ergebnissen der Regressionen und des Normansatzes wurde eine Bedarfsmesszahl für die gemeindliche Ebene und die Kreisebene ermittelt, die als Basis für den horizontalen Finanzausgleich diente.

4.5.1 Aufgabenweise Betrachtung der kommunalen Gesamtbedarfe (S. 59 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

Bei der Definition der kommunalen Aufgabenbereiche orientierten sich die Gutachter am kommunalen Produktrahmen. Inhaltlich und organisatorisch ähnliche Produkte wurden zu Produktpaketen zusammengefasst und den Gliederungsnummern gemäß Gliederungsplan der kameralen Haushalte der Kommunen in Schleswig-Holstein zugeordnet. Der Einzelplan 9 „Allgemeine Finanzwirtschaft“ wurde nicht untersucht. Insgesamt wurden 35 kommunale Aufgabenbereiche definiert. Vier per Gesetz durch Gebühren zu finanzierende Aufgabenbereiche aus dem Bereich Ver- und Entsorgung wurden untersucht, aber nicht in die weiteren Berechnungen einbezogen.

4.5.2 Aufgabenspezifische Regressionsanalysen („4-Sterne-Niveau“) (S. 61 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

Die Gutachter verwendeten für die regressionsbasierten Bedarfsanalysen die Daten der Jahresrechnungsstatistik der Kommunen in Schleswig-Holstein der Jahre 2008 bis 2016, mit Hilfe des BIP-Deflators deflationiert auf das Jahr 2016. Um Doppelerfassungen auszuschließen, wurden die Daten um Zahlungen gleicher Ebene bereinigt.

Zur Identifikation von Faktoren, die originär Bedarfe verursachen, führten die Gutachter aufgabenspezifische Regressionsanalysen durch. Ziel war es, den Einfluss einzelner erklärender (unabhängiger) Variablen auf eine zu erklärende (abhängige) Va-

riable, die aufgabenspezifischen (deflationierten) bereinigten Ausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften unter Berücksichtigung der Zuständigkeit der Ebene Gemeinde, Kreis oder gemeinsame Zuständigkeit im jeweiligen Aufgabenbereich in einem Jahr, zu berechnen. Für alle Aufgabenbereiche wurden vorab Scatter-Plots erstellt, mit deren Hilfe funktionale Zusammenhänge einzelner Faktoren auf die Ausgaben eines Aufgabenbereiches geprüft und deren Form erkennbar gemacht wurden. Überdies wurden Korrelationen zwischen einzelnen potentiell erklärenden Variablen geprüft. Die Gutachter nutzten für ihre Analyse mehr als 30 potentiell erklärende Faktoren aus den Bereichen Bevölkerung, Fläche, Bodenpreise, Altersstruktur, Straßennetz und Indikatoren zur sozialen Belastung.

Aufgrund der sich unterscheidenden Relevanz der Aufgaben für verschiedene Bevölkerungsgruppen, wurden verschiedene Altersgruppen untersucht. Zur Berücksichtigung der bestehenden Ämterstruktur in Schleswig-Holstein wurde die Amtszugehörigkeit einbezogen. Der Kommunaltyp wurde auf mehrfache Weise berücksichtigt. Zum Teil betrafen Aufgaben und damit Ausgaben nur eine spezifische kommunale Ebene, die kreisfreien Städte waren in beiden Fällen zu berücksichtigen. Die Gutachter stellten jedoch Fälle fest, in denen substantielle und strukturelle Buchungen von der „falschen“ Ebene getätigt wurden. Diese wurden der ausgabebetätigenden Ebene als Restposten angerechnet, um die faktisch getätigten Ausgaben nicht abzuerkennen. Die Gutachter beobachteten, dass zum Beispiel der Status einer „Stadt“ mit höheren Bodenkosten und anderen strukturellen Faktoren korrelieren könne. Sie versuchten derartige Korrelationen möglichst zu separieren, um die zu Grunde liegenden Effekte offenzulegen. Die Lage im Raum bewerteten die Gutachter für eine Vielzahl von Aufgaben als relevant. Dem wurde u. a. durch die Berücksichtigung der zum Teil zusammengefassten Kategorien nach Landesentwicklungsplan Rechnung getragen. Die Gutachter prüften daneben Faktoren wie Küstenlage (mit Schwerpunkt Tourismus). Auch die Buchungsart wurde einbezogen.

Die Gutachter wählten für die Modellierung des bedarfsgerechten kommunalen Finanzausgleiches die relevanten Bedarfsindikatoren aus. Die durch die Gutachter angestrebte Berücksichtigung der eigenen Einnahmen bzw. Steuereinnahmen der Kommunen musste verworfen werden, da die Werte hochkorreliert mit der Einwohnerzahl waren. Die Gutachter wollten damit den Einfluss der eigenen Finanzkraft auf die Höhe der Ausgaben testen. Zum Indikator Dichte führten sie aus, dass dieser zwar einen guten erklärenden Mehrwert habe, im Rahmen der Simulationsrechnungen jedoch zu bizarren Verteilungseffekten geführt habe. Die Dichte sei durch Bevölkerungs- und Flächenindikatoren implizit abgebildet.

Unter der Annahme, dass der größte Teil der Kommunen über den größten Teil des Betrachtungszeitraumes weder eine strukturelle Unterfinanzierung ganzer Aufgabenbereiche aufwies noch das Gebot sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung

missachtete, also effizient wirtschaftete, fassten die Gutachter zusammen, dass die Regressionen bei gutem Erklärungsgehalt Normalbedarfe identifizieren können. Die durchgeführte aufgabenspezifische Regression auf Basis einer gepoolten einzeljährigen Datengrundlage eigne sich besonders gut, um bedarfsinduzierende Faktoren gezielt zu identifizieren. Die aufgabenspezifische Identifikation bedarfsinduzierender Faktoren mittels einzeljähriger Datenpunkte sei globalen Regressionen und Regressionen auf der Basis von Durchschnitten deutlich überlegen.

Im ersten Schritt ermittelten die Gutachter die relevanten Bedarfsfaktoren, an die die Aufgabenerfüllung anknüpfe und die somit die Ausgaben im entsprechenden Aufgabenbereich induzieren. Es wurden die Bruttobedarfe bestimmende Faktoren ermittelt. Die Gutachter bewerteten die Erklärungswerte der Regressionen als sehr gut. Durchschnittlich 83,75 % der kontrollierten Ausgaben konnten erklärt werden. Die Tests zur Modellspezifikation wiesen nach Interpretation der Gutachter insgesamt gute Ergebnisse aus.

Nach der Identifikation der originär Bedarfe induzierenden Faktoren setzten die Gutachter diese ein, um die für den kommunalen Finanzausgleich relevanten Zuschussbedarfe zu erklären. Daraus konnten relative Gewichte der einzelnen Bedarfsfaktoren für jeden Aufgabenbereich sowie zwischen den Aufgabenbereichen ermittelt werden. Die Gutachter wiesen einen globalen (gewichteten) Erklärungswert von 82,33 % aus. Die Nettobedarfe resultierten aus unterschiedlichen Finanzierungsmechanismen, worin auch der marginal niedrigere Erklärungswert begründet liege.

Die durch die Regressionen berechneten Koeffizienten für die einzelnen Parameter galten als Gewichte zur Ermittlung der Bedarfe in den einzelnen Aufgabenbereichen. Nach der Integration der Normansätze wurden die einzelnen Koeffizienten für alle Aufgabenbereiche aufaddiert. Als Ergebnis konnte der Normalbedarf der Gemeinde- und der Kreisaufgaben ermittelt werden.

Die Gutachter befassten sich explizit mit flächen- und raumbezogenen Indikatoren. Schleswig-Holstein weise als insgesamt ländlich strukturiertes Land sehr unterschiedliche raumstrukturelle Rahmenbedingungen innerhalb der Landesteile auf. Daraus resultieren u. a. stark divergierende Infrastrukturmengen pro Einwohnerin/Einwohner und unterschiedliche Erreichbarkeitsverhältnisse, woraus sich ein unterschiedliches Nutzerverhalten ergebe. Der Unterschied zwischen Stadt und Land bestehe auch aus unterschiedlichen Bündelungsmöglichkeiten und Boden-, Miet- und Immobilienpreisniveaus. Die gleiche Nachfragemenge könne in unterschiedlichen Gemeinden zu einem unterschiedlichen Finanzaufwand bzw. Bedarf im Sinne der Verfassungsgerichtsurteile führen.

Untersucht wurde der Einfluss einer Reihe flächen- und raumbezogener Indikatoren wie verschiedener Flächenvariablen, Straßenlängen, Zentralität nach Landesentwicklungsplan, Raumkategorien nach Landesentwicklungsplan, die Küstenlage und lageabhängige Bodenpreise auf die kommunalen Bedarfe. Nach Durchführung der Testverfahren wurden die Variablen mit dem höchsten Erklärungsgehalt ausgewählt. Die Gutachter kamen zu dem Schluss, dass flächen- und raumbezogene Indikatoren in einigen der definierten Aufgabenbereiche einen deutlichen Einfluss auf die kommunalen Bedarfe haben. Als signifikant ermittelten sie die Faktoren Gemeindefläche, Zentralität nach Landesentwicklungsplan und Straßenlängen.

Raumbezüge werden im Rahmen des Zentrale-Orte-Ansatzes bereits im aktuellen FAG partiell berücksichtigt. Dieser Ansatz liefere einen sehr sinnvollen und wichtigen Baustein für bedarfsgerechte Zuweisungen. Auffällig sei, dass die Zusammenhänge zwischen Zentralität und Bedarfshöhe nicht linear seien. Die Bedarfe ergaben sich inhaltlich plausibel je nach Aufgabenbereich mit unterschiedlichen Gewichten für die einzelnen Zentralitätskategorien.

Die Gutachter integrierten in ihrem Vorschlag den Zentralitätsansatz in die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden. Sie führten aus, dass die im Rahmen der regressionsbasierten Bedarfsanalyse getesteten verschiedenen Modelle bei dieser Spezifikation die deutlich besseren Ergebnisse gezeigt haben. Der in die Gemeindebedarfe integrierter Zentralitätsansatz, bei dem Interdependenzen zwischen den Charakteristika der Gemeinde und ihrer Zentralität berücksichtigt wurden, habe sich als bedarfsgerechter erwiesen. Die Gutachter konnten auch Bedarfe für eine „Nicht-Zentralörtlichkeit“ identifizieren. Der entwickelte integrierte Ansatz bilde drei relevante und in der Regel diffizil identifizierbare Zusammenhänge sehr gut ab:

- Das Spannungsfeld zwischen externen Effekten und somit höheren Kosten bei zunehmender Zentralität,
- das Spannungsfeld zwischen Skaleneffekten und somit geringeren Kosten bei größeren Mengen und
- Verteilungseffekte der Nutzung zentraler Leistungen im Raum im Sinne einer Nutzung von verschiedenen Angeboten in unterschiedlichen Zentralitätskategorien (nicht-Linearität der Bedarfe mit den Zentralitäts-Kategorien).

Die Gutachter beurteilten die identifizierten flächen- und raumbezogenen Parameter mit der ermittelten Gewichtung in den einzelnen Teilaufgaben als unumgänglich, um Bedarfsgerechtigkeit herzustellen. Entsprechend wurden diese in den Vorschlag für den vertikalen und den horizontalen Finanzausgleich aufgenommen.

4.5.3 Bedarfsmessungen mit Normansätzen („5-Sterne-Niveau“) (S. 76 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

Die Gutachter führten aus, dass Regressionsanalysen Hinweise auf einzelgemeindliche Über- oder Unterfinanzierungen geben können. Strukturelle Über- oder Unterfinanzierungen seien über das reale Ausgabeverhalten nicht ermittelbar. Dafür wurden für einzelne Aufgabenbereiche normative Bedarfsansätze hergeleitet.

Der kommunale Finanzbedarf wurde dabei von aufgabenspezifischen Anforderungen (zum Beispiel Raumbedarfen, Lebenszykluskosten, Qualitätssicherungsstandards) abgeleitet. Die Gutachter haben dieses Vorgehen daher als 5-Sterne-Ansatz definiert. Sie gingen davon aus, dass dies so weit wie möglich der vom Landesverfassungsgericht geforderten „Bedarfsorientierung“, die sich auf den vertikalen und den horizontalen Finanzausgleich beziehe, entspreche. Infolgedessen wurden 5-Sterne-Ansätze für die kommunale Ebene und die Landesebene umgesetzt.

Die Gutachter stellten im Rahmen der Methodenentwicklung und im begleitenden Dialog mit dem Beirat für den kommunalen Finanzausgleich fest, dass sich 5-Sterne-Ansätze nur für solche Aufgaben formulieren lassen, die bereits in sich selbst einen hohen Grad an Normierung der Aufgabenerfüllung aufweisen. Die Detailprüfung ergab die Umsetzbarkeit für die Aufgabenbereiche Schule, Straßen und Kindertagesbetreuung. Diese Aufgabenbereiche umfassten vielfach mehr als ein Produktpaket bei den Kommunen bzw. mehr als eine Funktion beim Land. Wenngleich nur für drei Aufgabenbereiche Bedarfe von Land und Kommunen nach Normansätzen ermittelt wurden, handelte es sich um sehr finanzintensive Bereiche.

4.5.3.1 Schule

(S. 77 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

Für den Aufgabenbereich Schule berücksichtigten die Gutachter für die kommunale Ebene die Schulträgeraufgaben, insbesondere die Bereitstellung von Schulgebäuden. Einbezogen wurden Grundschulen, allgemeinbildende Schulen der Sekundarstufe und berufliche Schulen. Aufgrund der hohen Individualität der Schulkonzepte und des noch laufenden Inklusionsprozesses wurde für die Förderschulen kein Normansatz formuliert.

Als finanziell bedeutendste Komponente wurde die Bereitstellung von adäquaten Räumlichkeiten für die Schulen in eigener Trägerschaft ermittelt. Hinzu kamen Ausgaben für die materielle Ausstattung der Schulgebäude und bestimmte Personalkosten (bspw. Hausmeisterdienste und Schulsekretariat). Insbesondere durch den Bedeutungsgewinn des schulischen Ganztags sei das Gewicht der Personalkosten in den letzten Jahren gestiegen.

Die Gutachter gingen für den Normansatz „Schule“ für die Kommunen von folgenden Grundannahmen aus:

- Die kommunalen Schulträger benötigen die finanziellen Mittel, um Schulgebäude zu errichten und durchgehend in einem gut nutzbaren Zustand zu halten und adäquat auszustatten.
- Die bereitzustellende Gebäudemenge ergebe sich aus den Anforderungen moderner pädagogischer Konzepte sowie den zunehmenden Anforderungen des schulischen Ganztags.
- Die kommunalen Schulträger benötigen Mittel für das durch sie verantwortete Personal.
- Den Ausgaben seien die Einnahmen gegenzurechnen.
- Die durch die Gutachter ermittelten Norm-Zuschussbedarfe sollen für die Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich auf die Zahl der Einwohnerinnen/Einwohner in den für den Schulbetrieb relevanten Altersgruppen bezogen werden.
- Mit den Schulverbandsumlagen und den Schulkostenbeiträgen liegen bereits funktionierende Systeme zur Abrechnung zwischen Wohnort- und Infrastrukturgemeinden vor. Insoweit seien die ermittelten Normbedarfe der Wohnortgemeinde zuzuordnen.

Die Gutachter ermittelten einen Flächenbedarf pro Schülerin/Schüler in Abhängigkeit der Schulform, für den sie verschiedene Flächenkennziffern nutzten. Zu den verwendeten Quellen gehörten eigene Auswertungen aus Geoinformationssystemen (ALKIS – Amtliches Liegenschaftskatasterinformationssystem und ATKIS – Amtliches Topographisch-Kartographisches Informationssystem) und Abgleich mit Luftbildern, Standortfotos sowie Projektanträge der kommunalen Schulträger zu den Förderprogrammen nach dem InfrastrukturModernisierungsprogramm für unser Land Schleswig-Holstein (IMPULS 2030) und dem Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (KInvFG), Raumprogramm-Richtwerte für allgemeinbildende Schulen, Sonderschulen und berufsbildende Schulen des schleswig-holsteinischen Bildungsministeriums, die Sachwertrichtlinie des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, der Baukostenindex der Deutschen Architektenkammer, das Musterflächenprogramm für inklusive allgemeinbildende Schulen mit Ganztagsangeboten der Freien und Hansestadt Hamburg und die Empfehlungen für einen zeitgemäßen Schulhausbau in Baden-Württemberg. Die Werte wurden auf die Einheit „qm Bruttogrundfläche pro Schülerin/Schüler“ umgerechnet.

Der Flächenbedarf pro Schülerin/Schüler habe aufgrund der zusätzlichen Flächenbedarfe des aktuellen Schulbetriebs (bspw. schulischer Ganztags, Differenzierung und Inklusion) in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen. Dem Anstieg werde durch die abgeleiteten Normflächenbedarfe auf Basis von Durchschnittsrechnungen getragen. Die berechneten Werte liegen unter den sehr aktuellen Raumprogrammen anderer Bundesländer, da im Bestand der Schulen in Schleswig-Holstein noch nicht von einer flächendeckenden Umsetzung dieser Kennwerte ausgegangen werden

könne. Bei den Berufsschulen wurde durch einen Belegungsfaktor berücksichtigt, dass ein Großteil der Schülerinnen/Schüler in Teilzeit unterrichtet werde.

Einbezogen wurden überdies mit Hilfe einer eigenen Auswertung der Gutachter auf Grundlage der Schulstatistik, des Amtlichen Liegenschaftskatasterinformationssystems und des Baukostenindex' der Deutschen Architektenkammer Grundstücke. Die Prüfung, ob sich die Grundstücksgrößen gegebenenfalls zwischen ländlichen und städtischen Bereichen unterscheiden, habe zu marginalen und vernachlässigbaren Unterschieden geführt.

Dem Normansatz der Gutachter lag das gedankliche Konstrukt einer „ewigen Schule“ zu Grunde: Auf einem einmal erworbenen Grundstück werde eine Schule normgerecht errichtet und in regelmäßigen Zyklen erneuert. Zu berücksichtigen seien die unterschiedlichen Lebensdauern der einzelnen Bauteile. Der kontinuierliche Betrieb inkl. kleinerer Reparaturen stelle sicher, dass die einzelnen Bauteile ihre Lebensdauer erreichen. Die Gutachter näherten sich für die einzelnen Bauteile durch die sieben Hauptkostengruppen der DIN 276 – Kosten im Hochbau an, denen jeweils ein Kostenkennwert und eine mittlere Nutzungsdauer zugeordnet wurden. Die weiterführenden und beruflichen Schulen verursachen im Ergebnis höhere Ausstattungs-kosten, die beruflichen Schulen benötigen kostenintensivere technische Anlagen. Die tendenziell etwas zentraleren Standorte der beruflichen Schulen zeigen sich in höheren Grundstückskosten, ermittelt über Bodenrichtwertkarten. Die Gutachter gingen davon aus, dass die Kostenkennwerte nach Ablauf der Nutzungsdauer erneut auftreten. Es wurden jährliche Abschreibungen gebildet und Kapitalbindungskosten angesetzt.

Zu den ermittelten Kosten für den Neubau und die zyklische Erneuerung addierten die Gutachter Objektmanagementkosten, Betriebskosten und Instandhaltungskosten (gemäß DIN 18960). Die Schätzung erfolgte auf Grundlage der kommunalen Rechnungsstatistiken, des Baukostenindex' der Deutschen Architektenkammer und einer detaillierten Kostenaufstellung der GMSH für vergleichbare Landesliegenschaften. Die weiteren Sach- und Personalkosten ermittelten die Gutachter anhand der deflatierten mittleren Ist-Ausgaben der Kommunen im Betrachtungszeitraum 2008 bis 2016.

Aus der Addition der Teilergebnisse ermittelten die Gutachter die Normausgaben pro Schülerin/Schüler und Jahr. Da sich die Dimensionierung von Schulgebäuden an der langfristigen Schülerzahlenentwicklung orientiere, wurde der Pro-Schülerin/Schüler-Satz mit der mittleren Schülerzahl der letzten zehn Schuljahre multipliziert. Der Vergleich der ermittelten Norm-Bruttoausgaben mit den inflationsbereinigten Realausgaben der Kommunen zeigte bei den drei untersuchten Schulformen Grundschule, Ge-

meinschaftsschule und Gymnasium und berufliche Schule mit 28 %, 9 % und 8 % erhöhte Normausgaben. Die Differenz zwischen Norm- und Ist-Ausgaben lag in Summe bei rund 98,4 Mio. Euro (Preisstand 2018).

Die Gutachter bewerteten die ermittelten Daten im Vergleich mit verfügbaren Abschätzungen zum kommunalen Investitionsrückstau, genannt wurden das KfW-Kommunalpanel und Programme über das InfrastrukturModernisierungsprogramm für unser Land Schleswig-Holstein (IMPULS 2030) und über das Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (KInvFG), als nicht unrealistisch.

Die Gutachter zogen Daten zum Investitionsrückstau nur zur Plausibilisierung der ermittelten Normbedarfe heran. Ein Aufschlag zum Abbau eines Investitionsrückstaus erfolge nicht, da die Bereitstellung von Mitteln in Höhe des ermittelten Normansatzes automatisch dazu führe, dass sich Investitionsrückstauwirkungen kontinuierlich abbauen und spätestens nach einem Erneuerungszyklus vollständig abgebaut seien. Dem Gesetzgeber stehe es frei, darüber hinaus Mittel für einen schnelleren Abbau zur Verfügung zu stellen.

Zur Ermittlung der für den kommunalen Finanzausgleich relevanten Daten wurden die aufgabenbezogenen Einnahmen der Kommunen für die betreffenden Produktpakete abgezogen. Die Gutachter verwendeten die inflationsbereinigten Mittelwerte der bereinigten Ist-Einnahmen der kommunalen Schulträger pro Jahr im Referenzzeitraum 2008 bis 2016. Die verbleibenden Nettoausgaben wurden durch die mittlere Schülerzahl in den Schuljahren 2008/09 bis 2017/18 geteilt und damit die Norm-Nettoausgaben ermittelt.

Da das Verhältnis aus Schülerinnen/Schülern und Einwohnerinnen/Einwohnern der für die jeweilige Schulform relevanten Altersgruppe zeitlich sehr konstant und in der Umsetzung des kommunalen Finanzausgleiches ein Bezug auf die Einwohnerzahl (nach Alter) deutlich einfacher und belastbarer sei als ein Bezug auf die Schülerzahl, wurde der Normansatz auf die Einwohnerzahl in der betreffenden Referenzaltersgruppe bezogen. Berechnet auf den einheitlichen Preisstand 2016 haben sich folgende kommunale Norm-Nettoausgaben im Schulbereich ergeben:

- Grundschule (Gemeindeaufgabe):
1.716 Euro pro Einwohnerin/Einwohner im Alter von 6 bis unter 10 Jahren.
- Gemeinschaftsschule und Gymnasium (Gemeindeaufgabe):
1.301 Euro pro Einwohnerin/Einwohner im Alter von 10 bis unter 18 Jahren.
- Berufliche Schule (Kreisaufgabe):
588 Euro pro Einwohnerin/Einwohner im Alter von 15 bis unter 20 Jahren.

Der Norm-Finanzbedarf wurde den Wohnortgemeinden bzw. dem Wohnortkreis pro Einwohnerin/Einwohner in der betreffenden Referenzaltersgruppe zugeschrieben, da bereits ein System für nutzungsbezogene Leistungen zwischen Wohnort- und Infrastrukturgemeinde bestehe. Es sei aber zu beachten, dass nach Landesvorgabe die Investitionsanteile in den Schulkostenbeiträgen über einen Pauschalbetrag abgebildet werden. Dieser liege bei etwas intensiveren Investitionsbemühungen der Schulträger nicht selten unter den realen Investitionen. Betroffen vom Unterschiedsausgleich seien vor allem Zentrale Orte, da diese in der Regel alleinige Schulträger der weiterführenden Schulen seien. Die Gutachter haben mit Hilfe von Schätzwerten Vor- und Nachteile der Kommunen in Abhängigkeit ihrer Zentralität ermittelt und für eine Differenzierung der Bedarfsfaktoren nach Zentralität der Gemeinde berücksichtigt.

4.5.3.2 Straßen

(S. 95 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

Für den Aufgabenbereich Straßen berücksichtigten die Gutachter für die kommunale Ebene den Betrieb und den Erhalt folgender Straßen und Wirtschaftswege: Gemeindestraßen, Kreisstraßen und Ortsdurchfahrten von Bundes- und Landesstraßen in kommunaler Baulast (drei Produktpakete).

Die Gutachter ermittelten die Länge des Straßennetzes in Schleswig-Holstein, unterteilt in Klassifizierung (Hauptwirtschaftswege, Gemeindestraßen, Kreisstraßen inkl. Ortsdurchfahrten, Landesstraßen inkl. Ortsdurchfahrten, Bundesstraßen inkl. Ortsdurchfahrten und Bundesautobahnen) und Baulastträgerschaft (Bund, Land, kreisfreie Städte/Oberzentren, Kreise, kreisangehörige Gemeinden (untergliedert nach Zentralörtlichkeit)). Als Quellen dienten das Amtliche Liegenschaftskatasterinformationssystem und das Straßeninformationssystem/die Straßeninformationsbank Schleswig-Holstein.

Die Hauptwirtschaftswege und die Gemeindestraßen wurden dem Produkt Gemeindestraßen zugeordnet, deren Normansätze den Gemeindeaufgaben zugeordnet wurden. Die Kreisstraßen umfassten die Kreisstraßen in der Baulast der Kreise und kreisfreien Städte und wurden entsprechend der Ebene der Kreisaufgaben zugeordnet. Das Produktpaket beinhaltete überdies die Ortsdurchfahrten in der Baulast der kreisangehörigen Gemeinden über 20.000 Einwohnerinnen/Einwohner. Dieser kleinere Anteil wurde den Gemeindeaufgaben zugerechnet.

Die Landesstraßen lagen weitestgehend in der Baulast des Landes und wurden entsprechend bei der Normsetzung für die Landesaufgaben berücksichtigt. Methodisch wurden die kommunalen und Landesbedarfe im Bereich Straßen gleich ermittelt. Da kreisangehörige und kreisfreie Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnerinnen/Einwohnern Baulastträger der Ortsdurchfahrten der Landesstraßen waren, wurden diese

dem kommunalen Produktpaket Bundes- und Landesstraßen zugerechnet. Entsprechendes galt für die Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen in Städten mit mehr als 80.000 Einwohnerinnen/Einwohnern. Das Produktpaket konnte vollständig den Gemeindeaufgaben zugeordnet werden.

Die Normsetzung der Gutachter orientierte sich an den vorhandenen Straßenlängen und nicht an einer Mengennorm oder einer Prüfung, ob Straßen bspw. hätten vermieden werden können. Durch die Normsetzung wurde beschrieben, welchen aufgabenbezogenen Zuschussbedarf die Betroffenen pro km Straßenlänge haben, um eine kontinuierliche betriebliche Unterhaltung und bauliche Erneuerung durchzuführen, die dazu führe, dass die einzelnen Schichten der vorhandenen Straßen die jeweils angestrebte Lebensdauer erreichen und die einzelnen Schichten in einem regelmäßigen Zyklus erneuert werden, sodass es zu keinem Substanzwertverlust komme. Durch die unterschiedlichen Gegebenheiten wurde zwischen einzelnen Straßentypen unterschieden. Für die Hauptwirtschaftswege wurde auf einen Kennwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen zurückgegriffen, für alle anderen Straßentypen wurde ein Normmodell zur zyklischen Erneuerung definiert und auf Basis straßentyp-spezifischer Kennwerte angewandt.

Das angewandte Normmodell orientierte sich an ähnlich strukturierten Modellen zur systematischen Planung von Erhaltungsmaßnahmen im Straßenbereich, wie sie u. a. in Rheinland-Pfalz und Sachsen zur Anwendung kommen. Ausgangspunkt war ein Straßenaufbau mit drei Schichten: Deckschicht, Binderschicht und Tragschicht, die in unterschiedlichen Zyklen zu erneuern und kontinuierlich zu unterhalten sind. Zur Unterhaltung zählten die Gutachter auch Straßenbeleuchtung, Straßenreinigung und die Betriebskosten der Straßenentwässerung.

Die Gutachter gingen von einem Straßen-Lebenszyklus von 90 Jahren aus, einer Deckenerneuerung nach etwa 15 Jahren, einer Binderschichterneuerung nach etwa 30 Jahren. Die Gutachter erläuterten, dass diese idealtypischen Zeitintervalle in der Praxis in Abhängigkeit von Verkehrsbelastung, lokaler Gegebenheit, Frosteinwirkung, historischer Qualität des Straßenaufbaus und zur Verfügung stehender Mittel abweichen. Die Kostenansätze enthielten auch bauliche Kosten der Straßenentwässerung.

Die Gutachter ermittelten jährliche Norm-Bruttoausgaben von 3,69 Euro pro qm Fahrbahn. Berücksichtigt wurden Kosten der Kapitalbindung. Der Straßen-Lebenszyklus von 90 Jahren wurde für Kreis- und Landesstraßen (ohne Ortsdurchfahrten) angesetzt. Aufgrund der höheren Verkehrsbelastung wurde für Hauptverkehrsstraßen ein etwas kürzerer Lebenszyklus unterstellt, bei Gemeindestraßen in kleineren Gemeinden ein etwas längerer Lebenszyklus. Der Normansatz wurde auch für Fußgänger-

und Radfahrwege, Fußgängerbereiche, Plätze und sonstige Verkehrsflächen angewandt, aufgrund des abweichenden baulichen Aufbaus mit veränderten Parametern.

Die Gutachter ermittelten aus den unterschiedlichen Straßenbreiten mittlere Breiten. Die Normkosten pro laufendem Meter Straße wurden durch Multiplikation der ermittelten Kostenkennwerte mit den mittleren Breiten errechnet. Hinzu kamen die jährlichen Ausgaben für die betriebliche Unterhaltung und die Zusatzkosten für die Erhaltung und Erneuerung von Ingenieurbauwerken (Tunnel, Brücken etc.). Für die Berücksichtigung der Kosten für die Erhaltung von Ingenieurbauwerken wurden Schätzwerte des Landesbetriebs Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein auch für die weiteren Straßen verwendet. Für die jährlichen Kosten der betrieblichen Unterhaltung (inkl. Straßenreinigung, -beleuchtung, -entwässerung und Winterdienst) wurde auf Schätzwerte der Daehre-Kommission zurückgegriffen.

Die realen Ist-Bruttoausgaben der Kommunen lagen im empirisch untersuchten Zeitraum von 2008 bis 2016 im inflationsbereinigten Mittel etwa 116,9 Mio. Euro pro Jahr unter den ermittelten Normausgaben (Preisstand 2018). Das Delta entsprach etwa 21 % des Normansatzes. Die Gutachter bewerteten die ermittelte Größenordnung unter Berücksichtigung einer Forderung des schleswig-holsteinischen Landesrechnungshofes zu den Kreisstraßen und im Vergleich mit den jährlichen Ergebnissen des KfW-Kommunalpanels als plausibel. Überdies seien die ermittelten Werte denen im Bereich der Schulen relativ ähnlich.

Wie im Bereich der Schulen berücksichtigten die Gutachter keinen Aufschlag zum Abbau eines aufgelaufenen Investitionsrückstaus, da der Normansatz automatisch zu einem kontinuierlichen Abbau innerhalb eines Erneuerungszyklus führe. Es stehe dem Gesetzgeber frei, Mittel für einen schnelleren Abbau zur Verfügung zu stellen.

Die Kommunen generierten Einnahmen aus Projektzuschüssen, Zweckzuweisungen und Beiträgen. Etwa 26,8 % der Norm-Bruttoausgaben wurden unter Berücksichtigung der mittleren inflationsbereinigten Ist-Einnahmen pro Jahr im Zeitraum 2008 bis 2016 durch Einnahmen gedeckt. Die Gutachter gingen dabei davon aus, dass es bei den aufgabenbezogenen Einnahmemöglichkeiten (Beiträge, Zuschüsse und Zuweisungen) im Vergleich zum Referenzzeitraum 2008 bis 2016 zu keinen strukturellen Veränderungen komme. Dies sei im Zuge einer Aktualisierung der Bedarfsbestimmung für den kommunalen Finanzausgleich zu überprüfen, insbesondere vor dem Hintergrund der Änderungen hinsichtlich der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen.

Die Kommunen erhalten derzeit über § 15 FAG steuerkraftunabhängige Zweckzuweisungen für Straßenbau und weitere Infrastrukturlasten in Höhe von 35,5 Mio. Euro. In ihrer Herleitung waren die Gutachter zunächst von einem Fortbestand der Regelung

ausgegangen. Durch den entwickelten Normansatz und die Bezugnahme auf die Straßenlängen liege es jedoch nahe, die Regelung in den Bedarfsansatz zu integrieren. Die Mittel würden steuerkraftabhängig, aber zweckungebunden ausgekehrt. Die Gutachter übertrugen die Beträge aus § 15 FAG in den durch sie entwickelten Normansatz. Es ergab sich, bereinigt auf den Preisstand 2016, ein aufgabenbezogener Zuschussbedarf für den Aufgabenbereich Straßen von insgesamt 435,4 Mio. Euro.

Zu den Hauptwirtschaftswegen führten die Gutachter aus, dass es keine systematische Erfassung der Baulast im Digitalen Landschaftsmodell des Amtlichen Topographisch-Kartographischen Informationssystems gebe. Die Gesamtlänge des Netzes der Hauptwirtschafts- und Wirtschaftswege in kommunaler Baulast erscheine den Gutachtern plausibel, einzelgemeindlich ergeben sich hingegen gewisse Unsicherheiten bzgl. der Länge des in kommunaler Baulast befindlichen Netzanteils der Hauptwirtschafts- und Wirtschaftswege. Dies werde über die Länge der Hauptwirtschaftswege angenähert. Die Unsicherheiten zeigen sich auch bei der Verteilung der Mittel für Gemeindeaufgaben zwischen den einzelnen Gemeinden, wenngleich nur 2,3 % der Mittel für Gemeindeaufgaben nach dem Gutachtervorschlag über den Teilansatz „km Hauptwirtschaftsweg“ verteilt werden. Es könne zu einer nicht ganz treffsicheren Bedarfszuordnung im horizontalen Finanzausgleich kommen.

4.5.3.3 Kindertagesbetreuung (S. 113 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

Für den Aufgabenbereich Kindertagesbetreuung berücksichtigten die Gutachter den kommunalen Kostenanteil an der Kindertagesbetreuung (Krippe, Elementar, Hort) in Einrichtungen sowie in Tagespflege gemäß den Ergebnissen des Kita-Reformprozesses 2019 zum Zeitpunkt der Gutachtenerstellung (Stand: 17. Juni 2019) mit Standard-Qualitäts-Kosten-Modell (SQKM). Der Kita-Reformprozess fand parallel zur Gutachtenerstellung zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleiches statt. Gesetzliche Änderungen für den Kita-Bereich wurden für den 1. Januar 2020 erwartet. Aus den Ergebnissen zum Zeitpunkt der Gutachtenerstellung wurden die Bedarfsbestimmungen für Kommunen und Land vorgenommen.

Die Kita-Reform verändere parallel die Qualitätsstandards der Kita-Betreuung in Schleswig-Holstein, die damit einhergehenden Kosten des „Gesamtsystems Kita“ sowie die Aufteilung der Kosten zwischen dem Land, der Wohnortgemeinde, den Trägern der Jugendhilfe und den Eltern. Insoweit seien die Ist-Ausgaben zur Kindertagesbetreuung sowie darauf basierende Regressionsanalysen für die Bedarfsabschätzung ungeeignet. Überdies seien die Nettoausgaben der Kommunen und des Landes im untersuchten Zeitraum für die entsprechenden Produktpakete bzw. Funktionen immens angestiegen.

Die Verständigung zwischen Land und Kommunen auf ein SQKM sei Kernpunkt der Kita-Reform. Als einheitliche Diskussions- und Rechengröße sei von den Beteiligten eine „Referenz-Kita“ definiert worden, die einheitliche Qualitäts- und Kostenaussagen zu den unterschiedlichen Altersklassen, Betreuungsformen und Betreuungszeiten treffe. Das SQKM entspreche insoweit sehr gut den Anforderungen an einen Normansatz, sodass die Festlegungen zu Qualitäten und Kosten in die Untersuchungen zum kommunalen Finanzausgleich übernommen wurden.

Die Gutachter schilderten die wesentlichen kostenrelevanten Punkte und verwiesen für die konkreten Festlegungen des SQKM auf den Kita-Reformprozess bzw. das folgende Kita-Gesetzgebungsverfahren. Das SQKM sehe nach einer Übergangsfrist landesweit vereinheitlichte Zahlungsströme vor. Die SQKM-Regelförderung wurde vollständig in den Normansatz übernommen. Zahlungsströme für zusätzliche Qualitäten wurden nicht übernommen.

Besonders zu berücksichtigen sei der Zahlungsstrom von den Kreisen an die Träger der Einrichtungen. Es gehe um die nicht gedeckten Kostenanteile, die durch den Leerstand von Plätzen und die unterschiedlichen Bezugsgrößen der Zahlungsströme entstehen. So entstehe ein finanzieller Anreiz bei den Kreisen als Träger der Bedarfplanung, keine großen Kapazitätsübergänge zu erzeugen. Da ein gewisser Leerstand unvermeidlich sei, erkenne das SQKM einen strukturell bedingten Leerstand von 4 % an. Die Gutachter haben die Höhe übernommen und nach Berechnung unter getroffenen Annahmen dem Finanzbedarf für Kreisaufgaben zugeschrieben. Im Rahmen der allgemeinen Beobachtungspflichten des Gesetzgebers sei der angenommene Schätzwert in den kommenden Jahren zu überprüfen.

Das Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren des Landes Schleswig-Holstein habe die Kosten für das Gesamtsystem Kita im Jahr 2022, bei vollständiger Umsetzung des SQKM, auf etwa 1.562,6 Mio. Euro (Preisstand 2022) beziffert. Die Gutachter haben diesen Wert zunächst auf das Jahr 2018 bezogen, ebenfalls bei Unterstellung der vollständigen Umsetzung. Die unterstellte Zunahme der Betreuungsquoten wurde herausgerechnet, die Elternbeiträge abgezogen. Zur Ermittlung der Norm-Nettoausgaben wurden beim Land die im SQKM-Landesanteil enthaltenen Bundesmittel als aufgabenspezifische Einnahme herausgerechnet. Der ermittelte Wert für den kommunalen Anteil im Aufgabenbereich Kindertagesbetreuung in Höhe von 559,6 Mio. Euro wurde im Preisstand 2016 ausgewiesen.

Für die Modellrechnungen auf einzelgemeindlicher Ebene schätzten die Gutachter u. a., welche Kommune welchen Anteil an den SQKM-Gesamtkosten der Kommunen insgesamt zu tragen habe. Die Schätzung basierte im Wesentlichen auf einer Sonderauswertung der Kita-Statistik durch das Statistische Amt für Hamburg und Schles-

wig-Holstein. Kleinere Gemeinden mussten aufgrund der statistischen Geheimhaltung zu Gemeindegruppen zusammengefasst werden. Gleichwohl seien strukturelle Unterschiede der Betreuungsquoten gut ablesbar.

4.5.4 Zusammenführung: Gesamtbedarf kommunale Ebene (S. 121 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

Die Ergebnisse der Regressionsanalysen wurden für die Aufgabenbereiche, in denen Normansätze möglich waren, durch diese ersetzt. Die Gutachter stellten fest, dass die Ergebnisse der regressionsbasierten und der normativen Bedarfsmessung eine hohe Deckungsgleichheit aufwiesen. Dies könne als Indiz betrachtet werden, dass die Regressionen sehr gut identifizieren konnten, welche Teile der beobachteten, heterogenen Ausgaben als Bedarfe gewertet werden können.

Die Gutachter wiesen für jeden Aufgabenbereich die ermittelten Bedarfswerte nach 4- oder 5-Sterne-Niveau aus. Der Gesamtbedarf in Höhe von 4.416,5 Mio. Euro wurde mit 1.927,7 Mio. Euro den Kreisaufgaben und mit 2.488,8 Mio. Euro den Gemeindeaufgaben zugerechnet. Die Normalbedarfe konnten zu 35,4 % auf 5-Sterne-Niveau ermittelt werden. Die mittleren Ist-Zuschussbedarfe der betrachteten Aufgabenbereiche pro Jahr lagen im empirischen Betrachtungszeitraum 2008 bis 2016 bei 3.885,1 Mio. Euro. Die Summe der Bedarfswerte bezifferten die Gutachter somit 531,3 TEUR bzw. 13,7 % höher als die Ist-Werte (Preisstand 2016). Die Differenz interpretierten sie als Schätzung der unerfüllten Normalbedarfe auf kommunaler Ebene.

In kommunalen Finanzausgleichssystemen werde prinzipiell die eigene Leistungsfähigkeit der Kommunen ihrem fiktiven Bedarf gegenübergestellt. Kommunen, deren Leistungsfähigkeit ihren Bedarf übersteigen, erhalten wie in Schleswig-Holstein in der Regel keine Zuweisungen, sondern zahlen als abundante Gemeinden eine Ausgleichssumme in den kommunalen Finanzausgleich ein.

Die Leistungsfähigkeit werde in der Regel anhand ihrer Steuerkraftmesszahl quantifiziert und einer fiktiv generierten Bedarfsmesszahl gegenübergestellt. Diese Bedarfsmesszahl müsse sich nach dem Verständnis der Gutachter aus den ermittelten Normalbedarfen ergeben. Die Gutachter haben durch die Regressionen und Normansätze die kommunalen Zuschussbedarfe für die einzelnen Aufgaben in Beziehung zu Bestimmungsgrößen der einzelnen Kommunen (Einwohnerzahl, Fläche, Straßenlänge etc.) gesetzt. Die Abhängigkeit wurde jeweils in Form eines Koeffizienten beschrieben. Berücksichtigt wurden zum Teil mehrere Strukturgrößen und Koeffizienten. Neben der Differenzierung zwischen den Ausgaben der Gemeinden und der Kreise wurde die Zentralität der Gemeinden berücksichtigt. Aufgaben wurden zum Teil Gemeinde- und Kreisebene mit den entsprechenden Bestimmungsgrößen und Koeffizienten zugeordnet.

Aus der Summe der Koeffizienten aller Aufgaben ergab sich für jede Bestimmungsgröße ein Gesamtkoeffizient über das gesamte kommunale Aufgabenspektrum. Durch die aufsummierten Teilansätze konnten die Gutachter für jede Kommune eine alle Aufgabenbereiche umfassende Bedarfsmesszahl ermitteln. Dazu wurden die Strukturdaten (Bestimmungsgrößen) der betreffenden Kommune mit den aufsummierten Teilansätzen (Koeffizienten) multipliziert und anschließend aufsummiert.

Durch den bedarfsorientierten Zentralitätsansatz wurde anerkannt, dass durch Zentralität und die dadurch entstehende unterschiedliche regionale und überregionale Bedeutung unterschiedliche Bedarfe entstehen. Anders als im aktuellen FAG wurden die Bedarfe bedarfsorientiert und nicht pauschaliert berücksichtigt. Es konnten sowohl Skaleneffekte als auch Zusatzaufgaben der Zentralen Orte abgebildet werden. Das Verfahren ermögliche neben der finanzkraftunabhängigen Zuweisung der Zentralitätsbedarfe auch eine finanzkraftabhängige Integration des Zentralitätsansatzes. Es sei ebenso möglich, auf Kreisebene die sozialen Lasten in die generelle Bedarfsmesszahl zu integrieren oder sie wie bisher gesondert zu betrachten.

4.5.4.1 Zentralität und Soziallasten als gesonderte Teilansätze (S. 139 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

In diesem Modell wurde für die Gemeindeebene der geringste aufaddierte Wert der Koeffizienten aller Zentralitäten als Grundfaktor ausgewiesen, die darüber hinausgehenden Werte als Zentralitätsfaktor. Zur Bestimmung der einzelgemeindlichen Bedarfsmesszahl wurden die jeweiligen Werte der individuellen Gemeinde eingesetzt. Der entsprechende Wert der Gemeinde musste mit dem Grundgewichtungsfaktor und dem Zentralitätsfaktor multipliziert werden. Die Ergebnisse für die einzelgemeindlichen Bestimmungsgrößen wurden aufsummiert.

Für die Differenzierung der Zentralität fassten die Gutachter die folgenden Zentralitäts(zwischen)stufen gemäß Landesentwicklungsplan zusammen:

Bezeichnung der Zentralität in den Tabellen dieses Gutachtens	Zugeordnete Zentralitäts(zwischen)stufen gemäß Landesentwicklungsplan
Oberzentren	Oberzentren
Mittelzentren	Mittelzentrum Mittelzentrum im Verdichtungsraum Mittelzentrum in Funktionsteilung mit anderer Gemeinde
Unterezentren	Unterezentren Unterezentren mit Teilfunktion eines Mittelzentrums Unterezentren in Funktionsteilung mit anderer Gemeinde
Ländliche Zentralorte	Ländliche Zentralorte Ländliche Zentralorte in Funktionsteilung
Stadtrandkerne	Stadtrandkern I. Ordnung Stadtrandkern II. Ordnung
Alle anderen Gemeinden	alle anderen Gemeinden

Auch für die Kreisebene wurde die individuelle Bedarfsmesszahl ermittelt, indem die jeweiligen Werte mit dem ermittelten Gewichtungsfaktor multipliziert wurden. Bei den Gewichtungsfaktoren wurde zwischen Kreisen und kreisfreien Städten unterschieden. Die Gewichtungsfaktoren zur Bestimmung des Bedarfes aufgrund sozialer Lasten wurden gesondert ausgewiesen, orientiert am aktuellen kommunalen Finanzausgleich.

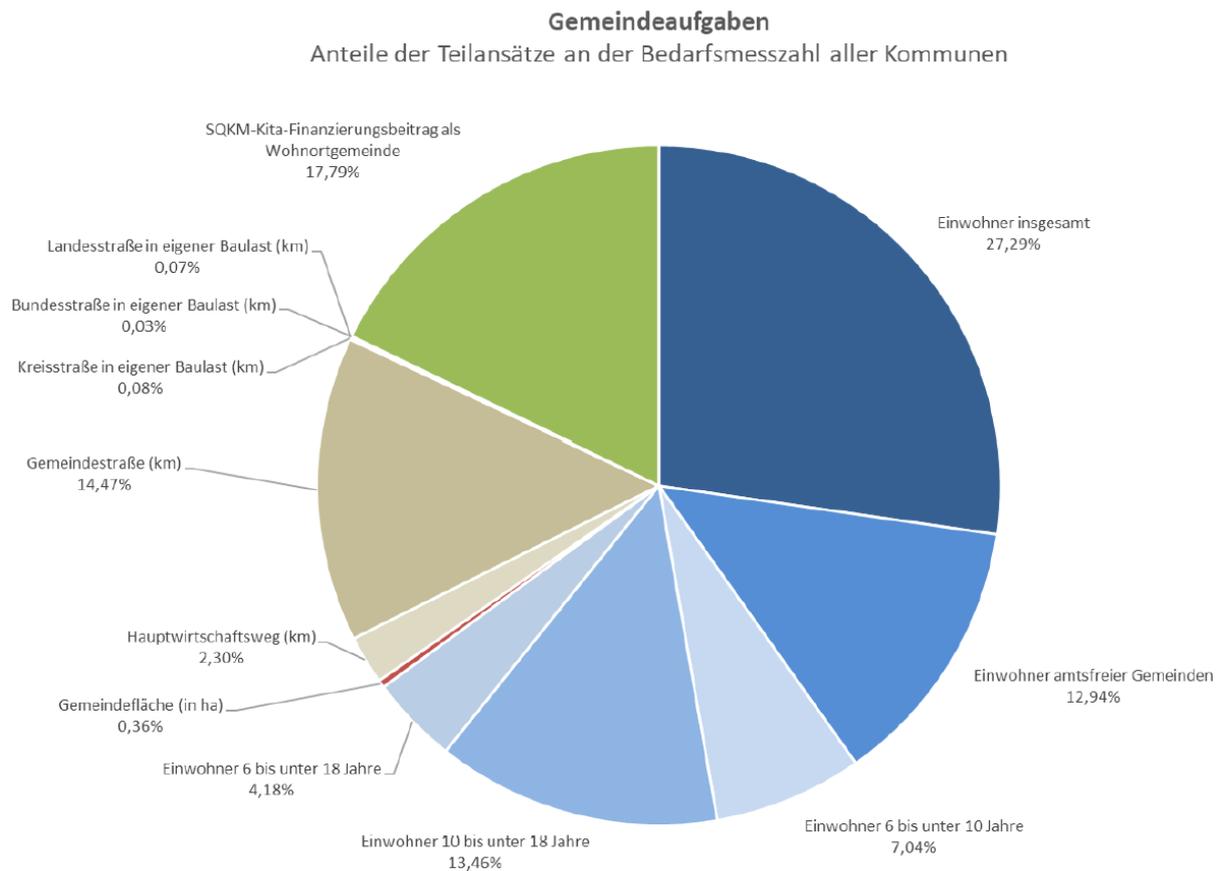
4.5.4.2 Vollends integrierte Teilansätze (S. 143 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

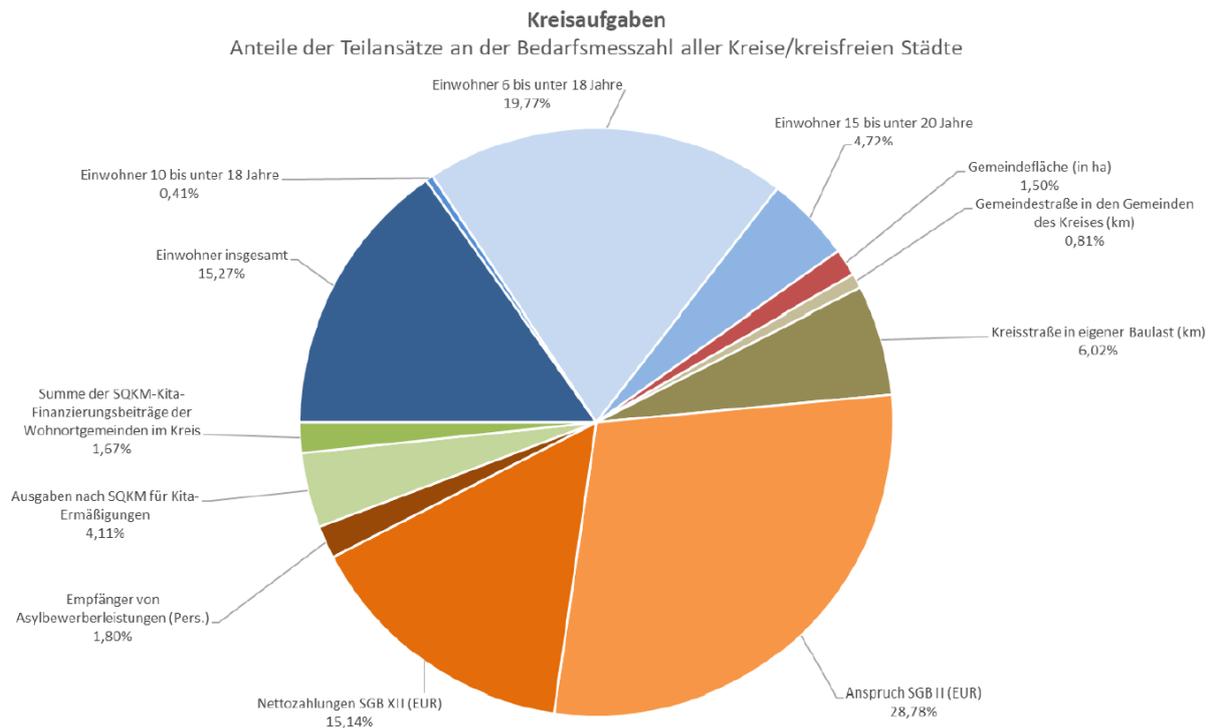
Die Gutachter beschrieben die Differenzierung zwischen Grund- und Zentralitätsfaktor auf Gemeindeebene und den gesonderten Sozillastenansatz auf Kreisebene als nicht zwingend notwendig und erarbeiteten einen alternativen Ansatz der Bedarfsschätzung mit vollintegrierten Teilansätzen. Dieser folge aus den Ergebnissen der Bedarfsbestimmung unter Vernachlässigung des bisherigen Systems in Schleswig-Holstein.

Die Teilansätze der Gemeinden entsprachen in diesem Fall der jeweiligen Summe der ermittelten Koeffizienten. Aus der Multiplikation der einzelgemeindlichen Bestimmungsgrößen mit den Gewichtungsfaktoren nach Zentralität errechnete sich die Bedarfsmesszahl der jeweiligen Gemeinde. Nach der gleichen Systematik ermittelten sich die Bedarfsmesszahlen für die Kreisebene.

4.5.4.3 Horizontaler und vertikaler Finanzausgleich (S. 145 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

Die durch die Gutachter ermittelten Bedarfsmesszahlen der gemeindlichen Ebene und der Kreisebene wurden für den horizontalen Finanzausgleich zur Verteilung der Finanzausgleichsmasse verwendet. Das reale Gewicht der einzelnen Teilansätze wurde in folgenden Schaubildern verdeutlicht. Dabei ist irrelevant, ob die Teilansätze mit gesondertem Zentralitäts- bzw. Soziallastenansatz oder die vollends integrierten Teilansätze zu Grunde liegen.





In Bezug auf den vertikalen Finanzausgleich wurden die quantifizierten Mehrbedarfe der kommunalen Ebene insgesamt den Ergebnissen der Bedarfsanalyse der Landesebene gegenübergestellt. Dafür entwickelten die Gutachter einen hinsichtlich der Bedarfskonzeption modifizierten Symmetriekoeffizienten.

4.6 Bedarfsmessung für die Landesebene (S. 148 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

Der Bedarfsmessung für die kommunale Ebene stellten die Gutachter eine entsprechende Spezifizierung der Bedarfe für das Land Schleswig-Holstein gegenüber. Nur ein solch paralleles Vorgehen ermögliche einen sinnvollen Vergleich der fiskalischen Möglichkeiten zur Bedarfserfüllung der kommunalen Ebene und der Landesebene. Gleichzeitig werde die Basis für einen bedarfsgerecht konzipierten vertikalen Finanzausgleich geschaffen.

4.6.1 Aufgabenweise Betrachtung der Landesbedarfe (S. 148 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

Wie für den kommunalen Bereich wurde der aggregierte Landesbedarf aus einer aufgabenspezifischen Betrachtung ermittelt. Der Aufgabenkatalog der Landesebene orientierte sich am Funktionenplan der Bundesländer. Die Gutachter versuchten bundeslandspezifische Unterschiede erkennbar zu machen, um diese entsprechend berücksichtigen zu können. Die Gutachter definierten insgesamt 83 Aufgabenbereiche der Landesebene. Die Landesaufgaben der Hauptfunktion 8 „Finanzwirtschaft“ wurden mit Ausnahme der Oberfunktion 84 „Beihilfen, Unterstützungen u. ä.“ im Rahmen der Bedarfsanalyse nicht berücksichtigt.

4.6.2 Aufgabenspezifische Regressionsanalysen („4-Sterne-Niveau“) (S. 152 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

Für die definierten Aufgabenbereiche nahmen die Gutachter jeweils Bedarfsanalysen auf Basis der Daten der Jahresrechnungsergebnisse der 13 Flächenländer der Jahre 2005 bis 2017 vor. Der erweiterte Zeitraum wurde gewählt, um die Anzahl der Observationen für die Landesebene zu erhöhen. Die Daten wurden von der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL) über das schleswig-holsteinische Finanzministerium zur Verfügung gestellt. Auch diese Ausgaben- und Einnahmenwerte wurden auf Grundlage des BIP-Deflators auf das Jahr 2016 deflationiert.

Grundsätzlich führten die Gutachter für alle Aufgabenbereiche Regressionsanalysen durch. In den mit normativen Ansätzen bewerteten Aufgabenbereichen ersetzten diese die Regressionsergebnisse. In Einzelfällen waren Regressionen nicht möglich oder sinnvoll, sodass ein Verfahren anhand der durchschnittlichen Perzentil-Verteilung der Pro-Kopf-Ausgaben ergänzt wurde. Ziel der Regressionen war auch bei den Landesaufgaben, den Einfluss einzelner erklärender (unabhängiger) Variablen auf eine zu erklärende (abhängige) Variable zu berechnen. Vorbereitend wurden Scatter-Plots erstellt, um einen funktionalen Zusammenhang zu prüfen und dessen Form erkennbar zu machen.

Als potentiell erklärende Faktoren berücksichtigten die Gutachter insgesamt 51 Indikatoren aus den Bereichen Bevölkerung, Fläche, Bodenpreise, Altersstruktur, Straßennetz und Indikatoren zur sozialen Belastung im Bundesland. Neben der Dichte als wichtigem Bedarfsmessungsfaktor entwickelten die Gutachter einen gesonderten Index'. Dieser bemesse die Verteilung der Bevölkerung im Bundesland, konkret, auf welchem Anteil der Fläche des Landes die dichter wohnende Hälfte der Bevölkerung lebe. Überdies differenzierten die Gutachter nach alten und neuen Bundesländern (Ost-West-Dummy).

Mit Hilfe der Scatter-Plots wurden Ausreißer identifiziert und beseitigt: In drei Aufgabenbereichen stellten die Gutachter fest, dass sich die Buchungen eines einzelnen Bundeslandes systematisch von denen aller anderen untersuchten Länder unterscheiden. Die Gutachter führten ihre Analysen für die Aufgabenbereiche ohne die Observationen des betreffenden Bundeslandes durch. Schleswig-Holstein sei in keinem Aufgabenbereich systematisch abgewichen. Die Gutachter prüften auch für die Landesebene Korrelationen zwischen allen potentiell erklärenden Variablen. Auch hier galt die Grundannahme, dass der größte Teil der untersuchten Bundesländer über den größten Teil des betrachteten Zeitraums weder eine strukturelle Unterfinanzierung ganzer Aufgabenbereiche aufwies, noch das Gebot sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung missachtete, also effizient wirtschaftete.

Die Gutachter ermittelten in einem ersten Schritt, welche Faktoren die Bruttobedarfe zur Erfüllung eines Aufgabenbereiches bestimmen. Die Regressionen zeigten mit durchschnittlich 88,82 % der kontrollierten Ausgaben laut Gutachtern sehr gute Erklärungswerte. Die Ergebnisse der angewendeten Tests zur Modellspezifikation wurden insgesamt als gut bewertet. Da die Nettobedarfe die Basis zur Bestimmung des Finanzierungsbedarfes des Landes und somit des vertikalen Finanzausgleiches bilden, wurden im zweiten Schritt die aufgabenspezifischen Einnahmen berücksichtigt. Der Erklärungsgehalt lag hier bei insgesamt 88,72 % und somit nur marginal niedriger. Die Gutachter bezeichneten dies als sehr solides Ergebnis.

Folgende Faktoren wurden als für die Nettobedarfe auf Landesebene relevant ermittelt: Einwohnerzahl gesamt, Einwohnerzahl 0 bis 6 Jahre, Einwohnerzahl 0 bis 18 Jahre, Einwohnerzahl 6 bis 18 Jahre, Einwohnerzahl 20 bis 25 Jahre, Einwohnerzahl über 65 Jahre, Jugendstruktur, Fläche, Siedlungsfläche, Dichte, Dichte-Index, Straßenlänge gesamt, Länge Bundesautobahn, Länge Bundesstraßen, Länge Kreisstraßen, Länge Gemeindestraßen, Ost-West-Dummy, Anzahl Empfänger SGB II, Anzahl Empfänger SGB XII, Anzahl Empfänger Asylbewerberleistung, Anzahl Studierende, Anzahl Studierende Medizin.

Der Indikator der Einwohnerzahl stellte neben weiteren Faktoren eine signifikante Bezugsgröße zur Bestimmung von Bedarfen dar. Da es sich beim Bereich „Finanzwirtschaft – Beihilfen, Unterstützungsleistungen u. ä.“ um einen Sammelposten für Personalausgaben, die nicht nach einzelnen Funktionen aufgeteilt werden können, handle, wurde dieser nicht regressiert. Die Zahlungen wurden von den Gutachtern mit den Nettoausgaben des Jahres 2016 in die Bedarfsbetrachtung einbezogen, aber als 4-Sterne-Niveau behandelt.

4.6.3 Testweise: Korridorverfahren („2-Sterne-Niveau“) (S. 167 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

Im Verlauf der Regressionsanalysen ergaben sich laut Gutachtern im Rahmen von Detailberechnungen Hinweise, dass einzelne Bereiche für einzelne Bundesländer gegebenenfalls einer gesonderten Betrachtung bedürfen. Um bekannte Eigenheiten zu berücksichtigen und die Robustheit der Regressionsanalysen bei einer Gegenüberstellung mit anderen Verfahren zu prüfen, testeten die Gutachter für ca. die Hälfte der betrachteten Aufgaben ein (modifiziertes) Korridorverfahren. Ein Verschieben des Korridors sei nicht zu erwarten.

Für alle Aufgabenbereiche, für die Sonderstellungen Schleswig-Holsteins im Gegensatz zu anderen Bundesländern bekannt waren, analysierten die Gutachter die Verteilung der Pro-Kopf-Ausgaben. Anschließend wurde ein Korridor gebildet. Alle in einem festgelegten Rahmen liegenden Abweichungen wurden als bedarfsgerechte Ausgaben anerkannt, darüber oder darunter liegende Ausgaben nicht. Das Verfahren

wurde auch für Aufgabenbereiche angewandt, die keinen guten regressionsbasierten Erklärungswert zeigten und für solche, bei denen trotz gutem Erklärungsgehalt die Abweichungen der schleswig-holsteinischen Werte groß waren.

Die Gutachter bewerteten dieses Verfahren kritisch. Zur Anwendung dieses Verfahrens musste bspw. eine Korridorbreite festgelegt werden. Überdies sei unklar, ob andere Bundesländer ebenfalls Alleinstellungsmerkmale vorweisen können. Das perzentilbasierte Korridorverfahren beruhe außerdem auf einer reinen Ausgabenbetrachtung. Es lasse Bedarfsfaktoren außer Acht. Das Verfahren wurde insoweit als minder geeignet zur Bedarfsbestimmung verworfen und nur für die Aufgabenbereiche angewandt, in denen eine Regressionsanalyse nicht sinnvoll oder nicht möglich war. In den meisten Fällen sei die Datengrundlage nicht ausreichend gewesen. In anderen Fällen konnte kein sinnvoller funktionaler Zusammenhang ermittelt werden.

Statt der Regressionsanalysen wurden insoweit die Pro-Kopf-Ausgaben der jeweiligen Aufgabenbereiche betrachtet. Die Perzentil-Verteilung über die 13 Flächenländer von 2005 bis 2017 (deflationiert auf 2016) wurde analysiert, um aus diesen Angaben einen plausiblen Korridor abzuleiten. Schleswig-Holstein wies nach den Analysen der Gutachter in den entsprechenden Aufgabenbereichen meist unterdurchschnittliche Ausgaben und damit eine Unterfinanzierung auf. Die Gutachter erkannten Ausgaben für das Land Schleswig-Holstein in Höhe der Median-Pro-Kopf-Ausgaben für die auf diese Art ermittelten Aufgabenbereiche an.

4.6.4 Bedarfsmessungen mit Normansätzen („5-Sterne-Niveau“) (S. 169 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

In Analogie zur kommunalen Ebene wurden auch für die Landesebene die Aufgabenbereiche Schule, Straßen und Kindertagesbetreuung auf 5-Sterne-Niveau ermittelt. Insoweit war auch das methodische Vorgehen vergleichbar, insbesondere für die Aufgabenbereiche Straßen und Kindertagesbetreuung. Im Schulbereich ergaben sich aufgrund der Aufgabenteilung im Schulbereich Abweichungen.

4.6.4.1 Schule (S. 170 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

Von den Landesaufgaben im Schulbereich, insbesondere durch die Bereitstellung von Lehrpersonal, waren folgende Funktionen umfasst: Schulverwaltung, allgemeinbildende öffentliche und private Schulen, Versorgung und Beihilfe im Bereich der Schulen, öffentliche und private Förderschulen, öffentliche und private berufliche Schulen und sonstige schulische Aufgaben. Als Hauptaufgabe des Landes definierten die Gutachter die ausreichende Versorgung der Schulen mit Lehrkräften. Sie ermittelten einen normierten Lehrkräftebedarf, den sie mit Normausgaben pro Lehrkraft

verknüpften. Die deutlich nachgeordneten sonstigen Aufgaben des Landes im Schulbereich wurden mit Ist-Ausgaben angesetzt.

Ausgangspunkt der Bedarfsschätzung waren die Schülerzahlen im Schuljahr 2019/20. Zur Ermittlung des Normwertes zum Lehrkräftebedarf wurden die folgenden Normkriterien berücksichtigt:

- **Abdeckung der Kontingentstundentafeln:**
Die Gutachter ermittelten für die einzelnen Schulformen einen rechnerischen Bedarf zur Erfüllung der Kontingentstundentafeln. Sie verknüpfen die Schülerzahlen im Schuljahr 2019/20 gemäß Schülerzahlprognose des schleswig-holsteinischen Bildungsministeriums mit der rechnerischen Klassengröße nach Planstellenzuweisungsverfahren, dem Umfang der jeweiligen Kontingentstundentafel und den Pflichtstunden pro Lehrkraft nach Pflichtstundenverordnung. Sie addierten weitere Stellenbedarfe durch weitere Regelungen zur Unterrichtsorganisation. Der Bedarf für Förderzentren und DaZ an allgemeinbildenden Schulen wurde mit den aktuellen Ist-Werten hinzugerechnet.
- **Bereitstellung des Lehrkräftebedarfes zur Inklusion gemäß Klemm-Gutachten:**
Die Gutachter berücksichtigten weitere, nach einem für das Bildungsministerium durch Prof. Klaus Klemm 2016 erstellten Gutachten fehlende Stellen.
- **Berücksichtigung der Auswirkungen der Rückkehr zum einheitlichen Abitur in Klasse 13 („G9“) in den Gymnasien:**
Die Gutachter gaben an, dass die Gymnasien in Schleswig-Holstein nahezu einheitlich zum G9-Abitur zurückkehren. Die Umstellung führe erst mit Zeitverzug ab dem Schuljahr 2026/27 zu einem zusätzlichen Bedarf an Lehrkräften. Sie ermittelten durch die sich unterscheidende Zahl der Wochenstunden bei G8- und G9-Klassen in der Sekundarstufe I für das aktuelle Schuljahr 2019/20 einen rechnerischen Minderbedarf.
- **Strukturelle Verminderung des Unterrichtsausfalls:**
Das Bildungsministerium wirke planbaren Unterrichtsausfällen mit dem Vertretungsfonds entgegen, der außerhalb des Budgets für Lehrkräfte finanziert werde. Die Gutachter bewerteten diesen als ausreichend ausgestattet und berücksichtigten die Ist-Ausgaben. Für nicht planbare Unterrichtsausfälle, insbesondere aufgrund von Krankheiten, berücksichtigten die Gutachter einen pauschalierten Aufschlag auf den rechnerischen Lehrkräftebedarf zur Abdeckung der Kontingentstundentafeln.
- **Qualitative Umsetzung des Ansatzes „Verlässliche Grundschule“:**
Für den Ansatz, durch den garantiert werden solle, dass Grundschülerinnen und -schüler innerhalb eines verlässlichen Zeitrahmens beschult und betreut werden, berücksichtigten die Gutachter zusätzliche Stellen, die über die Höhe nach Planstellenzuweisungsverfahren hinausgehen.

- **Spezielle Angebote von Schulen:**
Für weitere spezielle Angebote in einzelnen Schulformen wurden die im Planstellenzuweisungsverfahren angesetzten Stellen berücksichtigt.
- **Leistungszeit und Schulorganisation:**
Für den Zusatzbedarf für Leistungszeit sowie Freistellungszeiten für weitere Elemente der Schulorganisation berücksichtigten die Gutachter zunächst die nach Planstellenzuweisungsverfahren angesetzten Stellen. Bei der Prüfung zum wirtschaftlichen Lehrereinsatz wurde ein pauschalierter Abzug auf Basis von Hinweisen des Rechnungshofes Schleswig-Holstein vorgenommen.
- **Ermäßigungen:**
Die Gutachter berücksichtigten, dass einzelnen Lehrkräften nach Pflichtstundenverordnung Ermäßigungen aufgrund ihres Alters, einer Schwerbehinderung oder des umfangreichen Einsatzes in der Oberstufe zustehen. Auch hier wurden im Rahmen der Prüfung zum wirtschaftlichen Lehrereinsatz noch Anpassungen vorgenommen.
- **Klassenbildung und Schüler-Lehrer-Relation gemäß Bundesschnitt:**
Die Gutachter stellten fest, dass in Schleswig-Holstein an allgemeinbildenden Schulen im Bundesvergleich im Mittel weniger Lehrerinnen/Lehrer pro Schülerin/Schüler zur Verfügung stehen. Die schleswig-holsteinischen Klassen seien im Mittel etwas größer als im Bundesschnitt. Die Unterschiede zum Bundesschnitt glichen die Gutachter rechnerisch aus.
- **Übergeordnete Landesaufgaben:**
Für Lehrkräfte mit übergeordneten Aufgaben haben die Gutachter den Ist-Ansatz des Planstellenzuweisungsverfahrens zu Grunde gelegt.
- **Wirtschaftlicher Lehrereinsatz:**
Die Gutachter berücksichtigten, dass der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein 2017 einen wirtschaftlicheren Einsatz der Lehrkräfte anmahnte.

Es ergab sich ein Gesamtbedarf an Lehrkräften von 25.324 Stellen und damit 9,2 % über dem Ist-Bestand. Der Befund passe zu den Ergebnissen verschiedener empirischer Untersuchungen, wonach die schleswig-holsteinischen Bildungsausgaben pro Schülerin/Schüler zum Teil deutlich unter dem Bundesschnitt liegen. Insoweit bewerteten die Gutachter das Ergebnis der Normsetzung zum Lehrerberuf als plausibel.

Die Gutachter ermittelten einen Kostensatz pro Lehrkraftstelle anhand der realen Ausgaben des Landes und der besetzten Stellen. Der Kostensatz wurde zur Erreichung wettbewerbsfähigerer Lehrergehälter erhöht. Neben dem ermittelten Stellenmehrerbedarf wurden zukünftige Belastungen durch Pensionsansprüche berücksichtigt.

Neben den Ausgaben für Lehrkräfte bezogen die Gutachter die bestehenden Versorgungslasten im Schulbereich und sonstige Ist-Ausgaben des Landes im Schulbereich (insbesondere Vertretungsfonds, schulische Assistenz, Schulsozialarbeit, Lehrkräfte im Vorbereitungsdienst, Hamburger Gastschulabkommen, Privatschulen, dänische Schulen, Erstattungen u. a. an Kirchen, Schulbau (IMPULS), Insel-Stipendien, DaZ, Reisekosten für Lehrkräfte sowie für Schulwanderfahrten, FSJ Schule, Ganztage, kulturelle Bildung, Förderung von Initiativen (u. a. Enrichment), Bildungsplanung, Qualitätssicherung und Handlungskonzept Plus) mit ein.

Die Norm-Bruttoausgaben lagen um 9,5 % über der Summe der entsprechenden Haushaltsansätze im Landeshaushalt 2018. Zur Ermittlung der Norm-Nettoausgaben wurden die Ist-Einnahmen abgezogen. Die Preisstände wurden auf das Jahr 2016 vereinheitlicht. Für den aufgabenbezogenen Zuschussbedarf des Landes für den Bereich Schulen wurde ein Wert von 2.455,9 Mio. Euro ermittelt.

4.6.4.2 Straßen

(S. 184 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

Für den Aufgabenbereich Straßen berücksichtigten die Gutachter für die Landesebene den Betrieb und den Erhalt der Landesstraßen. Davon umfasst waren die Funktionen Verwaltung für Straßen- und Brückenbau, sonstige Verkehrs- und Nachrichtenverwaltung und Landesstraßen.

Die Normausgaben des Landes für den Bereich der Landesstraßen wurden in Analogie zum Vorgehen bei den kommunalen Straßen ermittelt. Berücksichtigt wurden auch zusätzliche Landesaufgaben der Verkehrs- und Nachrichtenverwaltung, die in einem finanziell sehr überschaubaren Rahmen anfielen. Deflationiert auf das Jahr 2016 ermittelten die Gutachter jährliche Norm-Nettoausgaben in Höhe von 120,5 Mio. Euro, die etwas über den Ist-Ausgaben lagen.

4.6.4.3 Kindertagesbetreuung

(S. 186 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

Für den Aufgabenbereich Kindertagesbetreuung berücksichtigten die Gutachter den Kostenanteil des Landes an der Kindertagesbetreuung (Krippe, Elementar, Hort) in Einrichtungen sowie in Tagespflege gemäß den Ergebnissen des Kita-Reformprozesses 2019 zum Zeitpunkt der Gutachtenerstellung mit SQKM.

Auch für das Land wurden die Ergebnisse des Kita-Reformprozesses und des dort definierten SQKM als Normansatz auf 5-Sterne-Niveau übernommen. Im aktuellen kommunalen Finanzausgleich fließen den Gemeinden über § 18 FAG Zuweisungen zur Förderung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflegestellen zu. Die Gutach-

ter reduzierten den Verbundsatz und die Finanzausgleichsmasse in ihren Modellrechnungen um den entsprechenden Betrag, da die Kommunen die Mittel künftig über das SQKM erhalten sollen.

Neben dem Finanzierungsanteil des Landes am SQKM berücksichtigten die Gutachter zusätzliche Ausgaben (bspw. für die Förderung von Familienzentren, die Landeselternarbeit, Arbeitsmaterialien, die Förderung von Regionalsprachen und spezifische Investitionsförderungen). Sich voraussichtlich verändernde Bundesmittel wurden mit einberechnet. Die Gutachter ermittelten normative Nettoausgaben des Landes in Höhe von 398,8 Mio. Euro.

4.6.5 Zusammenführung: Gesamtbedarf Landesebene (S. 187 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

Die Ergebnisse der Regressionsanalysen wurden für die Aufgabenbereiche, in denen Normansätze möglich waren, durch diese ersetzt. In Aufgabenbereichen, in denen keine sinnvollen Regressionen möglich waren, wurden die Ausgaben anhand der Perzentil-Verteilung der Pro-Kopf-Ausgaben berücksichtigt.

Die Gutachter ermittelten einen Bedarfswert von 7.333,3 Mio. Euro. Die Normalbedarfe konnten zu 40,6 % auf 5-Sterne-Niveau ermittelt werden. Die Gutachter stellten für die Landesebene unerfüllte Bedarfe in Höhe von 930,4 Mio. Euro bzw. 14,5 % des mittleren Zuschussbedarfes 2008 bis 2016 fest (Preisstand 2016). Dem ermittelten Mehrbedarf der kommunalen Ebene stehe somit ein Mehrbedarf der Landesebene gegenüber.

Die geringere Anzahl an Observationen auf Landesebene mahne prinzipiell zu vorsichtiger Ergebnisinterpretation, die Erklärungswerte und Modelltests seien jedoch trotz bundeslandspezifischer Unterschiede überzeugend. Die auf 2-Sterne-Niveau ermittelten Aufgabenbereiche weisen die größten Unsicherheiten auf und haben zu Bedarfen geführt, die deutlich über den beobachteten Ausgaben liegen. Die Gutachter fassten zusammen, dass die regressionsbasierten und normativen Bedarfsmessungen zu keinen signifikanten Abweichungen geführt haben. Dies könne als Indiz gesehen werden, dass die Regressionen sehr gut identifizieren konnten, welche Teile der Ausgaben als Bedarfe gewertet werden können.

4.7 Bedarfsbasierte Symmetrieanalyse des vertikalen Finanzausgleiches (S. 191 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

4.7.1 Die Logik der Symmetriebetrachtung (S. 191 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

Die Gutachter beschrieben den von Junkernheinrich u. a. etablierten Symmetriekoeffizienten als zentrale Größe für die Überprüfung der Verteilungssymmetrie: ein Doppelquotient aus dem kommunalen Anteil des Deckungsmittelverbrauches (DMV) und dem kommunalen Anteil des Deckungsmittelbestandes (DMB).

Der Deckungsmittelverbrauch bemesse die Ausgaben für Aufgaben, die nicht durch aufgabenspezifische Einnahmen gedeckt und entsprechend durch allgemeine, nicht zweckgebundene Deckungsmittel zu finanzieren seien. Er ergebe sich aus der Differenz zwischen bereinigten funktionsbezogenen Ausgaben (bereinigte Ausgaben abzüglich der Ausgaben für allgemeine Zuweisungen und Umlagen, der Zinsausgaben und der Tilgungen an den öffentlichen Bereich) und bereinigten funktionsbezogenen Einnahmen (bereinigte Einnahmen abzüglich der Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben, der Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen, der Zinseinnahmen und der Schuldenaufnahme vom öffentlichen Bereich). Die Gutachter sprachen sich dafür aus, Zinsausgaben und -einnahmen nicht zu berücksichtigen.

Der Deckungsmittelbestand umfasse die zweckungebundenen Finanzmittel, über die das Land und die kommunale Ebene frei verfügen können. Er setze sich aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie dem Saldo aus Einnahmen und Ausgaben für allgemeine Zuweisungen und Umlagen zusammen (allgemeine Deckungsmittel).

Das Verhältnis zwischen Verbrauch und Bestand an Deckungsmitteln werde für jede Ebene als Quote berechnet. Die Quoten geben Auskunft darüber, wie gut oder schlecht jede Ebene ihre ungebundenen Ausgaben aus freien Einnahmen finanzieren könne. Betrage der Symmetriekoeffizient genau 1,0, so liege perfekte Verteilungssymmetrie vor und es gehe beiden Ebenen finanziell gleich gut. Liege der Symmetriekoeffizient unter 1,0, so liege eine Verteilung zu Gunsten des Landes, bei über 1,0 eine Verteilung zu Gunsten der kommunalen Ebene vor.

Die Gutachter schilderten für die Verteilung von Finanzmitteln zwischen Land und Kommunen vier Fälle: Land und Kommunen können einen Einnahmeüberschuss erreichen, eine Seite verzeichne einen Überschuss oder beide Ebenen erwirtschaften ein Defizit. Im letzten Fall könne die Selbstverwaltungsgarantie möglicherweise mit dem Leistungsfähigkeitsvorbehalt kollidieren. In allen Fällen könne es zu einem Symmetriekoeffizienten ungleich 1,0 kommen, die Konsequenzen unterscheiden sich jedoch. Die von den Gutachtern dargestellte Entwicklung des Symmetriekoeffizienten für Schleswig-Holstein von 2008 bis 2016 zeige eine relative Verschlechterung der Lage der Kommunen bei deutlichen jährlichen Schwankungen.

Der herkömmliche Symmetriekoeffizient werde mit Ausgabedaten errechnet. Das schleswig-holsteinische Landesverfassungsgericht habe allerdings die (alleinige) Anwendung von ausgaben- und einnahmebasierten Methoden im vertikalen Finanzausgleich als unzureichend zur Bewertung der Symmetrie einer Verbundquote bewertet. Es fehle der direkte Bezug zu objektiven Bedarfen. Es müsse zumindest geprüft werden, ob nicht eine bessere Bedarfsorientierung möglich und praktikabel sei. Durch die erfolgte Bedarfsmessung konnten die Gutachter erstmals ein bedarfsorientiertes Verfahren zur Festlegung und Überprüfung der vertikalen Symmetrie entwickeln: Der Deckungsmittelbestand bleibe konzeptionell unverändert, der Deckungsmittelverbrauch werde anhand der ermittelten Zuschussbedarfe definiert.

4.7.2 Kontrolle der methodischen Symmetrie (S. 195 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

Die Gutachter nutzten für die Bedarfsbestimmungen von Land und Kommunen einen Methodenmix auf verschiedenen Sternenniveaus. Sie wandten für die gleichen Aufgabenbereiche Normansätze an. Durch die unterschiedlichen Teilaufgaben in den Aufgabenbereichen und die unterschiedliche finanzielle Bedeutung könne aber nicht ausgeschlossen werden, dass sich aus dem Methodenmix systematische Verzerrungen ergeben. Dies gelte umso mehr, als Normansätze eher in der Lage seien, systematische strukturelle Über- oder Unterfinanzierungen zu erkennen als andere Verfahren. Zum Ausgleich führten die Gutachter eine Symmetriekontrolle hinsichtlich des für Land und Kommunen jeweils verwendeten Methodenmixes durch. So solle vermieden werden, dass Land oder Kommunen Vor- oder Nachteile aus dem spezifischen Methodenmix ziehen.

Die Gutachter verglichen in einem ersten Schritt die Ergebnisse der Bedarfsbestimmungen mit den jeweiligen Ist-Werten des mittleren Zuschussbedarfes für den empirischen Referenzzeitraum 2008 bis 2016 auf dem Preisstand 2016. Die Summe der aufgabenspezifischen Bedarfsbestimmungen, ermittelt auf 2-, 4- und 5-Sterne-Niveau, lag bei den Kommunen bei 113,7 % der Ist-Werte, beim Land bei 114,5 %.

Im zweiten Schritt errechneten die Gutachter, welcher Anteil der bestimmten Bedarfe auf Normansätzen basierte. Bei den Kommunen lag dieser bei 35,4 %, beim Land bei 40,6 %. Die Gutachter glichen den unterschiedlichen Anteil an 5-Sterne-Ansätzen mathematisch aus. Im Ergebnis wurde für das Land eine korrigierte Bedarfsschätzung in Höhe von 114,1 % des Ist-Niveaus der Zuschussbedarfe im Referenzzeitraum 2008 bis 2016 angesetzt. Die Bedarfsschätzung des Landes wurde um 29,3 Mio. Euro auf 7.304,0 Mio. Euro reduziert. Dieser Wert wurde für die weiteren Berechnungen zu Grunde gelegt.

4.7.3 Vertikale Verteilungssymmetrie des Finanzausgleiches Schleswig-Holsteins (S. 199 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

Mit den korrigierten Werten errechneten die Gutachter einen bedarfsorientierten Deckungsmittelverbrauch und einen bedarfsorientierten Symmetriekoeffizienten. Beim Land und bei den Kommunen stand der Deckungsmittelverbrauch auf dem einheitlichen Preisstand 2016, ohne Zinsen, dem durchschnittlichen Deckungsmittelbestand der Jahre 2014 bis 2016, ebenfalls auf dem Preisstand 2016, gegenüber. Der Deckungsmittelbestand wurde auf einer breiteren Datengrundlage ermittelt, um den Effekt eines besonders über- oder unterdurchschnittlichen Jahres zu reduzieren.

Die Gutachter ermittelten einen Symmetriekoeffizienten von 0,9577. Dieser zeige eine Ungleichverteilung zu Lasten der kommunalen Ebene. Die für eine perfekte Verteilungssymmetrie erforderliche Anhebung auf 1,0 erfordere ceteris paribus eine Anhebung des Verbundsatzes von 17,83 % auf 19,78 %. Unter Berücksichtigung der notwendigen Anpassung aufgrund des Herauslösen der Kita-Finanzierungsmittel verringere sich der Verbundsatz durch eine prozentuale Anpassung der Verbundquote auf 19,05 %. Alternativ könne ein fester Euro-Betrag von der Finanzausgleichsmasse abgezogen werden.

In der Praxis sei es nicht möglich, den Maßstab von einem Symmetriekoeffizienten von genau 1,0 einzuhalten. Schwankungen seien normal und bis zu einer gewissen Höhe vertretbar. Eine exakte Verbundquote sei aufgrund der Schwankungen des Symmetriekoeffizienten nicht dauerhaft festlegbar. Die tolerierte Schwankung um den Wert 1,0 herum unterliege der Interpretation der finanziell betroffenen Akteure. Die Gutachter beschreiben einen Symmetriekorridor als eine für alle Seiten möglicherweise akzeptierbare Lösung. Ziel sei es, zu unterscheiden, wann Abweichungen von 1,0 zu Veränderungen der Verbundquote führen müssen und wann nicht.

Ein fixer Korridor beinhalte die Vorteile der Einfachheit und der Transparenz. Als äußere Grenze böte sich eine Abweichung von 5 % nach oben oder unten an. Liege der Symmetriekoeffizient außerhalb dieses Korridors, deute dies auf einen Handlungsbedarf hin. Diese Interpretation werde verstärkt durch einen anhaltenden Trend des Symmetriekoeffizienten. Liege der Symmetriekoeffizient über mehrere Jahre hinweg außerhalb des Korridors, könne von einer systematischen Schräglage der relativen Finanzierungslagen der Ebenen gesprochen werden.

Der aktuell ermittelte bedarfsorientierte Symmetriekoeffizient von 0,9577 liege somit leicht über der unteren Grenze eines Symmetriekorridors von 0,95. Für die untere Grenze ermittelten die Gutachter einen Verbundsatz von 16,74 %, für die obere Grenze von 21,36 %.

Die Gutachter berücksichtigten Zinsen als Kosten, die für Bedarfe aus der Vergangenheit anfallen, in ihrer Berechnung des Symmetriekoeffizienten nicht. Sie ermittelten Werte unter Berücksichtigung bestimmter Zinsen an den und vom öffentlichen Bereich. Die Ergebnisse veränderten sich dadurch nicht wesentlich, für die weitere Betrachtung wurden die Ergebnisse nicht verwendet.

4.7.4 Kommunale Mindestausstattung (S. 202 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

Die Gutachter bezogen in ihre Untersuchungen mit ein, dass das Land den Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleiches eine finanzielle Mindestausstattung gewährleisten müsse. Institutionelle Grundlage sei die kommunale Selbstverwaltungsgarantie, wie sie im Grundgesetz und der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein normiert sei. Die Kommunen seien dazu befugt und verpflichtet, eine Vielzahl ihrer öffentlichen Aufgaben selbstständig zu erledigen, ohne einen Eingriff einer höheren politischen Ebene erdulden zu müssen.

Der Grundsatz der finanziellen Eigenverantwortung beinhaltet, dass die Kommunen einen durch das Land zu deckenden Anspruch auf angemessene Finanzausstattung haben und fordern parallel verantwortungsbewusste Entscheidungen bezogen auf das Ausgaben- und Einnahmeverhalten auf kommunaler Ebene. Dies bedeute nicht, dass jeder Kommune ausreichend finanzielle Mittel für sämtliche Aufgaben, die wünschenswert und sinnvoll seien, bereitgestellt werden. Vielmehr sei es Aufgabe der Kommunen, selbst Prioritäten zu setzen. Die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben müsse jedoch möglich sein.

Es sei diesbezüglich üblich, pflichtige (von den Kommunen bereitzustellen) und freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben (von den Kommunen zu entscheiden, ob sie entsprechende Aufgaben wahrnehmen) voneinander abzugrenzen. Gemäß der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie sei es Aufgabe der Länder, durch eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen die Erfüllung der pflichtigen als auch ein Mindestmaß freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben sicherzustellen. Das Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben werde häufig mit einem Prozentsatz der Ausgaben für die pflichtigen Aufgaben beziffert.

Fraglich sei, ob die Verpflichtung einer Mindestausstattung der Kommunen mit finanziellen Mitteln auch in Zeiten knapper finanzieller Möglichkeiten des Landes gelte. Zu berücksichtigen sei in diesem Zusammenhang das Symmetriegebot, wonach von einer Gleichrangigkeit der Aufgaben und Ausgaben von Land und Kommunen auszugehen sei. Dies habe das schleswig-holsteinische Landesverfassungsgericht bestä-

tigt. Das Bundesverfassungsgericht habe 2013 jedoch geurteilt, dass Finanzprobleme eines Landes die kommunale Mindestfinanzausstattung nicht abschwächen. Eine Gemeinde dürfe nicht strukturell unterfinanziert sein. Die Länder seien in der Lage, die Handlungsfähigkeit der Kommunen zu verändern, bspw. durch Aufgabenentlastungen, den Verzicht auf die Zuweisung neuer Aufgaben oder die Senkung der gesetzlichen Standards zur Aufgabenerfüllung.

Die Gutachter beschrieben, dass Länderhaushalte weniger flexibel als die der kommunalen Ebene seien. In Schleswig-Holstein sei die Phase der Haushaltskonsolidierung unter Begleitung des Stabilitätsrates zu berücksichtigen. Die Einnahmemöglichkeiten des Landes seien restriktiver als die der Kommunen. Ab 2020 sei die Schuldenbremse zu bedenken. Aus Sicht der Föderalismus- und Theorie solle Stabilität auf niedrigeren Ebenen gegeben sein, wohingegen übergreifende Ebenen eine Versicherungsfunktion übernehmen und Schwankungen auffangen sollen. Fragen zur kommunalen Mindestausstattung seien insofern differenziert zu betrachten.

Die Gutachter fassten zusammen, dass die Landesverfassungsgerichte zu unterschiedlichen Bewertungen in Bezug auf die kommunale Mindestausstattung kommen. Das schleswig-holsteinische Landesverfassungsgericht habe die Frage nach einer finanziellen Mindestausstattung in den Kontext der gesamthaften bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleiches gestellt. Es seien strenge Maßstäbe anzulegen, um eine Verletzung des Mindestausstattungsgebotes zu begründen.

Die Gutachter entwickelten einen bundesweit neuartigen kommunalen Finanzausgleich. Der definierte Bedarfsbegriff berücksichtige Normalbedarfe für alle Aufgaben (Pflichtaufgaben und freiwillige Aufgaben) bei durchschnittlich effizienter Aufgabenerfüllung. Die Autonomie der Kommunen sei dadurch gestärkt. Eine globale Normierung zur Mindestausstattung setze voraus, dass eine gemeinsame Bewertung der differenzierten Bedarfsfaktoren erfolge, eine Bewertung anhand von pro-Kopf Ausgaben sei ein Rückschritt, die Auswahl von Referenzkommunen beruhe ebenso auf Ausgabewerten.

Die Gutachter definierten auf Grundlage der schleswig-holsteinischen Landesverfassungsgerichtsrechtsprechung zwei Aspekte in Bezug auf die Mindestausstattung: Die Frage betreffe jede einzelne Kommune, die fiskalische Operationalisierung erfolge allerdings immer über alle Kommunen und deren kollektive Finanzausstattung durch das Land. Die Verbindung sei ein kommunaler Finanzausgleich, der eine vertikal bereitgestellte Finanzausgleichsmasse, die dem Mindestausstattungsgebot entspreche, so auf die Kommunen verteile, dass auch in den einzelnen Kommunen die Mindestausstattung nicht verletzt werde.

Die Gutachter schilderten die Vorgehensweisen in anderen Bundesländern. Für Schleswig-Holstein errechneten sie, dass unter Zugrundelegung der auf breiter Jahressbasis ermittelten Bedarfswerte und dem Einnahmewert von 2016 trotz der festgestellten Asymmetrie zu Lasten der kommunalen Ebene für 2016 durch die vertikale Mittelverteilung insgesamt 99 % der ermittelten Normalbedarfe finanziert wurden.

Die Gutachter bezogen die Frage nach einer Verletzung der rechtlich garantierten Mindestausstattung letztlich auf die einzelnen Kommunen und entwickelten ein Verfahren auf Grundlage ihres Bedarfskonzeptes. Dafür ermittelten die Gutachter ausgehend von den Einnahmen als Summe ihrer Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen abzüglich ihrer Kreis- und Finanzausgleichsumlage, welchen Anteil ihrer einzelgemeindlichen Bedarfsmesszahl eine Kommune erreichte.

Die Ergebnisse unter Berücksichtigung der Zahlungsströme des kommunalen Finanzausgleiches 2018 und des neu entwickelten Bedarfsansatzes werteten die Gutachter anhand statistischer Kennziffern aus. Sie kamen zu dem Ergebnis, dass sogar Normalbedarfe, die die Idee eines Mindestbedarfes weiter hinter sich lassen, stets für mindestens 75 % der Gemeinden erfüllt waren. Auch sehr finanzschwache Gemeinden erreichten Werte, bei denen die kommunale Autonomie keinesfalls gefährdet sei. Die Gutachter fassten zusammen, dass eine solide Ausstattung der kommunalen Ebene als solcher und auch der individuellen Gemeinden sehr gut gewährleistet sei. Zweckzuweisungen seien nicht einzelgemeindlich berücksichtigt worden, was die Ergebnisse noch verbessert hätte. Auch eine gute Deckung der Bedarfe der Kreisebene sei sichergestellt.

Die Gutachter empfahlen, den Anteil der Deckung der Bedarfsmesszahl regelmäßig zu überprüfen. Erreiche eine Kommune in mehr als drei aufeinanderfolgenden Jahren weniger als 75 % ihrer Bedarfsmesszahl, könne eine drohende systematische Bedarfslücke vermutet werden, die zu kompensieren sei. Es biete sich ein Posten zur Aufstockung der Verbundmasse auf Landesebene an.

4.8 Untersuchungen zu weiteren Aspekten des kommunalen Finanzausgleiches

(S. 210 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

4.8.1 Berücksichtigung der Daten der kreisfreien Städte bei der Ermittlung der zugrunde liegenden fiktiven Hebesätze und Gewichtung des gewogenen Durchschnitts der Hebesätze mit 92 %

(S. 211 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

Die Verwendung fiktiver Hebesätze bei den Realsteuern sei bei der Berechnung der kommunalen Steuerkraft im Finanzausgleich insofern zwingend, als eine Einbezie-

hung mit den individuellen Ist-Hebesätzen der Gemeinden der faktischen Neutralisierung der grundgesetzlich garantierten autonomen Einnahmerechte der lokalen Ebene gleichkäme. Das schleswig-holsteinische Landesverfassungsgericht habe die Ermittlung ohne Berücksichtigung der kreisfreien Städte allerdings als nicht nachvollziehbar bewertet.

Für die Gemeinden habe die Nichtberücksichtigung der kreisfreien Städte die identische strukturelle Wirkung: Alle werden mit niedrigeren fiktiven Hebesätzen konfrontiert. Die fiskalische Wirkung für die einzelne Gemeinde hänge davon ab, ob diese eine hohe oder niedrige Realsteueraufbringungskraft aufweise. Es komme nicht zu einer systematischen fiskalischen Begünstigung der kreisfreien Städte.

Es handle sich um die erste von zwei Dämpfungsstufen der angewandten fiktiven Hebesätze, die zweite sei die Herabsetzung auf 92 %. Die Gutachter kamen zu dem Ergebnis, dass die Differenzierung in Bezug auf die kreisfreien Städte aufgegeben werden solle. Im Falle einer deutlich anders gelagerten Verteilung der Realsteueraufbringungskraft sei eine systematisch andere Behandlung der kreisfreien Städte möglich. Als Dämpfungsmethode sei die Differenzierung wenig transparent und durch Umsetzung des alternativen Gutachternvorschlages durch eine Dämpfungsstufe überflüssig.

Als Gründe für Dämpfungen führten die Gutachter an, dass die Gewerbesteuer aufgrund ihrer hohen Konjunkturabhängigkeit eine recht volatile kommunale Einnahme sei. Eine Dämpfung wirke absichernd für die Kommunen. Darüber hinaus gehe es um drohende Rückwirkungen der fiktiven Hebesätze auf die gemeindliche Hebesatzpolitik und somit ungewollte Anreizwirkungen. Normierungshebesätze könnten von Gemeinden als Orientierung genutzt werden und eine „Hebesatzspirale“ entstehen. Angeführt werden gegen eine starke Senkung könne die Gleichbehandlung mit anderen Steuerquellen, insbesondere mit dem kommunalen Einkommensteueranteil sowie dem kommunalen Umsatzsteueranteil.

Die Gutachter kamen zu dem Ergebnis, dass eine Dämpfung weiter vorgenommen werden könne. Dafür gebe es jedoch alternative Methoden, Übergangsregelungen seien implementierbar. Objektive Maßstäbe für das Ausmaß der Dämpfung gebe es nicht. Eine der ökonomischen Begründung näher liegende Lösung als die Herabsetzung auf 92 % oder wie zuvor 90 % bestünde in der Nutzung der vollen gewogenen Durchschnittshebesätze mit längerer Zeitverzögerung. Das potenzielle Risiko einer „Hebesatzspirale“ sei bei dieser Methode nur in der Intensität aufzugreifen, in der es virulent sei. Die Gutachter legten sich in ihrer Empfehlung auf eine Verlängerung der Zeitverzögerung von den heute genutzten zwei auf sechs Jahre fest.

4.8.2 Weitergehende Berücksichtigung der Zentralörtlichkeit (S. 219 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

Die vielfach eher ländliche Struktur Schleswig-Holsteins mache es erforderlich, viele öffentliche Leistungen gebündelt in Zentralen Orten vorzuhalten. Die Regressionen und die Normansätze bestätigten die grundsätzliche Bedeutung der Zentralörtlichkeit. In der Regel wurden für Zentrale Orte höhere Zuschussbedarfe als für nicht-zentrale Orte ermittelt. In einzelnen Aufgabenbereichen zeigten sich durch weitere Entfernungen und geringere Größenvorteile höhere Aufwendungen bei den nicht-zentralen Orten. Die Gutachter berücksichtigten dies über die ermittelten Koeffizienten.

Die Gutachter beschrieben, dass sich bei der Leistungsbereitstellung für die eigenen Einwohnerinnen/Einwohner bei größeren Gemeinden Skaleneffekte ergeben, Leistungen können pro Einwohnerin/Einwohner kosteneffizienter erbracht werden. Überdies übernehmen Zentrale Orte Versorgungsfunktionen für die umliegenden, nicht-zentralen Orte. Im Gesamtbedarf der Zentralen Orte überwiegen die Zusatzbedarfe für die Leistungen der Zentralen Orte für die umliegenden Gemeinden. Aufgrund der Skaleneffekte sei der im Gesamtbedarf der Zentralen Orte enthaltene Bedarfsanteil für die Zentralörtlichkeit größer als die Differenz der Gesamtbedarfe zwischen den Zentralen und den nicht-zentralen Orten.

Im aktuellen kommunalen Finanzausgleich erhalten Zentrale Orte finanzkraftunabhängig einen Festbetrag in Abhängigkeit von ihrer Einstufung. Die Gutachter differenzierten in ihrem Zentralitätsansatz die Gewichtungsfaktoren der einzelnen Teilsätze nach Zentralität. Der Zentralitätsansatz orientierte sich an den Strukturdaten (bspw. Einwohnerzahl, Fläche, Straßenlänge) der jeweiligen Gemeinde, Zentralitätsstufen wurden aus empirischen Gründen zusammengefasst. Die Gutachter stellten für ihr Modell eine deutliche Überlegenheit in Bezug auf die Bedarfsermittlung fest. Die Zuweisung könne finanzkraftunabhängig oder finanzkraftabhängig erfolgen.

Die Berechnungen zeigten, dass die zusätzlichen Mittel für die Zentralen Orte zum Teil geringer ausfallen als im bisherigen System, besonders bei den ländlichen Zentralorten und den Unterzentren. Die Gutachter untersuchten dies noch einmal explizit, ermittelten jedoch keine weitergehenden Unterschiede. Von Bedeutung könne jedoch sein, dass die Ermittlung vergangenheitsorientiert erfolgte. Insbesondere aus der Sicherstellung der infrastrukturellen Vorsorge („Daseinsvorsorge“) könne sich künftig eine große Bedeutung für die Zentralen Orte ergeben. Die Zusammenfassung der Zentralitätsstufen könne zu gering angesetzte Bedarfe ergeben. Die Gutachter berücksichtigten Größe und Struktur der Zentralen Orte. Den Gutachtern sei bewusst, dass es auch Argumente für die Bemessung des zentralörtlichen Zusatzbedarfes alleinig aus der zentralörtlichen Einstufung oder der Größe des zugewiesenen zentralörtlichen Einzugsbereiches geben könne.

Es sei unter fachlichen, insbesondere raumplanerischen Gesichtspunkten zulässig, wenn der Gesetzgeber bei der Überführung der gutachterlichen Vorschläge in das FAG die identifizierten Bedarfsfaktoren in einem gewissen Rahmen zu Gunsten der Zentralen Orte modifiziere. Die Gutachter beschrieben drei Möglichkeiten: die Modifikation der Koeffizienten der Teilansätze für einzelne Zentralitätsstufen, eine weitergehende Differenzierung der Teilansätze um zusätzliche Zentralitätsstufen oder einen partiellen Erhalt des Zentrale-Orte-Ansatzes mit eigener Teilschlüsselmasse. Es sei zu berücksichtigen, dass der Zentrale-Orte-Ansatz nicht durch das Landesverfassungsgericht in Frage gestellt worden sei. Die Gutachter empfahlen das Modell mit vollends integrierten Teilansätzen als Ausgangsbasis für diese Modifikation.

4.8.3 Fehlbetragszuweisungen (S. 223 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

Die Gutachter beurteilten Fehlbetragszuweisungen als ein Instrument, das Probleme einzelner kommunaler Gebietskörperschaften zielgerichtet lösen helfen könne. Es sei empfehlenswert, ein entsprechendes Instrument beizubehalten. Die Ausgestaltung und Mittelhöhe seien normativ zu setzen.

4.8.4 Berücksichtigung der Flächenneuanspruchnahme im kommunalen Finanzausgleich (S. 225 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

Die Gutachter befassten sich auch mit dem Beschluss des Landtages vom 25. Januar 2019, zu prüfen, wie eine Besserstellung der Kommunen, die „Brachflächenrecycling oder Flächenrecyclingstrategien betreiben“ über den kommunalen Finanzausgleich erreicht werden könne. Übergeordnetes Ziel sei die Reduzierung der Neuflächenanspruchnahme. Der planerische Mehraufwand einer flächensparenden Siedlungsentwicklung für die Kommunen rechtfertige aus Sicht der Gutachter die Berücksichtigung der Thematik im kommunalen Finanzausgleich.

Die Gutachter entwickelten eine Messgröße für die „Flächensparsamkeit der Neubautätigkeit“ und schlugen die Einführung einer Zweckzuweisung „Flächeneffiziente Siedlungsentwicklung“ vor. Die Höhe des Zuweisungssatzes sei letztlich politisch zu entscheiden. Die Zweckzuweisung wurde nicht in die Modellrechnungen zum kommunalen Finanzausgleich einbezogen.

4.8.5 Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten des Gesetzgebers (S. 237 f. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

Die Gutachter formulierten die Etablierung regelmäßiger Beobachtungs- bzw. Überprüfungspflichten für die Mechanismen des kommunalen Finanzausgleiches als geeignet, die kommunale Akzeptanz von Finanzausgleichssystemen merklich zu erhö-

hen und die Frequenz verfassungsgerichtlicher Überprüfungen zu senken. Die regelmäßige Überprüfung und bei Bedarf Anpassung seien notwendig, insbesondere durch die Vergangenheitsorientierung der zu Grunde gelegten Daten. Die Gutachter beschrieben eine Nachbesserungspflicht im Falle des Verlassens des Symmetriekorridors durch den Symmetriekoeffizienten.

Ein festgelegter Überprüfungsturnus schaffe Planungssicherheit und mache es entbehrlich, über die Notwendigkeit einer Prüfung anlassbezogen zu entscheiden. Ein objektiv optimaler Überprüfungsturnus lasse sich nicht festlegen. Zu berücksichtigen seien die zu erwartenden Änderungen der empirischen Parameter des Finanzausgleiches. Wünschenswert sei die Nutzung möglichst aktueller Daten. Demgegenüber spreche Planungssicherheit und der mit der Überprüfung verbundene Aufwand für längere Zeiträume. Die Gutachter erachteten einen Turnus von fünf Jahren für sinnvoll.

4.8.6 Organisatorische Auffälligkeiten (S. 238 f. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

Die Gutachter stellten fest, dass im Bereich der Schulen die Struktur der gemeinsamen Finanzierung durch eine Vielzahl von Finanzierungssträngen, Förderprogrammen und zeitlichen Befristungen unübersichtlich geworden sei. Die Komplexität steige weiter, bspw. durch die zukünftige Bundesförderung („DigitalPakt Schule“). Es erscheine sinnvoll, durch Neuordnung der Strukturen eine langfristig verlässliche Finanzierung sicherzustellen. Beispielgebend könne gegebenenfalls der aktuelle Kita-Reformprozess sein.

Überdies sei aufgefallen, dass Buchungen nach den Jahresrechnungsstatistiken der Kommunen nicht immer den theoretischen Zuständigkeiten entsprachen. Dies könne Ausnahmefälle betreffen, in vielen Fällen seien entsprechende Ausgaben nicht unmittelbar herzuleiten. Die Gutachter hielten es für sinnvoll, die Zuständigkeiten entsprechend der Realität festzulegen oder auf die Trennung der Zuständigkeiten zu achten.

4.9 Gesamtbetrachtung möglicher und nötiger Änderungen (S. 239 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

4.9.1 Modellrechnungen zum horizontalen Finanzausgleich (S. 239 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

Die Gutachter berechneten die horizontale Mittelverteilung auf Basis der ermittelten gemeinde- und kreisspezifischen Bedarfsmesszahlen unter Berücksichtigung vielzähliger weiterer Faktoren als der Einwohnerzahl und der über die vertikale Verteilungssymmetrie festgelegten Höhe der Verbundquote. Für die Modellrechnungen

wurde ein hypothetischer bedarfsorientierter kommunaler Finanzausgleich für das Jahr 2018 zu Grunde gelegt.

Die Finanzausgleichsmasse wurde mit Hilfe des ermittelten Verbundsatzes von 19,05 % (Symmetriekoeffizient = 1,0), der Verbundgrundlagen, den Erhöhungen nach § 3 Absatz 1 des geltenden FAG und den Abrechnungen (zum Beispiel anderer Finanzausgleichsjahre) errechnet. Durch das geplante Herauslösen der Förderung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflegestellen nach § 18 FAG verringerte sich die Finanzausgleichsmasse um 95 Mio. Euro, die im geltenden Recht anteilig über den Verbundsatz und einen festen Betrag zugeführt wurden.

Die Gutachter ermittelten bei perfekter Symmetrie eine Finanzausgleichsmasse für das Jahr 2018 in Höhe von 1.885,8 Mio. Euro, am unteren Rand des Symmetriekorridors von 1.665,3 Mio. Euro. Die Vorwegabzüge wurden um die Zuweisung zur Förderung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflegestellen nach § 18 FAG und die Zuweisungen für Straßenbau und weitere Infrastrukturlasten nach § 15 FAG verringert. Die Zweckzuweisungen nach § 18 FAG wurden aus dem FAG herausgelöst, die Zweckzuweisungen nach § 15 FAG aufgrund ihrer Berücksichtigung in den Normansätzen für Straßen in die Schlüsselmasse überführt. Neben der Vorwegabzüge in Höhe von 148,0 Mio. Euro verblieben 1.737,8 Mio. Euro in der Schlüsselmasse, um unteren Rand des Symmetriekorridors 1.517,3 Mio. Euro.

Die Aufteilung der Teilschlüsselmassen erfolgte anhand eines Zwei-Ebenen-Modells mit einer Teilschlüsselmasse für Gemeinde- und einer Teilschlüsselmasse für Kreisaufgaben. Die Zentralitätsbedarfe wurden in die Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben integriert, die kreisfreien Städte wurden bei beiden Ebenen berücksichtigt. Die Aufteilung der Schlüsselmasse erfolgte auf Grundlage der ermittelten Zuschussbedarfe unter Berücksichtigung weiterer Zahlungsströme. Eine Anpassung der Teilschlüsselmassen auf eine aktuellere Datenbasis der Zahlungsströme solle vor Inkrafttreten eines neuen FAG und im Rahmen der Beobachtungspflichten des Gesetzgebers erfolgen. Als Aufteilungsverhältnis errechneten die Gutachter 46,76 % für Gemeindeaufgaben und 53,24 % für Kreisaufgaben.

Die Gutachter errechneten gemeindescharfe Ergebnisse für beide vorgeschlagenen Modelle. Nach der Integration der Schlüsselzuweisungen an die Zentralen Orte in die Teilschlüsselmasse an die Gemeinden erlaube die nach Zentralität differenzierte Bestimmung der Bedarfsmesszahl eine finanzkraftunabhängige (Modell 1) oder eine finanzkraftabhängige (Modell 2) Anerkennung der entsprechenden Bedarfe. Daneben biete der neue Bedarfsansatz die Möglichkeit, den Soziallastenansatz in die Festlegung des generellen Bedarfes zu integrieren. Modell 1 berücksichtige eine gesonderte Soziallastenmesszahl, in Modell 2 werden die Soziallasten in die generelle Bedarfsmesszahl integriert.

4.9.1.1 Modell 1

(S. 244 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

Die Gutachter bestimmten für jede Gemeinde eine Schlüsselzuweisung zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft, wenn ihre Steuerkraftmesszahl hinter ihrer Ausgangsmesszahl zurückblieb. Hinzu kam eine Zentralitäts-Schlüsselzuweisung. Die Ausgangsmesszahl ergab sich aus der individuellen Basis-Bedarfsmesszahl, die mit einem einheitlichen Verteilungsfaktor multipliziert wurde. Die Steuerkraftmesszahl ermittelten die Gutachter, indem sie die Steuerkraftzahlen der Grundsteuern, der Gewerbesteuer, des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer, des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer und die Zuweisung nach § 25 geltendes FAG aufaddierten. Sie legten die vorgeschlagene Dämpfung zu Grunde. Die Zentralitäts-Schlüsselzuweisung ergab sich aus der Zentralitäts-Bedarfsmesszahl, multipliziert mit einem einheitlichen Zentralitäts-Verteilungsfaktor.

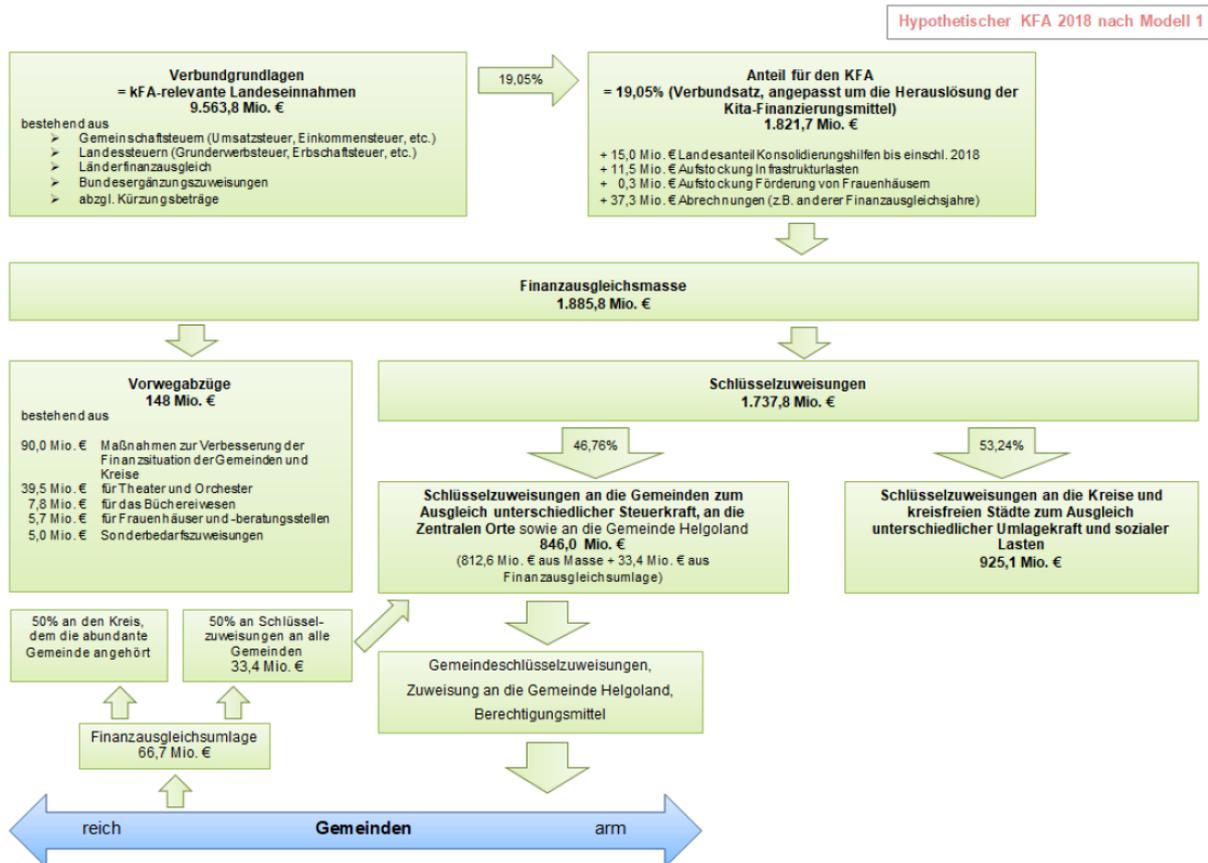
Die Gesamtsumme der Schlüsselzuweisungen an die Gemeindeebene wurde steuerkraftabhängig über die Schlüsselzuweisungen der Gemeinden und steuerkraftunabhängig über die Zentralitäts-Schlüsselzuweisung der Gemeinden verteilt. Die steuerkraftabhängige Schlüsselzuweisung einer Gemeinde betrug, wie im geltenden FAG, 70 % der Differenz zwischen Ausgangsmesszahl und Steuerkraftmesszahl. Erreichte die Summe aus Steuerkraftmesszahl und Schlüsselzuweisung einer Gemeinde nicht 80 % der Ausgangsmesszahl, wurde die Gemeindeschlüsselzuweisung um den Differenzbetrag erhöht. Erreichte die Summe aus dieser Erhöhung auf die Mindestgarantie, Steuerkraftmesszahl und Schlüsselzuweisung einer Gemeinde nicht 85 % der Ausgangsmesszahl, wurde die Gemeindeschlüsselzuweisung um 70 % des Differenzbetrages erhöht. Jede Gemeinde erhielt eine steuerkraftunabhängige Zentralitäts-Schlüsselzuweisung. Wie im aktuellen FAG wurde von einer Gemeinde eine Finanzausgleichsumlage erhoben, wenn ihre Steuerkraftmesszahl ihre Ausgangsmesszahl überstieg. Diese floss zur Hälfte in die zu verteilenden Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und an den Kreis, dem die Gemeinde angehört.

Für die Kreise und kreisfreien Städte wurden Schlüsselzuweisungen zum Ausgleich unterschiedlicher Umlagekraft und sozialer Lasten errechnet, wenn ihre Umlagekraftmesszahl abzüglich ihrer Soziallastenmesszahl hinter ihrer Ausgangsmesszahl zurückblieb. Die Ausgangsmesszahl errechnete sich aus der individuellen Bedarfsmesszahl exklusive des Bedarfes für Soziallasten, die mit einem einheitlichen Verteilungsfaktor multipliziert wurde. Die Soziallastenmesszahl wurde gesondert ermittelt. Die Umlagekraftmesszahl ergab sich über die Multiplikation der Umlagegrundlagen mit dem gewogenen Durchschnitt der Umlagesätze für die Kreisumlage des vorvergangenen Jahres. Die Umlagegrundlage ermittelte sich aus der Summe der Steuerkraftmesszahlen und Gemeindeschlüsselzuweisungen abzüglich der Zahlungen in die Finanzausgleichsumlage aller kreisangehörigen Gemeinden. Die integrierte

Messzahl ergab sich aus der Differenz der Umlagekraftmesszahl und der Soziallastenmesszahl. Wie im geltenden FAG betrug die Schlüsselzuweisungen 85 % der Differenz zwischen der Ausgangsmesszahl und integrierter Messzahl. Die gesamten Zahlungen an die Kreise ergaben sich aus der Summe der Schlüsselzuweisungen und 50 % der Finanzausgleichsumlage der kreisangehörigen Gemeinden.

Die Gutachter wiesen die Ergebnisse ihrer Simulationsrechnung aus. Verglichen mit dem tatsächlichen kommunalen Finanzausgleich 2018 zeige sich bei perfekter Symmetrie ein deutlicher Zugewinn an Schlüsselzuweisungen für die Gemeindeebene im Ganzen. Oberzentren und ländliche Zentralorte verlieren im Aggregat, insbesondere Mittelzentren und ländliche Gemeinden gewinnen dazu. Die zu zahlende Kreisumlage steige. Es sei zu bedenken, dass die Ergebnisse aus dem komplexen Zusammenspiel einer Vielzahl von Effekten hervorgehen: die Anwendung der Bedarfsmesszahl zur Bestimmung der Ausgangsmesszahl, die bedarfsorientierte Bestimmung der Zuschussbedarfe über Teilansätze, der neue Zentralitätsansatz, die Gewichtung der Hebesätze und Veränderungen bei den Vorwegabzügen.

Auf Kreisebene zeige sich ebenfalls ein deutlicher Zugewinn an Schlüsselzuweisungen, dies gelte für die kreisfreien Städte und Kreise. Die im Gesamten etwas verringerte Finanzausgleichsumlage und die deutlich höhere Kreisumlage seien ebenfalls zu berücksichtigen. Die Veränderungen seien neben den bedarfsorientierten Teilansätzen zur Ermittlung der Bedarfsmesszahlen auch durch die Veränderungen der Schlüsselzuweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden begründet.



4.9.1.2 Modell 2

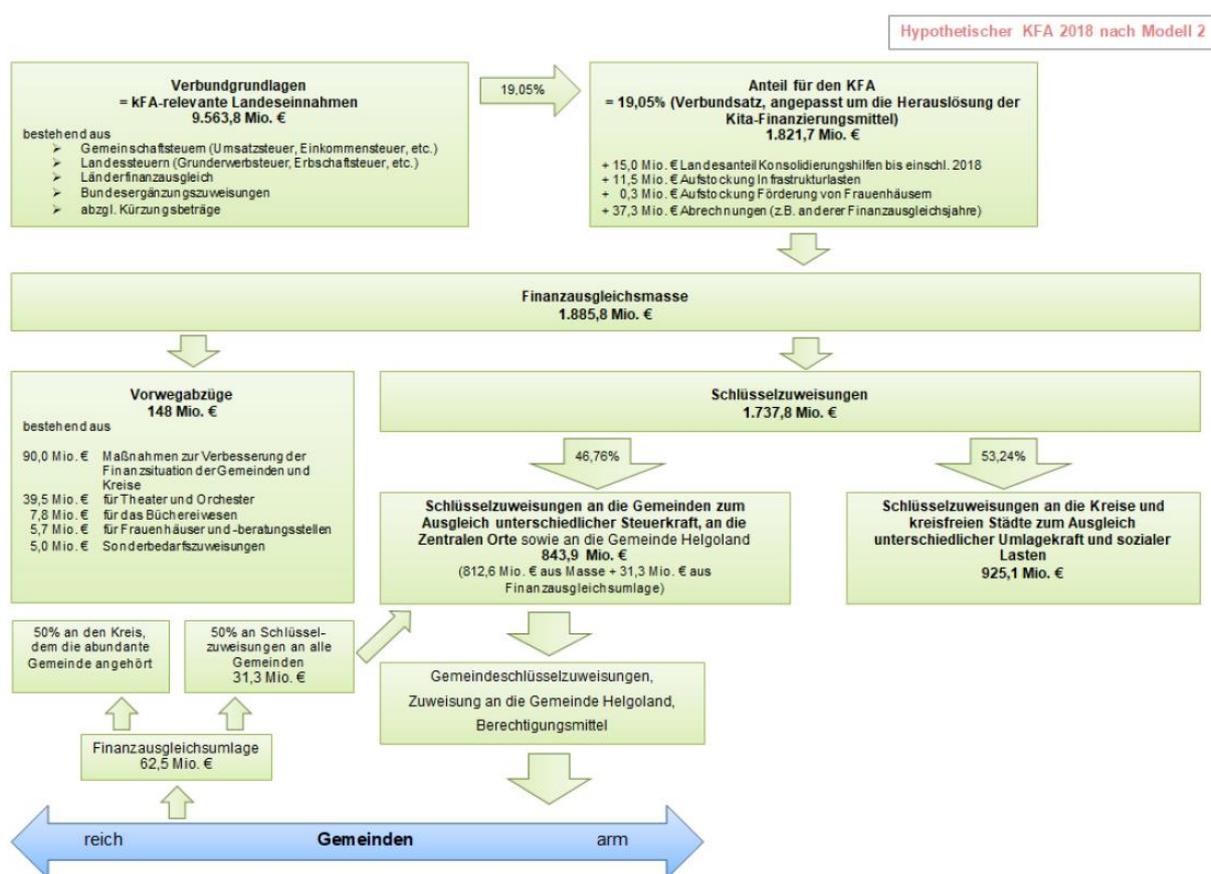
(S. 255 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

In Modell 2 wurden die Integration des Zentralitätsansatzes in die finanzkraftabhängigen Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und die Integration der sozialen Lasten in die generellen Bedarfe der Kreisebene berücksichtigt.

Die Gutachter bestimmten für jede Gemeinde eine Schlüsselzuweisung zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft, wenn ihre Steuerkraftmesszahl hinter ihrer Ausgangsmesszahl zurückblieb. Die Ausgangsmesszahl ergab sich aus der individuellen Bedarfsmesszahl, die mit einem einheitlichen Verteilungsfaktor multipliziert wurde. Die Steuerkraftmesszahl, die Schlüsselzuweisungshöhe und die Finanzausgleichsumlage wurden wie in Modell 1 ermittelt.

Für die Kreise und kreisfreien Städte wurden Schlüsselzuweisungen zum Ausgleich unterschiedlicher Umlagekraft und sozialer Lasten errechnet, wenn ihre Umlagekraftmesszahl hinter ihrer Ausgangsmesszahl zurückblieb. Die Ausgangsmesszahl errechnete sich aus der individuellen Bedarfsmesszahl, die mit einem einheitlichen Verteilungsfaktor multipliziert wurde. Die Umlagekraftmesszahl, die integrierte Messzahl, die Schlüsselzuweisungshöhe und die Finanzausgleichsumlage wurden wie in Modell 1 ermittelt.

Zusätzlich zu den für Modell 1 geschilderten Effekten komme es in diesem Modell zu weiteren horizontalen Verschiebungen innerhalb der Gemeindeebene. In Bezug auf die Zentralitätsbedarfe geschehe dies insbesondere zwischen abundanten und finanziell schwächer gestellten Gemeinden. Verglichen mit Modell 1 verzeichnen die kreisfreien Städte auf Gemeinde- und Kreisebene mehr Schlüsselzuweisungen. Die Unterzentren und ländliche Zentralorte gewinnen im Aggregat deutlich dazu, die Zunahme der Schlüsselzuweisungen an Mittelzentren falle verhaltener aus. Der ländliche Raum gewinne etwas weniger stark als in Modell 1, aber deutlich an Schlüsselzuweisungen.



4.9.2 Schlussfolgerungen und Empfehlungen (S. 263 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten)

Die Gutachter entwickelten Optionen zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleiches in Schleswig-Holstein. Sie fassten zusammen, dass der durch das Landesverfassungsgericht formulierte Anspruch nur durch ein grundlegend innovatives Konzept zur Identifikation und Bestimmung kommunaler Bedarfe erfüllt werden könne. Mit dem entwickelten Bedarfsansatz wurden Normalbedarfe bestimmt, die in vertikaler und horizontaler Hinsicht eine solide Grundlage für eine gute eigenverantwortliche öffentliche Leistungserbringung in allen Aufgabenbereichen gewährleisten.

Die Gutachter definierten für die kommunale und die Landesebene Aufgabenbereiche und prüften für zahlreiche Faktoren einen potentiellen Einfluss auf die Leistungserbringung. Im Rahmen ihres hybriden Konzeptes stellten sie die Nutzung der jeweils besten Bedarfsinformationen sicher. Die durchgeführten Regressionsanalysen (4-Sterne-Niveau) zeigten sehr gute Erklärungswerte. Für die Bereiche Schule, Straßen und Kindertagesbetreuung konnten Bedarfe unabhängig von Kostendaten geschätzt werden (5-Sterne-Niveau). Erstmals wurden systematisch für Land und Kommunen spezifische Bedarfsfaktoren ermittelt. Neben Bevölkerungsgruppen waren dies flächen- und raumbezogene Parameter und sozio-ökonomische Faktoren.

Die Umsetzung der Gutachtenergebnisse werde zu Umverteilungen innerhalb der kommunalen Ebene führen. U. a. wurde die Teilschlüsselmasse für Zentrale Orte in die Teilschlüsselmasse für Gemeinden überführt. Vertikal ermittelten die Gutachter für den Referenzzeitraum unerfüllte Bedarfe der kommunalen Ebene und der Landesebene. Der mit Hilfe eines weiterentwickelten Symmetriekoeffizienten durchgeführte Symmetrievergleich zeigte einen Wert unter 1,0 und somit relativ eine Ungleichverteilung zu Lasten der kommunalen Ebene.

Die Gutachter empfahlen, einen Korridor von +/- 5 % um den theoretischen Zielwert von 1,0 in Bezug auf den weiterentwickelten Symmetriekoeffizienten anzustreben. Ob das Erreichen theoretisch perfekter Symmetrie anzustreben sei, müsse unter Berücksichtigung weiterer Faktoren jenseits des kommunalen Finanzausgleiches im politischen Prozess entschieden werden. Betrachte man die im bundesweiten Vergleich merklich unterdurchschnittliche Verschuldung der kommunalen Ebene und die deutlich überdurchschnittliche Verschuldung der Landesebene in Schleswig-Holstein, so werde deutlich, dass die Landesebene zur Herstellung langfristig tragfähiger Finanzen einen längeren und anspruchsvolleren Weg zu gehen habe. Mit Blick auf diesen zukunftsgerichteten Stressfaktor der Symmetriebetrachtung könne es in der finanzpolitischen Abwägung angemessen erscheinen, eher einen Zielwert am unteren Korridorrand anzustreben. Dies werde verstärkt durch die nahezu fehlende Steuerautonomie des Landes und die ab 2020 geltende Schuldenbremse.

Die Frage der kommunalen Mindestausstattung bewerteten die Gutachter anhand der einzelgemeindlichen Bedarfsmesszahlen. In Bezug auf die Berücksichtigung der fiktiven Hebesätze wurde empfohlen, die kreisfreien Städte einzubeziehen und die Berechnung auf Grundlage der letzten sechs Jahre vorzunehmen. Die Gutachter machten Vorschläge zur Berücksichtigung der Flächenneuanspruchnahme und zu den Beobachtungspflichten des Gesetzgebers mit einer regelmäßigen Begutachtung im Fünfjahresturnus.

Die Gutachter berechneten den kommunalen Finanzausgleich 2018 unter Einbezug ihrer Empfehlungen. Im Modell 1 wurden der Zentralitätsansatz der Gemeindeebene und der Sozillastenansatz der Kreisebene finanzkraftunabhängig berechnet. Im Modell 2 wurden beide Ansätze vollständig in die entwickelten Simulationsmechanismen integriert.

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

Neben dem Austausch vor und zur Zeit der Gutachtenerstellung diskutierten die Beteiligten von Land und kommunalen Landesverbänden in der Arbeitsgruppe kommunaler Finanzausgleich und dem Beirat für den kommunalen Finanzausgleich über die Gutachtenergebnisse zum jeweiligen Veröffentlichungsstand.

Allerdings standen die kommunalen Landesverbände monatelang nicht zu einem Austausch zur horizontalen Dimension des kommunalen Finanzausgleichs zur Verfügung. In diesem Zeitraum wurde dies damit begründet, dass zunächst die vertikale Dimension gelöst sein müsse, bevor man sich der horizontalen widmen könne. So baten die kommunalen Landesverbände zum Beispiel darum, die für den 20. Juni 2019 angesetzte Arbeitsgruppensitzung, die sich hauptsächlich mit Aspekten der horizontalen Verteilung beschäftigen sollte, zu verschieben und die laufenden Verhandlungen zu vertikalen Verteilungsfragen abzuwarten. Das Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration warb eindringlich darum, die Gelegenheiten für gemeinsame Erörterungen zu nutzen und zu vermeiden, dass allein durch Zeitablauf den Mitgliedern der Arbeitsgemeinschaft die Möglichkeit faktisch beschränkt werde, bereits vor dem Beginn der Arbeiten an dem Gesetzentwurf ihre Positionen kundtun und austauschen zu können. An dem Termin wurde daher festgehalten. Ausgewählte Vertreter der kommunalen Landesverbände erschienen zwar, machten aber ihre Standpunkte zur Themen-Reihenfolge erneut deutlich und stellten klar, dass sie kein Mandat hätten, über horizontale Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs zu sprechen. Sie verließen die Sitzung mit Aufruf des Tagesordnungspunktes zur Erörterung von horizontalen Aspekten.

Das Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration hat schließlich in der Arbeitsgruppe kommunaler Finanzausgleich am 22. August 2019 erste Eckpunkte eines Vorschlags zur horizontalen Verteilung unter Berücksichtigung der gutachterlichen Ergebnisse vorgestellt. Der Vorschlag beinhaltete in Bezug auf die horizontale Verteilung als neue Verteilkriterien bereits die Kinder und Jugendlichen und Straßenkilometer. Daneben wurden u. a. die Beibehaltung der drei Teilschlüsselmassen und deren Dotierungen, die Beibehaltung der Sozillastenmesszahl, die Überführung der Mittel des Vorwegabzuges für Straßenbau und weitere Infrastrukturlasten, der Wegfall des Sonderausgleichs der Belastungen aus der Neuregelung des Familienleis-

tungsausgleichs und Veränderungen bei der Berechnung der Nivellierungssätze thematisiert. Im Rahmen der folgenden Erörterungen erstellte das Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration auf Wunsch der kommunalen Landesverbände mit dem Tabellenkalkulationsprogramm Excel Dateien, die es ihnen erleichtern sollten, die vorgelegten Simulationsauswirkungen detailliert nachvollziehen und eigene Berechnungen vornehmen zu können.

Im weiteren Verlauf wurde der Vorschlag modifiziert und nach Übermittlung der korrigierten aktualisierten Schlussversion des Gutachtens am 1. Oktober 2019 um vertikale Aspekte ergänzt. Nachdem erste Verhandlungen zwischen Land und Kommunen gescheitert waren, arbeiteten Vertreterinnen und Vertreter des Landes Schleswig-Holstein und der kommunalen Landesverbände Anfang November 2019 konkret an einer gemeinsamen Vereinbarung über die finanzielle Ausstattung der Kommunen. Mit der Vereinbarung sollten, aufbauend auf der am 11. Januar 2018 geschlossenen Vereinbarung, die Herausforderungen der Zukunft fair miteinander gelöst werden. Verbunden mit dem Ziel, eine für alle Beteiligten tragfähige und auf Dauer belastbare Lösung zu erzielen und ein einigungsfähiges Gesamtpaket zu erhalten, gingen beide Seiten aufeinander zu. Landesseitig wurden die Angebote in Bezug auf die kommunale Finanzausstattung erhöht. Mit der Nachschiebeliste zum Haushaltsentwurf 2020 begann die Landesregierung bereits mit der Umsetzung zentraler Punkte der Verständigung. Es war und ist von einer weitestgehenden Einigung zwischen Land und kommunalen Landesverbänden auszugehen.

In Bezug auf den vertikalen Finanzausgleich enthielt der Vereinbarungsentwurf letztlich bereits die wesentlichen Bestandteile, die in den Gesetzentwurf der Landesregierung Einzug gefunden haben. Dazu gehören die Überführung der Mittel des Aufnahme- und Integrationsfestbetrages, die Überführung der weiter gezahlten Mittel für den Systemwechsel in der Sozialhilfe, die Fortsetzung der befristeten Leistungen zur Stärkung der kommunalen Investitionskraft und die jährliche Bereitstellung zusätzlicher Mittel. Die seinerzeitigen Wünsche der kommunalen Landesverbände nach einer Dynamisierung von Infrastrukturmitteln und der Bereitstellung von Mitteln für den ÖPNV außerhalb des FAG werden ebenfalls berücksichtigt. Für die Berechnung erhöhter Verbundsätze wird als Bezugsgröße wie vorgesehen das Jahr 2019 herangezogen, was einen Dynamisierungseffekt zu Gunsten der kommunalen Ebene bedingt. Die Landesregierung ist insoweit nicht von ihren erhöhten Angeboten zurückgetreten.

Das Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration erstellte unter Berücksichtigung verschiedener Parameter diverse Simulationsrechnungen für die horizontale Mittelverteilung auf die Kommunen, vergleichend mit den tatsächlichen Daten

des kommunalen Finanzausgleiches 2019. Die kommunalen Landesverbände nutzten das diesbezügliche Angebot, auf speziellen Annahmen der kommunalen Landesverbände fußende Berechnungen durchzuführen.

In Bezug auf den horizontalen Finanzausgleich konnte jedoch keine Einigung über die Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel unter Berücksichtigung der Urteile des Landesverfassungsgerichtes und der gutachterlichen Ergebnisse innerhalb der kommunalen Landesverbände erzielt werden. Das Einvernehmen mit den kommunalen Landesverbänden wurde insoweit angestrebt, scheiterte jedoch letztlich. Das Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration stand zur fristgemäßen Umsetzung der Urteile des Landesverfassungsgerichtes in der Konsequenz in der Pflicht, auch ohne die gewünschte Verständigung die bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleiches auszugestalten.

In der Sitzung des Beirates für den kommunalen Finanzausgleich am 10. Februar 2020 stellte das Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration erstmalig den Gesetzentwurf der Landesregierung zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs vor.

6. Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs

Das aktuelle FiFo-Gutachten bildet die Basis für den vorliegenden Gesetzentwurf. In Teilen werden die gutachterlichen Vorschläge im Gesetzentwurf direkt umgesetzt, teilweise erfolgt eine handhabbare und leichter nachvollziehbare Umsetzung der Ergebnisse der Bedarfsermittlung in Anlehnung an die gutachterlichen Vorschläge.

Insbesondere im Hinblick auf die horizontale Verteilung schlägt das Gutachten, wie oben beschrieben, eine erheblich andere Methode als bislang vor. Diese erscheint zu komplex, wenig transparent und in der Praxis kaum anwendbar und wurde daher orientiert an den Ergebnissen des Gutachtens im Gesetzentwurf transparenter und leichter anwendbar umgesetzt.

Der Entscheidung über die bedarfsgerechte Weiterentwicklung liegt folgende Ausgangslage zugrunde:

6.1 Finanzsituation der Kommunen

Nach der aktuellen Steuerschätzung von Oktober 2019 ergibt sich aufgrund der weiterhin guten binnenwirtschaftlichen Entwicklung auch in den nächsten Jahren ein Anstieg der Steuereinnahmen, verringert sich jedoch leicht gegenüber dem vorigen Schätzergebnis aus Mai 2019.

Für die Einnahmen der Kommunen wird ein Anstieg gegenüber den bisherigen Erwartungen prognostiziert. Insgesamt wird das Einnahmenniveau von 5.289,9 Mio. Euro auf 6.373,8 Mio. Euro im Jahr 2024 erwartet.

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

Regelmäßig statistisch ermittelt werden beispielsweise:

- Kassenkredite der Kernhaushalte,
- Schulden der Kernhaushalte,
- Kassenkredite und Schulden (Gesamtverschuldung) der Kernhaushalte,
- Kassenkredite und Schulden (Gesamtverschuldung) der Kernhaushalte einschließlich Extrahaushalte,
- Finanzvermögen einschließlich Extrahaushalte,
- Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen,
- Hebesätze der Realsteuern – Realsteuervergleich.

Hierzu ist anzumerken: Durch die in Schleswig-Holstein bereits zweimal eröffnete Möglichkeit, Kassenkredite durch Kredite abzulösen, ist der Zusammenhang zwischen Kassenkrediten und der Höhe der nicht abgedeckten Fehlbeträge nicht mehr uneingeschränkt herstellbar. Dies mindert den Aussagewert der einzelnen Kennzahlen Kassenkredite und Schulden. Daher sollte vorrangig auf die Gesamtverschuldung abgestellt werden.

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

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

- institutionelle Einheiten (Merkmal: Entscheidungsfreiheit und vollständiges Rechnungswesen),
- die von Kommunen kontrolliert werden (mehr als 50 % der Kapital- oder Stimmrechte) und

- bei denen es sich um Nichtmarktproduzenten (nicht mehr als 50 % der Produktionskosten werden durch Umsätze gedeckt) oder Hilfsbetriebe (erwirtschaften ihre Umsätze größtenteils mit dem öffentlichen Bereich) handelt.

Nicht zu den Extrahaushalten zählen zum Beispiel überwiegend Krankenhäuser, Verkehrsunternehmen sowie Ver- und Entsorgungsunternehmen (Marktproduzenten).

Beeinträchtigt wird die Kennzahl Kassenkredite dadurch, dass statistisch bei der Darstellung des Schuldenstands seit 2016 die Finanzbeziehungen zwischen Ämtern und amtsangehörigem Bereich eingeflossen sind. Hierbei werden entgegen den landeshaushaltsrechtlichen Vorschriften liquide Mittel der amtsangehörigen Gemeinden bei den Ämtern statistisch als Kassenkredite ausgewiesen. Korrekt würden ohne diesen statistischen Sondereffekt die Kassenkredite und damit die Gesamtverschuldung der Kommunen in Schleswig-Holstein im Jahr 2018 um rund 249 Euro pro Einwohnerin/Einwohner niedriger ausgewiesen werden.

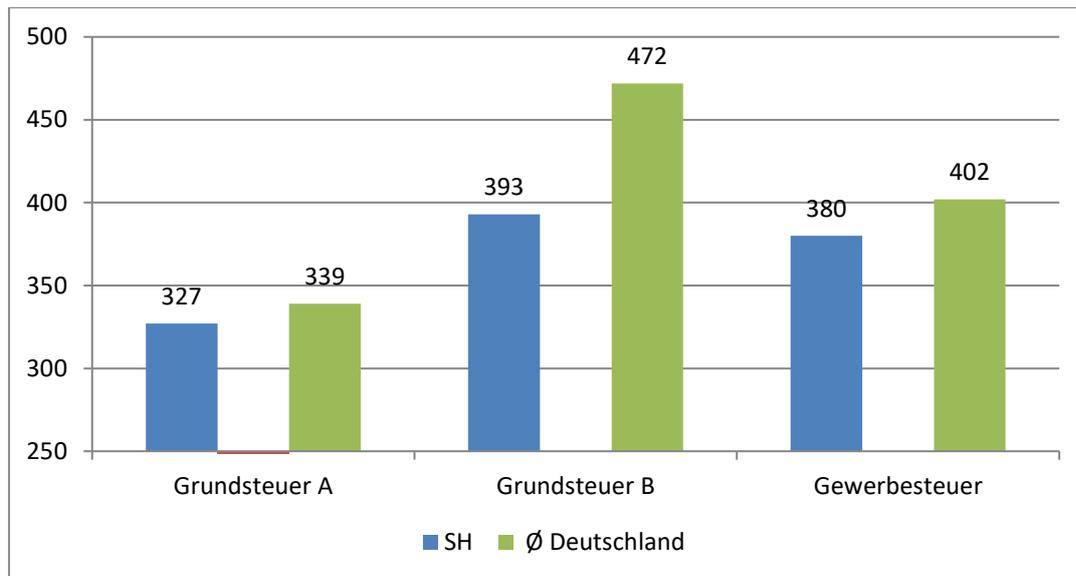
Hinsichtlich der Gesamtverschuldung pro Einwohnerin/Einwohner in den Kernhaushalten einschließlich der Extrahaushalte ist festzustellen, dass die Kommunen in Schleswig-Holstein im Vergleich zu den bundesdeutschen Flächenländern eine niedrigere Verschuldung aufweisen. So belief sich 2018 die kommunale Gesamtverschuldung in Schleswig-Holstein durchschnittlich auf 1.851 Euro pro Einwohnerin/Einwohner. Die durchschnittliche kommunale Gesamtverschuldung aller Flächenländer lag dagegen bei 1.908 Euro. Die geringe Veränderung in Schleswig-Holstein entgegen dem Bundestrend ist im Wesentlichen auf die oben dargestellte Beeinträchtigung durch statistische Kassenkredite zurückzuführen.

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

Die schleswig-holsteinischen Kommunen verfügen über weitere denkbare Möglichkeiten, ihre Erträge zu steigern. Im Realsteuervergleich 2018 liegt der gewogene durchschnittliche Hebesatz in Schleswig-Holstein sowohl bei der Grundsteuer A und B wie auch bei der Gewerbesteuer deutlich unter den gewogenen durchschnittlichen Hebesätzen der Kommunen anderer Flächenländer.

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

Realsteuervergleich 2018



Hätten die Kommunen in Schleswig-Holstein bei der Grundsteuer A einen Durchschnittshebesatz wie die Kommunen der Flächenländer gehabt hätten sich Mehrerträge von rund 0,8 Mio. Euro ergeben. Bei der Grundsteuer B wären es rund 87,9 Mio. Euro und bei der Gewerbesteuer rund 75,5 Mio. Euro gewesen.

Unabhängig von vorhandenen Haushaltskonsolidierungsmöglichkeiten bei den Aufwendungen sind also zusätzliche Ertragspotentiale für schleswig-holsteinische Kommunen grundsätzlich gegeben. Einige Kommunen haben dies erkannt und entsprechende Maßnahmen eingeleitet.

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

- deutlich geringere Kassenkredite pro Einwohnerin/Einwohner in den Kernhaushalten,
- etwas höhere Schulden pro Einwohnerin/Einwohner in den Kernhaushalten,
- eine etwas höhere Gesamtverschuldung pro Einwohnerin/Einwohner in den Kernhaushalten,
- ein geringeres Finanzvermögen pro Einwohnerin/Einwohner einschließlich Extrahaushalte,
- eine geringere Bürgschaftssumme pro Einwohnerin/Einwohner.

Ab dem Jahr 2013 konnten die Kreise ihre aufgelaufenen Defizite in Höhe von 88 Mio. Euro deutlich reduzieren. Nach einer leichten Abschwächung des Trends im Jahre 2016 konnten im Jahr 2017 alle elf Kreise positive Jahresergebnisse verzeichnen, so dass die aufgelaufenen Defizite fast vollständig abgebaut werden konnten. In

diesem Zeitraum sind die Kreise der Finanzentwicklung der übrigen Kommunalgruppen vorangeschritten. Für das Jahr 2018 liegen noch nicht alle Jahresabschlüsse vor, der positive Trend ist jedoch weiterhin erkennbar.

Bei den vier kreisfreien Städten werden im Jahresabschluss 2017 zum Teil beachtliche Jahresüberschüsse ausgewiesen, so dass hier ein weiterer Abbau der Defizite erreicht werden konnte. Im Jahresabschluss 2018 hat der Abbau der aufgelaufenen Defizite bei den kreisfreien Städten weiter an Dynamik aufgenommen. Lediglich eine kreisfreie Stadt schloss das Haushaltsjahr 2018 mit einem geringen Defizit ab.

Für die kreisangehörigen Städte, die der Aufsicht des Ministeriums für Inneres, ländliche Räume und Integration unterstehen, liegen für 2017 fast alle Jahresabschlüsse vor, lediglich ein Jahresabschluss steht noch aus. Für das Jahr 2018 liegen fünf Abschlüsse noch nicht vor. Der überwiegende Teil dieser Kommunen weist für 2017 Jahresüberschüsse aus, so dass die aufgelaufenen Defizite in 2017 erstmalig wieder reduziert werden können. Ein positiver Trend, analog zu den beiden anderen Kommunalgruppen ist hier noch nicht erkennbar. Ob und inwieweit die aufgelaufenen Defizite auch im Jahr 2018 reduziert werden können, bleibt bis zur Vorlage der endgültigen Zahlen abzuwarten.

Insgesamt ist ab dem Jahr 2017 ein signifikanter Abbau der hohen aufgelaufenen Defizite der Kommunen in Schleswig-Holstein zu verzeichnen.

6.2 Anforderungen des Landesverfassungsgerichts an die vertikale Verteilung

Das Landesverfassungsgericht stellte fest, dass Artikel 57 Absatz 1 der Verfassung in vertikaler Hinsicht das Gebot der Verteilungssymmetrie und damit einen dynamischen, an die Höhe der allgemeinen Finanzausstattung des Landes gekoppelten kommunalen Anspruch auf gerechte und gleichmäßige Verteilung der im Land insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel auf die kommunale Ebene einerseits und die Landesebene andererseits normiert. Bei der Umsetzung des Symmetriegebotes stehe dem Gesetzgeber ein weiter Einschätzungsspielraum zu. Das Landesverfassungsgericht prüfe lediglich, ob dem Gesetzgeber bei der Ermittlung der Grundlagen seiner Berechnungen, seinen Prognosen und seinen Wertungen Fehler unterlaufen sind, die mit den Gewährleistungen des Artikel 57 Absatz 1 der Verfassung nicht zu vereinbaren sind. Insbesondere prüfe das Landesverfassungsgericht, ob der Gesetzgeber den Sachverhalt im Sinne eines substantiellen Ebenenvergleichs vertretbar ermittelt hat. Artikel 57 Absatz 1 der Verfassung lege den Gesetzgeber nicht auf ein bestimmtes methodisches Vorgehen fest. Der Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum finde seine Grenzen in dem Gebot eines zumindest bedarfsorientierten Vorgehens. Er müsse sich mit seiner Methodik den tatsächlichen Bedarfen substantiell annähern (Leitsätze 2 und 3 LVerfG 4/15).

Bei der Verteilung der im Land insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel sei auch der Umstand des Erhalts von jährlichen Finanzausgleichsmitteln nach dem Konsolidierungshilfengesetz an das Land Schleswig-Holstein und die Verpflichtung zu entsprechenden Konsolidierungsleistungen zu berücksichtigen (Randnummer 91 LVerfG 4/15). Das Ergebnis der Festlegung der Finanzausgleichsmasse sei zu einem großen Teil Ausdruck politischer Wertungen, die sich direkter gerichtlicher Überprüfung entziehen (Randnummer 91 LVerfG 4/15). Der geforderte substantielle Ebenenvergleich fordere zumindest, dass die Finanzkraft und der Finanzbedarf von Kommunen und Land und die sich aus der gegebenenfalls bestehenden Differenz ergebende Finanzentwicklung der kommunalen Ebene und der Landesebene für alle am Finanzverbund Beteiligten nachvollziehbar unter Beachtung der Gleichrangigkeit der Aufgaben von Land und Kommunen fachkundig analysiert, bewertet, gewichtet und zueinander in Beziehung gesetzt werden (Randnummer 99 LVerfG 4/15). Es gebe keine wissenschaftlich unumstrittenen Ansätze für den Symmetrievergleich (Randnummer 101 LVerfG 4/15). Der Ebenenvergleich habe auf einer bedarfsorientierten Erfassung der einzelnen Vergleichselemente zu beruhen (Randnummer 103 LVerfG 4/15). Der Gesetzgeber habe auszuweisen, nach welchen Grundsätzen er die für den kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung stehenden Mittel festgestellt hat beziehungsweise ob und wie er die ihm zustehenden Einschätzungs- und Gestaltungsspielräume gesehen und ausgefüllt hat (Randnummer 113 LVerfG 4/15).

6.3 Verteilungssymmetrie

Die Gutachter von FiFo und GGR stellten fest, dass Land und Kommunen nach dem Ergebnis ihrer Bedarfsbestimmung unterfinanziert sind. Nach der durchgeführten Methodenmix-Korrektur liegt die rechnerische Unterfinanzierung beim Land bei 901.117.886 Euro, bei den Kommunen bei 531.346.712 Euro. Gleichwohl ermittelten sie eine Ungleichverteilung zulasten der kommunalen Ebene (S. 199 f. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten).

Die Gutachter errechneten anhand der durch ihre neue Methodik ermittelten Deckungsmittelverbräuche von Land und Kommunen auf dem einheitlichen Preisstand 2016, ohne Zinsen, und den durchschnittlichen Deckungsmittelbeständen der Jahre 2014 bis 2016, ebenfalls auf dem Preisstand 2016, einen bedarfsorientierten Symmetriekoeffizienten von 0,9577. Dieser zeige die Ungleichverteilung zu Lasten der kommunalen Ebene. Auf Grundlage des Verbundsatzes des Jahres 2018 in Höhe von 17,83 % sei ceteris paribus zur Erreichung einer perfekten Symmetrie von 1,0 eine Anhebung auf 19,78 %, unter Berücksichtigung der Herauslösung der Kita-Finanzierungsmittel eine Anhebung auf 19,05 % erforderlich (S. 199 f. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten).

Die Gutachter beschrieben, dass es in der Praxis unmöglich sei, die perfekte Symmetrie von 1,0 genau einzuhalten. Schwankungen seien normal und bis zu einer gewissen Höhe vertretbar. Sie schilderten die Möglichkeit der Einigung auf einen Symmetriekorridor. Als äußere Korridor Grenzen beschrieben die Gutachter eine Abweichung von 5 % nach oben und unten, was einen Symmetriekoeffizienten von 0,95 bis 1,05 bedeuten würde. Bei einem Wert außerhalb des Korridors, verstärkt durch einen anhaltenden Trend des Symmetriekoeffizienten, liege Handlungsbedarf vor. Für die Grenzen des beschriebenen Symmetriekorridors errechneten die Gutachter auf der Datengrundlage 2018 Verbundsätze von 16,74 % und 21,36 %, jeweils unter Berücksichtigung der Herauslösung der Kita-Finanzierungsmittel (S. 200 f. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten).

Laut Gutachtern müsse unter Berücksichtigung weiterer Faktoren jenseits des FAG im politischen Prozess entschieden werden, ob das Erreichen theoretisch perfekter Symmetrie anzustreben ist. Die Gutachter ermittelten u. a. die Verschuldung der kommunalen und der Landesebene im Bundesvergleich. Die Verschuldung stelle einen deutlichen Stressfaktor für die betroffene Ebene dar. Im Ergebnis zeige sich, dass die Pro-Kopf-Verschuldung auf kommunaler Ebene deutlich geringer ist als im Durchschnitt der Kommunen aller 13 Flächenländer. Das Land Schleswig-Holstein sei mit einer höheren Pro-Kopf-Verschuldung konfrontiert als der Durchschnitt der 13 Flächenländer. Perfekte Symmetrie sollte laut Gutachtern nur dann als Orientierung dienen, wenn beide Ebenen ihre politischen Aufgabenpfade weiter wie bisher verfolgen wollen und werden. Zeige sich, dass eine Ebene deutlicheren Konsolidierungsherausforderungen im Sinne eines Schuldenabbaus gegenüberstehe, so sollte dies bei der politischen Umsetzung des vertikalen Ausgleichs berücksichtigt werden. Überdies könne berücksichtigt werden, dass die Landesebene durch nahezu fehlende Steuerautonomie sowie die ab 2020 geltende „Schuldenbremse“ einen deutlich geringeren Einnahmespielraum habe als die kommunale Ebene. (S. 54 ff. und S. 265 f. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten).

Die Gutachter beschrieben überdies, dass es Autoren gebe, die sich für die Berücksichtigung der Zinsausgaben und -einnahmen in Berechnungen zur Symmetrie aussprechen. Laufende Zinsen stellten die heutigen Kosten eines früheren Kredits dar und müssen aus heutigen Steuereinnahmen finanziert werden. Das entgegenstehende Argument sei, dass eine aufgabenadäquate Verteilung der Finanzmittel zwischen Land und Kommunen erfordere, dass Ausgaben und empfangene Leistungen auch in zeitlicher Hinsicht möglichst übereinstimmen. Überdies seien die unterschiedlichen Zugriffsmöglichkeiten von Kommunen und Land auf Kredite zu berücksichtigen (S. 191 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten).

In ihrer Symmetrieberechnung unter Berücksichtigung von Zinsen bezogen die Gutachter ausschließlich ausgewählte Zins- und Tilgungsleistungen des öffentlichen Bereiches ein. Sie ermittelten für diesen Fall eine Symmetrie von 0,9534 (S. 201 f. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten).

Basis für die Ermittlung neuer, bedarfsorientierter Verbundsätze ab dem Jahr 2021 ist die Zugrundelegung des durch die Gutachter ermittelten und empfohlenen Symmetriekoeffizienten von 0,9577. Für das Erreichen einer Symmetrie von 1,00 bedarf es nach der Gutachtersystematik unter Zugrundelegung der Daten des kommunalen Finanzausgleiches 2018 eine Umverteilung des ermittelten Deckungsmittelbestandes in Höhe von 186,4 Mio. Euro vom Land zu den Kommunen, was mithin einen Umverteilungseffekt von insgesamt 372,9 Mio. Euro ausmachen würde.

Die Bedarfe von Kommunen und Land wurden in den Berechnungen der Gutachter gleichwertig berücksichtigt. Die Gutachter näherten sich durch ihre deutschlandweit erstmalig angewandte und aufwendige Methodik den tatsächlichen Bedarfen von Kommunen und Land.

Allerdings ließen die Gutachter in Bezug auf die Ermittlung der Finanzkraft und des Finanzbedarfes von Kommunen und Land in ihren Berechnungen für den Untersuchungszeitraum und für die Zeit danach diverse Komponenten unberücksichtigt. Anhand ergänzender Simulationsrechnungen kann nachvollzogen werden, dass schon die vereinfachte Berücksichtigung einzelner Komponenten in Teilen maßgeblichen Einfluss auf die Entwicklung des Symmetriekoeffizienten hat.

In Bezug auf vergangene Bedarfe lassen die Gutachter geleistete Zins- und Tilgungsbelastungen bei der Berechnung des Deckungsmittelverbrauches außer Acht. Auch in ihrer Symmetrieberechnung unter Berücksichtigung von Zinsen berücksichtigen sie nur ausgewählte Positionen. Die diesbezüglichen Ausgaben müssen allerdings aus aktuellen Steuereinnahmen gedeckt werden. Das Land Schleswig-Holstein weist nach den Berechnungen der Gutachter im Gegensatz zur kommunalen Ebene nicht nur eine höhere Pro-Kopf-Verschuldung als der Durchschnitt der 13 Flächenländer auf, sondern steht einer höheren Belastung aus dem Schuldendienst gegenüber.

Die Gutachter ließen in ihren Berechnungen die Landesaufgaben der Hauptfunktion 8 „Finanzwirtschaft“ mit Ausnahme der Oberfunktion 84 und die kommunalen Aufgaben des Einzelplanes 9 „Allgemeine Finanzwirtschaft“ unberücksichtigt (S. 151 f. und S. 59 korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten).

Für eine vereinfachte erste Simulation auf Grundlage der Berechnungen der Gutachter werden Zinsausgaben des Landes und der Kommunen in die Symmetrieberechnung in den Deckungsmittelverbrauch einbezogen. Der Deckungsmittelverbrauch bemisst die Ausgaben für Aufgaben, die nicht durch aufgabenspezifische Einnahmen gedeckt sind und daher durch allgemeine, nicht zweckgebundene Deckungsmittel zu finanzieren sind (S. 192 korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten). Zur Vereinfachung wird, in Anlehnung an das gutachterliche Vorgehen zur Ermittlung des Deckungsmittelbestandes, der Durchschnitt von Daten der Jahre 2014 bis 2016 verwendet. Die Daten der Vorjahre werden entsprechend dem gutachterlichen Vorgehen preisbereinigt auf 2016 (S. 62, S. 152 und S. 242 korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten).

Die maßgeblichen Zinsausgaben des Landes werden über Funktion 831 des Funktionsplanes des Landes „Ausgaben und Einnahmen im Zusammenhang mit der Schuldenaufnahme“ in Verbindung mit Gruppe 575 des Gruppierungsplanes des Landes „Zinsausgaben an sonstigen inländischen Kreditmarkt“ abgebildet. Nach dem Gliederungsplan für die kameralen Haushalte der Gemeinden werden die maßgeblichen Zinsausgaben der Kommunen über Abschnitt 91 „Sonstige allgemeine Finanzwirtschaft“ in Verbindung mit Gruppe 80 „Zinsausgaben“ des Gruppierungsplanes für die kameralen Haushalte der Gemeinden abgebildet.

Für die erste Simulation werden die durchschnittlichen Ausgaben des Landes bei Funktion 831 in Verbindung mit Gruppe 575 der Jahre 2014 bis 2016, preisbereinigt auf 2016, zu Grunde gelegt. Dafür können die von der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL) über das schleswig-holsteinische Finanzministerium den Gutachtern zur Verfügung gestellten Daten verwendet werden. Zinsen aus der Beteiligung an der ehemaligen HSH Nordbank AG sind darin nicht berücksichtigt.

Für die Kommunen werden ohne weitergehende Bereinigungen die durchschnittlichen Ausgaben der Gruppe 80 ohne die „Zinsausgaben für innere Darlehen und innere Kassenkredite“ preisbereinigt zu Grunde gelegt. Eine Differenzierung nach Gliederung wird zur Vereinfachung nicht vorgenommen. Eine exemplarische Vergleichsberechnung für ein Jahr hat gezeigt, dass der den Kommunen dadurch zusätzlich zugerechnete Betrag zu vernachlässigen ist. Die Daten werden über die Veröffentlichung des Statistische Bundesamtes „Rechnungsergebnisse der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände, Fachserie 14, Reihe 3.3.1, Tabelle 1.2.1, Reihe 9“ jährlich zur Verfügung gestellt.

Schon das Ergebnis dieser vereinfachten ersten Simulation zeigt mit einer Symmetrie von 0,9974 eine deutliche Verschiebung in Richtung knapp unter 1,0.

Wie schon durch das Landesverfassungsgericht beschrieben, erhielt das Land Schleswig-Holstein als Hilfe zur Einhaltung der Vorgaben des Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz ab dem 1. Januar 2020 seit 2011 jährliche Finanzausweisungen nach dem Konsolidierungshilfengesetz von der bundesstaatlichen Gemeinschaft. Das Land Schleswig-Holstein ist bis 2020 zu einem vollständigen Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits verpflichtet und musste jährliche Obergrenzen des Finanzierungsdefizits einhalten. Die schleswig-holsteinischen Konsolidierungshilfen betragen bis zum Jahr 2019 jährlich 80 Mio. Euro, im Jahr 2020 steht eine letzte Tranche in Höhe von 26,6 Mio. Euro für das Jahr 2019 aus. Der Erhalt war an Voraussetzungen geknüpft, deren Einhaltung durch den Stabilitätsrat überwacht wird. Die Konsolidierungshilfen des Landes waren stets zur Tilgung zu verwenden, es bestand insoweit eine Konsolidierungsverpflichtung. Zudem waren positive Abweichungen in den Steuereinnahmen zwischen Soll und Ist zu tilgen (so genannte Steuerabweichungskomponente). Tilgungsleistungen werden im Landeshaushalt wie Zinszahlungen über die Funktion 831 abgebildet, die nicht durch die Gutachter einbezogen wurde. Für die Konsolidierungsverpflichtung in Höhe von 80 Mio. Euro standen entsprechende Landeseinnahmen zur Verfügung (Funktion 821, Gruppe 211). Die zu tilgende jährliche Steuerabweichungskomponente könnte jedoch als zwingende Ausgabe für Aufgaben, die nicht durch aufgabenspezifische Einnahmen gedeckt sind und daher durch allgemeine, nicht zweckgebundene Deckungsmittel zu finanzieren sind, bewertet werden. Die Ausgaben wären dann dem Deckungsmittelverbrauch des Landes zuzurechnen. In 2014 lag die Steuerabweichungskomponente laut Konsolidierungsbericht 2019 für das Jahr 2018 des Landes Schleswig-Holstein an den Stabilitätsrat vom 17. Juni 2019 (S. 2) bei 83 Mio. Euro, im Jahr 2015 bei 231 Mio. Euro und im Jahr 2016 bei 395 Mio. Euro.

Nach der derzeitigen Rechtslage können kreisfreie Städte, die ihren Haushalt nicht ausgleichen können oder aufgelaufene Jahresfehlbeträge ausweisen, in den Jahren 2019 bis 2023 Konsolidierungshilfen erhalten (bisher § 11). Mit der Gewährung sollen die bisher aufgelaufenen sowie die künftig noch entstehenden Jahresfehlbeträge bis zum Jahr 2023 zurückgeführt werden. Voraussetzungen für den Erhalt sind u. a. die Erbringung eines vertraglich vereinbarten Eigenanteils und das Vorliegen eines Konsolidierungskonzeptes. Für die Jahre 2019 bis 2023 wurden Mittel in Höhe von jährlich 45,0 Mio. Euro als Vorwegabzug im FAG verankert. Davon wird ein Anteil von 15 Mio. Euro der Finanzausgleichsmasse jährlich über § 3 Absatz 1 zugeführt. Der verbleibende Betrag in Höhe von 30 Mio. Euro wird insoweit nicht über die Schlüsselzuweisungssystematik ausgekehrt. Da die kommunalen Konsolidierungshilfen nicht zwangsläufig der Tilgung dienen, findet keine gesonderte Berücksichtigung in einer Simulationsberechnung statt.

Bei separater Berücksichtigung allein der jährlich zu tilgenden Steuerabweichungskomponente beim Deckungsmittelverbrauch des Landes, preisbereinigt auf 2016, er-

rechnet sich eine Symmetrie von 0,9772. Zur Vereinfachung wird auch hier, in Anlehnung an das gutachterliche Vorgehen zur Ermittlung des Deckungsmittelbestandes, der Durchschnitt der Daten der Jahre 2014 bis 2016 verwendet. Ein vergleichbares Ergebnis ergibt sich in dem alternativ simulierbaren Fall des Abzugs der Steuerabweichungskomponente beim Deckungsmittelbestand des Landes, da über entsprechende Einnahmen nicht frei verfügt werden konnte. Der Deckungsmittelbestand als zweite Rechenkomponente des Symmetriekoeffizienten umfasst zweckungebundene Finanzmittel, über die das Land und die kommunale Ebene frei verfügen können (S. 193 korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten).

Die Berücksichtigung beider simulierter Komponenten mit Einfluss auf die Höhe der Deckungsmittelverbräuche von Kommunen und Land (Zinszahlungen Kommunen und Land und über die durch Konsolidierungshilfeleistungen gedeckte hinausgehende Tilgungsverpflichtung des Landes) führt zu einer Symmetrie von 1,0164. Eine Symmetrie von über 1,0 zeigt insoweit keine Ungleichverteilung zulasten der kommunalen Ebene.

Die jährlichen Konsolidierungshilfeleistungen an das Land wurden bei der gutachterlichen Ermittlung des Deckungsmittelbestandes des Landes als Einnahme berücksichtigt. Diese nicht strukturelle Einnahme stand in den vergangenen Jahren nicht zur freien Disposition und steht mit Inkrafttreten des FAG zum Jahr 2021 gänzlich nicht mehr zur Verfügung. Der rechnerische Abzug der Konsolidierungshilfen in Höhe von vereinfacht 80 Mio. Euro vom Deckungsmittelbestand des Landes führt für sich betrachtet zu einem simulierten Symmetriekoeffizienten von 0,9643.

Die Gutachter simulierten ihre vorgeschlagenen Werte in Ermangelung aktuellerer Werte anhand der Daten zum kommunalen Finanzausgleich des Jahres 2018. Die den Berechnungen zu Grunde liegenden Daten stammten aus dem Zeitraum 2008 bis 2016. Für Betrachtungen zu einem kommunalen Finanzausgleich ab 2021 sollten bereits bekannte maßgebliche Veränderungen der Finanzströme nach dem Referenzzeitraum nicht vollständig unberücksichtigt bleiben.

So lag der Gewerbesteuerumlagesatz im Jahr 2019 bei 64 %. Die Gemeinden in den alten Ländern mussten sich seit dem Jahr 2005 nach § 6 Absatz 5 Gemeindefinanzreformgesetz an den im Zusammenhang mit der Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ verbleibenden Länderbelastungen beteiligen. Dieser Finanzierungsbeitrag wurde durch eine jährlich anzupassende Gewerbesteuerumlage erbracht. § 6 Absatz 5 Gemeindefinanzreformgesetz wurde mit Wirkung zum 1. Januar 2019 aufgehoben. Der Landesvervielfältiger beträgt seit dem Jahr 2010 49,5 %. Ab dem Jahr 2020 wurde dieser gemäß § 6 Absatz 3 Gemeindefinanzreformgesetz um 29 Prozentpunkte abgesenkt. Der Gewerbesteuerumlagesatz für das Jahr 2020 verringerte sich auf 35 %.

Nach der aktuell vorliegenden Steuerschätzung aus dem Oktober 2019 fließt den schleswig-holsteinischen Kommunen 2020 voraussichtlich ein im Vergleich zu 2019 insgesamt um 132 Mio. Euro erhöhter Gewerbesteuerbetrag (netto) zu. Auf die veränderte Gewerbesteuerumlage sind nach Rechnung des schleswig-holsteinischen Finanzministeriums 125,6 Mio. Euro zurückzuführen, die verbleibenden 6,4 Mio. Euro sind auf andere Effekte zurückzuführen. Durch die Reduzierung der Gewerbesteuerumlage ergibt sich dabei eine doppelte Umverteilungswirkung im Bereich der Deckungsmittelbestände zu Lasten des Landes und zu Gunsten der Kommunen. Legt man die errechneten 125,6 Mio. Euro zu Grunde, ergibt sich für sich genommen ein simulierter Symmetriekoeffizient von 0,9862.

Die Berücksichtigung beider simulierter Komponenten mit Einfluss auf die Höhe der Deckungsmittelbestände von Kommunen und Land (Herausrechnung Konsolidierungshilfen des Landes und Änderung der Gewerbesteuerumlage) führt zu einer Symmetrie von 0,9930.

Die bisher an die kommunale Ebene ausgezahlten Zuweisungen des Landes an die Gemeinden zum Ausgleich der Belastungen aus der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs berücksichtigten die Gutachter bei der Ermittlung des Deckungsmittelbestandes der kommunalen Ebene. Da die Mittel wie bisher, entgegen der geltenden Bundesrechtslage, in voller Höhe der kommunalen Ebene zur Verfügung stehen sollen, verändert sich die Höhe des durch die Gutachter errechneten Deckungsmittelbestandes dadurch nur im Rahmen der allgemeinen dynamischen Entwicklung der entsprechenden Zahlungsströme (vgl. Einzelbegründung zu § 31).

Die Berücksichtigung der genannten Faktoren mit Einfluss auf die Berechnungen von Deckungsmittelbestand und -verbrauch für die Landes- und die kommunale Ebene (Zinszahlungen Kommunen und Land, über die durch Konsolidierungshilfeleistungen gedeckte hinausgehende Tilgungsverpflichtung des Landes, Herausrechnung Konsolidierungshilfen des Landes und Änderung der Gewerbesteuerumlage) führt in Summe auf Grundlage der Gutachtenergebnisse zum Erreichen einer Symmetrie von 1,0538, mithin außerhalb des durch die Gutachter beschriebenen Symmetriekorridors, zu Ungunsten der Landesebene.

Für die Zukunft zu berücksichtigen sind überdies neben der Dynamisierung der über den Verbundsatz im kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung gestellten Mittel u. a. die zusätzlichen Mittel, die auf Grundlage der Bezugsgrößen des Jahres 2019 in den aufwachsenden Verbundsatz integriert werden. So werden neben den weiteren Überführungen in den Verbundsatz ab dem Jahr 2021 in vier aufeinanderfolgenden Jahren weitere zusätzliche Mittel in Höhe von 5 Mio. Euro jährlich neu in den kommunalen Finanzausgleich eingebracht.

Der Symmetriekoeffizient liegt bereits nach den Berechnungen der Gutachter innerhalb des durch die Gutachter vorgeschlagenen Symmetriekorridors. Unter vereinfachter Berücksichtigung weiterer Komponenten liegt der Symmetriekoeffizient bereits deutlich über 1,0 und damit zu Gunsten der kommunalen Ebene. Verstärkt wird dieser Effekt durch die stufenweise Erhöhung des Verbundsatzes ab 2021. Dem kommunalen Finanzausgleich fließen zusätzliche Mittel zu, diverse überführte Mittel unterliegen der Dynamisierung der Verbundgrundlagen. Insoweit findet bei der künftigen Verteilung der Verbundgrundlagen zwischen Land und Kommunen keine Orientierung am unteren Rand eines Symmetriekorridors statt, wenngleich eine solche nach der Argumentation der Gutachter möglich wäre.

Die Entwicklung der Deckungsmittelbestände und Deckungsmittelverbräuche im Zeitverlauf kann ohnehin nur bedingt prognostiziert werden. Eine genaue Festlegung des Symmetriekorridors auf genau 1,0 kann im Voraus nicht gesetzlich erfolgen. Im Rahmen der in § 5 verankerten Regelüberprüfung wird allerdings im Nachgang evaluiert werden, welche tatsächlichen Entwicklungen sich in Bezug auf die Symmetrie vollzogen haben. Insoweit wird festzustellen sein, ob der Symmetriekoeffizient sich innerhalb eines Symmetriekorridors von 0,95 und 1,05 bewegt hat. Sollte der Symmetriekoeffizient den Symmetriekorridor nicht nur vorübergehend verlassen haben, löst dies eine Nachbesserungspflicht aus (vgl. für die Regelüberprüfung Einzelbegründung zu § 5).

6.4 Berücksichtigung weiterer Faktoren bei der Festsetzung des Verbundsatzes

Die Gutachter beschrieben, dass unter Berücksichtigung weiterer Faktoren jenseits des FAG im politischen Prozess entschieden werden könne, ob das Erreichen theoretisch perfekter Symmetrie anzustreben sei. Unabhängig davon, dass mit dem vorliegenden Gesetzentwurf keine Orientierung am unteren Rand des Symmetriekorridors stattfindet und unter Berücksichtigung der geschilderten Faktoren von einer Symmetrie von über 1,0 ausgegangen werden kann, könne berücksichtigt werden, dass die Landesebene deutlicheren Konsolidierungsherausforderungen im Sinne eines Schuldenabbaus gegenübersteht. Der Einnahmespielraum der Landesebene ist durch die begrenzte Steuerautonomie und die ab 2020 geltende „Schuldenbremse“ limitierter als der Einnahmespielraum der kommunalen Ebene. Ab 2020 sind Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne neue Schulden auszugleichen.

Die Gutachter führten aus, dass Länderhaushalte kurz- bis mittelfristig regulär als zu 90 % oder mehr durch gesetzliche oder vertragliche Pflichten fixiert gelten und daher weniger flexibel als die der kommunalen Ebene seien. Für Schleswig-Holstein sei die Phase der intensiven Haushaltskonsolidierung mit einzubeziehen. Auf der Einnah-

meseite können die Länder nach den Ausführungen der Gutachter im Schnitt weniger als 5 % ihrer Steuereinnahmen durch eigene Steuersatzgestaltung beeinflussen, wohingegen Kommunen im deutschlandweiten Durchschnitt knapp 57 % ihrer steuerlichen Einnahmen über Hebesatzrechte beeinflussen und so ihre Einnahmehöhe regulieren können. Auch unter Berücksichtigung von Finanzausgleich-Transfers können die Kommunen temporären Finanzproblemen insoweit besser entgegentreten. Dies gelte umso mehr mit Inkrafttreten der „Schuldenbremse“ ab 2020, wonach jegliche Verschuldung verboten sei, die nicht auf konjunkturellen oder existentiellen Krisen beruhe (S. 204 korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten).

Der Grunderwerbsteuersatz wird durch die Länder festgelegt. In Schleswig-Holstein liegt der Grunderwerbsteuersatz derzeit bei 6,5 %. Schleswig-Holstein hat damit, zusammen mit anderen Bundesländern, den höchsten Grunderwerbsteuersatz im Bundesgebiet.

Den Gemeinden steht das Hebesatzrecht für die Grundsteuer A, die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer zu. Der Realsteuervergleich ermöglicht auf Basis gewogener Durchschnittshebesätze einen Vergleich mit Kommunen anderer Länder. Diese Vergleiche sind Gradmesser für die Ausschöpfung von Gestaltungsmöglichkeiten bei den Realsteuerhebesätzen und zeigen mögliche Entlastungspotentiale für Kommunen auf.

Laut im aktuellen Finanzbericht des Ministeriums für Inneres, ländliche Räume und Integration vom 16. Dezember 2019 vorgestellten Realsteuervergleich 2018 liegt der gewogene durchschnittliche Hebesatz in Schleswig-Holstein nach wie vor in allen drei Steuerarten deutlich unter dem gewogenen Durchschnittshebesatz für Deutschland insgesamt. Bei der Grundsteuer B hat danach kein anderes Bundesland einen niedrigeren gewogenen durchschnittlichen Hebesatz als die schleswig-holsteinischen Kommunen. Bei der Gewerbesteuer haben lediglich fünf Bundesländer einen niedrigeren gewogenen durchschnittlichen Hebesatz. Hätten die Kommunen in Schleswig-Holstein 2018 bei der Grundsteuer A einen Durchschnittshebesatz wie die Kommunen der Flächenländer gehabt, hätten sich Mehrerträge von 0,8 Mio. Euro ergeben, bei der Grundsteuer B wären es 87,9 Mio. Euro und bei der Gewerbesteuer 75,5 Mio. Euro gewesen. Unabhängig von vorhandenen Haushaltskonsolidierungsmöglichkeiten bei den Aufwendungen sind somit zusätzliche Ertragspotentiale für schleswig-holsteinische Kommunen grundsätzlich gegeben (vgl. Bericht über die Finanzsituation der Kommunen in Schleswig-Holstein vom 16. Dezember 2019, S. 8 f. und Anlage 10).

Der Arbeitskreis „Steuerschätzung“ hat letztmalig vom 28. bis 30. Oktober 2019 auf der Grundlage der vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie vorgegebenen

gesamtwirtschaftlichen Eckwerte die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden für die Jahre 2019 bis 2024 geschätzt. Nach der Regionalisierung der Schätzergebnisse für Schleswig-Holstein werden sich die Einnahmen aus dem Steueraufkommen, dem Länderfinanzausgleich, den Bundesergänzungszuweisungen sowie den Kfz-Steuer-Ersatzleistungen des Bundes voraussichtlich wie folgt entwickeln: Die Gesamteinnahmen steigen von rund 10,6 Mrd. Euro im Jahr 2019 auf rund 12,6 Mrd. Euro im Jahr 2024 an. Der Anstieg beträgt knapp 19 %.

Die Kommunen werden über den kommunalen Finanzausgleich an den relevanten Mehr- und Mindereinnahmen des Landes in Höhe des Verbundsatzes beteiligt. Nach Auswertung des schleswig-holsteinischen Finanzministeriums im aktuellen Finanzplan sind die Ausgaben im Rahmen des kommunalen Finanzausgleiches seit 2000 von 1,02 Mrd. Euro um 810 Mio. Euro und damit um rund 79 % auf 1,83 Mrd. Euro im Jahr 2018 gestiegen (vgl. S. 29 ff. Finanzplan Schleswig-Holstein 2019-2023).

Für die Einnahmen der Kommunen wird ein Anstieg gegenüber den bisherigen Erwartungen prognostiziert. Die Gesamteinnahmen der Kommunen werden unter Berücksichtigung der Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich auf Grundlage der bestehenden Rechtslage nach den Ergebnissen der Oktober-Steuerschätzung von rund 5,2 Mrd. Euro im Jahr 2019 um rund 1,1 Mrd. Euro auf rund 6,3 Mrd. Euro im Jahr 2024 ansteigen. Der Anstieg beträgt mithin knapp 20 %.

Die Gutachter entwickelten eine neuartige Methodik, um sich den tatsächlichen Bedarfen von Land und Kommunen substantiell anzunähern und diese zu vergleichen. Darauf aufbauend wird eine gerechte und gleichmäßige Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel auf die kommunale Ebene und die Landesebene im FAG verankert. Die gestufte positive Entwicklung des Verbundsatzes zu Gunsten der kommunalen Ebene und die festgelegte Regelüberprüfung schaffen Planungssicherheit bis einschließlich 2024 für die beteiligten Akteure. Insoweit ist davon auszugehen, dass mit dem vorliegenden Gesetzentwurf auch in Bezug auf die vertikale Symmetrie die Anforderungen des schleswig-holsteinischen Landesverfassungsrechtes erfüllt werden.

6.5 Wesentliche Änderungen auf der vertikalen Ebene

Unter Berücksichtigung der vorgenannten Aspekte sieht das Gesetz über die bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs auf vertikaler Ebene folgende wesentlichen Änderungen vor:

- Aufstockung der Finanzausgleichsmasse im Jahr 2021

Die Finanzausgleichsmasse wird durch das Land über jährlich festgeschriebene Erhöhungen des Verbundsatzes aufgestockt. Schon ab 2021 kommen

54 Mio. Euro hinzu. Der Betrag umfasst eine Fortsetzung der bislang bis 2020 befristeten Leistungen zur Stärkung der Investitionskraft der Kommunen in Höhe von 15 Mio. Euro (bisher § 22 Absatz 11 Satz 2 FAG), die Überführung des Aufnahme- und Integrationsfestbetrags in Höhe von 9 Mio. Euro, die Überführung der weiter gezahlten Mittel für den Systemwechsel in der Sozialhilfe in Höhe von 25 Mio. Euro sowie zusätzlich weitere 5 Mio. Euro. Der Verbundsatz steigt von 17,83 % 2021 auf 18,07 %.

Die Überführung der Zuweisungen zur Förderung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflegestellen nach dem bisherigen § 18 FAG in das Kindertagesförderungsgesetz, die Überführung der Mittel für kommunale Infrastrukturmaßnahmen nach dem bisherigen § 22 Absatz 11 Satz 1 FAG mit einem Anteil von 29 Mio. Euro sowie die Überführung der Zuweisungen für weitere Infrastrukturlasten nach dem bisherigen § 15 Absatz 4 FAG werden bei der Festsetzung des Verbundsatzes berücksichtigt. Würde diese Überführungen schon bei der Festsetzung des geltenden Verbundsatzes Berücksichtigung finden, würde dieser dann bereinigte Verbundsatz 17,54 % betragen.

- Weitere Aufstockung der Finanzausgleichsmasse in den Jahren 2022 bis 2024

Jeweils 5 Mio. Euro kommen vom Land in den Jahren 2022, 2023 und 2024 hinzu. Daher steigt der Verbundsatz 2022 auf 18,12 %, 2023 auf 18,17 % und 2024 auf 18,22 %.

- Dynamisierungseffekte zu Gunsten der Kommunen

Durch Überführung bisher separat den Kommunen zugeflossener Mittel in den Verbundsatz entstehen durch die voraussichtlich positive Entwicklung der Verbundgrundlagen Dynamisierungseffekte zu Gunsten der Kommunen. Für die Berechnung der Verbundquote wird als Bezugsgröße das Jahr 2019 herangezogen.

- Gesetzliche Verankerung der Überprüfung der Finanzausgleichsmasse

Im FAG wird zukünftig auch die Überprüfung der Finanzausgleichsmasse und damit auch die vertikale Verteilung gesetzlich verankert. Bisher ist die Überprüfung der Verteilung der Mittel auf die drei Teilschlüsselmassen (horizontale Verteilung) im FAG geregelt. Der Verbundsatz wird bislang angepasst, wenn sich das Belastungsverhältnis zwischen dem Land einerseits und den Gemeinden, Kreisen und Ämtern andererseits wesentlich verändert. Die erste Regelüberprüfung der Finanzausgleichsmasse und ihrer Verwendung erfolgt im Jahr 2024. Sie wird auf dem Referenzzeitraum der Jahre 2020 bis 2022 basieren. Die weiteren Regelüberprüfungen sollen alle fünf Jahre stattfinden. Dabei wird ein entsprechender dreijähriger Referenzzeitraum zugrunde gelegt.

6.6 Wesentliche Änderungen auf der horizontalen Ebene

Auf horizontaler Ebene enthält das Gesetz über die bedarfsgerechte Weiterentwicklung folgende Änderungen:

- Drei Teilschlüsselmassen und deren Dotierungen

Der deutlich überwiegende Teil der Finanzausgleichsmasse wird für Schlüsselzuweisungen bereitgestellt. Den Kommunen werden damit allgemeine Deckungsmittel für ihre vielfältigen Aufgaben zur Verfügung gestellt. Die Mittelverwendung steht unbeschadet verpflichtender Aufgaben zur freien Disposition der einzelnen Kommune. Die kommunale Selbstverwaltung wird so gefördert.

Das FAG sieht bisher gemäß § 4 Absatz 1 folgende Aufteilung der Schlüsselzuweisungen vor:

- Teilschlüsselmasse für Gemeinden: 30,79 %,
- Teilschlüsselmasse für Kreise und kreisfreie Städte: 53,66 %,
- Teilschlüsselmasse an die Zentralen Orte: 15,55 %.

Der schleswig-holsteinische kommunale Finanzausgleich bleibt ein Zwei-Ebenen-Finanzausgleich, der unter Einbezug der Zentralen Orte nach Gemeindeaufgaben und Aufgaben der Kreise und kreisfreien Städte differenziert.

Die schleswig-holsteinischen Gemeinden erhielten und erhalten Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden (bisher §§ 5 bis 7; neu §§ 6 bis 10). Die Gemeinde Helgoland und Gemeinden, deren Gemeindegebiete ausschließlich auf den nordfriesischen Marschinseln und Halligen liegen, können zusätzliche allgemeine Finanzzuweisungen erhalten (bisher § 8; neu § 11).

Die schleswig-holsteinischen Kreise und kreisfreien Städte erhielten und erhalten Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte (bisher § 9; neu §§ 12 bis 14).

Die Mittel zum Ausgleich übergemeindlicher Aufgaben erhalten die Zentralen Orte zur Finanzierung der Wahrnehmung von Aufgaben für die Einwohnerinnen und Einwohner ihres Verflechtungsbereichs (bisher § 10; neu § 15). Zentrale Orte im Sinne des FAG sind die Gemeinden, die durch die Verordnung zum Zentralörtlichen System als Zentrale Orte und Stadtrandkerne, soweit letztere nicht Ortsteil eines Zentralen Ortes sind, festgelegt sind. Die Mittel werden unabhängig von der Einwohnerzahl (mit Ausnahme der Verteilung der für die Oberzentren zur Verfügung stehenden Mittel) und der Finanzkraft der Zentralen Orte vergeben, da der übergemeindliche Anteil der entsprechenden Aufgaben nicht durch die eigene Einwohnerzahl und Finanzkraft bestimmt wird. § 15 legt ebenfalls die Binnenverteilung der Mittel an die schleswig-holsteinischen Zentralen Orte fest.

Anforderungen des Landesverfassungsgerichts an die horizontale Verteilung

Das Landesverfassungsgericht stellte in Bezug auf die horizontale Verteilung der Finanzausgleichsmasse auf die verschiedenen kommunalen Aufgabenträger fest, dass sich aus Artikel 57 Absatz 1 der Verfassung Anforderungen aus dem Gebot interkommunaler Gleichbehandlung, dem Gebot der Systemgerechtigkeit, dem Nivellierungs- beziehungsweise Übernivellierungsverbot sowie dem Gebot der Aufgabengerechtigkeit ergeben (Leitsatz 4 LVerfG 4/15). Die vorgenommene Verteilung der Finanzausgleichsmasse auf Aufgabenträgergruppen verstoße nicht gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot. Die bisherige Ausgestaltung entspricht einem Zwei-Ebenen-Modell, das unter Einbezug der Zentralen Orte nach Kreis- und Gemeindeaufgaben differenziert. Das Landesverfassungsgericht bestätigte explizit die Zulässigkeit der besonderen Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen nach Maßgabe des Landesplanungsrechts. Bei der Bemessung der Schlüsselzuweisungen je gebildeter Gruppe fehle es allerdings an einer den Verfassungsvorgaben genügenden bedarfsorientierten Sachverhaltsermittlung. Überdies mangle es an substantiellen Erhebungen zu etwaig rauminduzierten Kosten der Aufgabenerfüllung (Leitsatz 7 LVerfG 4/15). Die Verteilung der Teilschlüsselmasse an die Zentralen Orte auf die verschiedenen Kategorien Zentraler Orte genüge den verfassungsrechtlichen Vorgaben (Leitsatz 10 LVerfG 4/15).

Vorschlag der Gutachter zum Aufteilungsverhältnis

Die Gutachter für die bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleiches schlugen folgendes Aufteilungsverhältnis der Schlüsselzuweisungen vor (S. 243 korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten):

- Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben: 46,76 %,
- Teilschlüsselmasse für Kreisaufgaben: 53,24 %.

Die bisherige, finanzkraftunabhängig ausgekehrte Teilschlüsselmasse an die Zentralen Orte zum Ausgleich übergemeindlicher Aufgaben integrierten sie in die Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben. Dies war möglich, da sie die entwickelte Bedarfsmesszahl beziehungsweise die Gewichtungsfaktoren der einzelnen Teilansätze differenziert nach Zentralität bestimmten. Die Gesamtschlüsselzuweisung einer Gemeinde würde sich aus einer Schlüsselzuweisung auf Grundlage einer Basis-Bedarfsmesszahl und einer gesonderten Zentralitäts-Bedarfsmesszahl zusammensetzen. Daraus ergab sich ein etwas weicherer Verlauf der zusätzlichen Mittel für Zentrale Orte in Abhängigkeit verschiedener Charakteristika. In ihrem Modell 1 entwickelten sie eine finanzkraftunabhängige, in ihrem Modell 2 eine finanzkraftabhängige Zuweisungsmöglichkeit der durch sie ermittelten Zentralitätsbedarfe (S. 219 ff. und 243 korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten).

Die Berücksichtigung der Variable „Zentralörtlichkeit“ verbesserte in vielen Aufgaben beispielsweise den Erklärungsgehalt der durchgeführten Regressionen, der Einfluss dürfe nicht außer Acht gelassen werden. Die Zentralität bedeute einen strukturellen Unterschied im Ausgabeverfahren bzw. der Aufgabenerfüllung. In der Regel seien höhere Zuschussbedarfe bei Zentralen Orten ermittelt worden. Auch bei vielen errechneten Normansätzen ermittelten die Gutachter Mehrbedarfe der Zentralen Orte. Zum Teil zeigten sich durch weitere Entfernungen und geringere Größenvorteile höhere Aufwendungen nicht-zentraler Orte. Aufgrund von Skaleneffekten bei der Bedarfsdeckung für die eigenen Einwohnerinnen und Einwohner sei der im Gesamtbedarf der Zentralen Orte enthaltene Bedarfsanteil für die Zentralörtlichkeit größer als die Differenz der Gesamtbedarfe zwischen den Zentralen und den nicht-zentralen Orten (S. 219 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten).

Die Gutachter bewerteten das durch sie bestimmte Verfahren zur Berücksichtigung der Zentralität als überlegen zum bisherigen Vorgehen. Mit dem Gesetzentwurf wird gleichwohl eine Überführung der bestehenden normativ fundierten Teilschlüsselmasse an die Zentralen Orte vorgeschlagen. Dies bezieht sich unter Einbeziehung zur Verfügung gestellter zusätzlicher Mittel für die Zentralen Orte sowohl auf den umgerechneten Anteil der Teilschlüsselmasse insgesamt als auch auf die Binnenverteilung auf einzelne Stufen Zentraler Orte.

Schon die Gutachter merkten an, dass die Herleitung der vorgeschlagenen Teilschlüsselmassenquoten vergangenheitsorientiert erfolgte. In Anbetracht der demografischen und wirtschaftsstrukturellen Veränderungen kommen jedoch insbesondere einigen Zentralortsgruppen in den kommenden Jahren erhebliche Bedeutungsgewinne zur Sicherstellung der infrastrukturellen Versorgung („Daseinsvorsorge“) im ländlichen Raum zu. Die Zentralitätsstufen mussten überdies aus empirischen Gründen zu Kategorien zusammengefasst werden, was zu Verzerrungen führen könne. Es könne auch Argumente für die Bemessung des zentralörtlichen Zusatzbedarfes alleinig aus der zentralörtlichen Einstufung oder der Größe des zugewiesenen zentralörtlichen Einzugsbereiches geben (S. 222 korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten).

Im Ergebnis zeigten die Gutachter bereits, insbesondere raumplanerisch zulässige, Modifikationsmöglichkeiten zu Gunsten der Zentralen Orte auf. Die Koeffizienten der Teilansätze für einzelne Zentralitätsstufen können modifiziert werden. Die Teilansätze können um zusätzliche Zentralitätsstufen erweitert werden. Als dritte Alternative könne der Zentrale-Orte-Ansatz mit eigener Teilschlüsselmasse partiell erhalten werden. Der gutachterliche Vorschlag sei zwar treffsicherer und

bedarfsgerechter, der Zentrale-Orte-Ansatz jedoch nicht durch das Landesverfassungsgericht in Frage gestellt. Empfohlen werde in diesem Fall die Umsetzung Modelles mit vollends integrierten Teilansätzen (S. 223 korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten).

Beibehaltung der Teilschlüsselmasse für Zentrale Orte zum Ausgleich übergemeindlicher Aufgaben

Zentrale Orte gibt es nicht nur in Schleswig-Holstein, sondern in allen Flächenländern. Das Zentralörtliche System ist ein zentrales Instrument der Raumordnung für die dezentrale Konzentration der Siedlungsentwicklung und für die Bündelung überörtlicher Versorgungsinfrastruktur. Auch das Raumordnungsgesetz stellt darauf ab (§ 2 Absatz 2 Raumordnungsgesetz).

Das Zentralörtliche System legt die Versorgungs- und Entwicklungsschwerpunkte im Land fest. In Schleswig-Holstein gibt es aktuell 132 Zentrale Orte und Stadtrandkerne. Diese Städte und Gemeinden sind multifunktionale Schwerpunkte von Einrichtungen der Daseinsvorsorge und nach dem Landesentwicklungsplan außerdem Schwerpunkte für die wohnbauliche und gewerbliche Entwicklung im Land. So entstehen zum Beispiel zwei Drittel aller neuen Wohnungen im Land in Zentralen Orten und Stadtrandkernen. In Zentralen Orten und Stadtrandkernen leben rund 70 % der Landesbevölkerung. 84 % aller sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze in Schleswig-Holstein befinden sich in Zentralen Orten und Stadtrandkernen.

Das Zentralörtliche System hat zudem eine hohe Bedeutung für die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Am Zentralörtlichen System orientieren sich viele öffentliche Infrastrukturplanungen sowie Angebote privater Dienstleister. Die Zentralen Orte bieten nicht nur Güter und Dienstleistungen für die eigene Bevölkerung, sondern eben auch für die Bevölkerung ihres Verflechtungsbereiches (Nahbereich und Mittelbereich). Durch die Zentralen Orte und Stadtrandkerne sind für alle Menschen im Land überörtliche Einrichtungen der Daseinsvorsorge in zumutbarer Entfernung erreichbar. Das Zentralörtliche System ist außerdem unter wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Gesichtspunkten besonders leistungsfähig und unterstützt eine nachhaltige räumliche Entwicklung Schleswig-Holsteins. Es wirkt einer dispersen Siedlungsentwicklung entgegen und ist wesentlicher Baustein des Prinzips der dezentralen Konzentration. Vor dem Hintergrund der zukünftigen demographischen Entwicklung muss die Daseinsvorsorge auch langfristig und für abgelegene oder dünn besiedelte ländliche Räume gesichert bleiben. Die Zentralen Orte und Stadtrandkerne sind zu sichern und zu stärken.

Die Begründung für das Ausüben zentralörtlicher Funktionen ergibt sich aus der zentralörtlichen Einstufung nach dem Landesplanungsrecht. Die grundlegenden

Bestimmungen über das Zentralörtliche System regelt das Landesplanungsgesetz in der Fassung vom 27. Januar 2014 (GVOBl. Schl.-H. S. 8), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Mai 2019 (GVOBl. Schl.-H. S. 98). Die Festlegung der Zentralen Orte und Stadtrandkerne einschließlich ihrer Nah- und Mittelbereiche sowie ihre Zuordnung zu den verschiedenen Stufen erfolgte zuletzt durch die jüngste Verordnung zum Zentralörtlichen System vom 5. September 2019 (GVOBl. Schl.-H. S. 348).

Die Bereitstellung zentralörtlicher Einrichtungen und die Übernahme von überörtlichen Versorgungsaufgaben verursacht bei den Zentralen Orten und Stadtrandkernen Kosten, für die sie unterstützend Schlüsselzuweisungen aus dem FAG erhalten. Die bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleiches ändert am Zentralörtlichen System als solches nichts. Es ist nicht Aufgabe des kommunalen Finanzausgleiches, landesplanerische Belange zu beeinflussen. Über das FAG wird lediglich weiterhin festgelegt, welche Stufen Zentraler Orte Schlüsselzuweisungen für übergemeindliche Aufgaben in welcher Höhe erhalten.

Die Teilschlüsselmasse für übergemeindliche Aufgaben wurde in Schleswig-Holstein im Jahr 1970 eingeführt. Die Zentralen Orte und Stadtrandkerne sollen die Schlüsselzuweisungen für übergemeindliche Aufgaben für zentralörtliche Einrichtungen im Zentralen Ort/Stadtrandkern oder für sonstige Maßnahmen verwenden, die den Einwohnerinnen und Einwohnern des gesamten Verflechtungs-/Versorgungsbereichs zugutekommen. Es handelt sich insoweit um Spezialrecht des Landes, für das der Gesetzgeber die finanzielle Dotierung hinterlegt, und keine primäre Frage der kommunalen Selbstverwaltung. Es gibt keine abschließende Liste übergemeindlicher Aufgaben für Zentrale Orte verschiedener Stufen und damit im Zusammenhang stehende Kosten.

Bei der seinerzeitigen Ausgestaltung des § 10 hat sich der Gesetzgeber wissenschaftlichen Rates bedient. Ziel des entsprechenden Gutachtens zur Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung aus 2013 war es, eine sachgerechte prozentuale Aufteilung der Schlüsselzuweisungen im schleswig-holsteinischen kommunalen Finanzausgleich auf die Teilschlüsselmassen einschließlich der Binnen-aufteilung auf die Zentralen Orte bei den Schlüsselzuweisungen für übergemeindliche Aufgaben zu ermitteln. Die Bestandsaufnahme der Finanzsituation der schleswig-holsteinischen Kommunen ergab, dass die Situation der kreisfreien Städte besonders problematisch war. Die Gutachter stellten heraus, dass die Beibehaltung des Zwei-Ebenen-Modells, das nach Kreis- und Gemeindeaufgaben differenziert, einem Drei-Säulen-Modell mit Teilschlüsselmassen für die einzelnen

kommunalen Gruppen vorzuziehen sei (vgl. S. 69 ff. Gutachten zur Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung aus dem Juli 2013).

Die einwohnerzahl- und finanzkraftunabhängige Verteilung der Mittel an Zentrale Orte erschien den Gutachtern plausibel; sie schlugen die Beibehaltung vor. Für die Ermittlung der Zuschussbedarfe für den übergemeindlichen Anteil an den kommunalen Aufgaben erstellten die Gutachter seinerzeit eine Liste übergemeindlicher Aufgaben anhand ex ante formulierter, maßgeblicher Kriterien, die sich an der Gliederungssystematik kommunaler Aufgaben orientierte (vgl. S. 35 Gutachten zur Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung aus dem Juli 2013). Wichtigstes Kriterium war, dass tatsächlich in relevantem Maße Leistungen angeboten wurden, die durch Einwohnerinnen und Einwohner des Verflechtungsbereiches eines Zentralen Ortes genutzt wurden. Die erstellte Liste konnte und sollte eine Diskussion über die für landesplanerische Belange insgesamt relevanten zentralörtlichen Aufgaben nicht ersetzen. In den Berechnungen wurde nur der Teil der Zuschussbedarfe je Einwohnerin/Einwohner, der in Zentralen Orten über dem der Orte ohne zentralörtliche Einstufung liegt, als übergemeindlicher Anteil an den potenziell finanzausgleichsrelevanten übergemeindlichen Aufgaben eingestuft. Bei der Berechnung wurde insoweit berücksichtigt, dass auch nicht-zentrale Orte potenziell übergemeindliche Aufgaben wahrnehmen und darin ein Basisangebot für die Grundversorgung der eigenen Bevölkerung vorhielten. Überdies wurden mögliche Unschärfen in der Festlegung der Zentralen Orte ausgeglichen, da faktische Zentralorte ohne entsprechende Einstufung durch ihre Zuschussbedarfe für übergemeindliche Aufgaben das Gewicht der Teilschlüsselmassen für Zentrale Orte senkten (vgl. S. 69 ff. Gutachten zur Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung aus dem Juli 2013).

Die Gutachter nutzten seinerzeit im Wesentlichen finanzstatistische Kennziffern im Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2011. Die Gutachter schlugen neben einer Binnenaufteilung innerhalb der Gruppe der Zentralen Orte folgendes Aufteilungsverhältnis der Teilschlüsselmassen vor: Teilschlüsselmassen für Gemeinden: 42,4 %, Teilschlüsselmassen für Kreise und kreisfreie Städte: 43,9 % und Teilschlüsselmassen an die Zentralen Orte: 13,7 % (vgl. S. 69 ff. Gutachten zur Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung aus dem Juli 2013).

Im Rahmen einer ergänzenden gutachterlichen Stellungnahme zur Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein entwickelten die

Gutachter weitere Aufteilungsverhältnisse der Schlüsselmasse auf Basis der Gewichte der Teilschlüsselmassen (vgl. S. 8 f. Ergänzende gutachterliche Stellungnahme zur Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung aus dem November 2013).

Die Gutachter des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung aktualisierten ihre Berechnungen zur Aufteilung der Teilschlüsselmassen und weiterer Parameter auf Basis des Durchschnitts der Jahre 2009 bis 2012 im Oktober 2014 (vgl. S. 12 Aktualisierung der Teilschlüsselmassen im Rahmen der Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung aus dem Oktober 2014).

Das in den Gesetzentwurf zum FAG 2015 eingebrachte Aufteilungsverhältnis und die Binnenaufteilung innerhalb der Gruppe Zentralen Orte wurden im parlamentarischen Verfahren angepasst. Die Teilschlüsselmasse für Gemeinden betrug letztlich 35,11 %, die Teilschlüsselmasse für Kreise und kreisfreie Städte 49,33 % und die Teilschlüsselmasse an die Zentralen Orte 15,56 %. Hintergrund war die Gewichtung von in die Finanzausgleichsmasse überführten Mitteln. Die Binnenteilung wurde im Vergleich zum gutachterlichen Vorschlag über einen Änderungsantrag der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SSW zu Gunsten der Anteile für ländliche Zentralorte und Stadtrandkerne angepasst. Es werden seither 56,3 % der Mittel im Verhältnis ihrer Einwohnerzahl verwendet für Oberzentren und 43,7 % für andere Zentrale Orte. Von diesen Mitteln erhalten ein Mittelzentrum im Verdichtungsraum und ein Unterzentrum mit Teilfunktion eines Mittelzentrums 60 %, ein Unterzentrum und ein Stadtrandkern I. Ordnung mit Teilfunktion eines Mittelzentrums 30 %, ein ländlicher Zentralort und ein Stadtrandkern I. Ordnung 15 % und ein Stadtrandkern II. Ordnung 7,5 % der Zuweisung für ein Mittelzentrum, das nicht im Verdichtungsraum liegt.

Auch seinerzeit musste für die getroffenen Festlegungen im kommunalen Finanzausgleich insoweit abstrahiert werden. Diverse bei schleswig-holsteinischen Kommunen vorliegende Argumente für besondere und von anderen Kommunen deutlich abweichende Situationen konnten und können in einem Finanzausgleichssystem nicht sachgerecht abgebildet werden.

Das Landesverfassungsgericht beschrieb, dass das Gutachten des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung plausibel dargelegt habe, dass eine Anlehnung an die Maßstäbe des Landesplanungsrechts sinnvoll ist, um Zentralörtlichkeitskosten festzustellen (Randnummer 163 LVerfG 4/15). Die Verteilung der vorgegebenen Teilschlüsselmasse auf die verschiedenen Kategorien Zentraler

Orte genügte den verfassungsrechtlichen Vorgaben (Randnummer 257 LVerfG 4/15).

Eine gutachterliche Aktualisierung für das Finanzausgleichsjahr 2016 führte zu folgendem Aufteilungsverhältnis der Teilschlüsselmassen: Teilschlüsselmasse für Gemeinden: 32,58 %, Teilschlüsselmasse für Kreise und kreisfreie Städte: 52,04 % und Teilschlüsselmasse an die Zentralen Orte: 15,38 %, das auch für das FAG 2016 Berücksichtigung fand (vgl. S. 14 Gutachterliche Aktualisierung der Teilschlüsselmassen für das Finanzausgleichsjahr 2016 Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung aus dem Oktober 2015).

Eine entsprechende gutachterliche Aktualisierung für das Finanzausgleichsjahr 2017 führte zu folgendem vorgeschlagenen Aufteilungsverhältnis der Teilschlüsselmassen: Teilschlüsselmasse für Gemeinden: 30,79 %, Teilschlüsselmasse für Kreise und kreisfreie Städte: 53,66 % und Teilschlüsselmasse an die Zentralen Orte: 15,55 %, das ab dem FAG 2017 Berücksichtigung fand (vgl. S. 13 Aktualisierung der Teilschlüsselmassen für das Finanzausgleichsjahr 2016 Steinbeis-Forschungszentrum Regionalwirtschaft, Innovationssysteme und Kommunal Finanzen aus dem August 2016).

Das Landesverfassungsgericht hat in der finanziellen Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen keinen Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot gesehen. Die Gutachter für die bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleiches des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitutes an der Universität zu Köln in Kooperation mit Gertz Gutsche Rümenapp Stadtentwicklung und Mobilität GbR nutzten als Datengrundlage die Jahresrechnungsstatistiken der Kommunen in Schleswig-Holstein der Jahre 2008 bis 2016. Die vorangegangenen Gutachten zur Aufteilung der Schlüsselzuweisungen auf die Teilschlüsselmassen bezogen sich mithin auf einen Ausschnitt dieses Untersuchungszeitraumes. Auch in den Arbeiten des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung wurde die Lage der Kommunen berücksichtigt, denen keine zentralörtliche Funktion zugewiesen ist. Wenngleich die Untersuchungsziele der Gutachten nicht deckungsgleich sind, erscheint es bei Beibehaltung einer Teilschlüsselmasse an die Zentralen Orte sachgerecht, sich weiterhin an der bestehenden Quote in Höhe von 15,55 % zu orientieren und die seinerzeit dotierte Binnenverteilung beizubehalten.

Auch das Gutachten zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleiches bestätigte den strukturellen Unterschied im Ausgabeverhalten bzw. der Aufgabenerfüllung in Bezug auf die Zentralität. Schon die Gutachter merkten an, dass Modifikationsmöglichkeiten zu den von ihnen entwickelten Mo-

dellen zu Gunsten der Zentralen Orte möglich seien. Insbesondere die vergangenheitsorientierte Herleitung der vorgeschlagenen Teilschlüsselmassenquoten in Verbindung mit den bevorstehenden demografischen und wirtschaftsstrukturellen Veränderungen und die Sicherstellung der kommunalen Daseinsvorsorge sind hier von besonderer Bedeutung.

Die aktuell angeregte Überführung der bisherigen Teilschlüsselmasse an die Zentralen Orte in die Teilschlüsselmasse für Gemeinden nach der Systematik der Gutachter würde im Ergebnis auch zu veränderten Umlageeffekten führen. Die Umsetzung der Gutachtenergebnisse würde auch in diesem Zusammenhang erhebliche Umverteilungswirkungen zur Folge haben. Zentrale Orte erbringen jedoch gerade Leistungen für den überörtlichen Versorgungsbereich mit. Insoweit erscheinen ein Rückgriff auf die eigene Finanzkraft und das Auslösen diverser Umlageeffekte nach wie vor nicht gerechtfertigt. Die bewährte und durch das Landesverfassungsgericht explizit bestätigte Verteilung der Mittel an die Zentralen Orte soll im Ergebnis dem Grunde nach beibehalten werden.

Dotierungen der drei Teilschlüsselmassen

Die Überführung der weiter gezahlten Mittel im Bereich Sozialhilfe in Höhe von 25,0 Mio. Euro in den kommunalen Finanzausgleich erfolgt zu Gunsten der Teilschlüsselmasse durch eine Anpassung der Teilschlüsselmassenquoten ab dem Jahr 2021 an die Kreise und kreisfreien Städte. Damit werden die Mittel weiterhin den Aufgabenträgern zur Verfügung gestellt.

Zudem findet eine Stärkung der Teilschlüsselmasse an die Zentralen Orte statt. Der bisherige Aufnahme- und Integrationsfestbetrag soll ab dem Jahr 2021 mit einem Betrag in Höhe von 9,0 Mio. Euro in den kommunalen Finanzausgleich als dann dauerhafte Zahlung überführt werden. Die Überführung wird in Form einer Anpassung der Teilschlüsselmassenquoten ab dem Jahr 2021 umgesetzt. Der Betrag in Höhe von 9,0 Mio. Euro soll mit einem Anteil von 85 %, 7,65 Mio. Euro, den Zentralen Orten zu Gute kommen. Die verbleibenden 15 %, 1,35 Mio. Euro, werden der Teilschlüsselmasse für Kreise und kreisfreie Städte zugeführt. Die kommunalen Landesverbände haben sich im bisherigen Verfahren zur Auszahlung des Aufnahme- und Integrationsfestbetrages darauf verständigt, dass die Kreise 15 % der Zuweisung erhalten und den verbleibenden Anteil an die aufnehmenden Kommunen weiterleiten. Neben der Kreisebene fließen die Mittel künftig den Zentralen Orten zu, da insbesondere in den Zentralen Orten Kosten für die Aufnahme- und Integrationsarbeit in besonderem Maße anfallen.

Die Gemeinden erhalten mithin einen Anteil von 30,55 %.

Die Kreise und kreisfreien Städte erhalten unter Berücksichtigung der Überführung der weiter gezahlten Mittel im Bereich Sozialhilfe in Höhe von 25,0 Mio. Euro und der Mittel des bisherigen Aufnahme- und Integrationsfestbetrages in Höhe von 1,35 Mio. Euro einen Anteil von 53,75 %.

Der bisherige Anteil von 15,55 % für die Zentralen Orte an den gesamten Schlüsselzuweisungen erhöht sich durch die Überführung der Mittel des bisherigen Aufnahme- und Integrationsfestbetrages in Höhe von 7,65 Mio. Euro auf 15,70 %.

Die mathematische Herleitung der Teilschlüsselmassenquoten ergibt sich aus den in der Einzelbegründung zu § 4 dargestellten Berechnungen.

- Besondere Berücksichtigung junger Menschen („Kinderbonus“) zum Ausgleich bedarfstreibender Bevölkerungsstrukturlasten

Die Gutachter haben sich eingehend bei der Frage, welche Faktoren die Bedarfe bestimmen, mit der Bedeutung von Einwohnerstrukturen nach Altersgruppen befasst. Die Bevölkerung ist kein homogener Begriff – nicht nur die Anzahl, insbesondere auch die Altersstruktur unterscheidet sich zwischen Gebietskörperschaften. Die Gutachter untersuchten umfassend die Bedeutung verschiedener Altersgruppen (vgl. auch S. 63 und S. 66 korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten).

Für die Gemeindeaufgaben ergaben sich im Ergebnis folgende Anteile der Teilsätze an der Summe der Bedarfsmesszahlen aller Gemeinden mit ausgewiesenem Bezug zu Einwohnerstrukturen (S. 146 korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten):

• Einwohnerinnen/Einwohner insgesamt:	27,29 %
• Einwohnerinnen/Einwohner amtsfreier Gemeinden:	12,94 %
• Einwohnerinnen/Einwohner 10 bis unter 18 Jahre:	13,46 %
• Einwohnerinnen/Einwohner 6 bis unter 10 Jahre:	7,04 %
• Einwohnerinnen/Einwohner 6 bis unter 18 Jahre:	4,18 %

Die Altersgruppe der Einwohnerinnen/Einwohner 6 bis unter 18 Jahre erwies sich als relevant für die gemeindlichen Aufgaben Schulträgeraufgaben: Grundschulen, allgemeinbildende Schulen, Sonderschulen/Förderzentren, Schülerbeförderung und Fördermaßnahmen für Schülerinnen/Schüler; Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: Jugendarbeit und Leistungen und Einrichtungen (S. 130 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten). Summiert entspricht der Anteil der Einwohnerinnen/Einwohner 6 bis unter 18 Jahre 24,68 % und damit etwas mehr als der Hälfte der Summe aus Einwohnerinnen/Einwohnern gesamt und Einwohnerinnen/Einwohnern amtsfreier Gemeinden mit zusammen 40,23 %.

Darüber hinaus wiesen die Gutachter den Standard-Qualitäts-Kosten-Modell-Kita-Finanzierungsbeitrag als Wohnortgemeinde für die gemeindliche Aufgabe Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: Tageseinrichtungen mit einem Anteil von 17,79 % aus (S. 130 ff. und S. 146 korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten). Dieser Anteil kann die Bedarfe der Einwohnerinnen/Einwohner 0 bis unter 6 Jahre abbilden. Auch dieser Bedarf entspricht knapp der Hälfte der Summe aus Einwohnerinnen/Einwohnern gesamt und Einwohnerinnen/Einwohnern amtsfreier Gemeinden.

Aufbauend auf der im Gutachten bei der Bedarfsbetrachtung dargestellten besonderen Bedeutung werden Einwohnerinnen/Einwohner unter 18 Jahre gemäß §§ 8 und 34 FAG bei den Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden im Ergebnis noch einmal zur Hälfte der Einwohnerzahl hinzugezählt (Zurechnung von 0,5). Aus Gründen der Darstellbarkeit und Vereinfachung wird von gerundeten Werten ausgegangen.

Für die Kreisaufgaben ermittelten die Gutachter folgende Anteile der Teilansätze an der Summe der Bedarfsmesszahlen aller Kreise und kreisfreien Städte mit ausgewiesenem Bezug zu Einwohnerstrukturen (S. 147 korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten):

- Einwohnerinnen/Einwohner insgesamt: 15,27 %
- Einwohnerinnen/Einwohner 6 bis unter 18 Jahre: 19,77 %
- Einwohnerinnen/Einwohner 15 bis unter 20 Jahre: 4,72 %
- Einwohnerinnen/Einwohner 10 bis unter 18 Jahre: 0,41 %

Die Altersgruppe der Einwohnerinnen/Einwohner 6 bis unter 20 Jahre erwies sich grundsätzlich als relevant für die Kreisaufgaben Schulträgeraufgaben: Sonderschulen/Förderzentren, Fördermaßnahmen für Schülerinnen/Schüler, berufliche Schulen und Schülerbeförderung; Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: Jugendarbeit und Leistungen und Einrichtungen (S. 134 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten). Summiert entspricht der Anteil der Einwohnerinnen/Einwohner 6 bis unter 20 Jahre 24,9 %.

Ein Großteil dieser Aufgaben – die Aufgaben aus dem Bereich SGB VIII – wird bereits mit dem gesonderten Soziallastenansatz abgebildet, sodass zur Vermeidung einer doppelten Berücksichtigung lediglich die Schulträgeraufgaben zu berücksichtigen sind. Die Anteile der Teilansätze an der Summe der Bedarfsmesszahlen mit ausgewiesenem Bezug zu Einwohnerstrukturen betragen danach:

- Einwohnerinnen/Einwohner insgesamt: 18,87 %
- Einwohnerinnen/Einwohner 6 bis unter 18 Jahre: 1,37 %
- Einwohnerinnen/Einwohner 15 bis unter 20 Jahre: 5,84 %

- Einwohnerinnen/Einwohner 10 bis unter 18 Jahre: 0 %

Um vergleichbare Voraussetzungen innerhalb der kommunalen Ebene zu schaffen, erfolgt ein Abzug für die 18- bis unter 20-Jährigen. Der Anteil der Einwohnerinnen/Einwohner unter 18 Jahre an den Einwohnerinnen/Einwohnern insgesamt entspricht insoweit für die Kreisebene ungefähr 0,3.

Für die Ausgaben nach SQKM für Kita-Ermäßigungen und die Summe der SQKM-Kita-Finanzierungsbeiträge der Wohnortgemeinden im Kreis wiesen die Gutachter für die Kreisaufgabe Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: Förderung Anteile an der Bedarfsmesszahl aller Kreise und kreisfreien Städte von 4,11 % und 1,67 % aus (S. 134 ff. und S. 147 korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten). Dieser Bedarf kann auch bei den Kreisaufgaben die Bedarfe der Einwohnerinnen/Einwohner 0 bis unter 6 Jahre abbilden. Auch dieser entspricht mit insgesamt 5,78 % etwa einem Anteil von 0,3 an dem Anteil der Einwohnerinnen/Einwohnern gesamt.

Aufbauend auf der im Gutachten bei der Bedarfsbetrachtung dargestellten besonderen Bedeutung und unter Schaffung vergleichbarer Voraussetzungen für die gemeindliche und die Kreisebene werden Einwohnerinnen/Einwohner unter 18 Jahre gemäß §§ 13 und 34 FAG bei den Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte im Ergebnis mit dem 0,3-fachen der Einwohnerzahl hinzugezählt (Zurechnung von 0,3). Aus Gründen der Darstellbarkeit und Vereinfachung wird auch hier von gerundeten Werten ausgegangen.

- Schlüsselzuweisungen zum Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten

Die Gutachter haben sich bei der Frage der Bedarfsmessung auf kommunaler Ebene eingehend mit der Frage der Berücksichtigung flächen- und raumbezogener Indikatoren befasst.

Zunächst wurde die räumliche Verteilung als solche betrachtet. Bestimmte Leistungen, die sich zum Beispiel auf die Länge von Netzen beziehen (Straßenreinigung, Müllabfuhr, Wasserversorgung) seien in ländlichen Gebieten in einer Pro-Kopf-Betrachtung deutlich teurer, wobei die Raumstruktur eine fundamentale Rolle spiele. Die Bevölkerungsdichte allein sei weniger aussagekräftig als eine Betrachtung der Verteilung der Bevölkerung. Eine Konzentration auf eine relativ kleine Fläche, eine stark disperse Struktur oder höhere Kosten vor allem im sozialen Bereich in Städten und Agglomerationsgebieten können hier bestimmend sein (S. 28 korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten).

Im Gutachten wurden die Folgen der sehr unterschiedlichen raumstrukturellen Rahmenbedingungen innerhalb Schleswig-Holsteins dargestellt, wie unterschied-

liche Infrastrukturmengen (Meter Straße, Meter Leitung, Anzahl Standorte für Einrichtungen, gefahrene Bus-km) pro Einwohnerin/Einwohner und unterschiedliche Erreichbarkeitsverhältnisse (z. B. zur nächsten Kita, Schule, Arzt oder Einkaufsmöglichkeit). Daraus wird der nachvollziehbare Schluss gezogen, dass gleiche Nachfragemengen nach einer öffentlichen Leistung in unterschiedlichen Gemeinden zu einem unterschiedlichen Finanzaufwand bzw. Bedarf im Sinne des Verfassungsgerichtsurteils führen kann (S. 73 korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten).

Untersucht wurde der Einfluss von

- Flächenvariablen
 - Gemeindefläche
 - Siedlungs- und Verkehrsfläche
 - Katasterfläche
- Straßenlängen
 - Gemeindestraßen
 - Kreisstraßen
 - Landesstraßen
 - Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen sowie Bundesstraßen)
- Zentralität nach Landesentwicklungsplan
- Raumkategorien nach Landesentwicklungsplan
 - der Gemeinden
 - der Kreise
- Als weiteren Lageindikator Küstenlage
- Lageabhängige Bodenpreise
 - BKI-Regionalfaktor
 - Bodenpreise (als Bodenpreisklassen)

auf die kommunalen Bedarfe (S. 74 korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten).

Es wird im Gutachten aufgezeigt, dass flächen- sowie raumbezogene Indikatoren in einigen der definierten Aufgabenbereiche einen deutlichen Einfluss auf die kommunalen Bedarfe haben (S. 73 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten). Im Zusammenspiel mit den weiteren Erhebungen und Berechnungen erfolgt eine Ermittlung, Bewertung und Gewichtung der entscheidenden Bedarfe und ihrer Bestimmungsgrößen.

So sind anhand der Ergebnisse der Regressionsanalyse bzw. der Normansätze die nachstehenden Bestimmungsgrößen für die aufgeführten Aufgaben als relevant erkannt worden: Die Gemeindefläche ist für Schulträgeraufgaben und die Schülerbeförderung relevant. Die Länge der Hauptwirtschaftswege ist relevant für

die Verkehrsflächen und ÖPNV sowie Gemeindestraßen. Die Länge der Gemeindestraßen ist relevant für die Aufgaben Sicherheit und Ordnung (Brandschutz, Rettungsdienst, Katastrophenschutz), Verkehrsflächen und ÖPNV sowie Gemeindestraßen. Die Länge der Kreisstraßen in eigener Baulast ist relevant für die Aufgaben Verkehrsflächen und ÖPNV sowie Kreisstraßen. Die Länge der Landesstraßen in eigener Baulast ist relevant für die Aufgaben Verkehrsflächen und ÖPNV sowie Bundes- und Landesstraßen. Die Länge der Bundesstraßen in eigener Baulast ist relevant für die Aufgaben Verkehrsflächen und ÖPNV sowie Bundes- und Landesstraßen (S. 132 f. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten).

In weiteren Schritten wurden die Bestimmungsgrößen zusammengeführt und gewichtet. Die so hergeleiteten Bedarfsmesszahlen der gemeindlichen Ebene sowie der Kreisebene wurden dann zur Verteilungsbetrachtung der Finanzausgleichsmasse in der horizontalen Dimension verwendet. Das Gutachten legt schließlich dar, welches reale Gewicht die einzelnen Teilansätze entfalten, wenn man sie mit der Summe der Bestimmungsgrößen (Einwohnerzahl, Fläche, Straßenlänge usw.) aller Gemeinden verknüpft (S. 145 korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten).

Für die Gemeindeaufgaben ergaben sich im Ergebnis folgende Anteile der Teilansätze an der Summe der Bedarfsmesszahlen aller Gemeinden mit Flächen- und Raumbezug (S. 146 korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten):

• Gemeindestraße (km):	14,47 %
• Hauptwirtschaftsweg (km):	2,30 %
• Gemeindefläche (in ha):	0,36 %
• Kreisstraße in eigener Baulast (km):	0,08 %
• Landesstraße in eigener Baulast (km):	0,07 %
• Bundesstraße in eigener Baulast (km):	0,03 %

Für die Kreisaufgaben ermittelten die Gutachter folgende Anteile der Teilansätze an der Summe der Bedarfsmesszahlen aller Kreise und kreisfreien Städte mit Flächen- und Raumbezug (S. 147 korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten):

• Kreisstraße in eigener Baulast (km):	6,02 %
• Gemeindefläche (in ha):	1,50 %
• Gemeindestraße in den Gemeinden des Kreises (km):	0,81 %

Im Rahmen der wissenschaftlichen Erarbeitung hat eine überzeugende umfassende und vertiefte Untersuchung zu flächen- und raumbezogenen Indikatoren stattgefunden. Die Ergebnisse bestätigen hier nicht nur eine grundsätzliche Bedeutung, sondern belegen auch konkrete Zusammenhänge mit den kommunalen

Aufgaben und den daraus resultierenden Bedarfen. Die detailliert aufgezeigten Daten und Resultate bilden daher eine verlässliche Grundlage für eine Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich.

Die Gemeinde- und Kreisstraßenkilometer erscheinen danach mit Abstand am besten geeignet, die Bedarfe für Flächenlasten von Gemeinden und Kreisen und kreisfreien Städten adäquat abzubilden.

Mit der bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleiches werden die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und an die Kreise und kreisfreien Städte zum Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten (§§ 10 und 14) als Teil der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden bzw. die Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte eingeführt. Von den für die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zur Verfügung stehenden Mittel werden unter Berücksichtigung der Zuweisungen an die Gemeinde Helgoland und die Gemeinden auf den nordfriesischen Marschinseln und Halligen 15 %, von den für die Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte zur Verfügung stehenden Mittel werden 6 % nach Gemeinde- bzw. Kreisstraßenkilometern bereitgestellt. Es handelt sich um die gerundeten gutachterlich ermittelten Anteile der Teilansätze an der Summe der Bedarfsmesszahlen.

Jede Gemeinde bzw. jeder Kreis und jede kreisfreie Stadt erhält einen Anteil an den zur Verfügung stehenden Mitteln in Abhängigkeit von ihrem Anteil an Gemeinde- bzw. Kreisstraßenkilometern an den schleswig-holsteinischen Gemeinde- bzw. Kreisstraßenkilometern.

Die Schlüsselzuweisungen zum Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten werden nicht zweckgebunden für die Verwendung für Straßenbaumaßnahmen ausgekehrt. Es handelt sich lediglich um eine Verteilgröße innerhalb der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und an die Kreise und kreisfreien Städte.

Die Berücksichtigung noch weiterer Faktoren mit Bezug zu Flächenlasten erscheint im Rahmen der ohnehin schon bestehenden Gesamtkomplexität der Berechnungen zum kommunalen Finanzausgleich nicht angezeigt. Ohnehin liegen die ermittelten Anteile der durch die Gutachter ermittelten weiteren Faktoren jeweils weit unter den Anteilen für Gemeinde- und Kreisstraßen.

Auch für die Ermittlung der Landesbedarfe wurden verschiedene raum- bzw. flächenbezogene Indikatoren betrachtet und soweit sie relevant waren, als Faktoren berücksichtigt (S. 152 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten). Da dies die horizontale Verteilung der Finanzausgleichsmittel auf die Kommunen nicht berührt, wird dies im Gesetzentwurf nicht weiter aufgegriffen.

- Veränderung der Berechnung der fiktiven Hebesätze (Nivellierungssätze)

Grundsätzlich ist die Verwendung fiktiver Hebesätze bei den Realsteuern zur Berechnung der kommunalen Steuerkraft im Finanzausgleich erforderlich. Da die Gemeinden die Höhe ihrer Einnahmen durch ihr gemeindliches Hebesatzrecht beeinflussen können, werden für die Realsteuern landeseinheitliche Hebesätze zugrunde gelegt (die sogenannten Nivellierungssätze).

Bei der Berechnung der fiktiven Hebesätze wurden die kreisfreien Städte bisher nicht berücksichtigt. Sie wurden jedoch auf alle Städte und Gemeinden angewendet. Für das Landesverfassungsgericht sind keine gesetzgeberischen Erwägungen erkennbar, die die Ausklammerung der Daten der kreisfreien Städte aus der ansonsten durchgehenden Hebesatzberechnung auf Basis aller Gemeinden des Landes zumindest vertretbar erscheinen lassen könnten (Randnummer 232 LVerfG 4/15).

Die Gutachter (S. 211 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten) haben festgestellt, dass bei der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer die kreisfreien Städte einen sehr großen Anteil an der gesamten Realsteuerkraft haben. Er beträgt bei beiden Steuern rund 19 % der Summe für das ganze Land. Die Wirkung sei für alle Gemeinden strukturell identisch, alle würden mit niedrigen Hebesätzen konfrontiert werden. In der fiskalischen Wirkung falle diese Nutzung niedriger fiktiver Hebesätze notwendigerweise sehr unterschiedlich, je nachdem, ob die Gemeinde eine sehr hohe oder eine niedrige Realsteueraufbringungskraft aufweise. Eine gesonderte Behandlung der kreisfreien Städte führe nicht zu einer systematisch fiskalischen Begünstigung dieser Gruppe. Für die Nichteinbeziehung der Hebesätze der kreisfreien Städte bei der Ermittlung der im FAG anzuwendenden Hebesätze könne festgestellt werden, dass diese Differenzierung nach Auffassung der Gutachter aufgegeben werden sollte. Als Methode der Dämpfung des effektiv genutzten fiktiven Hebesatzes sei die Regel dagegen wenig transparent und insofern überflüssig, als dieses Ergebnis auch mit einem Schritt erreicht werden könne.

Der Gesetzentwurf sieht daher vor, dass die kreisfreien Städte bei der Berechnung der fiktiven Hebesätze mitberücksichtigt werden.

Um der befürchteten „Hebesatzspirale“ zu begegnen, werden die fiktiven Hebesätze auf 90 % gedämpft. Die Gewerbesteuer ist wegen ihrer hohen Konjunkturabhängigkeit eine recht volatile kommunale Einnahme. Eine Dämpfung schafft hier den Kommunen eine Absicherung dahingehend, dass die Volatilität weniger stark auf den Finanzausgleich durchschlägt. Außerdem soll die Gefahr, ungewollte Anreizwirkungen für die gemeindliche Hebesatzpolitik zu schaffen, damit gemindert werden.

Die Gutachter bestätigen, dass die übliche prozentuale Methode der Dämpfung „selbstredend“ auch für eine zukünftige Lösung in Frage käme (S. 218 korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten).

Die veränderte Berechnung der fiktiven Hebesätze führt zu einer mathematischen Veränderung der Steuerkraft und damit zu einem enormen Anstieg der Grundlagen der Umlagegrundlagen für die Festsetzung der Kreisumlage. Eine unveränderte Beibehaltung der derzeitigen Kreisumlagesätze würde insgesamt zu einem enormen Anstieg des Kreisumlagevolumens führen.

- Beibehaltung des gesonderten Soziallastenansatzes

Die Einführung eines gesonderten Soziallastenparameters und der gebildete Mechanismus resultieren aus der letzten FAG-Reform. Bereits in dem dazu erstellten Gutachten (Gutachten zur Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung aus dem Juli 2013) wurde nachgewiesen, dass auf der Kreisebene die Soziallasten eine überragende Bedeutung einnehmen. Für Schleswig-Holstein konnte gezeigt werden, dass die Personen in Bedarfsgemeinschaften die Zuschussbedarfe für alle drei Soziallasten (SGB II, SGB XII und Jugendhilfe/ SGB VIII) sehr gut erklären können. Das Niedersächsische Institut für Wirtschaftsforschung empfahl einen Soziallastenansatz, der sich an der Anzahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften anstelle der Einwohnerzahl orientiert.

Die besondere Bedeutung der Soziallasten auf Kreisebene ist durch das vorliegende FiFo-Gutachten ebenfalls finanzwissenschaftlich bestätigt worden. Das aktuelle Gutachten schlägt jedoch die Integration des Soziallastenansatzes in die Bedarfsermittlung vor. Eine Umsetzung dieses Vorschlags erscheint zu komplex. Zudem ist es sinnvoll, hier auch durch die Bestätigung des Gerichts eine Kontinuität beizubehalten, so dass der bereits bestehende Soziallastenansatz fortgeführt wird.

Die konkrete Umsetzung des Ausgleichs sozialer Lasten erfolgt mit dem integrierten Soziallastenansatz. Es handelt sich um ein „atmendes“ System. Veränderungen in der Sozialstruktur der Kreise und kreisfreien Städte wirken sich unmittelbar auf die jährliche Verteilung der Schlüsselzuweisungen aus.

Der gebildete Mechanismus funktioniert wie folgt: Zunächst wird die Umlagekraft der Kreise und kreisfreien Städte herangezogen. Von der Umlagekraft werden die normierten Soziallasten abgezogen. Die Differenz zur Ausgangsmesszahl wird zu 85 % ausgeglichen. Die normierten Soziallasten ergeben sich aus der Multiplikation der jeweiligen Anzahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften mit einem ermittelten Faktor. Dieser Faktor ergibt sich aus der Division der Summe der absoluten Zuschussbedarfe für alle sozialen Lasten durch die Anzahl der Personen, die in Schleswig-Holstein in Bedarfsgemeinschaften leben. Man erhält auf diesem Weg die durchschnittliche soziale Belastung je Person in Bedarfsgemeinschaften

(Durchschnittswert). Der Faktor beträgt 3.411. Die Soziallasten der Kreise und kreisfreien Städten weisen in den letzten vier Jahren lediglich geringe Schwankungen auf, sie sind weder deutlich gestiegen noch deutlich zurückgegangen, so dass der Faktor 3.411 bis zu nächsten Evaluation bestehen bleiben kann (Anlage 5).

Wenn sämtliche Umlagekraftunterschiede und sozialen Lasten zu 85 % ausgeglichen sind, werden die restlichen Mittel implizit, entsprechend der Einwohnerzahl verteilt. Steigt das Volumen der Teilschlüsselmasse stärker als das Ausgleichsvolumen, werden mehr Schlüsselzuweisungen entsprechend der Einwohnerzahl verteilt und umgekehrt.

Das Ausgleichsvolumen gibt die gesamten Umlagekraftunterschiede und die gesamten Belastungsunterschiede bei den sozialen Lasten an. Wie in allen Finanzausgleichen wird dabei selbstverständlich nicht auf absolute Belastungsunterschiede abgestellt.

Die potentielle Gefahr der Unterfinanzierung weiterer pflichtiger Aufgaben besteht in diesem System nicht. Dies lässt sich mathematisch belegen.

Im kommunalen Finanzausgleich 2019 entfaltete der Mechanismus der Berechnungen der Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte folgende Wirkung: rund 107 Mio. Euro (13 % der zur Verfügung stehenden Mittel) wurden für den Ausgleich unterschiedlicher Umlagekraft und rund 287 Mio. Euro (34 %) zum Ausgleich unterschiedlicher sozialen Lasten aufgewendet. Die restlichen rund 450 Mio. Euro (53 %) wurden pro Kopf verteilt.

Dem gegenübergestellt wurde eine Simulation mit Extrem-Werten, um die vom Landesverfassungsgericht dargelegte Problembeschreibung mehr als deutlich abzubilden.

Da der Soziallastenansatz ausschließlich an den unterschiedlichen Belastungen der Kreise und kreisfreie Städte anknüpft, würde es nicht reichen, lediglich von einer verschlechterten Situation aller Kommunen auszugehen. Stattdessen muss eine große Differenz bei den Belastungen simuliert werden. Aus diesem Grund wurde die Anzahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften als maßgebliche Größe bei dem Kreis Stormarn, der seit Jahren die geringsten sozialen Lasten im Sinne des FAG zu bewältigen hat, um 20 % – also um rund 2.300 Menschen – reduziert. Gleichzeitig wurden die Personenzahlen aller anderen zehn Kreise und vier kreisfreien Städte um 20 % – also um rund 45.000 Menschen – erhöht. Insgesamt ergibt das knapp 280.000 Personen in Bedarfsgemeinschaften.

Wie extrem diese Annahmen sind, zeigen die statistischen Daten der Bundesanstalt für Arbeit für die Jahre 2005 bis 2018. Selbst in den stark überdurchschnittlichen Monaten der Jahre 2006 und 2007 lag dieser Personenkreis in Schleswig-Holstein unter 270.000. Eine Konstellation, wonach ein derartiger Anstieg zwar im gesamten Land auftritt, sich jedoch in einem einzigen Kreis und dann noch in dieser Größenordnung eine völlig gegensätzliche Entwicklung zeigt, stellt eine unrealistisch überzogene Spreizung der Soziallasten-Differenzen dar.

Bei dieser überspitzt veränderten Grundlage würden rund 490 Mio. Euro zum Ausgleich der Sozialen Lasten benötigt. Rechnet man den Ausgleich unterschiedlicher Umlagekraft mit rund 107 Mio. Euro hinzu, würden insgesamt rund 597 Mio. Euro benötigt werden. Bezogen auf den kommunalen Finanzausgleich 2019 verblieben immer noch 247 Mio. Euro, die sich dann pro Kopf verteilen würden.

Selbst wenn als weiterer Extrem-Wert ein Rückgang der zur Verfügung stehenden Mittel um 25 %, also rund 211 Mio. Euro, hinzugenommen wird, wären sowohl die unterschiedlichen Umlagekräfte als auch die unterschiedlichen sozialen Lasten ausgeglichen und es verbliebe immer noch Geld, das sich letztlich pro Kopf verteilen würde. Im Übrigen widerspricht diese weitere extreme Annahme den Ergebnissen der Steuerschätzung vom Oktober 2019, die von einer weiterhin steigenden Finanzausgleichsmasse für die kommenden Jahre ausgeht.

Die besondere Bedeutung der Soziallasten und die besondere Beobachtungspflicht sind sowohl durch das aktuelle FiFo-Gutachten als auch durch die eigenen Analysen zur Entwicklung der Soziallasten erfolgt, gleichzeitig sind die Befürchtungen durch eigene Berechnungen widerlegt worden. Vor diesem Hintergrund bleibt der Soziallastenansatz in bisheriger Form bestehen. Bei der vorgesehenen Evaluation soll der Soziallastenfaktor gesondert überprüft werden.

- Neuer Vorwegabzug in Höhe von 59 Mio. Euro zur Stärkung der Investitionskraft für Infrastrukturmaßnahmen der Gemeinden und Kreise

Für Infrastrukturmaßnahmen der Kommunen wird ein neuer Vorwegabzug in Höhe von 59 Mio. Euro gebildet, der nach der bedarfsinduzierten Einwohnerzahl (§ 34 Absatz 3) verteilt wird. Somit werden bei der Berechnung zu der Einwohnerzahl die Einwohnerinnen und Einwohner unter 18 Jahren mit 0,5 (Gemeinden) bzw. 0,3 (Kreise und kreisfreie Städte) hinzugerechnet. Finanziert wird der neue Vorwegabzug aus den bisher in § 22 Absatz 11 Satz 1 verankerten Bundesmitteln in Höhe von 34 Mio. Euro unter Abzug der für ÖPNV-Maßnahmen zur Verfügung gestellten Mittel in Höhe von 5 Mio. Euro und aus den bisher in § 22 Absatz 11 Satz 2 verankerten Landesmitteln in Höhe von 15 Mio. Euro, die bis zum Jahr 2020 befristet waren. Beide Komponenten werden in den Verbundsatz integriert. Der Vorwegabzug wird mit weiteren 15 Mio. Euro aus der Finanzausgleichsmasse aufgestockt.

Dies dient auch den Investitionen in den Erhalt der Verkehrsinfrastruktur einschließlich der Verpflichtungen der Kommunen zum Straßenbau.

- Neuer Vorwegabzug für Träger kommunaler Schwimmsportstätten

Ein neuer Vorwegabzug für Träger kommunaler Schwimmsportstätten wird aus der Finanzausgleichsmasse mit 7,5 Mio. Euro finanziert.

Zur kommunalen Daseinsfürsorge gehört das Vorhalten einer Schwimmsportinfrastruktur. In Schwimmsportstätten findet insbesondere Schwimmunterricht statt, der von Schulen, der DLRG oder durch Schwimmverein organisiert wird. Gerade als Land zwischen den Meeren ist es wichtig, dass die Bevölkerung, insbesondere die Kinder schwimmen lernen können. Der Betrieb und die Unterhaltung dieser Schwimminfrastruktur sind im Regelfall defizitär. Durch den neuen Vorwegabzug sollen die Betriebskostendefizite abgemildert und dadurch die Schließung von Schwimmsportstätten verhindert werden.

- Erhöhung der Zuweisungen für Theater und Orchester, Frauenberatungsstellen und Frauenfacheinrichtungen

Die jährliche Steigerungsrate der Zuweisungen für Theater und Orchester (§ 20) sowie zur Förderung des Büchereiwesens (§ 21) wird in den Jahren 2021 und 2022 von 1,5 % auf 2,5 % angehoben. Ab dem Jahr 2023 beträgt die jährliche Steigerung 2,5 %.

Die Zuweisungen zur Förderung von Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen (§ 22) werden 2021 auf 7,5 Mio. Euro erhöht und ab dem Jahr 2022 mit jährlich 2,5 % dynamisiert.

6.7 Sonderausgleiche außerhalb des FAG

- Abschluss der Umstrukturierung der Kita-Finanzierung

Mit dem Gesetz zur Stärkung der Qualität in der Kindertagesbetreuung und zur finanziellen Entlastung von Familien und Kommunen (KiTa-Reform-Gesetz) wurde in Artikel 1 (Kindertagesförderungsgesetz) ein neues Finanzierungssystem eingeführt, um einen verlässlichen, kindbezogenen Finanzierungsanteil des Landes an der Kita-Finanzierung zu verankern. Damit erfolgte eine Abkehr vom bisherigen System einer Finanzierung über das FAG. Um diese Umstrukturierung zu ermöglichen, war es erforderlich, die bisherigen Mittel aus dem FAG herauszunehmen und dem neuen Finanzierungssystem zuzuführen. Da das Kindertagesförderungsgesetz zum 1. August 2020 in Kraft tritt, war es notwendig, im FAG Übergangsregelungen festzuschreiben. Mit der Neufassung des FAG wird dieser Umstrukturierungsprozess endgültig abgeschlossen. Regelungen, die die Kita-Finanzierung betreffen, werden aus dem FAG gestrichen.

- Änderung der Schulkostenbeiträge

Die grundsätzliche Streichung der Vorschriften über die Investitionskostenpauschale im Schulgesetz hat zur Folge, dass künftig die tatsächlichen investiven Aufwendungen je Schülerin bzw. je Schüler in die Berechnung der Schulkostenbeiträge einbezogen werden.

6.8 Kommunale Mindestausstattung

Im Gutachten wird dargelegt, dass sich in den Ländern, die schon seit längerem auf der Grundlage von Katalogen wirtschaftlich effizient zu erfüllenden Pflichtaufgaben arbeiten würden (Sachsen-Anhalt und Thüringen), mittlerweile herausgestellt habe, dass die so ermittelte benötigte Finanzausgleichsmasse zum Teil deutlich unter dem läge, was nach symmetrischer Finanzaufteilung für die kommunale Ebene bereitgestellt werden würde.

Nach Darstellung der Gutachter müsse für Schleswig-Holstein zwar für das Basisjahr 2016 der hier vorgenommenen Berechnungen eine vertikale Verteilungsasymmetrie zu Lasten der kommunalen Ebene attestiert werden. Trotz dieser Asymmetrie werden auch schon 2016 durch die vertikale Mittelverteilung insgesamt 99 % der ermittelten Normalbedarfe finanziert, wenn man dem auf bereiter Jahresbasis ermittelten Bedarfswerten den Einnahmen von 2016 gegenüberstelle.

Nach Darstellung der Gutachter würden aktuell sogar Normalbedarfe, die auf Grund ihrer breiten Konzeptionierung die Idee eines Mindestbedarfs weit hinter sich lassen, stets für mindestens 75 % aller Gemeinden erfüllen. Auch sehr finanzschwache Gemeinden erreichen immer noch sehr gute Werte mit einer Bedarfsdeckung von über 80 %. Auch bei diesem Wert sei die kommunale Autonomie keinesfalls gefährdet. Auf Grund der bedarfsgerecht entwickelten Mechanismen des hier modellierten Finanzausgleichs seit daher eine solide Ausstattung der kommunalen Ebene als solcher sowie der individuellen Gemeinden sehr gut gewährleistet.

Durch die Berücksichtigung der wesentlichen Erkenntnisse der gutachterlichen Ermittlungen zu den bedarfstreibenden Faktoren bei der bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs wird die kommunale Mindestausstattung gesichert.

6.9 Reduzierung der Neufächeninanspruchnahme

Der Vorschlag des Gutachters zur Einführung einer Zweckzuweisung „Flächeneffiziente Siedlungsentwicklung“ im kommunalen Finanzausgleich wird nicht im FAG aufgegriffen. Vielmehr wird die Reduzierung der Neufächeninanspruchnahme bzw. das Brachflächenrecycling über das Haushaltsgesetz 2021 oder über geeignetere Instrumente wie zum Beispiel die Städtebauförderung geregelt.

6.10 Auswirkungen auf die Kommunen (Simulationen für die Jahre 2021 und 2024)

Die bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleiches hat Auswirkungen für alle schleswig-holsteinischen Kommunen. Diese sind in den Anlagen 6a und 6b in Simulationen für die Jahre 2021 und 2024 dargestellt. Ausgangspunkt der Simulationen ist das Finanzausgleichsjahr 2019 nach seinerzeit geltendem Recht. Es wird insoweit ausgewiesen, wie sich die Zuweisungen für die schleswig-

holsteinischen Kommunen änderten, wäre 2019 bereits dieses Gesetz in Kraft gewesen. Nicht berücksichtigt ist dementsprechend der aus der Dynamisierung der Verbundgrundlagen entstehende Effekt zu Gunsten der kommunalen Ebene. Die Simulationen weisen hingegen Veränderungsergebnisse bei den Vorwegabzügen mit aus.

Für das simulierte Jahr 2021 wird im Ergebnis ein Plus von knapp unter 54 Mio. Euro ausgewiesen, für das simulierte Jahr 2024 von knapp unter 69 Mio. Euro. Dieser Betrag ergibt sich aus folgenden in den Verbundsatz überführten Mitteln:

- + 15,0 Mio. Euro
Überführung der bisher bis 2020 befristeten Landesmittel für Infrastrukturmaßnahmen (bisher verankert in § 22 Absatz 11 ff.).
- + 25,0 Mio. Euro
Überführung der weiter gezahlten Mittel im Bereich Sozialhilfe in den kommunalen Finanzausgleich.
- + 9,0 Mio. Euro
Überführung von Mitteln des bisherigen Aufnahme- und Integrationsfestbetrages in den kommunalen Finanzausgleich.
- + 5,0 Mio. Euro pro Jahr (im Jahr 2024 insgesamt + 20,0 Mio. Euro)
jährlich im kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung gestellte weitere zusätzliche Mittel.

Neben diversen Rundungseffekten ist zu berücksichtigen, dass die Zuführung für die Förderung von Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen wegfällt. Im Jahr 2019 wurden der Finanzausgleichsmasse 836,8 TEUR zugeführt. Die Darstellung der Vorwegabzüge erfolgt aufgrund der nicht differenzierten Abbildung von Resten für den Ausweis der Überführung des Vorwegabzuges Straßenbau und weitere Infrastrukturkosten und für den Ausweis des Anstieges des Vorwegabzuges zur Förderung von Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen nicht exakt.

Für den neu eingeführten Vorwegabzug für kommunale Schwimmsportstätten liegen die für eine verlässliche Simulation erforderlichen Daten noch nicht vor. Die Mittel in Höhe von 7,5 Mio. Euro werden in den Simulationen rechnerisch nach der Anzahl der kommunalen Schwimmstätten auf Basis der Daten aus der Großen Anfrage zur Situation und Förderung der vereinsgebundenen Schwimmbildung und des Schwimmsports in Schleswig-Holstein aus dem Jahr 2017 (Drucksache 18/5297) verteilt.

Die Erhöhung des Vorwegabzuges für Theater und Orchester wird auf die Städte Kiel und Lübeck sowie auf die Gesellschafter der Schleswig-Holsteinischen Landestheater und Sinfonieorchester GmbH aufgeteilt. Grundlage der Aufteilung auf die Gesellschafter sind die Gesellschafterbeiträge 2019. Zu beachten ist, dass die Erhöhung

des Vorwegabzuges an die Stadt Kiel direkt an die Theater Kiel AöR geht und die Erhöhungen an die Gesellschafter des Landestheaters direkt an die Schleswig-Holsteinische Landestheater und Sinfonieorchester GmbH gehen. Ebenso ist zu berücksichtigen, dass zum Beispiel die Stiftung Nordfriesland und nicht der Kreis Nordfriesland Gesellschafter des Landestheaters ist. Der Kreis Dithmarschen ist nach Informationen des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur mittlerweile nicht mehr Gesellschafter.

Die Auswirkungen aus dem Anstieg des Vorwegabzuges für die Förderung des Büchereiwesens können lediglich der Gruppe der kreisfreien Städte und der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden zugeordnet werden. Insoweit ist das Gesamtergebnis für die einzelnen kreisfreien Städte, das Gesamtergebnis für die einzelnen kreisangehörigen Gemeinden und der separate Ausweis für die Zentralen Orte nicht vollständig.

Eine spezifische Zuordnung der Vorwegabzüge für die Zuweisungen für die Verwaltungsakademie Bordesholm und für die Zuweisungen für den IT-Verbund Schleswig-Holstein ist nicht angezeigt.

Für die Interpretation der Simulationsrechnungen ist bedenken, dass sich das Gesamtergebnis aus einer Vielzahl von Einzelergebnissen zusammensetzt, deren Entwicklung wiederum von verschiedenen Faktoren abhängt. Es handelt sich um ein komplexes Gesamtsystem, in dem Einzelergebnisse nur bedingt aussagekräftig und im Gesamtzusammenhang zu bewerten sind.

Es ist außerdem zu berücksichtigen, dass die Simulationsrechnungen eine Momentaufnahme darstellen. Die Auswirkungen auf einzelne Gemeinden sind beispielsweise bei den Gemeindegemeinschaftszuweisungen stark von ihrer Steuerkraft abhängig. Diese ändert sich bekanntlich vielerorts von Jahr zu Jahr insbesondere durch die schwankenden Gewerbesteuererinnahmen. Insoweit kann in einem anderen Jahr ein Vergleich ein gänzlich verändertes Bild zeigen. Eine geringere oder erhöhte Gesamtzuweisung für eine Gemeinde lässt also nicht zwingend verlässliche Aussagen für den Vergleich mit anderen Finanzausgleichsjahren zu.

Der bedarfsgerecht weiterentwickelte kommunale Finanzausgleich sieht ein etwas verändertes Verhältnis der Teilschlüsselmassen vor, woraus sich schon bei gleichbleibenden Mitteln Veränderungen für jede Kommune ergeben würden. Hinzu kommt der Verteilungseffekt der zusätzlichen Mittel.

Durch die neu implementierte Berücksichtigung der Einwohnerinnen und Einwohner unter 18 Jahre bei der Berechnung der bedarfsinduzierten Einwohnerzahl und des

Gemeinde- bzw. Kreisstraßenanteils einer Kommune bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen zum Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten verliert die reine Einwohnerzahl einer Kommune bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden bzw. an die Kreise und kreisfreien Städte an Bedeutung im Vergleich zum bisherigen System. Dem Grunde nach positiv auf die Höhe der Schlüsselzuweisung an eine Gemeinde bzw. an einen Kreis oder eine kreisfreie Stadt wirken sich insoweit ein hoher Anteil an Einwohnerinnen und Einwohnern unter 18 Jahre und ein hoher Anteil am Gemeinde- bzw. Kreisstraßennetz aus.

Da die pauschal für Infrastrukturmaßnahmen zur Verfügung gestellten Mittel in Höhe von 59,0 Mio. Euro über einen Vorwegabzug nach der bedarfsinduzierten Einwohnerzahl zur Verfügung gestellt werden, profitieren auch hier besonders Kommunen mit einem hohen Anteil an Einwohnerinnen und Einwohnern unter 18 Jahre.

Auch die modifizierte Berechnung der gemeindlichen Steuerkraft führt zu veränderten Verteilungsergebnissen. Die Simulationen weisen diesbezüglich die Steuerkraft infolge der simulierten Veränderungen des Nivellierungssatzes aus.

Die Vorwegabzüge für Konsolidierungshilfen, für Fehlbetragszuweisungen und für Sonderbedarfzuweisungen bestehen in bisheriger Form fort und weisen entsprechend keine simulierbaren Veränderungen zu 2019 auf.

Um ihre Verteilungswirkung abzubilden, werden die zur Stärkung der Investitionskraft für Infrastrukturmaßnahmen der Gemeinden und Kreise nach § 19 Absatz 10 eingesetzten Landesmittel in Höhe von 30,0 Mio. Euro in der Simulation gesondert ausgewiesen. Die außerhalb des kommunalen Finanzausgleiches zur Verfügung gestellten 5,0 Mio. Euro für den ÖPNV (§ 3 Absatz 3 Satz 1) werden in den Simulationsrechnungen nicht abgebildet.

B. Einzelbegründung:

Zu Artikel 1 (Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz – FAG)):

Zum ersten Teil Grundsätze

Zu § 1 Finanzierung kommunaler Aufgaben:

Mit Absatz 1 wird weiterhin der Bezug zum Verfassungsauftrag hergestellt und gleichzeitig der Gegenstand des Gesetzes benannt.

In den Absätzen 2 und 3 wird klargestellt, dass grundsätzlich Aufgabenträgerschaft und Finanzierungsverantwortung in einer Hand liegen. Die Konnexitätsregelung des Artikel 57 Absatz 2 der Verfassung bleibt unberührt.

Die bisher in den Absätzen 2 bis 4 mit dem kameralem Haushaltsrecht in Verbindung stehenden Begrifflichkeiten entfallen.

Zu § 2 Finanzausgleichsleistungen:

Die Absätze 1 und 2 regeln wie bisher grundlegend, dass im kommunalen Finanzausgleich einerseits allgemeine Finanzausgleichsleistungen, andererseits Zweckzuweisungen gewährt werden. Empfänger der Finanzausgleichsleistungen können ausschließlich Kommunen sein. Die Regelungen des Absatz 3 gehören zu den Grundzügen des kommunalen Finanzausgleichs.

Zum zweiten Teil Verbundwirtschaft

Zu § 3 Finanzausgleichsmasse:

Für die Finanzausgleichsjahre 2021 bis 2024 ist eine gestufte positive Entwicklung des Verbundsatzes vorgesehen. Als Bezugsgröße für die Berechnung der Verbundsatzentwicklung wird das Jahr 2019 herangezogen. Der Abzug und das Hinzurechnen von Finanzmitteln finden im Wesentlichen über Anpassungen des jeweiligen Verbundsatzes und nicht über feste Abzugs- oder Zurechnungsbeträge statt. Das Land stellt den Kommunen somit einen erhöhten Anteil an den Aufkommen nach § 3 Absatz 2 zur Verfügung.

Die tatsächlich zur Verfügung stehenden Mittel unterliegen insoweit den Schwankungen der Verbundgrundlagen. Die aktuell vorliegende Steuerschätzung aus dem Oktober 2019 prognostiziert für den ausgewiesenen Zeitraum bis 2024 einen weiteren Anstieg der Verbundgrundlagen und damit schon unter Zugrundelegung des aktuellen Verbundsatzes von 17,83 % einen Anstieg der der kommunalen Ebene zur Verfügung stehenden Mittel. Es entsteht insoweit ein Dynamisierungseffekt zu Gunsten der kommunalen Ebene. Durch die schrittweise Erhöhung des Verbundsatzes verstärkt sich auch der den Kommunen zu Gute kommende Dynamisierungseffekt.

Die gestufte Entwicklung des Verbundsatzes der Finanzausgleichsjahre 2021 bis 2024 speist sich konkret aus den folgenden Komponenten:

1.	10.057.260,0 TEUR	Höhe der <u>Verbundgrundlagen</u> für das Finanzausgleichsjahr 2019 laut Haushalt 2019.
2.	17,83 %; entspricht 1.793.209,5 TEUR	Anwendung des <u>Verbundsatzes</u> FAG 2019 auf die Verbundgrundlagen für das Finanzausgleichsjahr 2019.
3.	- 70.000,0 TEUR	<p>Aus der Finanzausgleichsmasse wurden in den vergangenen Jahren jährlich Mittel als Vorwegabzug zur <u>Förderung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflegestellen</u> bereitgestellt (bisher § 18). Ein Anteil in Höhe von 70.000,0 TEUR ist mit der Umsetzung der FAG-Reform über den Verbundsatz eingeflossen (S. 53 Drucksache 18/1659 – Gesetzentwurf der Landesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs). Zusätzliche Mittel wurden in den vergangenen Jahren über § 3 Absatz 1 der Finanzausgleichsmasse zugeführt oder im Jahr 2020 abgezogen und als Vorwegabzug nach § 4 Absatz 2 ausgekehrt.</p> <p>Das Kita-Finanzierungssystem wird zum 1. August 2020 umstrukturiert. Damit verbunden ist die Herauslösung entsprechender Mittel in Höhe von 5/12 der vormals verankerten 100 Mio. Euro aus dem FAG und die Überführung in das Fachgesetz. Für das Finanzausgleichsjahr 2020 wurde mit Artikel 6 des Gesetzes zur Stärkung der Qualität in der Kindertagesbetreuung und zur finanziellen Entlastung von Familien und Kommunen vom 12. Dezember 2019 (GVOBl. Schl.-H. S. 759) eine betragsmäßige Reduzierung der Finanzausgleichsmasse um 11.600,0 TEUR in § 3 Absatz 1 umgesetzt.</p>

		<p>Ab dem Finanzausgleichsjahr 2021 ist eine vollständige Herauslösung aus dem FAG vorgesehen. Da die Mittel künftig über das Fachgesetz bereitgestellt werden sollen, ist der Verbundsatz dauerhaft um einen Anteil in Höhe von 70.000,0 TEUR zu vermindern. Mit dieser Verminderung des Verbundsatzes ist insoweit keine Kürzung der Leistungen an die kommunale Ebene verbunden. Es erfolgt keine Berücksichtigung des zwischenzeitig eingetretenen Dynamisierungseffektes der seinerzeit zugeführten 70.000,0 TEUR zu Lasten der kommunalen Ebene. Zusätzliche Zuführungen oder Reduzierungen der Finanzausgleichsmasse für die Förderung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflegestellen entfallen ab dem Finanzausgleichsjahr 2021.</p>
4.	+ 11.500,0 TEUR	<p>Die Kreise, die kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Gemeinden haben bisher Zuweisungen für Straßenbau in Höhe von 24.000,0 TEUR und <u>Zuweisungen für weitere Infrastrukturlasten</u> in Höhe von 11.500,0 TEUR (bisher § 15) in Form von Vorwegabzügen nach § 4 Absatz 2 erhalten. Die Mittel werden künftig in die Schlüsselzuweisungen überführt und nach der entsprechenden Systematik ausgekehrt.</p> <p>Der Anteil der Zuweisungen für Straßenbau wird bereits über den aktuellen Verbundsatz in Höhe von 17,83 % abgedeckt. Die Mittel für Zuweisungen für weitere Infrastrukturlasten werden seit 2015 über § 3 Absatz 1 zugeführt. Aufgrund der Auflösung des Vorwegabzuges ab dem Finanzausgleichsjahr 2021 erfolgt eine Berücksichtigung der Mittel bei der Berechnung des Verbundsatzes. Es entsteht insoweit künftig ein Dynamisierungseffekt zu Gunsten der kommunalen Ebene.</p>
5.	+ 29.000,0 TEUR	<p>Als selbstständige Fördersäule zum kommunalen Investitionsfonds werden den Kommunen derzeit für <u>Infrastrukturmaßnahmen</u> nach § 22 Absatz 11 bis 13 jährlich 34.000,0 TEUR aus der Weiterleitung der Bundesentlastung für Kommunen, die über den Landesanteil an der Umsatzsteuer zunächst im Landeshaushalt vereinnahmt werden, zur Verfügung gestellt.</p>

		<p>Ein Anteil von 29.000,0 TEUR wird den Kommunen ab dem Jahr 2021 über eine Erhöhung des Verbundsatzes zugeführt. Es entsteht insoweit künftig ein Dynamisierungseffekt von Bundesmitteln, finanziert aus Landesmitteln, zu Gunsten der kommunalen Ebene. Die Mittel werden über die Vorwegabzüge nach dem Verteilmechanismus des § 19 Absatz 10 ausgekehrt.</p> <p>Der nicht überführte Anteil in Höhe von 5.000,0 TEUR wird für ÖPNV-Maßnahmen verwendet und unterliegt einer gesonderten Dynamisierung (§ 3 Absatz 3 Satz 1).</p>
6.	+ 15.000,0 TEUR	<p>Zur Stärkung der Investitionskraft der Gemeinden und Kreise wurden die Bundesmittel für <u>Infrastrukturmaßnahmen</u> als selbstständige Fördersäule zum kommunalen Investitionsfonds nach § 22 Absatz 11 bis 13 in den Jahren 2018 bis 2020 um jährlich 15.000,0 TEUR aus Landesmitteln erhöht.</p> <p>Ab dem Jahr 2021 erfolgt eine dauerhafte Fortsetzung der aktuell befristeten Zahlung für Infrastrukturmaßnahmen in Höhe von 15.000,0 TEUR. Zusammen mit weiteren 15.000,0 TEUR, die der Finanzausgleichsmasse entnommen werden, und den unter 5. genannten Mitteln werden insgesamt 59.000,0 TEUR als Infrastrukturmittel über einen neu eingerichteten Vorwegabzug nach dem Verteilmechanismus des § 19 Absatz 10 ausgekehrt. Die dauerhafte Fortsetzung der aktuell befristeten Zahlung in Höhe von 15.000,0 TEUR wird über eine Erhöhung des Verbundsatzes in den kommunalen Finanzausgleich überführt. Es entsteht insoweit künftig ein Dynamisierungseffekt zu Gunsten der kommunalen Ebene.</p>
7.	+ 25.000,0 TEUR	<p>Der neue Rechtsrahmen in der Eingliederungshilfe bedingt die Trennung der Finanzierung nach SGB IX und SGB XII. Im Jahr 2020 begegnet das Land den finanziellen Auswirkungen des Systemwechsels bei den Kommunen mit der Bereitstellung von 20.000,0 TEUR außerhalb des Systems des kommunalen Finanzausgleiches.</p> <p>Ab dem Jahr 2021 erfolgt eine Überführung entsprechender Mittel in Höhe von 25.000,0 TEUR in den kommunalen Finanzausgleich als dann dauerhafte Zahlung. Es ent-</p>

		steht insoweit künftig ein Dynamisierungseffekt zu Gunsten der kommunalen Ebene. Die Mittel werden bei der Berechnung der Teilschlüsselmassenverhältnisse zu Gunsten der Kreise und kreisfreien Städte einbezogen (vgl. Einzelbegründung zu § 4).
8.	+ 9.000,0 TEUR	<p>Die Kommunen erhalten im Jahr 2020 Mittel in Höhe von 9.000,0 TEUR über den Aufnahme- und Integrationsfestbetrag, die außerhalb des Systems des kommunalen Finanzausgleiches ausgekehrt werden. Die Kommunen werden mit diesen Mitteln bei der Betreuung, Unterbringung, Versorgung und Integration von Flüchtlingen und Familienangehörigen vom Land unterstützt.</p> <p>Ab dem Jahr 2021 erfolgt eine Verankerung von Mitteln in Höhe von 9.000,0 TEUR im kommunalen Finanzausgleich als dann dauerhafte Zahlung. Es entsteht insoweit künftig ein Dynamisierungseffekt zu Gunsten der kommunalen Ebene. Die Mittel werden nach einem festgelegten Aufteilungsverhältnis bei der Berechnung der Teilschlüsselmassenverhältnisse einbezogen (vgl. Einzelbegründung zu § 4).</p>
9.	+ 5.000,0 TEUR	In den Jahren 2021 bis 2024 erfolgt eine Anhebung des kommunalen Finanzausgleiches durch <u>weitere zusätzliche Mittel</u> in Höhe von 5.000,0 TEUR jährlich und damit eine weitere Stärkung der kommunalen Finanzausstattung über eine Erhöhung des Verbundsatzes. Es entsteht insoweit ein Dynamisierungseffekt zu Gunsten der kommunalen Ebene.
10.	18,07 %; entspricht 1.817.709,5 TEUR	Als Bezugsgröße für die Berechnung der Verbundquotenentwicklung wird das Jahr 2019 herangezogen. Aus der Berücksichtigung der vorgenannten Positionen in Höhe von + 24.500,0 TEUR ergibt sich ein <u>Verbundsatz</u> für das Finanzausgleichsjahr <u>2021</u> in Höhe von <u>18,07 %</u> .
11.	+ 5.000,0 TEUR	In den Jahren 2021 bis 2024 erfolgt eine Anhebung des kommunalen Finanzausgleiches durch <u>weitere zusätzliche Mittel</u> in Höhe von 5.000,0 TEUR jährlich und damit eine weitere Stärkung der kommunalen Finanzausstattung über eine Erhöhung des Verbundsatzes. Es entsteht insoweit ein Dynamisierungseffekt zu Gunsten der kommunalen Ebene.

12.	18,12 %; entspricht 1.822.709,5 TEUR	Als Bezugsgröße für die Berechnung der Verbundquotenentwicklung wird das Jahr 2019 herangezogen. Aus der Berücksichtigung der vorgenannten Positionen ergibt sich ein <u>Verbundsatz</u> für das Finanzausgleichsjahr <u>2022</u> in Höhe von <u>18,12 %</u> .
13.	+ 5.000,0 TEUR	In den Jahren 2021 bis 2024 erfolgt eine Anhebung des kommunalen Finanzausgleiches durch <u>weitere zusätzliche Mittel</u> in Höhe von 5.000,0 TEUR jährlich und damit eine weitere Stärkung der kommunalen Finanzausstattung über eine Erhöhung des Verbundsatzes. Es entsteht insoweit ein Dynamisierungseffekt zu Gunsten der kommunalen Ebene.
14.	18,17 %; entspricht 1.827.709,5 TEUR	Als Bezugsgröße für die Berechnung der Verbundquotenentwicklung wird das Jahr 2019 herangezogen. Aus der Berücksichtigung der vorgenannten Positionen ergibt sich ein <u>Verbundsatz</u> für das Finanzausgleichsjahr <u>2023</u> in Höhe von <u>18,17 %</u> .
15.	+ 5.000,0 TEUR	In den Jahren 2021 bis 2024 erfolgt eine Anhebung des kommunalen Finanzausgleiches durch <u>weitere zusätzliche Mittel</u> in Höhe von 5.000,0 TEUR jährlich und damit eine weitere Stärkung der kommunalen Finanzausstattung über eine Erhöhung des Verbundsatzes. Es entsteht insoweit ein Dynamisierungseffekt zu Gunsten der kommunalen Ebene.
16.	18,22 %; entspricht 1.832.709,5 TEUR	Als Bezugsgröße für die Berechnung der Verbundquotenentwicklung wird das Jahr 2019 herangezogen. Aus der Berücksichtigung der vorgenannten Positionen ergibt sich ein <u>Verbundsatz</u> für das Finanzausgleichsjahr <u>2024</u> in Höhe von <u>18,22 %</u> .

Neben der Höhe des Verbundsatzes sind auch die festen Abzugs- und Zurechnungsbeträge nach § 3 Absatz 1 zu berücksichtigen. Bei der Berechnung der Zahlungen aus dem kommunalen Finanzausgleich des Jahres 2019 wurden folgende normierte Beträge berücksichtigt:

- + 30.000,0 TEUR Kindertageseinrichtungen und Tagespflegestellen
- + 15.000,0 TEUR Kommunale Konsolidierungshilfen
- + 11.500,0 TEUR Weitere Infrastrukturlasten und
- + 836,8 TEUR Frauenhäuser und Frauenberatungsstellen

Hinzu kamen Abrechnungsbeträge, zum Beispiel anderer Finanzausgleichsjahre.

Im Jahr 2020 wird die Finanzausgleichsmasse neben den Zuführungen in Höhe von 15.000,0 TEUR für kommunale Konsolidierungshilfen, in Höhe von 11.500,0 TEUR für weitere Infrastrukturlasten und in Höhe von 836,8 TEUR für die Förderung von Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen um 11.600,0 TEUR für die Förderung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflegestellen gesenkt.

Ab 2021 ist ausschließlich folgender Betrag nach § 3 Absatz 3 zuzuführen: 15.000,0 TEUR für kommunale Konsolidierungshilfen (bis einschließlich 2023). Die Zuführungen für weitere Infrastrukturlasten, für die Förderung von Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen und die Zuführung bzw. der Abzugsbetrag für die Förderung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflegestellen entfallen. Es kommt insofern zu einer bereinigenden Verkürzung des bisherigen § 3 Absatz 1.

Von den bisher nach § 22 Absatz 11 Satz 1 zur Verfügung gestellten Mittel in Höhe von 34 Mio. Euro werden 29 Mio. Euro in den steigenden Verbundsatz überführt. Die Mittel werden mit weiteren Mitteln über den neu geschaffenen Vorwegabzug nach § 4 Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 ausgekehrt. Die weiteren 5 Mio. Euro aus der Weiterleitung der Bundesentlastung werden für die Finanzierung von Maßnahmen des öffentlichen Personennahverkehrs mit Bussen und U-Bahnen den Kommunen zur Verfügung gestellt und zusammen mit weiteren ÖPNV-Mitteln außerhalb des FAG verteilt und unterliegen einer gesonderten Dynamisierung. Über die Verteilung der Mittel entscheidet das für Verkehr zuständige Ministerium. Diese Mittel dienen dem Ziel einer exzellenten und klimaschonenden Verkehrsinfrastruktur. Damit sollen Vernetzung und Qualität verbessert werden.

Bisher ist in § 3 Absatz 1 verankert, dass der Verbundsatz angepasst wird, wenn sich das Belastungsverhältnis zwischen dem Land einerseits und den Gemeinden, Kreisen und Ämtern andererseits wesentlich verändert. Mit der bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs wird ein aufwachsender Verbundsatz für die Jahre 2021 bis 2024 verankert. Für die künftige Regelüberprüfung wird § 5 neu eingeführt (vgl. für die Regelüberprüfung Einzelbegründung zu § 5).

Die Basis der Verbundgrundlagen wird in Absatz 2 weiterhin ausführlich beschrieben, insbesondere werden alle eingebundenen Steuern aufgeführt. Die umfassende Ausgestaltung der Verbundgrundlagen trägt dazu bei, dass sich zwischen den entsprechenden Einnahmen des Landes und der Finanzausgleichsmasse im kommunalen Finanzausgleich eine gleichgerichtete Entwicklung ergibt.

Bestimmte vom Bund zur Verfügung gestellte Mittel fließen den Kommunen anderweitig zu. Vor diesem Hintergrund werden diese Mittel in Absatz 2 systemgerecht in Abzug gebracht. Im Übrigen erfolgen redaktionelle Änderungen.

Der bisherige § 3 Absatz 3 und Absatz 4 werden unverändert übernommen.

Zu § 4 Verwendung der Finanzausgleichsmasse:

Für die Berechnung der Teilquoten der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden sowie die Zuweisungen an die Gemeinde Helgoland und die Gemeinden auf den nordfriesischen Marschinseln und Halligen, der Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte und der Schlüsselzuweisungen an die Zentralen Orte wurde eine Schlüsselmasse für das Jahr 2021 auf Grundlage der Daten des kommunalen Finanzausgleiches 2019 simuliert. Die Bezugsgrößen des Jahres 2019 wurden auch für die Ermittlung der Verbundsätze ab 2021 verwendet (vgl. Einzelbegründung zu § 3). Unter Berücksichtigung der entsprechenden Verbundgrundlagen und der Verbundquote 2019 wurden für das Jahr 2021 simulierte Zuführungs- und Abzugsbeträge einbezogen. Davon abgezogen wurden für das Jahr 2021 simulierte Vorwegabzüge.

Für die Ermittlung der Teilschlüsselmassenquoten unter Berücksichtigung der gesonderten Zuordnung der weiter gezahlten Mittel für Sozialhilfe und der Mittel für den Aufnahme- und Integrationsfestbetrag wurde zunächst von der für das Jahr 2021 simulierten Schlüsselmasse der entsprechende Betrag von 34,0 Mio. Euro abgezogen. Die verbleibende simulierte Schlüsselmasse für 2021 wurde sodann nach den durch die Gutachter vorgeschlagenen Teilschlüsselmassenquoten unter Beibehaltung der Quote für Zentrale Orte in Höhe von 15,55 % verteilt. Hinzugerechnet wurde der Betrag in Höhe von 26,35 Mio. Euro zu Gunsten der Kreise und kreisfreien Städte und der Betrag in Höhe von 7,65 Mio. Euro zu Gunsten der Zentralen Orte. Daraus errechnen sich folgende Teilschlüsselmassenquoten ab dem Jahr 2021:

- Teilschlüsselmasse für Gemeinden: 30,55 %,
- Teilschlüsselmasse für Kreise und kreisfreie Städte: 53,75 %,
- Teilschlüsselmasse an die Zentralen Orte: 15,70 %.

§ 4 Absatz 1 FAG Verwendung der Finanzausgleichsmasse Herleitung Simulation Schlüsselmasse 2021

Simulation für das Jahr 2021 auf Grundlage des kommunalen Finanzausgleiches
2019

Verbundgrundlagen Haushalt 2019	10.057.260.000
Verbundsatz 2019	17,83%
Mittel entsprechend Verbundsatz 2019	1.793.209.500

Simulation Zuführungen/Abzüge 2021	
Zuführung Konsolidierungshilfen (bisher § 11 FAG - neu § 16 FAG)	15.000.000
Überführung Zuführung für die Zuweisungen für weitere Infrastrukturlasten (bisher § 15 Absatz 4 FAG)	11.500.000
Wegfall Zuführung für die Zuweisungen zur Förderung von Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen (bisher § 16 FAG - neu § 22 FAG)	0
Herausrechnung Anteil für die Zuweisungen zur Förderung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflegestellen (bisher § 18 FAG)	-70.000.000
Wegfall Zuführung für die Zuweisungen zur Förderung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflegestellen (bisher § 18 FAG)	0
Abrechnungen	9.206.214
Überführung anteilige Bundesmittel für Infrastrukturmaßnahmen (bisher § 22 Absatz 11 ff. FAG - neuer Vorwegabzug nach § 19 Absatz 10 FAG)	29.000.000
Überführung Mittel für kommunale Investitionskraft (bisher befristete Landesmittel § 22 Absatz 11 ff. FAG - neuer Vorwegabzug nach § 19 Absatz 10 FAG)	15.000.000
Überführung weiter gezahlte Mittel Sozialhilfe	25.000.000
Überführung Aufnahme- und Integrationsfestbetrag	9.000.000
Weitere Anhebung des kommunalen Finanzausgleichs für das Jahr 2021	5.000.000
	48.706.214

Simulation Finanzausgleichsmasse 2021	1.841.915.714
--	----------------------

Simulation Vorwegabzüge 2021	
Konsolidierungshilfen (bisher § 11 FAG - neu § 16 FAG)	45.000.000
Fehlbetragszuweisungen (bisher § 12 FAG - neu § 17 FAG)	45.000.000
Sonderbedarfzuweisungen (bisher § 13 FAG - neu § 18 FAG)	5.000.000
Zuweisungen für Theater und Orchester (bisher § 14 FAG - neu § 20 FAG)	41.749.000
Zuweisungen für Straßenbau und Infrastrukturlasten (bisher § 15 FAG)	0
Zuweisungen zur Förderung von Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen (bisher § 16 FAG - neu § 22 FAG)	7.500.000

Zuweisungen zur Förderung des Büchereiwesens (bisher § 17 FAG - neu § 21 FAG)	8.196.000
Zuweisungen zur Förderung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflegestellen (bisher § 18 FAG)	0
Zuweisungen für die Verwaltungsakademie Bordesholm (bisher § 18a FAG - neu § 25 FAG)	1.000.000
Zuweisungen zur Stärkung der Investitionskraft für Infrastrukturmaßnahmen der Gemeinden und Kreise (Bundesmittel in Höhe von 34 Mio. Euro und bis 2020 befristete Landesmittel in Höhe von 15 Mio. Euro bisher ausgekehrt nach § 22 Absatz 11 ff. FAG; neuer Vorwegabzug nach § 19 Absatz 10 FAG)	59.000.000
Zuweisungen für kommunale Schwimmsportstätten (neuer Vorwegabzug nach 23 FAG)	7.500.000
Zuweisungen für den IT-Verbund Schleswig-Holstein (neuer Vorwegabzug nach § 24 FAG)	1.500.000
	221.445.000

Simulation Schlüsselmasse 2021	1.620.470.714
---------------------------------------	----------------------

§ 4 Absatz 1 FAG Verwendung der Finanzausgleichsmasse Herleitung Teilquoten Schlüsselzuweisungen ab 2021

Simulation für das Jahr 2021 auf Grundlage des kommunalen Finanzausgleichs 2019,

der Gutachtenergebnisse unter Beibehaltung des Anteils für Schlüsselzuweisungen an die Zentralen Orte, spezifische Überführung der weiter gezahlten Mittel Sozialhilfe und der Mittel Aufnahme- und Integrationsfestbetrag

Teilquoten Schlüsselzuweisungen nach Gutachtenvorschlag	Quote	Anteil Simulation Schlüsselmasse 2021
Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben	46,76%	757.732.106
Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben	53,24%	862.738.608
	100,00%	1.620.470.714

Teilquoten Schlüsselzuweisungen nach Gutachtenvorschlag unter Beibehaltung des Anteils für Schlüsselzuweisungen an die Zentralen Orte	Quote	Anteil Simulation Schlüsselmasse 2021
Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden	31,21%	505.748.910
Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte	53,24%	862.738.608
Schlüsselzuweisungen an die Zentralen Orte	15,55%	251.983.196

100,00%	1.620.470.714
---------	---------------

Herausrechnung der überführten weiter gezahlten Mittel Sozialhilfe und der Mittel Aufnahme- und Integrationsfestbetrag für die spezifische Zuordnung	
Simulation Schlüsselmasse 2021	1.620.470.714
Abzug überführte weiter gezahlte Mittel Sozialhilfe	-25.000.000
Abzug überführte Mittel Aufnahme- und Integrationsfestbetrag	-9.000.000
Verbleibende simulierte Schlüsselmasse 2021	1.586.470.714

Teilquoten Schlüsselzuweisungen nach Gutachtenvorschlag unter Beibehaltung des Anteils für Schlüsselzuweisungen an die Zentralen Orte unter Herausrechnung der überführten weiter gezahlten Mittel Sozialhilfe und der Mittel Aufnahme- und Integrationsfestbetrag für die spezifische Zuordnung	Quote	Anteil verbleibende simulierte Schlüsselmasse 2021
Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden	31,21%	495.137.510
Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte	53,24%	844.637.008
Schlüsselzuweisungen an die Zentralen Orte	15,55%	246.696.196
	100,00%	1.586.470.714

Spezifische Zuordnung der überführten weiter gezahlten Mittel Sozialhilfe	Quote	Anteil an überführten weiter gezahlten Mitteln Sozialhilfe
Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden	0,00%	0
Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte	100,00%	25.000.000
Schlüsselzuweisungen an die Zentralen Orte	0,00%	0
	100,00%	25.000.000

Spezifische Zuordnung der überführten Mittel Aufnahme- und Integrationsfestbetrag	Quote	Anteil an überführten Mitteln Aufnahme- und Integrationsfestbetrag
Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden	0,00%	0
Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte	15,00%	1.350.000

Schlüsselzuweisungen an die Zentralen Orte	85,00%	7.650.000
	100,00%	9.000.000

Spezifische Zuordnung der überführten weiter gezahlten Mittel Sozialhilfe und der Mittel Aufnahme- und Integrationsfestbetrag	Anteil Simulation Schlüsselmasse 2021 nach spezifischer Zuordnung überführter Mittel	
Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden	495.137.510	30,55%
Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte	870.987.008	53,75%
Schlüsselzuweisungen an die Zentralen Orte	254.346.196	15,70%
	1.620.470.714	100,00%
<i>Nachrichtlich: Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und Schlüsselzuweisungen an die Zentralen Orte zusammen</i>	749.483.706	46,25%

Bisher ist in § 4 Absatz 1 verankert, dass eine erste Regelüberprüfung der Aufteilung vor dem Finanzausgleichsjahr 2016 stattfindet. Die weiteren Regelüberprüfungen sollen unter Zugrundelegung des entsprechenden Referenzzeitraumes spätestens alle vier Jahre stattfinden. Für die künftige Regelüberprüfung wird § 5 neu eingeführt. Die wie dargelegt ermittelten Teilquoten haben auch über das Jahr 2021 hinaus Bestand. Die Regelüberprüfung nach § 5 sieht auch eine Kontrolle der Verwendung der Finanzausgleichsmasse vor.

In § 4 Absatz 2 werden verschiedene Zweckzuweisungen als Vorwegabzüge ausgewiesen. Der Finanzausgleichsmasse werden mithin bestimmte Beträge für bestimmte Zwecke entnommen. Nicht benötigte Mittel werden im Regelfall im Folgejahr der Finanzausgleichsmasse wieder zugeführt und über die Schlüsselzuweisungssystematik ausgekehrt. Dies erscheint sachgerecht, da die Vorwegabzüge den gesamten Schlüsselzuweisungen vorenthalten werden. Näheres zu den einzelnen Zuweisungen regeln die entsprechenden Paragraphen. Die Zusammenstellung in § 4 Absatz 2 dient insoweit auch als Übersicht über die bestehenden Vorwegabzüge und ihre Höhe ab 2021. Im Jahr 2021 werden rund 221,4 Mio. Euro über Vorwegabzüge ausgekehrt.

Im Jahr 2021 werden diverse Anpassungen bei den bisherigen Vorwegabzügen vorgenommen. So entfällt der durch die Auskehrung nach der Schlüsselzuweisungssystematik nicht mehr erforderliche Vorwegabzug für die Zuweisungen für Straßenbau und weitere Infrastrukturmaßnahmen in Höhe von insgesamt 35,5 Mio. Euro (bisher § 15). Durch die Herauslösung der Förderung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflegestellen entfällt der entsprechende Vorwegabzug (bisher § 18).

Für die Zuweisungen zur Stärkung der Investitionskraft für Infrastrukturmaßnahmen der Gemeinden und Kreise nach § 19 Absatz 10, die Zuweisungen für kommunale Schwimmsportstätten und die Zuweisungen an den IT-Verbund Schleswig-Holstein werden neue Vorwegabzüge geschaffen (vgl. Einzelbegründungen zu § 19 Absatz 10 für die Zuweisungen zur Stärkung der Investitionskraft für Infrastrukturmaßnahmen der Gemeinden und Kreise, § 23 für die Zuweisungen für kommunale Schwimmsportstätten und § 24 für die Zuweisungen für den IT-Verbund Schleswig-Holstein).

Bei den Vorwegabzügen für die Zuweisungen für Theater und Orchester, die Zuweisungen zur Förderung des Büchereiwesens, die Zuweisungen zur Förderung von Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen und die Zuweisungen für die Verwaltungsakademie Bordesholm werden die Erhöhungen ab dem Jahr 2021 in die Zuweisungsbeträge in § 4 Absatz 2 einbezogen (vgl. Einzelbegründungen zu § 20 für die Zuweisungen für Theater und Orchester, § 21 für die Zuweisungen zur Förderung des Büchereiwesens, § 22 für die Zuweisungen zur Förderung von Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen und § 25 für die Zuweisungen für die Verwaltungsakademie Bordesholm).

Die jährliche Steigerungsrate für die Zuweisungen für Theater und Orchester aus dem kommunalen Finanzausgleich wird in den Jahren 2021 und 2022 von 1,5 % auf 2,5 % angehoben und beträgt ab dem Jahr 2023 weiterhin 2,5 %, um die Mehrspartentheater und ihre Angebote auch in Zukunft zu sichern. Nach Angaben der drei öffentlichen Theater Kiel, Lübeck und Landestheater und derer jeweiligen Träger ist die bisher festgelegte Steigerung von 1,5 % nicht mehr auskömmlich.

Damit der Büchereiverein Schleswig-Holstein e. V. seine Aufgaben erfüllen kann, wird die jährliche Steigerungsrate für die Zuweisungen zur Förderung des Büchereiwesens in den Jahren 2021 und 2022 von 1,5 % auf 2,5 % sowie ab dem Jahr 2023 jährlich um 2,5 % angehoben. Die Bibliothekskosten würden auf die Kommunen verlagert, sofern der Büchereiverein wegen einer zu geringen Förderung seine vertraglichen Leistungen nicht mehr erfüllen könnte.

Für Frauenhäuser und Frauenberatungsstellen wird der Vorwegabzug ab 2021 auf 7,5 Mio. Euro erhöht und ab dem Jahr 2022 mit jährlich 2,5 % dynamisiert. Für 2021 ist bisher ein Vorwegabzug von 5,677 Mio. Euro vorgesehen. Mit der Erhöhung kann in vielen Frauenfacheinrichtungen der erforderliche Personalschlüssel für eine bedarfsgerechte Betreuung gewährleistet werden.

Die bereitgestellten Mittel für Konsolidierungshilfen nach § 16, für Fehlbetragszuweisungen nach § 17 und für Sonderbedarfszuweisungen nach § 18 bleiben unverändert (vgl. Einzelbegründungen zu den entsprechenden Paragraphen).

Zu § 5 Regelüberprüfung:

Die Regelüberprüfung soll im Einvernehmen mit den kommunalen Landesverbänden auch die Evaluation der Symmetrie für den Referenzzeitraum beinhalten. Zudem erfolgt damit auch die Überprüfung der Dotierung der Teilschlüsselmassen und der Höhe des Soziallastenansatzes. Der Zeitraum bis zur nächsten Regelüberprüfung bleibt unverändert bestehen. Der Referenzzeitraum wird auf die Jahre 2020 bis 2022 festgelegt. Die Gutachter der letzten FAG-Reform wiesen bereits zutreffend darauf hin, dass jede weitere Ausdehnung des Zeitraums in die Vergangenheit die Aktualität des Aufgabenbezugs weiter verschlechtern würde.

Land und Kommunen werden sich zu gegebener Zeit auf die hierfür erforderliche Klärung methodischer Fragen verständigen (u. a. Aufgabenkatalog, Zinsen, Einnahmepotentiale).

Zum dritten Teil

Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und Zuweisungen an die Gemeinde Helgoland und die Gemeinden auf den nordfriesischen Marschinseln und Halligen

Zu § 6 Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden:

Die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden setzen sich künftig zusammen aus den Schlüsselzuweisungen zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft und bedarfstreibender Bevölkerungsstrukturlasten und den neu eingeführten Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zum Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten.

Der nach § 4 Absatz 1 Nummer 1 zur Verfügung stehende Betrag wird zunächst um die Zuweisungen an die Gemeinde Helgoland und die Gemeinden auf den nordfriesischen Marschinseln und Halligen reduziert. Von dem verbleibenden Betrag werden 15 % bereitgestellt für die neu eingeführten Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zum Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten (§ 10). Der verbleibende Betrag wird über die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft und bedarfstreibender Bevölkerungsstrukturlasten ausgekehrt unter Berücksichtigung der neu eingeführten bedarfsinduzierten Einwohnerzahl (§ 7).

Bisher bestand in § 5 Absatz 4 die Regelung, dass Zusammenschlüsse unterschiedlich steuerstarker Gemeinden für einen dreijährigen Übergangszeitraum keine

Schlechterstellung der beteiligten Gemeinden im kommunalen Finanzausgleich bewirken. Zusätzlich war der Fall der Auflösung einer Gemeinde verankert. Die Regelungen werden unter Berücksichtigung der neuen Schlüsselzuweisungssystematik an die Gemeinden in § 6 Absatz 3 übernommen.

Zu § 7 Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft und bedarfstreibender Bevölkerungsstrukturlasten:

Durch das System des kommunalen Finanzausgleiches sollen im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes Differenzen zwischen den originären Steuereinnahmen und einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen ausgeglichen werden. Insbesondere ist nach Artikel 57 Absatz 1 der Verfassung sicherzustellen, dass auch steuerschwache Gemeinden eine ausreichende finanzielle Leistungsfähigkeit besitzen (so genannte Aufstockungsfunktion des kommunalen Finanzausgleiches). Da somit steuerschwache Gemeinden im Vergleich zu den eigenen Steuereinnahmen höhere Zuweisungen erhalten als steuerstärkere Gemeinden, erfolgt gleichzeitig ein teilweiser Ausgleich zwischen den Kommunen, da sich deren Finanzausstattung annähert (so genannte Ausgleichsfunktion des kommunalen Finanzausgleiches).

Liegt die Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde unter ihrer Ausgangsmesszahl, wird die Differenz entsprechend der Ausgleichsquote von 70 % weiterhin durch eine zweckungebundene Schlüsselzuweisung zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft und bedarfstreibender Bevölkerungsstrukturlasten vermindert. Die Ausgleichsquote bestimmt gleichermaßen die Aufstockungs- und Ausgleichsfunktion des kommunalen Finanzausgleiches: Eine höhere Ausgleichsquote erhöht tendenziell die Angemessenheit der Finanzausstattung der Kommunen, gleichzeitig erhöht sich tendenziell aber auch die aus dem kommunalen Solidarprinzip begründete Angleichung der Finanzausstattung zwischen steuerschwächeren und -stärkeren Gemeinden.

Um sicherzustellen, dass auch besonders steuerschwache Gemeinden eine ausreichende Leistungsfähigkeit besitzen, ist für diese eine zusätzliche Aufstockung der Schlüsselzuweisungen zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft und bedarfstreibender Bevölkerungsstrukturlasten vorgesehen. Diese ist so festgesetzt, dass die Finanzkraft einer Gemeinde 80 % der Ausgangsmesszahl erreicht (Mindestgarantie).

Aufgrund der neuen Schlüsselzuweisungssystematik an die Gemeinden wurden die bisherigen Formulierungen angepasst und der bisherige Absatz 4 für Fälle von Eingemeindungen, Vereinigungen oder Auflösungen in § 6 Absatz 3 überführt.

Zu § 8 Ermittlung der Ausgangsmesszahl:

Im System des kommunalen Finanzausgleichs wurde und wird die Differenz zwischen der Steuerkraftmesszahl und der Ausgangsmesszahl teilweise durch Schlüsselzuweisungen zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft und bedarfstreibender Bevölkerungsstrukturlasten ausgeglichen.

Die Ausgangsmesszahl dient dazu, die insgesamt für Schlüsselzuweisungen zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft und bedarfstreibender Bevölkerungsstrukturlasten zur Verfügung stehenden Mittel auf die einzelnen Gemeinden zu verteilen. Die Zuweisungen an jede einzelne Gemeinde werden anhand der Differenz zwischen dieser Größe und der Steuerkraftmesszahl einer jeden Gemeinde bestimmt.

Die besondere Berücksichtigung junger Menschen bei der Ermittlung der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft und bedarfstreibender Bevölkerungsstrukturlasten führt zu einem geänderten Verfahren in Bezug auf die Ermittlung der Ausgangsmesszahl der Gemeinden. Bei der Berechnung der bedarfsinduzierten Einwohnerzahl werden für die Ermittlung der Ausgangsmesszahl einer Gemeinde die Einwohnerinnen und Einwohner unter 18 Jahre mit dem 0,5-fachen zur Einwohnerzahl hinzugerechnet.

Zu § 9 Ermittlung der Steuerkraftmesszahl:

Neben den in der allgemeinen Begründung beschriebenen systematischen Veränderungen erfolgen redaktionelle Anpassungen, und die Mindest-Durchschnittshebesätze für die Ermittlung der Steuerkraftzahlen werden gestrichen. Die Sätze von 260 % für die Grundsteuern und 310 % für die Gewerbesteuer entstammten einer Rechtsänderung zum Jahr 2011 und waren als Übergangsregelung angelegt. Seit einigen Jahren haben diese keine Wirkung mehr entfaltet und werden sowohl nach altem als auch nach neuem Recht obsolet.

Zu § 10 Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zum Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten:

Der nach § 4 Absatz 1 Nummer 1 zur Verfügung stehende Betrag wird zunächst um die Zuweisungen an die Gemeinde Helgoland und die Gemeinden auf den nordfriesischen Marschinseln und Halligen reduziert. Von dem verbleibenden Betrag werden 15 % bereitgestellt für die neu eingeführten Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zum Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten. Jede Gemeinde erhält einen Anteil von den Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zum Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten in Abhängigkeit von ihrem Anteil an Gemeindestraßenkilometern an den schleswig-holsteinischen Gemeindestraßenkilometern (Flächenfaktor je Gemeindestraßenkilometer).

Zu § 11 Zuweisungen an die Gemeinde Helgoland und die Gemeinden auf den nordfriesischen Marschinseln und Halligen:

Die Regelung wird mit einer redaktionellen Anpassung unverändert übernommen.

Zum vierten Teil

Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte

Zu § 12 Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte:

Die Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte setzen sich künftig zusammen aus den Schlüsselzuweisungen zum Ausgleich unterschiedlicher Umlagekraft, bedarfstreibender sozialer Lasten und bedarfstreibender Bevölkerungsstrukturlasten und den neu eingeführten Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte zum Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten.

Von dem nach § 4 Absatz 1 Nummer 2 zur Verfügung stehenden Betrag werden 6 % bereitgestellt für die neu eingeführten Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte zum Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten (§ 14). Der verbleibende Betrag wird über die Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte zum Ausgleich unterschiedlicher Umlagekraft, bedarfstreibender sozialer Lasten und bedarfstreibender Bevölkerungsstrukturlasten ausgekehrt unter Berücksichtigung der neu eingeführten bedarfsinduzierten Einwohnerzahl (vgl. § 13).

Zu § 13 Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte zum Ausgleich unterschiedlicher Umlagekraft, bedarfstreibender sozialer Lasten und bedarfstreibender Bevölkerungsstrukturlasten:

Die Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte zum Ausgleich unterschiedlicher Umlagekraft, bedarfstreibender sozialer Lasten und bedarfstreibender Bevölkerungsstrukturlasten als wesentlicher Teil der Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte werden weiterhin aus einer gemeinsamen Teilschlüsselmasse und mit einem identischen Grundbetrag für Kreise und kreisfreie Städte ermittelt.

Jeder Kreis und jede kreisfreie Stadt erhält weiterhin eine Schlüsselzuweisung zum Ausgleich unterschiedlicher Umlagekraft, bedarfstreibender sozialer Lasten und bedarfstreibender Bevölkerungsstrukturlasten in Höhe von 85 % der Differenz zwischen der Ausgangsmesszahl und der integrierten Messzahl (Schlüsselzahl), wenn die Umlagekraftmesszahl vermindert um die Soziallastenmesszahl hinter der Ausgangsmesszahl zurückbleibt.

Die besondere Berücksichtigung junger Menschen bei der Ermittlung der Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte zum Ausgleich unterschiedlicher Umlagekraft, bedarfstreibender sozialer Lasten und bedarfstreibender Bevölkerungsstrukturlasten führt zu einem geänderten Verfahren in Bezug auf die Ermittlung der Ausgangsmesszahl der Kreise und kreisfreien Städte. Bei der Berechnung der bedarfsinduzierten Einwohnerzahl werden für die Ermittlung der Ausgangsmesszahl eines Kreises oder einer kreisfreien Stadt die Einwohnerinnen und Einwohner unter 18 Jahre mit dem 0,3-fachen zur Einwohnerzahl hinzugerechnet.

Zu § 14 Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte zum Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten:

Von dem nach § 4 Absatz 1 Nummer 2 zur Verfügung stehenden Betrag werden 6 % bereitgestellt für die neu eingeführten Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte zum Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten. Jeder Kreis und jede kreisfreie Stadt erhält einen Anteil von den Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte zum Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten in Abhängigkeit von seinem oder ihrem Anteil an Kreisstraßenkilometern an den schleswig-holsteinischen Kreisstraßenkilometern (Flächenfaktor je Kreisstraßenkilometer).

Zum fünften Teil

Schlüsselzuweisungen an die Zentralen Orte

Zu § 15 Schlüsselzuweisungen an die Zentralen Orte zum Ausgleich übergemeindlicher Aufgaben:

Die bisherige Regelung des § 10 Absatz 1 Satz 2 war durch § 24 Absatz 2 Landesplanungsgesetz, wonach Zentrale Orte und Stadtrandkerne übergemeindliche Versorgungsfunktionen für die ihnen zugeordneten Verflechtungsbereiche (Nah- und Mittelbereiche) haben, redundant.

Die Zuordnung von Gemeinden zu Nah- und Mittelbereichen wurde in der Verordnung zum Zentralörtlichen System 2019 letztmalig vorgenommen.

Die bereitgestellten Mittel für die Zentralen Orte werden weiterhin verwendet für die Oberzentren in Höhe von 56,3 % und die anderen Zentralen Orte in Höhe von 43,7 %. Die Mittel für die Oberzentren werden im Verhältnis der Einwohnerzahl aufgeteilt. Für die Ermittlung der Schlüsselzuweisungen an die Zentralen Orte nach Einwohnerzahlen werden wie bisher keine Einwohnerinnen und Einwohner bestimmter Altersgruppen gesondert berücksichtigt. Die bedarfsinduzierten Einwohnerzahlen nach § 34 Absatz 3 finden in Bezug auf die Schlüsselzuweisungen insoweit nur für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft und bedarfstreibender Bevölkerungsstrukturlasten nach § 7

und für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte zum Ausgleich unterschiedlicher Umlagekraft, bedarfstreibender sozialer Lasten und bedarfstreibender Bevölkerungsstrukturlasten nach § 13 Berücksichtigung.

Die Mittel an die anderen Zentralen Orte werden weiterhin so verteilt, dass die Zuweisung für ein Mittelzentrum im Verdichtungsraum und ein Unterzentrum mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums 60,0 %, die Zuweisung für ein Unterzentrum und einen Stadtrandkern I. Ordnung mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums 30,0 %, die Zuweisung für einen ländlichen Zentralort und einen Stadtrandkern I. Ordnung 15,0 % und die Zuweisung für einen Stadtrandkern II. Ordnung 7,5 % der Zuweisung für ein Mittelzentrum, das nicht im Verdichtungsraum liegt, betragen. Für weitere Ausführungen vgl. 6.6 in der allgemeinen Begründung – Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs; Wesentliche Änderungen auf der horizontalen Ebene.

Die Regelungen über die Gewährung der Schlüsselzuweisungen an die Zentralen Orte nach den Absätzen 6 bis 8 werden ansonsten inhaltlich aus dem bisherigen FAG übernommen.

Zum sechsten Teil

Maßnahmen zur Verbesserung der Finanzsituation der Gemeinden und Kreise

Zu § 16 Konsolidierungshilfen:

Die Regelung wird mit redaktionellen Anpassungen unverändert übernommen.

Zu § 17 Fehlbetragszuweisungen:

Die Regelung wird mit redaktionellen Anpassungen unverändert übernommen.

Zum siebten Teil

Zweckzuweisungen und kommunaler Investitionsfonds

Zu § 18 Sonderbedarfzuweisungen:

Der Fördergegenstand „Investitionen in kommunale Grundinfrastruktur“ wird künftig auf Gesetzesebene geregelt und nicht wie bisher lediglich auf Richtlinienenebene. Im Übrigen erfolgen redaktionelle Änderungen.

Zu § 19 Kommunaler Investitionsfonds und weitere Finanzmittel für Infrastrukturmaßnahmen:

Die Absätze 1 und 2 des bisherigen § 22 FAG sollen auch zukünftig Bestand haben und werden daher unverändert aus dem bisherigen FAG übernommen.

Der bisherige Absatz 3 wird gestrichen, da ein neuer Vorwegabzug aus der Finanzausgleichsmasse gebildet wird.

Die neuen Absätze 3 bis 9 (im bisherigen FAG Absätze 4 bis 10) sollen auch zukünftig Bestand haben und werden daher unverändert aus dem bisherigen FAG übernommen.

Der neue Absatz 10 löst die bisherigen Absätze 11 bis 13 ab.

Die im bisherigen Absatz 11 genannten 15 Mio. Euro Landesmittel werden um weitere 15 Mio. Euro aus der Finanzausgleichsmasse zur Stärkung der Investitionskraft der Kommunen erhöht. Dies dient auch den Investitionen in den Erhalt der Verkehrsinfrastruktur einschließlich der Verpflichtungen der Kommunen zum Straßenbau. Hinzu treten die Mittel des bisherigen Absatzes 11 in Höhe von 29 Mio. Euro (nach Abzug der Mittel für ÖPNV). Somit werden 59 Mio. Euro bereitgestellt, die nach Einwohnerinnen und Einwohnern unter Berücksichtigung von Kindern und Jugendlichen als zusätzliche Einwohnerinnen und Einwohner verteilt werden. Aufgrund der im Gutachten bei der Bedarfsbetrachtung dargestellten besonderen Bedeutung der Einwohnerinnen und Einwohner unter 18 Jahre wird auch hier dieser Verteilschlüssel gewählt.

Zu § 20 Zuweisungen für Theater und Orchester:

Die Förderung der öffentlichen Theater und Orchester erfolgt über den kommunalen Finanzausgleich mit dem Ziel, die kommunalen Träger unter Einsatz eigener Mittel in die Lage zu versetzen, den Betrieb ihrer Mehrspartentheater zu sichern und so eine Versorgung mit Theaterangeboten in der Fläche in allen Sparten und für unterschiedliche Zielgruppen zu gewährleisten. Die drei öffentlichen Theater Kiel, Lübeck und das Landestheater sowie deren kommunale Träger haben gegenüber der Landesregierung deutlich gemacht, dass die bisherige Dynamisierung der Zuweisungen von 1,5 % aufgrund der hohen Tarifsteigerungen nicht mehr auskömmlich ist. Vor dem Hintergrund, dass rund 80 % der Kosten an den Theatern Personalkosten sind, mussten die kommunalen Träger auch nach Umsetzung von Einsparmaßnahmen der Theater erhebliche Mehrbedarfe decken. Weitere Einsparungen der Theater würden zu erheblichen Angebotsreduzierungen führen.

Um die Mehrspartenhäuser und ihre Angebote auch in Zukunft zu sichern, wird daher die jährliche Steigerungsrate für die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich in den Jahren 2021 und 2022 von 1,5 % auf 2,5 % angehoben und verbleibt ab dem Jahr 2023 bei jährlich 2,5 %.

Die Regelungen über die Zuweisungen für Theater und Orchester sind im Übrigen unverändert aus dem bisherigen FAG übernommen worden.

Zu § 21 Zuweisungen zur Förderung des Büchereiwesens:

Die Förderung des Büchereiwesens ist gemäß Artikel 13 Absatz 3 der Verfassung gemeinsame Aufgabe des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände. Seit 1999 wird das kommunale Bibliothekswesen über den kommunalen Finanzausgleich gefördert, bis 2022 werden die Ansätze jährlich um 1,5 % angehoben.

Der Büchereiverein hat in der Vergangenheit erhebliche und durchaus erfolgreiche Anstrengungen unternommen um Kosten zu reduzieren, u. a. durch Personalreduzierung und Verwaltungsmodernisierung. Aufgrund der Tarifabschlüsse erhöhen sich die Personalkostenzuschüsse an die Bibliotheken und die Personalausgaben der Büchereizentrale.

Um seine Aufgaben im vollem Umfang erfüllen zu können, wird die jährliche Steigerungsrate für die Jahre 2021 und 2022 von 1,5 % auf 2,5 % erhöht und verbleibt ab 2023 bei jährlich 2,5 %. Sofern der Büchereiverein wegen einer zu geringen Förderung seine vertraglichen Leistungen über die Verträge mit den Kommunen nicht mehr erfüllen könnte, würden die Bibliothekskosten auf die Kommunen verlagert.

Die Regelungen über die Zuweisungen zur Förderung des Büchereiwesens sind im Übrigen unverändert aus dem bisherigen FAG übernommen worden.

Zu § 22 Zuweisungen zur Förderung von Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen:

Bereits für 2019 und 2020 wurden die Mittel zugunsten der Frauenhäuser kurzfristig und befristet aufgestockt, zum einen für die bis zu 30, im „Pakt für die Frauenhäuser“ festgeschriebenen, so genannten Sofortplätze, zum anderen für die Erhöhung des Platzkostensatzes. Es hat sich bestätigt, dass die Mittel dringend dauerhaft benötigt werden, so dass eine Verstetigung erforderlich ist. Dies gilt umso mehr als die ebenfalls aus dem FAG geförderten Frauenberatungsstellen von der vorgenannten befristeten Aufstockung nicht partizipiert haben.

Auf Grund der gleichbleibenden Förderung in den letzten Jahren bzw. der oben genannten zweckgebundenen und befristeten Aufstockung der Fördermittel konnte nicht auf tarifbedingte Steigerungen eingegangen werden.

In vielen Frauenfacheinrichtungen ist die Deckung steigender Personalkosten, die den größten Teil der Förderung ausmachen, lediglich durch eine Reduzierung der Stundenanteile möglich.

Mit der Erhöhung des Gesamtvolumens im Finanzausgleichsgesetz auf 7,5 Mio. Euro ab 2021 und der jährlichen Dynamisierung der Mittel um 2,5 % können diese Defizite nun aufgefangen werden, so dass der erforderliche Personalschlüssel für eine bedarfsgerechte Betreuung gewährleistet werden kann. Die bisherige Zuführung zur Finanzausgleichsmasse für diese Aufgabe entfällt.

Im Jahr 2020 wird zudem die Bedarfsanalyse des gesamten Hilfe- und Unterstützungssystems für von Gewalt betroffene Frauen in Schleswig-Holstein durchgeführt und abgeschlossen werden.

Die Regelungen über die Zuweisungen zur Förderung von Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen sind im Übrigen unverändert übernommen worden.

Zu § 23 Zuweisungen für kommunale Schwimmsportstätten:

Das Vorhalten von Schwimmsportstätteninfrastruktur ist eine Aufgabe der Daseinsvorsorge für die Bevölkerung. In Schwimmsportstätten findet insbesondere Schulschwimmunterricht, sonstiger Schwimmunterricht u. a. durch die DLRG und die Nutzung durch gemeinnützige Sportvereine statt. Gerade in einem Land zwischen zwei Meeren ist es essentiell, dass die Bevölkerung schwimmen (lernen) kann. Betrieb und Unterhaltung dieser Infrastruktur sind kostspielig und in der Regel defizitär, zumal den Vorgenannten ein Großteil der verfügbaren Nutzungszeiten kostenlos bzw. nicht kostendeckend zur Verfügung gestellt werden. Durch die Zuweisungen sollen die Betriebskostendefizite – ausgehend von der bis zum 31. März eines jeden Jahres an das Statistische Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein gemeldeten Zeitstundenkontingente für Schwimmunterricht von Schulen, gemeinnützigen Vereinen und Verbänden – abgemildert und dadurch die Schließung von Schwimmsportstätten verhindert werden.

Zu § 24 Zuweisungen für den IT-Verbund Schleswig-Holstein:

Auf den bisherigen Zweck des § 22 Absatz 3 FAG wird verwiesen. Auf Wunsch der kommunalen Landesverbände sollen die Mittel zukünftig nicht mehr aus dem Vermögen des Kommunalen Investitionsfonds, sondern aus der Finanzausgleichsmasse als neuer Vorwegabzug bereitgestellt werden. Der Aufbau des ITVSH und dessen personeller Aufwuchs für die bestehenden und anwachsenden Aufgaben sowie die Übernahme der IT-Betreibereigenschaft stellen den ITVSH vor hohe informelle, organisatorische und strukturelle Herausforderungen, die vor dem Hintergrund der heterogenen Struktur der Kommunen absehbar auch zu weiterhin steigenden Bedarfen führen wird. Für den Aufbau der Informations- und Zusammenarbeitsstrukturen, zur Aufnahme und Umsetzung der Anforderungen des E-Government, der Digitalisierung und der damit einhergehenden Daseinsvorsorge durch die Mitnahme der Menschen und der angebundenen Administrationen werden die Mittel von 1,0 Mio. Euro auf 1,5 Mio. Euro angehoben.

Zu § 25 Zuweisungen für die Verwaltungsakademie Bordesholm:

Auf Wunsch der kommunalen Landesverbände wurde für die Jahre 2019 und 2020 ein Vorwegabzug in Höhe von 0,9 Mio. Euro für die Verwaltungsakademie Bordesholm eingeführt, mit dem die laufenden Betriebskosten sowie Maßnahmen zur Bauunterhaltung finanziert werden. Dieser Vorwegabzug soll auf Wunsch der kommunalen Landesverbände ab 2021 unbefristet fortgeführt und auf 1,0 Mio. Euro erhöht werden.

Zum Achten Teil

Umlagen

Zu § 26 Kreisumlage:

Die Umlagegrundlagen für die Kreisumlage umfassen die ermittelten Steuerkraftmesszahlen zuzüglich der Gemeindeschlüsselzuweisungen und abzüglich ihrer Zahlungen in die Finanzausgleichsumlage. Erfasst sind insoweit die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft und bedarfstreibender Bevölkerungsstrukturlasten nach § 7 und die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zum Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten nach § 10. Im Übrigen erfolgen redaktionelle Änderungen.

Zu § 27 Amtsumlage:

Die Regelung wird mit einer redaktionellen Anpassung unverändert übernommen.

Zu § 28 Finanzausgleichsumlage:

Die Regelung wird mit redaktionellen Anpassungen unverändert übernommen.

Zum neunten Teil

Leistungen außerhalb der Verbundwirtschaft

Zu § 29 Feuerschutzsteuer:

Die Regelung wird mit einer redaktionellen Anpassung unverändert übernommen.

Zu § 30 Zuweisungen des Landes zur Förderung von freiwilligen gemeindlichen Gebietsänderungen:

Die Regelung wird unverändert übernommen.

Zu § 31 Bedarfsunabhängige Zuweisungen von bestimmten Umsatzsteuereinnahmen des Landes an die Gemeinden:

Mit dem Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften wurde u. a. § 1 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (FAG Bund) neu gefasst. Somit wäre ab 2020 der Sonderausgleich nach dem jetzigen § 25 FAG entfallen.

Das Land hatte sich bereit erklärt, entsprechende Zahlungen an die Gemeinden auch im Jahr 2020 zu leisten. Zur Vermeidung größerer Anpassungen im FAG wurden –

einem Anliegen aus der kommunalen Familie folgend – diese Mittel über eine geringfügige Anpassung des bisherigen § 25 FAG ausgekehrt.

Das Land wird diese Mittel nun ohne zeitliche Befristung weiterhin an die Gemeinden zahlen. Mit dem neuen § 31 werden die Zuweisungen des Landes an die Gemeinden unverändert und dynamisch fortgesetzt.

Die Verteilung erfolgt – wie bisher – nach den für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer geltenden Schlüsselzahlen.

Der Wegfall des Länderfinanzausgleiches führt zu einer Anpassung des Absatzes 1.

Zu § 32 Zuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte für Schulsozialarbeit:

Die Regelung wird mit einer redaktionellen Änderung übernommen. Mit den zur Verfügung gestellten Mitteln für Schulsozialarbeit in Höhe von 13,2 Mio. Euro ersetzt das Land weiterhin eine frühere Förderung des Bundes.

Zum zehnten Teil

Gemeinsame Vorschriften

Zu § 33 Beirat für den kommunalen Finanzausgleich:

Die Regelung wird unverändert übernommen.

Zu § 34 Ermittlung der Einwohnerzahl:

Im kommunalen Finanzausgleich ist und bleibt die Einwohnerzahl ein herausragendes Verteilkriterium. Derzeit gilt als Einwohnerzahl im Sinne des FAG die vom Statistischen Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein nach dem Stand vom 31. März des vergangenen Jahres fortgeschriebene Bevölkerung. Abweichend davon wird die durchschnittliche Einwohnerzahl nach dem Stand vom 31. März jeweils des vergangenen Jahres und der dem vergangenen Jahr vorhergehenden zwei Jahre angesetzt, wenn diese höher ist als die Einwohnerzahl nach dem Stand vom 31. März des vergangenen Jahres. Die über einen Drei-Jahres-Zeitraum ermittelte Einwohnerzahl ist auf eine ganze Zahl abzurunden.

Die Berechnungsmethode unter Einbezug der vergangenen drei Jahre kommt insoweit zum Einsatz, wenn die Entwicklung der Einwohnerzahl einer Gemeinde rückläufig war. Die Alternativrechnung hilft vorrangig Gemeinden, die eine Infrastruktur für eine höhere Einwohnerzahl vorgehalten haben und diese nun nicht in der Geschwindigkeit und in dem Maße reduzieren können, wie ihre Einwohnerzahl sinkt bzw. ge-

sunken ist. Die betroffenen Gemeinden werden bei der Bewältigung der demographischen Entwicklungen im kommunalen Finanzausgleich unterstützt. Die inhaltliche Ausgestaltung dieses Demographiefaktors gewährleistet durch die auf jeweils drei Jahre begrenzte Rückschau und die Durchschnittsbetrachtung in diesem Drei-Jahres-Zeitraum die angestrebte Unterstützung der betroffenen Kommunen, ohne dass eine längerfristig wirkende Bezuschussung möglicherweise Fehlanreize auslöst. Die Regelung hat sich in den vergangenen Jahren bewährt.

Die besondere Berücksichtigung junger Menschen („Kinderbonus“) bei der Ermittlung der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und die Kreise und kreisfreien Städte erfordert eine nach Altersgruppen differenzierte Ermittlung der Einwohnerzahlen, im Ergebnis so genannte bedarfsinduzierte Einwohnerzahlen. Zur Vereinfachung soll für Einwohnerzahlen künftig der Stand 31. Dezember zu Grunde gelegt werden. Andernfalls wären das Erreichen und das Verlassen einer Altersgruppe innerhalb eines Jahres gesondert heraus zu differenzieren. Die Zahlen des vorvergangenen Jahres sind die aktuellsten Daten mit Bezug zum Jahresende. Abweichend davon soll weiterhin die durchschnittliche Einwohnerzahl, dann nach dem Stand vom 31. Dezember jeweils des vorvergangenen und der dem vorvergangenen Jahr vorhergehenden zwei Jahren, angesetzt werden, wenn diese höher ist als die Einwohnerzahl nach dem Stand vom 31. Dezember des vorvergangenen Jahres.

Für die anteilige Hinzurechnung der Einwohnerinnen und Einwohner unter 18 Jahre wird ebenfalls der Stand zum 31. Dezember des vorvergangenen Jahres zu Grunde gelegt. Wird die Einwohnerzahl des Drei-Jahres-Zeitraumes für eine Gemeinde zu Grunde gelegt, so gilt dies entsprechend für die Hinzurechnung der Einwohnerinnen und Einwohner unter 18 Jahre. Bei der Berechnung der bedarfsinduzierten Einwohnerzahl werden für die Ermittlung der Ausgangsmesszahl einer Gemeinde die Einwohnerinnen und Einwohner unter 18 Jahre mit dem 0,5-fachen zur Einwohnerzahl hinzugerechnet (§ 8), für die Ermittlung der Ausgangsmesszahl eines Kreises oder einer kreisfreien Stadt mit dem 0,3-fachen (§ 13).

Die Berücksichtigung des Drei-Jahres-Zeitraumes und die besondere Berücksichtigung junger Menschen können zu Dezimalergebnissen führen. Insoweit sind die ermittelten Einwohnerzahlen auf eine ganze Zahl abzurunden.

Zu § 35 Begriffsbestimmungen und statistische Grundlagen:

Durch die Definition der Begriffe Finanzausgleichsjahr, vergangenes Jahr und vorvergangenes Jahr, die durch die Finanzausgleichstechnik bedingt sind, wird der zeitliche Bezug zur haushaltsmäßigen Durchführung des Finanzausgleichs klargestellt. Im Übrigen wird geregelt, in welchen Fällen bestimmte amtliche Statistiken zu Grunde zu legen sind.

Der bisherige Absatz 5 entfällt aufgrund der Regelung des Kita-Finanzierungssystems außerhalb des FAG.

Der neue Absatz 5 enthält eine Regelung zu den Gemeinde- und Kreisstraßenkilometern zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zum Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten nach § 10 und der Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte zum Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten nach § 14.

Zu § 36 Festsetzung und Berichtigung der Schlüsselzuweisungen:

Die Regelung ermöglicht es Kommunen, Einwände vorzubringen gegen die Berechnungen zum kommunalen Finanzausgleich.

Die Regelungen des Absatzes 1 zur Festsetzung und Berichtigung der Schlüsselzuweisungen bleiben bestehen, wenngleich sich die Berechnung des Grundbetrages für die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft und bedarfstreibender Bevölkerungsstrukturlasten durch die Berücksichtigung bedarfsinduzierter Einwohnerzahlen und die Einführung der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zum Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten verändert. In den Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und in den Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte sind insoweit die Schlüsselzuweisungen zum Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten enthalten.

In Ergänzung zu den abgerundeten Grundbeträgen und den Mitteln für Sonderbedarfszuweisungen stehen auch durch Abrundung der Flächenfaktoren Mittel für Berichtigungen der Schlüsselzuweisungen zur Verfügung.

Zu § 37 Auszahlung der Schlüsselzuweisungen:

Die unverändert übernommene Regelung bestimmt konkrete Auszahlungsmodalitäten.

Zu Artikel 2 (Änderung des Schulgesetzes):

Zu Nr. 1 und 2 (§ 111):

Die Streichung der Vorschriften über die Investitionskostenpauschale in Absatz 1 Satz 2 und in Satz 4 hat zur Folge, dass künftig die tatsächlichen investiven Aufwendungen je Schülerin bzw. je Schüler in die Berechnung der Schulkostenbeiträge einbezogen werden.

Absatz 6 legt grundsätzlich fest, wie die Schulkostenbeiträge berechnet werden. Hierzu werden alle Aufwendungen des Trägers des vorvergangenen Jahres durch die Schülerzahl am Stichtag der Schulstatistik geteilt.

Dieses Verfahren soll künftig auch bei Investitionen angewandt werden, die allerdings nicht in voller Höhe, sondern entsprechend den Regelungen im Gemeindehaushaltsrecht über Abschreibungen von Investitionen in Schulgebäuden berücksichtigt werden können. Im Gemeindehaushaltsrecht gibt es eine doppelte Buchführung. Diese wurde neben dem kameralen Haushaltsrecht im Jahr 2007 eingeführt. Die Kommunen haben derzeit ein gesetzliches Wahlrecht, ob sie nach dem kameralen oder nach dem doppischen Haushaltsrecht verfahren. Die maßgebliche Gemeindehaushaltsordnung Doppik sieht bei investiven Aufwendungen Abschreibungen vor. Nach der „Verwaltungsvorschrift über Abschreibungen von abnutzbaren Vermögensgegenständen des Anlagevermögens der Gemeinden (VV-Abschreibungen)“ des Innenministeriums sind bei Aufwendungen in Gebäuden, Aufbauten und Außenanlagen bei Schulen Abschreibungsfristen von zehn Jahren (Sportplätze) bis zu 80 Jahren (massive Gebäude und zugehörige Bauten) vorgesehen. Über § 11 Absatz 4 Gemeindehaushaltsverordnung-Kameral (GemHVO-Kameral) gelten diese Vorschriften auch für kameral buchende Kommunen.

Entsprechend dem Wunsch der kommunalen Schulträger soll bei der Berücksichtigung von investiven Aufwendungen im Schullastenausgleich entsprechend den Regelungen des kommunalen Haushaltsrechts verfahren werden. Dieses Verfahren führt zu einer besser nachvollziehbaren Berechnung der Schulkostenbeiträge und zu angemesseneren Ergebnissen. Die auf landesdurchschnittlichen Werten beruhende Pauschale kann nämlich höher oder niedriger sein als die tatsächlichen investiven Aufwendungen eines Schulträgers. Außerdem hat sich die Investitionskostenpauschale bei geplanten Neubauten von Schulgebäuden als Investitionshemmnis erwiesen. In diesem Fall wäre die Pauschale nämlich immer niedriger als der investive Anteil im Schulkostenbeitrag, der anhand der tatsächlichen Investitionskosten berechnet würde. Andererseits werden auch die zahlungspflichtigen – teilweise sehr kleinen – Wohnsitzgemeinden nicht überfordert. Die Investitionen werden nicht in einem Jahr in voller Höhe berücksichtigt, sondern über den Zeitraum der Nutzungsdauer. Andernfalls würden die Schulkostenbeiträge stark schwanken.

Es ist zu berücksichtigen, dass die sehr langen Abschreibungsfristen nach der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik (GemHVO-Doppik) ohne den Stichtag dazu führen würden, dass Abschreibungen für Investitionen einbezogen werden können, die bis zu 80 Jahren in der Vergangenheit liegen. Das erscheint unverhältnismäßig. Aus diesem Grund sollen nur die investiven Maßnahmen im Schulbau berücksichtigt werden, die nach dem 1. Januar 2008 durchgeführt wurden. Das kann bei einzelnen Schulträgern zu Härten führen, insbesondere, wenn sie unmittelbar vor dem Stichtag investiert haben. Allerdings gab es vor dem Jahr 2008 keine Regelungen zur Einbeziehung von Investitionen im Schullastenausgleich. Daher müssen zahlungspflichtigen Gemeinden nunmehr nicht mehr damit rechnen, für Investitionen vor dem Jahr 2008 in Anspruch genommen zu werden.

Zu Nr. 3 (§ 121):

Die Änderung von Absatz 5 Satz 2 ist als Folgeänderung notwendig. Bislang wird ein Betrag in Höhe der jeweils geltenden Investitionskostenpauschale bei der Berechnung der Schülerkostensätze berücksichtigt. Das ist nach Abschaffung der Pauschale nicht mehr möglich. Daher wird entsprechend dem Ergebnis der aktuellen Erhebung über die landesdurchschnittlichen Investitionen in Schulgebäuden für die Jahre 2021 und 2022 ein Betrag in Höhe von 400 Euro als investiver Anteil im Schülerkostensatz festgelegt. Für die Jahre 2023 und 2024 erfolgt eine Fortschreibung auf 475 Euro.

Zu Nr. 4 (§ 151):

Bis zur vollständigen verpflichtender Umsetzung der doppischen Haushaltsführung in allen Kommunen im Jahr 2023 soll die Investitionskostenpauschale im Rahmen einer Übergangsregelung weiter gelten. Ferner haben hierdurch alle Kommunen ausreichend Zeit, sich auf das neue Berechnungssystem einzustellen.

Die Pauschale wird entsprechend der aktuellen Erhebung zu den landesdurchschnittlichen Investitionen in Schulgebäuden von 325 Euro auf 400 Euro für die Jahre 2021 und 2022 angehoben. Für das Jahr 2023 wird eine Höhe von 475 Euro festgesetzt.

Zu Artikel 3 (Änderung des Errichtungsgesetzes ITVSH):

Mit der Neufassung des § 5 Absatz 2 des Errichtungsgesetzes ITVSH wird die Neuregelung in § 24 Finanzausgleichsgesetz zur Bestimmung des Finanzierungsanteils der Träger des „IT-Verbund Schleswig-Holstein“ (ITVSH) übernommen. Träger des ITVSH sind alle Gemeinden, Ämter und Kreise des Landes Schleswig-Holstein.

Zu Artikel 4 (Änderung des Gesetzes über die Errichtung allgemeiner unterer Landesbehörden):

Mit der Änderung wird klargestellt, dass alle Aufwendungen und Auszahlungen, die beim Kreis mit der Wahrnehmung der Aufgaben als allgemeine untere Landesbehörden anfallen, vom Kreis zu tragen sind. Die Erträge und Einzahlungen, die dem Kreis im Rahmen der Wahrnehmung der Aufgaben als allgemeine untere Landesbehörde zufließen, verbleiben beim Kreis.

Durch die Änderung der Überschrift wird eine Unklarheit bezüglich der Reichweite des § 5 des Gesetzes über die Errichtung allgemeiner unterer Landesbehörden beseitigt. Das Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein hat mit Urteil vom 20. März 1992 – 1 L 146/91 – die Kosten für die Auszahlung einer Entschädigung, die durch ein Fehlverhalten eines Landrates, der als untere Landesbehörde gehandelt hatte, dem Land auferlegt, diese aber durch die Finanzausweisungen des kommunalen Finanzausgleichs für abgegolten angesehen: „Gemäß § 5 Abs. 3 des Gesetzes über die Errichtung allgemeiner unterer Landesbehörden werden die dem Kreis durch die allgemeine untere Landesbehörde entstehenden Kosten durch die allgemeinen Finanzausweisungen im Rahmen des Gesetzes über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz - FAG) abgegolten. Bereits der Wortlaut spricht dafür, dass hier eine abschließende Regelung vorliegt, die eine Parallele zu dem Fall darstellt, dass der Kreis Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahrnimmt, d. h. die Kostenlast trägt der Kreis, der dafür mit den notwendigen Finanzmitteln ausgestattet wird. Für diese Auslegung spricht auch die Entstehungsgeschichte des Gesetzes über die Errichtung allgemeiner unterer Landesbehörden.“

Mit Urteil vom 5. März 2001 – 1 L 137/99 – weicht das OVG von seiner bisherigen Auffassung ab. In dem Urteil heißt es: „Der Kläger bzw. der Landrat hat die „Nachrüstungsaufgabe“ in Wahrnehmung seiner Aufgaben als allgemeine untere Landesbehörde nachgeschoben, d.h. er hat als Behörde des Landes - und nicht des Kreises - gehandelt mit der Folge, dass eine etwaige (Ersatz-)Verpflichtung das Land trifft und nicht den Kreis [...] An seiner im Urteil vom 20. März 1992 - 1 L 146/91 - in überwiegend anderer Besetzung vertretenen gegenteiligen Auffassung hält der Senat in seiner jetzigen Besetzung nicht fest. Das zentrale Argument für diese gegenteilige Auffassung, dass zu den dem Kreis durch die Wahrnehmung der Aufgaben als allgemeine untere Landesbehörde entstehenden Kosten, die nach § 5 Abs. 3 des Gesetzes über die Errichtung allgemeiner unterer Landesbehörden durch die allgemeinen Finanzausweisungen nach dem Gesetz über den Finanzausgleich abgegolten würden, auch Ausgleichszahlungen nach § 116 Abs. 3 Satz 1 LVwG gehörten, überzeugt nicht. Kosten in diesem Sinne sind nur - wie sich bereits aus der Überschrift des § 5 ergibt - die Kosten für die personelle und sachliche Ausstattung, zu denen Ausgleichs- und/oder Schadensersatzleistungen zur Wiedergutmachung der Folgen bei der Wahrnehmung der Aufgaben der allgemeinen unteren Landesbehörde unterlaufener Fehler nicht zählen.“

Eine derartige Deutung war weder vom FAG noch vom Gesetz über die Errichtung allgemeiner unterer Landesbehörden gewollt. Deshalb wird mit der Neufassung der Überschrift des § 5 des Gesetzes über die Errichtung allgemeiner unterer Landesbehörden nunmehr klargestellt, dass sich die Finanzmittelzuweisung nach dem FAG nicht auf Personal- und Sachkosten beschränkt, sondern grundsätzlich sämtliche Kosten gemeint sind. Dieses Ziel ergibt sich zum Beispiel auch aus den Gesetzgebungsmaterialien zum Finanzausgleichsgesetz „Neben den weisungsfreien und weisungsgebundenen Aufgaben im kommunalen Bereich erfüllen die Landräte als allgemeine untere Landesbehörden nach dem Gesetz über die Errichtung allgemeiner unterer Landesbehörden vom 25. Februar 1971 (GVOBl. Schl.-H. S. 64) staatliche Aufgaben. Da nicht eindeutig geregelt ist, wer bei Durchführung der Aufgaben der allgemeinen unteren Landesbehörden entstehenden Zweckausgaben zu tragen und wem die bei Erfüllung dieser Aufgaben anfallenden Verwaltungseinnahmen zustehen, werden die Grundsätze des § 1 FAG in dem neuen Absatz 4 [nunmehr Absatz 5] auf die Tätigkeit der Landräte als allgemeine untere Landesbehörden ausgedehnt. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass zum einen die Kreise die Kosten der den allgemeinen unteren Landesbehörden zugewiesenen Aufgaben bereits vor Schaffung dieser Behörden getragen haben und zum anderen die kreisfreien Städte überwiegend als weisungsgebundene Aufgaben auf ihre Kosten erfüllen“ (Gesetzesentwurf der Landesregierung zur Änderung des FAG vom 18. September 1973, Drucksache 7/718).

Zu Artikel 5 (Änderung des Landesplanungsgesetzes):

Die Flächeninanspruchnahme ist in Schleswig-Holstein gemessen an den Zielen für Deutschland und Schleswig-Holstein weiterhin zu hoch. Um sowohl eine Übersicht über die Entwicklung der Flächeninanspruchnahme in Schleswig-Holstein zu gewinnen als auch eine Grundlage für die weitere räumliche Planung zu haben, ist ein solcher Bericht erforderlich. Der Bericht soll alle drei Jahre aktualisiert werden und die aktuelle Situation, die Veränderung gegenüber einem Vergleichszeitraum, differenziert nach Kreisen und Gemeinden sowie nach Art der Nutzung (Siedlungs- und Verkehrsfläche sowie Unterkategorien) darstellen. Der Bericht soll weiterhin die Bevölkerungsentwicklung und den Flächenverbrauch pro Einwohner und weitere raumbedeutsame Faktoren für die Flächeninanspruchnahme beschreiben. Wird erkennbar, dass das angestrebte Reduktionsziel mit den bisherigen Maßnahmen nicht erreicht wird, soll der Bericht weitere Maßnahmen enthalten.

Zu Artikel 6 (Inkrafttreten, Außerkrafttreten):

Artikel 6 regelt das Inkrafttreten dieses Gesetzes zum 1. Januar 2021 und wahrt dadurch die vom Landesverfassungsgericht vorgegebene Umsetzungsfrist.

Anlagen:

1. Ergebnisvermerke des Beirats für den kommunalen Finanzausgleich
2. Ergebnisvermerke der Arbeitsgruppe kommunaler Finanzausgleich
3. Leistungsbeschreibung Gutachtenvergabe
4. Korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten
5. Ermittlung der Entwicklung der Soziallasten
6. Simulationen für die Jahre 2021 und 2024

Beirat für den kommunalen Finanzausgleich

Sitzung am 20. März 2017, MIB, SiSa IV, 17.00 Uhr bis 18.25 Uhr

Ergebnisvermerk

Teilnehmer: siehe Teilnehmerliste

1. Urteile (LVerfG 4/15 und LVerfG 5/15) des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts zum Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich
– Weiteres Vorgehen

Zu Beginn der Sitzung erläuterte Frau Söller-Winkler, dass sich aus den Urteilen des Landesverfassungsgerichts folgende Handlungsaufträge an den Gesetzgeber ableiten lassen:

- Durchführung einer Bedarfsanalyse (Ermittlung der kommunalen Bedarfe und des Landesbedarfes – Ebenenvergleich §§ 3 und 4 FAG)
- Vertiefte Prüfung eines Flächenfaktors bzw. von rauminduzierten Kosten (§ 9 FAG)
- Überarbeitung der Nivellierungssätze (Berücksichtigung der Steuersätze der kreisfreien Städte, § 7 FAG)

Diese Handlungsaufträge sind bis zum 31. Dezember 2020 umzusetzen. Nach ihrer Auffassung werde die Zeit auch gebraucht, um insbesondere die komplexe Bedarfsanalyse durchzuführen. Allein die Vergabe, Durchführung und Auswertung eines umfangreichen Gutachtens werde nicht innerhalb eines Jahres gelingen. Zudem müsse angemessen Zeit für die Anhörung der kommunalen Verbände, vor allem aber für das parlamentarische Verfahren berücksichtigt werden. Vor

dem Hintergrund müssten unter Berücksichtigung der Landtagswahl spätestens nach der Sommerpause die Weichen gestellt werden.

Herr Bülow sprach die Einbindung des Landtages an, die bereits in der 154. Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses am 1. Februar 2017 thematisiert wurde. Nach seinen Informationen sei eine Enquete-Kommission oder ein Sonderausschuss offenbar nicht zwingend. Die Entscheidung obliege aber unstrittig dem kommenden Landtag.

Frau Söller-Winkler bestätigte, dass für das weitere Verfahren von Bedeutung sei, welche Erwartungshaltung der Landtag an das weitere Verfahren habe und inwieweit eine Einbindung von Seiten des Landtages gewünscht werde. Denkbar wäre, dass in einem Gremium analog zum gesetzlich normierten FAG-Beirat ein intensiver Austausch zwischen Landesregierung, kommunalen Verbänden und Landtag gewährleistet werden könne.

Fraglich sei ferner, ob der seitens des Verfassungsgerichts aufgezeigte Handlungsbedarf mit einem Gesetzentwurf der Landesregierung umzusetzen wäre. Frau Söller-Winkler plädiert mit Blick auf die umfangreichen Vorarbeiten für einen entsprechenden Gesetzentwurf der Landesregierung.

Zum weiteren Verfahren skizzierte Herr Bülow folgenden Vorschlag der kommunalen Landesverbände:

- Terminvorgabe des Landesverfassungsgerichts wird eingehalten.
- Es sollten Möglichkeiten der nichtöffentlichen Vorberatung geschaffen werden.
- Es sollte – wie bei der Reform des FAG – eine thematische Aufbereitung der Themen durch das MIB geben.
- Kommunale Praktiker sind in den Prozess mit einzubinden.
- Der inhaltliche Auf- und Vorbereitung der Themen findet in der AG kommunaler Finanzausgleich sowie im FAG-Beirat statt.

Herr von Allwörden sprach die Möglichkeit einer LOI-Vereinbarung zwischen Landesregierung und kommunalen Landesverbänden an. Frau Söller-Winkler erklärte, dies wäre eine Option, die erst nach der Landtagwahl entschieden werden könne.

Herr Dr. Schulz berichtete, dass es in Hessen eine Verfahrensvereinbarung zwischen Land und den kommunalen Landesverbänden gegeben habe.

Herr Bülow forderte, dass die kommunalen Landesverbände auch bei der Ermittlung des Landesbedarfes einbezogen werden.

Nach Ansicht von Herrn Kugler wird die Ermittlung des Landesbedarfs stark von der politischen Willensbildung (z. B. im Bereich Polizei und Bildung) beeinflusst.

Herr Ziertmann bekräftigte, dass der Städteverband bei der Methodenauswahl zur Ermittlung der Bedarfe frühzeitig einbezogen werden möchte. Er würde es begrüßen, wenn sich der Beirat schon heute über die von den kommunalen Landesverbänden genannten Punkte zum weiteren Verfahren verständigen könnte.

Herr Riemann gab einen Überblick über die bestehenden Regelungen in Thüringen, Sachsen-Anhalt und Hessen. Die dortige Einführung der kommunalen Bedarfsermittlung habe nicht zwingend zu einer Befriedung zwischen Land und kommunaler Ebene geführt. Auch in Mecklenburg-Vorpommern wird aktuell eine Reform des kommunalen Finanzausgleichs erörtert. Anfang 2017 wurde ein umfassendes Gutachten veröffentlicht. Das Gutachten ist dem Ergebnisvermerk beigefügt.

Frau Söller-Winkler schlug vor, dass das MIB auf Grundlage des Verfahrensvorschlages der kommunalen Landesverbände eine Präzisierung vornimmt. Sie werde dann mit den Geschäftsführern der KLV in Kontakt treten, um einen Konsens zum weiteren Verfahren herbeizuführen.

Der Landesrechnungshof wird nachrichtlich eingebunden.

Der Vorschlag zum weiteren Verfahren wurde von den anwesenden Teilnehmern befürwortet.

2. Gutachterliche Überprüfung der Teilschlüsselmassen für das Finanzausgleichsjahr 2018

In der letzten Sitzung des Beirats war besprochen worden, die Frage der gutachterlichen Überprüfung der Teilschlüsselmassen für das Finanzausgleichsjahr 2018 im Frühjahr 2017 im FAG-Beirat zu erörtern.

Auch mit Blick auf die vorgenannten Urteile des Landesverfassungsgerichts bat Herr Nowotny um eine Einschätzung der kommunalen Landesverbände zu einer weiteren gutachterlichen Überprüfung der Teilschlüsselmassen.

Herr Ziertmann sprach sich dafür aus, die Ressourcen auf die Abarbeitung der vom Landesverfassungsgericht aufgegebenen Handlungsaufträge zu konzentrieren. Daher sollte auf eine Überprüfung verzichtet werden.

Die Vertreter des Landkreistages sprachen sich für einen Verzicht auf die gutachterliche Überprüfung der Teilschlüsselmassen aus.

Herr Schreitmüller sprach sich für eine weitere Überprüfung der Teilschlüsselmassen aus.

Frau Söller-Winkler stellte fest, dass somit die Notwendigkeit einer gutachterlichen Überprüfung der Teilschlüsselmassen überwiegend nicht befürwortet wird. Die Beibehaltung des Aufteilungsverhältnisses der Teilschlüsselmassen sei durch die gesetzliche Regelung des § 4 Absatz 1 Satz 3 FAG (Regelüberprüfung spätestens alle vier Jahre) gedeckt (letzte Anpassung zum Finanzausgleichsjahr 2017, verfassungskonforme Regelung zum Jahr 2021).

Weiterhin würde eine erneute Überprüfung zum Finanzausgleichsjahr 2018 auch eine Überprüfung des Aufteilungsverhältnisses für die Finanzausgleichsjahre 2019 und 2020 indizieren.

Auf Nachfrage von Herrn Dr. Schulz teilte Frau Söller-Winkler mit, dass über eine mögliche Anschlussregelung der Konsolidierungshilfe – über das Jahr 2018 hinaus – unabhängig von der Abarbeitung der Handlungsaufträge des Landesverfassungsgerichts entschieden werden könne.

3. Abstrakte Kriterien für Finanzschwäche der Kommunen (Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag)

Herr Bülow führte aus, dass das Land Schleswig-Holstein bei der Umsetzung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes einen Sonderweg eingeschlagen habe. Während in anderen Bundesländern Kommunen bereits als „finanzschwach“ gal-

ten, wenn sie Schlüsselzuweisungen erhalten haben, wurden in Schleswig-Holstein Kommunen erst dann als „finanzschwach“ eingestuft, wenn sie über einen bestimmten Zeitraum vom Land Fehlbetragszuweisungen erhalten hätten. Nach seinen Vorstellungen könnte erwogen werden, durch ein wissenschaftliches Gutachten bzw. durch einen sachkundigen Dritten Maßstäbe zur Feststellung von Finanzschwäche der Kommunen zu entwickeln, die Chancen auf einen breiten Konsens hätten.

Herr Dr. Schulz merkte an, dass es offensichtlich beim Bund Unzufriedenheit bei der bisherigen Umsetzung des Kriteriums „Finanzschwäche“ gebe.

Herr Kugler bestätigte, dass es auf Bundesebene Diskussionen über die Definition des Begriffs „Finanzschwäche“ gebe. Das Gesetzgebungsverfahren zur Förderung von Investitionen in die Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen sei noch nicht abgeschlossen.

Herr Kugler kündigte an, dass das Finanzministerium eine Umfrage unter den Ländern zur Definition des Begriffs „Finanzschwäche“ durchführen werde. Danach werde das Finanzministerium auf das MSB und das MIB sowie auf die Finanzreferenten der kommunalen Landesverbände zukommen.

4. Vorgezogene Abrechnung KFA 2016 (Finanzministerium Schleswig-Holstein)

Herr Kugler berichtete, dass der kommunale Anteil der Ist-Einnahmen der KFA-relevanten Landeseinnahmen um ca. 92 Mio. Euro höher ausgefallen ist als die im Landeshaushalt 2016 festgesetzte Finanzausgleichsmasse.

Entsprechend der Regelung des § 3 Absatz 4 FAG würde der positive Abrechnungsbetrag bei der Festsetzung des kommunalen Finanzausgleich im Finanzausgleichsjahr 2018 berücksichtigt werden.

Das Finanzministerium beabsichtige, einen Teilbetrag in Höhe von ca. 45 Mio. Euro bereits in diesem Jahr auszuzahlen.

Herr Ziertmann sprach sich dafür aus, dass der KFA gleichmäßig ansteigt. Herr Kugler erläuterte, dass die Finanzausgleichsmasse 2018 erst nach den anstehenden Steuerschätzungen (Mai und November) im Jahr 2017 feststehe.

Herr Seifert teilte mit, dass es aus Sicht des MIB wichtig sei, die vorgezogene Abrechnung mit der noch ausstehenden endgültigen Festsetzung des KFA 2017 (Statistikprobleme mit den Einwohnerzahlen zum 31.03.2016) zu verbinden, damit der Verwaltungsaufwand – nicht nur für das MIB – sondern insbesondere für alle Kreise, Ämter und Gemeinden minimiert werden kann.

Nach Einschätzung des Statistikamtes Nord kann mit der Bereitstellung der ersten Zahlen aus den erforderlichen Bevölkerungsstatistiken nicht vor Juni 2017 gerechnet werden.

Die Vertreter der kommunalen Landesverbände erhoben keine Einwendungen gegen die vorgezogene Auszahlung eines Teilbetrages der positiven Abrechnung aus 2016.

5. Verschiedenes

Keine Wortmeldungen

Mit Blick auf die Umsetzung der Urteile des Landesverfassungsgerichts ist eine weitere Beiratssitzung für Mitte September anzustreben.

Zum Abschluss dieser Legislaturperiode dankt Frau Söller-Winkler als Vorsitzende des Beirats allen Mitgliedern für einen durchaus kritischen, aber stets konstruktiven Austausch.

Dirk Sievers

**Teilnehmer der Sitzung des Beirats für den kommunalen Finanzausgleich
am 20. März 2017**

Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten:

Frau Manuela Söller-Winkler

Herr Mathias Nowotny

Herr Knut Riemann

Herr Marc Seifert

Herr Dirk Sievers

Finanzministerium:

Herr Kai-Michael Kugler

Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag:

Herr Thomas Schreitmüller

Herr Jörg Bülow

Herr Jochen Nielsen

Städtebund Schleswig-Holstein und Städtetag Schleswig-Holstein:

Herr Jochen von Allwörden

Herr Marc Ziertmann

Schleswig-Holsteinischer Landkreistag:

Herr Dr. Sönke E. Schulz

Herr Bernhard Hoyer

Landesrechnungshof:

Herr Erhard Wollny

Beirat für den kommunalen Finanzausgleich

Sitzung am 15. September 2017, MILI SiSa IV, 13.00 Uhr bis 14.10 Uhr

Ergebnisvermerk

Teilnehmer: siehe Teilnehmerliste

Frau Herbst begrüßte die Teilnehmer der Beiratssitzung. Insbesondere wurden Frau Dr. Schneider als neues Mitglied sowie Herr Riemann als neues stellvertretendes Mitglied willkommen geheißen. Frau Herbst übergab Herrn Riemann das Berufungsschreiben.

TOP 1: Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs – Weiteres Verfahren

Frau Herbst erläuterte, dass die neue Landesregierung anstrebt, dass die Kommunen in Schleswig-Holstein über eine angemessene Finanzausstattung verfügen und leistungsfähig sind. Es ist Wille der Landesregierung, über die bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs ein Einvernehmen mit den kommunalen Landesverbänden zu erzielen, so dass sowohl die Landesseite als auch die kommunale Seite mit dem Ergebnis zufrieden sein können.

Herr von Riegen stellte den Zeitplan für die bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs vor:

- bis Januar 2018:

- Klärung aller Fragen einer Gutachterbeauftragung einschließlich Klärung von Fragen mit Fachressorts

- 2018 bis März 2019
 - Vergabe und Erarbeitung des Gutachtens (Gutachter braucht genügend Zeit!)
- April 2019 bis September 2019
 - Auswertung und Bewertung des Gutachtens
- Parallel bis Dezember 2019
 - Erarbeitung Gesetzentwurf, Anhörung, Kabinettsbefassung
- Januar/Februar 2020
 - 1. Lesung Gesetzentwurf Landtag
- Spätestens 1. Januar 2021:
 - Inkrafttreten

Herr von Riegen stellte fest, dass dies – angesichts der anspruchsvollen Aufgabe – ein ambitionierter Zeitplan ist. Die Zeit ist jedoch erforderlich, um das Thema der bedarfsgerechten Weiterentwicklung gründlich abarbeiten zu können.

Herr von Riegen ging noch einmal auf die Punkte ein, über die in der letzten Sitzung des FAG-Beirats bereits Konsens erzielt wurde:

- Die inhaltliche Auf- und Vorbereitung der Themen findet in der AG kommunaler Finanzausgleich sowie im FAG-Beirat statt.
- Kommunale Praktiker werden in den Prozess mit eingebunden (AG kommunaler Finanzausgleich).
- Es wird – wie bei der FAG-Reform – eine thematische Aufbereitung der Themen und durch das Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration (MILI) geben.

Eine institutionalisierte Einbindung von Vertreterinnen und Vertretern des Landtages im vorparlamentarischen Verfahren erscheint nicht geboten.

Herr Nowotny erläuterte die Grundzüge der Gutachtenvergabe:

- Die Gutachtenvergabe erfolgt federführend durch das MILI.
- Für die Ermittlung des Landesbedarfs liegt die FF beim Finanzministerium.
- Die Auftragsbeschreibung, die Auswahl des Gutachters und die Festlegung der Methodik der Finanzermittlung erfolgt möglichst im Einvernehmen mit den kommunalen Landesverbänden.
- Die Vorbereitung erfolgt in der AG kommunaler Finanzausgleich

Die im Koalitionsvertrag benannten finanzwirksamen Projekte mit Kommunalbezug (z. B. Schulbau, Straßenbau, Kita) sollen grundsätzlich im Gutachten mit behandelt werden. In Ausnahmefällen (z. B. Kita-Finanzierung) soll das Ergebnis aus den Fachresorts in das Gutachten mit übernommen werden. Hier ist noch eine Klärung mit den Fachressorts erforderlich.

Frau Herbst stellte fest, dass die bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs eine große Herausforderung darstellt. Der nächste Schritt ist die Auftragsbeschreibung für das Gutachten.

Herr Dr. Schulz sprach sich dafür aus, dass z. B. die Klärung der Kita-Finanzierung nicht bis zur Vorlage des Gutachtens warten könne.

Die Abstimmung des FAG-Reformprozesses mit anderen bedarfsorientierten Projekten werden die kommunalen Landesverbände im nächsten CdS-Quartalsgespräch thematisieren.

Frau Dr. Schneider betonte die Notwendigkeit eines Gutachtens, um zu einem guten Ergebnis zu kommen.

Herr Kaiser äußerte Bedenken gegen die Erstellung eines Gutachtens und sprach sich dafür aus, eine einvernehmliche Lösung zwischen Land und Kommunen zu erzielen.

Herr Sager sprach sich für eine gutachterliche Ermittlung des Landesbedarfs und des kommunalen Bedarfes aus. Ziel sollte es sein, dass am Ende ein Ergebnis erzielt wird, das für alle Kommunalgruppen akzeptabel sei.

Aus seiner Sicht sollte die FAG-Masse schon vor der Vorlage des Gutachtens aufgestockt werden.

Frau Herbst erwiderte, dass erst einmal die Bedarfsermittlung abgewartet werden sollte, bevor über eine Erhöhung der Schlüsselzuweisungen entschieden wird.

Herr Ziertmann betonte die Notwendigkeit eines Gutachtens. Der Wegfall der Straßenausbaubeiträge müsse bei der Bedarfsermittlung berücksichtigt werden. Es sei aus seiner Sicht absehbar, dass das Land hier schon vor Abschluss des Verfahrens tätig werden müsse. Die Investitionen im Schulbereich müssen ebenso mit einfließen.

Herr Bülow begrüßte die Eckpunkte des Verfahrens. An einer Begutachtung der Bedarfe führe kein Weg vorbei. Es müsse sich die Zeit für das Gutachten genommen werden. Das Gutachten bilde die Grundlage auch für Folgegutachten. Letztendlich sei es eine politische Entscheidung, wie mit den Ergebnissen des Gutachtens umgegangen wird.

Frau Herbst wies darauf hin, dass das Land im Kita-Bereich auch gegenüber den Kommunen deutliche Signale gegeben hat und weiterhin setzen wird.

Am Ende des Prozesses werde deutlich werden, dass die Kommunen sich auf das Land verlassen können.

Zum Schluss des Tagesordnungspunktes teilte Herr Nowotny mit, dass das MILI an einem Konzept zur Fortsetzung der Konsolidierungshilfe arbeite. Es ist vorgesehen, dieses in der nächsten Sitzung des FAG-Beirats vorzustellen.

TOP 2: Ermittlung der Einwohnerzahl für das Finanzausgleichsjahr 2018

Nach § 30 Absatz 1 FAG wird für die Festsetzungen des kommunalen Finanzausgleichs (KFA) auf die Einwohnerzahl zum 31. März des Vorjahres abgestellt. Für den KFA 2018 ist also die Einwohnerzahl zum 31. März 2017 maßgebend.

Vor knapp zwei Wochen hat das Statistikamt Nord die Einwohnerzahl zum 31. März 2016 vorgelegt. Grund dieser erheblichen Verzögerung sind Softwareprobleme beim

Statistischen Bundesamt. Somit kann der KFA 2017 jetzt endgültig abgerechnet werden.

Das Statistikamt Nord hat mitgeteilt, dass die Einwohnerzahl zum 31. März 2017 spätestens im Februar 2018 vorgelegt wird.

Eine Änderung des § 30 Absatz 1 ist daher nicht erforderlich.

Herr Seifert wies darauf hin, dass die Verabschiedung des Landeshaushalts 2018 für Februar/März 2018 vorgesehen ist. Somit kann die Festsetzung des kommunalen Finanzausgleichs 2018 im Januar 2018 ohnehin nur vorläufig erfolgen. Sobald der Landeshaushalt 2018 verabschiedet ist und die Einwohnerzahlen 31.03.2017 vorliegen, kann der kommunale Finanzausgleich 2018 dann endgültig festgesetzt werden.

**TOP 3: Erweiterung des antragsberechtigten Kreises nach
§ 22 Absatz 6 FAG**

Gemeinde, Kreise, Ämter, Zweckverbände sowie Wasser- und Bodenverbände, soweit sie kommunale Aufgaben wahrnehmen, erhalten nach § 22 Absatz 6 FAG Darlehen und Zuschüsse aus dem Kommunalen Investitionsfonds für kommunale Infrastrukturmaßnahmen. Kommunale Gesellschaften gehören bisher nicht zum antragsberechtigten Kreis

Schwimmsportstätten werden in Schleswig-Holstein auch durch kommunale Gesellschaften (wie z. B. Stadtwerke-GmbH) betrieben.

Herr Sievers teilte mit, dass die Weiterleitung von Darlehen über den Haushalt der Kommune an eine kommunale Gesellschaft nicht im Einklang mit den kommunal-haushaltsrechtlichen Regelungen stünde.

Die Mitglieder des Beirats sprachen sich dafür aus, den antragsberechtigten Kreis nach § 22 Absatz 6 FAG um Gesellschaften zu erweitern, an denen die Gemeinde mit mehr als 50 % beteiligt ist, soweit sie Schwimmsportstätten betreiben. Weiterhin sollen die Anstalten des öffentlichen Rechts in den antragsberechtigten Kreis mit aufgenommen werden.

Die Vertreter der kommunalen Landesverbände erklärten, dass eine gesonderte Entscheidung des KIF-Beirats entbehrlich sei.

TOP 4: Verschiedenes

a) Änderung des Vorwegabzugs für Theater und Orchester

Herr Seifert berichtete, dass das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (MBWK) den Betrag für den Vorwegabzug für Theater und Orchester (§ 4 Absatz 2 Nummer 4 FAG) mit Hinweis auf den Koalitionsvertrag ab dem Jahr 2019 aufstocken möchte. Die geltende Regelung des § 4 Absatz 2 Nummer 4 FAG enthalte zwar eine Dynamisierung bis einschließlich 2018, jedoch wolle das MBWK wegen der Planung der Spielpläne der Theater und Orchester zur Saison 2018/2019 bereits jetzt Planungssicherheit schaffen.

Ein konkreter Vorschlag des MBWK liegt noch nicht vor. Der FAG-Beirat wird vor einer Entscheidung der Landesregierung angehört.

b) Nächste Sitzung FAG-Beirat

Frau Herbst teilte mit, dass der Termin für die nächste Sitzung des FAG-Beirats kurzfristig mit den kommunalen Landesverbänden abgesprochen wird.

Dirk Sievers

Beirat für den kommunalen Finanzausgleich

Sitzung am 20. Dezember 2017, MILI SiSa IV, 17.30 Uhr bis 19:10 Uhr

Ergebnisvermerk

Teilnehmer: siehe Teilnehmerliste

In Vertretung für Frau Herbst eröffnete Herr von Riegen die Sitzung des Beirats für den kommunalen Finanzausgleich. Herr von Riegen begrüßte Herrn Bürgermeister Stecher als neues Mitglied im FAG-Beirat. Als Gäste zu TOP 1 hieß Herr von Riegen Frau Hohmann und Herrn Haack aus dem Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur willkommen.

Herr von Riegen bat darum, Herrn von Allwörden, der Ende Januar 2018 aus dem Amt ausscheidet, den Dank des Beirats für seine Mitarbeit auszurichten.

TOP 1:

Weiterführung der Dynamisierung der Zuweisungen für die öffentlichen Theater und Orchester sowie zur Förderung des Büchereiwesens

Frau Hohmann erläuterte, dass der FAG-Vorwegabzug für Theater und Orchester bis 2006 mit einer Dynamisierung von bis zu 3 Prozent versehen gewesen sei. 2007 sei der Vorwegabzug auf Höhe des Ansatzes 2006 eingefroren worden. Die dadurch entstandene Finanzierungslücke musste durch deren kommunalen Träger und die Theater selbst aufgefangen werden.

Um die kommunalen Theater und Orchester in ihrer kulturellen und wirtschaftlichen Bedeutung für das Land zu sichern und sowohl die vorhandene Infrastruktur als auch das flächendeckende Angebot zu erhalten, seien auf der Grundlage eines durch das

Kulturministerium erstellten umfassenden Theaterkonzeptes ab 2014 die FAG-Zuweisungen mit 1,5 Prozent für zunächst fünf Jahre bis 2018 dynamisiert worden. Weitere Maßnahmen wie Aufstockung der kommunalen Zuschüsse, Einnahmesteigerungen der Theater und Kostenreduzierungen mussten zusätzlich ergriffen werden. Die Wiedereinführung der Dynamisierung sei landesseitig mit kulturpolitischen Zielen verbunden worden, die im Einzelnen mit den Theatern und ihren Trägern verhandelt und in einer Richtlinie festgeschrieben wurden.

Da die kommunalen Theater und Orchester mit ihren rund 1.200 Beschäftigten mit jahresübergreifenden Spielzeiten planen, benötigten sie zur Aufstellung ihrer Wirtschaftspläne spätestens bis zum Frühjahr 2018 Planungssicherheit.

Herr Haack führte aus, dass mit der Weiterführung der Dynamisierung von 1,5 Prozent über das Jahr 2018 hinaus bis einschließlich 2022 der Büchereiverein Schleswig-Holstein, der mit den Trägern der öffentlichen Büchereien Verträge schließt, auch in den Jahren nach 2018 Planungssicherheit erhalten solle. Daher sei eine zeitnahe Entscheidung über die Fortführung der Dynamisierung nach 2018 erforderlich.

Die öffentlichen Büchereien seien in den Gemeinden und Städten Schleswig-Holsteins wesentliche Träger der kulturellen Infrastruktur.

Weiter teilte Herr Haack mit, dass der Büchereiverein eine höhere Dynamisierung wünsche. Nach Auffassung des MBWK reiche die geplante Dynamisierung um 1,5 Prozent.

Herr Saxe begrüßte grundsätzlich die Fortsetzung der Dynamisierung der Vorwegabzüge ab dem Jahr 2018. Eine höhere Dynamisierung sei jedoch wünschenswert. Daher sollte das Land an der Finanzierung der Dynamisierung beteiligen.

Herr Bülow erklärte, dass die weitere Dynamisierung der Vorwegabzüge richtig sei. Bei den Theatern und Orchestern sowie bei der Büchereizentrale seien die Personalkosten die Schwerpunkte der Ausgaben.

Herr Bülow forderte, dass das Land die Mittel für die Kindertagesstätten erhöht. Frau Dr. Schneider teilte hierzu mit, dass das Thema auf der Agenda des vorgesehenen Spitzengesprächs stehe.

Herr Sager sagte, dass der Landkreistag die Dynamisierung mitträgt, sofern das Land mitfinanziert.

Herr Dr. Schulz und Herr Wollny sahen es als schwierig an, dass die Dynamisierung auch nach dem Jahr 2021 vorgesehen sei, da spätestens zum 1. Januar 2021 die bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs umgesetzt sei.

Herr von Riegen erklärte zum Abschluss des Tagesordnungspunktes, dass die Auffassungen der kommunalen Landesverbände an das Kabinett weitergeleitet werden.

TOP 2: Fortsetzung der Konsolidierungshilfe

Herr von Riegen erläuterte, dass 16 Kommunen seit dem Jahr 2012 Konsolidierungshilfe erhalten. Für diese stehen jährlich bis einschließlich 2018 60 Mio. Euro Konsolidierungshilfe und 15 Mio. Euro Fehlbetragszuweisungen zur Verfügung. Die Haushaltssituation habe sich bei vielen Konsolidierungskommunen im Verlauf der Jahre, nicht zuletzt wegen der vereinbarten Konsolidierungsmaßnahmen, verbessert. Im Jahr 2017 haben nur noch 6 Kommunen (kreisfreie Städte, Kreis Schleswig-Flensburg und die Gemeinde Pellworm) Konsolidierungshilfe erhalten.

Herr von Riegen wies darauf hin, dass die regierungstragenden Parteien im Koalitionsvertrag vereinbart haben, die Konsolidierungshilfe bis einschließlich 2023 zu verlängern. Das Land stelle weiterhin 15 Mio. Euro pro Jahr bereit, sofern sich die Kommunen – wie bisher – finanziell über den kommunalen Finanzausgleich an dem Konsolidierungsprogramm beteiligen.

Herr von Riegen teilte mit, dass das MILI dafür plädiert, den Kreis der Konsolidierungskommunen nicht zu verändern, da eine gerechte Gleichbehandlung bisheriger und etwaiger neuer Konsolidierungskommunen schwer erreichbar erscheine.

Weiter führte Herr von Riegen aus, dass es auch Nichtkonsolidierungskommunen gebe, die hohe aufgelaufene Defizite aufweisen. Die aufgelaufenen Defizite aus Vorjahren könnten mit den ansonsten für neue Defizite tendenziell auskömmlichen bislang zur Verfügung stehenden Fehlbetragszuweisungen nicht abgebaut werden.

Zum Abbau dieser aufgelaufenen Defizite (Bugwelle) sollten die Mittel für Fehlbetragszuweisungen befristet aufgestockt werden.

Ohne eine befristete Erhöhung der Mittel für Fehlbetragszuweisungen könne ein effektiver Abbau der aufgelaufenen Defizite in einer Vielzahl kleinerer Kommunen nicht erreicht werden.

Herr Saxe erklärte, dass die Konsolidierungshilfe eine positive Wirkung entfaltet habe. Auch durch die konjunkturelle Lage, aber auch durch eigene Anstrengungen hätten sich die kommunalen Finanzen in den betroffenen Kommunen entspannt.

Nach seiner Auffassung sollte die Konsolidierungshilfe nicht nur die aufgelaufenen Defizite, sondern auch Höhe der Altschulden berücksichtigen.

Herr Bülow vertrat die Auffassung, dass die Konsolidierungshilfe dazu beigetragen habe, dass die betroffenen Kommunen von hohen Defiziten heruntergekommen sind. Für die Fortführung der Konsolidierungshilfe müsse geprüft werden, welche Instrumente wirksam waren und welche nicht. Ein stärkeres finanzielles Engagement des Landes sei angezeigt.

Herr Stecher sprach sich ebenfalls für die Fortsetzung der Konsolidierungshilfe aus. Die Modalitäten müssten geprüft werden. Die vorhandenen Altschulden seien auch für Kommunen mit ausgeglichenen Haushalten ein Problem. Bei der Fortsetzung der Konsolidierungshilfe sollten auch neue Kommunen dazukommen. Herr Stecher vertrat die Auffassung, dass auch die Eigenkapitalquote zu berücksichtigen sei.

Herr Dr. Schulz befürwortete eine Gesamtbetrachtung des Unterstützungssystems der defizitären Kommunen. Die einzelnen Instrumente sollten analysiert und ein schlüssiges Gesamtkonzept erstellt werden.

Herr Wollny verwies auf den Vorschlag des Landesrechnungshofs für einen kommunalen Schuldenentlastungsfonds. Es sei deutlich geworden, dass bestimmte Kommunen durch den alten Finanzausgleich über viele Jahre finanziell benachteiligt gewesen seien. Diese Benachteiligung wirke weiter fort. Es gebe jetzt die Chance, dieser finanziellen Benachteiligung entgegenzuwirken.

Herr Sager sprach sich dafür aus, den Kreis der Konsolidierungshilfe nicht nur auf den bisherigen Teilnehmerkreis zu beschränken. Die Berücksichtigung der Altschulden erfordere mehr finanzielles Engagement des Landes und mehr eigene Anstrengungen der beteiligten Kommunen.

Herr Kaiser bezweifelte, ob die Fortführung der Konsolidierungshilfe bzw. der Fehlbezugszuweisungen in bisheriger Form die strukturellen Probleme löse.

Herr Bülow sieht eine Altschuldenhilfe kritisch. Die anstehende Änderung des FAG solle ja dazu beitragen, die Kommunen zu stärken. Damit würden sie in die Lage versetzt, die Altschulden abzubauen.

Herr Saxe vertrat die Auffassung, dass es nicht möglich wäre, die Altschulden abzubauen. Dies sei blanke Illusion. Die Hansestadt Lübeck habe das Haushaltsjahr mit einem Überschuss von 36 Mio. Euro abschließen können. Sollten die Zinsen wieder ansteigen, so würde eine Erhöhung um 3 Prozent dazu führen, dass die Hansestadt Lübeck jährlich 45 Mio. Euro zusätzlich aufwenden müsste.

Er bedauerte, dass die Lübecker Bürgerschaft erhebliche Mehrausgaben beschlossen habe.

Herr Dr. Schwemer erklärte, dass die Kommunalpolitik – Verwaltung und Selbstverwaltung – insgesamt verantwortlich sei, dass Aufwendungen und Auszahlungen nicht aus dem Ruder laufen.

Herr Ziertmann sprach sich für eine zügige weitere Beratung aus.

Herr von Riegen schlug vor, dass die Themen Umgang mit Altschulden, mögliche Erweiterung des Teilnehmerkreises, Kriterien (z. B. Eigenkapitalquote) und eigene Konsolidierungsbeiträge der Kommunen in der nächsten Sitzung des Beirats wieder aufgegriffen werden.

Herr Dr. Schulz sprach sich dafür aus, dass diese Themen vor dem Beirat in einem Gremium vorbereitet werden sollten.

Dem Vorschlag von Herrn von Riegen, die Thematik in der AG kommunaler Finanzausgleich vorzubereiten, wurde zugestimmt.

TOP 3:

Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs

Herr Nowotny berichtete, dass die AG kommunaler Finanzausgleich in drei Sitzungen über die bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs beraten habe. In der AG seien die Eckpunkte beraten worden, die als Grundlage für die Erstellung weiterer Unterlagen (Leistungsbeschreibungen, Entscheidungsmatrix) dienen.

Bezüglich der Modalitäten des Vergabeverfahrens solle auf Vorschlag der GMSH unter dem Aspekt der Rechtssicherheit ein EU-weites Verfahren (Verhandlungsverfahren mit einem Teilnahmewettbewerb) durchgeführt werden. Ein Kreis von potentiellen Gutachterinnen und Gutachtern, solle – wie in der AG abgestimmt – angesprochen und auf die den Teilnahmewettbewerb hingewiesen werden. Der Aspekt der Methodik der Bedarfsermittlung solle im Vergabeverfahren ein wesentliches Gewicht erhalten und somit zu einem wichtigen Vergabekriterium werden.

Zum Inhalt des Gutachtens führte Herr Nowotny aus, dass die Nummern 1 bis 7 die Aufträge darstellen, die aus den Urteilen des Landesverfassungsgerichts hergeleitet worden seien.

Intensiv habe sich die Arbeitsgruppe mit den Nummern 8 bis 11 befasst. Dies seien die Themen, die im Koalitionsvertrag gesondert im Zusammenhang mit der bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs angesprochen worden seien. Die Eckpunkte beschrieben hierzu den weiteren Umgang mit diesen Themen. So solle sichergestellt werden, dass z. B. Parallelprozesse (z. B. Kita-Finanzierung) aufeinander abgestimmt werden oder Ressorts zu Fachthemen in die Arbeitsgruppe hinzugezogen werden. Ebenso würden die Themen benannt, bei denen die Gutachterin bzw. der Gutachten Offensichtlichkeiten, die bei der Analyse, Bewertung und Gewichtung aufgefallen sind, im Gutachten benennen und ggf. Lösungsvorschläge erarbeitet solle.

Die Eckpunkte seien Grundlage für die Erarbeitung der detaillierten Leistungsbeschreibung sowie die weiteren für die Vergabe erforderlichen Unterlagen.

Mit der „Präambel“, die der Leistungsbeschreibung vorangestellt werden solle, werde dem Wunsch der kommunalen Landesverbände entsprochen, die im Koalitionsvertrag verankerte „faire“ Behandlung der Kommunen zu konkretisieren.

Herr Dr. Schulz merkte an, dass die in den Nummern 8 bis 11 genannten Themen bei der Erstellung des Gutachtens ein nicht allzu großes Gewicht gegeben werden sollte. Er favorisiere weiterhin ein zweistufiges Verfahren (erst Gutachten zur Methodik der Bedarfsermittlung). Ihm sei jedoch auch bewusst, dass der Zeitplan ohnehin sehr eng sei.

Ihm sei auch wichtig, dass im weiteren Verfahren darauf geachtet wird, dass Landesaufgaben und kommunale Aufgaben gleichrangig behandelt werden.

Frau Reese-Cloosters erklärte, dass auch der Aspekt der Leistungsfähigkeit zu berücksichtigen sei.

Herr Bülow stellte die Frage, ob eine Gutachterin bzw. ein Gutachter nicht überfordert wäre, wenn die in den Nummern 1 bis 11 genannten Themen alle begutachtet werden sollten. Es dürfe auch keinen Widerspruch zu parallel laufenden Prozessen geben.

Herr Nowotny erläuterte, dass selbstverständlich sicherzustellen sei, dass parallel laufende Prozesse (wie z. B. Kita-Finanzierung) miteinander abgestimmt werden. Es werde der Gutachterin bzw. dem Gutachter aufgegeben, sich mit den anderen Gutachterinnen und Gutachtern verfahrensmäßig abzustimmen, die in parallel laufenden Prozessen gutachterlich tätig sind.

Herr Ziertmann betonte, dass der Schwerpunkt der Begutachtung eindeutig auf die Nummern 1 bis 7 zu legen sei.

Frau Dr. Schneider sprach sich dafür aus, dass in den Eckpunkten auch die Themen „Leistungsfähigkeit“ und „Angemessenheit der festgestellten Bedarfe“ genannt wer-

den. Die Gutachterin bzw. der Gutachter müsse sich auch zu diesen Themen äußern.

Es wurde sich darauf verständigt, dass das Eckpunktepapier und die Präambel nicht mehr geändert werden. Die Punkte, die in der Sitzung zusätzlich angesprochen wurden, sollen bei der Erstellung der Leistungsbeschreibung und der weiteren erforderlichen Unterlagen berücksichtigt werden.

Herr von Riegen sprach im Namen des Beirats den Mitgliedern der AG kommunaler Finanzausgleich seinen Dank für die bisherige Arbeit zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs aus.

TOP 4: Verschiedenes

Herr von Riegen teilte mit, dass die nächste Sitzung für die 8. KW 2018 vorgesehen ist. Hierbei werde es um die Fortsetzung der Konsolidierungshilfe sowie um die weitere Vorbereitung der Gutachtenvergabe (Leistungsbeschreibung und weitere Unterlagen, die für die Vergabe notwendig sind) gehen.

Dirk Sievers

Beirat für den kommunalen Finanzausgleich

Sitzung am 2. März 2018, MILI SiSa IV, 13.00 Uhr bis 14:55 Uhr

Ergebnisvermerk

Teilnehmer: siehe Teilnehmerliste

In Vertretung für die erkrankte Staatssekretärin Frau Herbst leitete Herr von Riegen die Sitzung des Beirats für den kommunalen Finanzausgleich. Herr von Riegen bat Herrn Dr. Tauras darum, Herrn Bürgermeister Saxe, der Ende April 2018 aus dem Amt scheidet, den Dank des Beirats für seine Mitarbeit auszurichten.

TOP 1: Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs; hier: Unterlagen für die Gutachtenvergabe

Herr von Riegen erläuterte, dass in der letzten Sitzung des Beirats für den kommunalen Finanzausgleich am 20. Dezember 2017 die Eckpunkte beraten wurden, die als Grundlage für die Erstellung weiterer Unterlagen (Leistungsbeschreibung, Kriterien Gutachtenvergabe, Vertrag) dienen. Gegenstand der Beratungen im FAG-Beirat sei auch die „Präambel“ gewesen, die der Leistungsbeschreibung vorangestellt wird.

Herr von Riegen bedankte sich bei den Mitgliedern der AG kommunaler Finanzausgleich, die sich ausführlich in zwei Sitzungen mit den Unterlagen für die Gutachtenvergabe befasst haben.

Herr Seifert führte in den Entwurf der Leistungsbeschreibung ein. Der Entwurf sei aufbauend auf die „Präambel“ und den Eckpunkten formuliert worden.

Das FM habe seinen Wunsch zurückgezogen, in Nr. 3.2.1 der Leistungsbeschreibung einen Hinweis auf die Vorgaben der Landesverfassung und das Ausführungsgesetz zu Artikel 61 der Landesverfassung bezüglich der sogenannten Schuldenbremse aufzunehmen.

Auf Anregung aus der Mitte der AG kommunaler Finanzausgleich sei in Nr. 3.2.2 ein Hinweis auf die heterogene Struktur der Steuerkraft der schleswig-holsteinischen Kommunen aufgenommen worden.

Frau Dr. Schneider zeigte sich davon beeindruckt, dass in so kurzer Zeit die Unterlagen für die Gutachtenvergabe erarbeitet worden seien. Sie schlug vor, den 2. Absatz in Nr. 3.2.1 zu streichen, da die dort beschriebene Thematik bereits im 1. Absatz behandelt wurde.

Bezüglich der Ausführungen im 3. Absatz der Nr. 3.2.1 vertrat Herr Sager die Auffassung, dass Aufgaben abgebaut werden müssten, sofern die verfügbaren Mittel nicht reichen würden.

Herr Ziertmann verwies darauf, dass Aufgaben reduziert und Einnahmen verbessert werden müssten, wenn die verfügbaren Mittel nicht ausreichen sollten.

Herr Kaiser bezweifelte, dass die finanzielle Mindestausstattung auch dann gewährleistet werden könnte, wenn die Steuereinnahmen zurückgehen würden.

Auf Vorschlag von Herrn Riemann wurde der 4. Absatz in Nr. 3.2.1 um den Satz *„Dabei muss die finanzielle Mindestausstattung nach Art. 54 LV gewährleistet bleiben“* ergänzt.

Herr Bülow sprach sich gegen die Aufnahme eines Hinweises in Nr. 3.2.2 zur heterogenen Struktur der Steuerkraft aus. So sei die heterogene Struktur der Steuerkraft nicht Gegenstand des Urteils des Landesverfassungsgerichts gewesen. Außerdem sei die Aussage, dass der kreisangehörige Raum regelmäßig eine höhere Steuerkraft erziele als die kreisfreien Städte so nicht zutreffend. Dass die Kommunen im

Hamburger Umland eine vergleichsweise hohe Steuerkraft aufweisen, sei eine Bin-
senweisheit.

Herr Ziertmann erinnerte daran, dass der Hinweis aus der AG kommunaler Finanz-
ausgleich gekommen sei. Er halte diesen Hinweis grundsätzlich auch für wichtig. Er
könne allerdings auch damit leben, wenn dieser Hinweis gestrichen wird.

Es bestand Einvernehmen, dass die Textpassage in Nr. 3.2.2 zur heterogenen Steu-
erkraft gestrichen wird.

Frau Blask erläuterte den Entwurf der Kriterien für die Gutachtenvergabe. Hierzu gab
es keine Wortmeldungen.

Der Entwurf des Vertrages, der ebenfalls von Frau Blask eingebracht wurde, wurde
nicht geändert.

Herr von Riegen sprach die weitere Einbindung der kommunalen Landesverbände in
das weitere Verfahren an und verwies hierzu auf den am 28. Februar 2018 über-
sandten Verfahrens- und Zeitplans. Den kommunalen Landesverbänden werde die
direkte Beteiligung am Auswahlverfahren für die Gutachterin bzw. den Gutachter
durch die Teilnahme an den Verhandlungen über die Angebotsinhalte mit den Be-
werberinnen und Bewerbern ermöglicht. Außerdem würden die kommunalen Lan-
desverbände über das MILI die Möglichkeit der Kommunikation mit der Gutachterin
bzw. dem Gutachter erhalten. Das MILI stelle den gegenseitigen Informationsaus-
tausch („Datendrehscheibe“) sicher. Weiterhin finde über wesentliche Zwischen-
schritte der gutachterlichen Tätigkeit ein Informationsaustausch mit dem Auftragge-
ber und mit Mitgliedern des FAG-Beirats statt.

Herr Ziertmann sprach sich dafür aus, dass schon vor 2021 entschieden wird, wie mit
Bundesentlastungen umgegangen wird. Herr Nowotny wies darauf hin, dass dieses
Thema letztendlich politisch entschieden werden müsse. Herr Sager und Herr Bülow
forderten, dass hierüber in der nächsten Sitzung des FAG-Beirats beraten wird.

Auf Nachfrage von Herrn Bülow wurde mitgeteilt, dass das MILI final über die Vergabe des Gutachtens entscheide, jedoch solle dies möglichst im Einvernehmen mit den kommunalen Landesverbänden erfolgen. Es bestand Einvernehmen, dass dies im Rahmen der zeitlichen Vorgaben des Vergabeverfahrens erfolgt.

Herr von Riegen zeigte sich erfreut, dass über die Unterlagen für die Gutachtenvergabe ein Einvernehmen mit den kommunalen Landesverbänden erzielt wurde.

TOP 2: Fortentwicklung der Konsolidierungshilfen

Herr Nowotny berichtete, dass bereits in der letzten Sitzung des FAG-Beirats am 20. Dezember 2017 über die Fortentwicklung der Konsolidierungshilfe beraten wurde. Dabei sei vereinbart worden, dass eine weitere Erörterung des Themas in der AG kommunaler Finanzausgleich erfolgen solle. Zur Vorbereitung sollten die Wirkungen und Perspektiven der Konsolidierungshilfen dargestellt und mögliche Anpassungen des Teilnehmerkreises geprüft werden.

In der Vereinbarung zwischen dem Land Schleswig-Holstein und den kommunalen Landesverbänden über finanzielle Entlastungsmaßnahmen vom 11. Januar 2018 sei vereinbart worden, dass die Landesmittel für die bisherigen Konsolidierungshilfen in Höhe von 15 Mio. € p. a. für die Kommunen weiterhin bereitgestellt werden.

Nach Mitteilung von Herrn Warnholz habe die AG kommunaler Finanzausgleich in zwei Sitzungen sich intensiv mit der Fortentwicklung der Konsolidierungshilfen beschäftigt. Zwischenzeitlich wurden von den kommunalen Landesverbänden am 20. Februar 2018 gemeinsame Eckpunkte zur Fortentwicklung der Konsolidierungshilfe vorgelegt.

Als Ergebnis der Beratungen der AG kommunaler Finanzausgleich bleibe Folgendes festzuhalten:

- Die Gewährung von Fehlbetragszuweisungen solle künftig keine Anspruchsvoraussetzung mehr für die Gewährung von Konsolidierungshilfen sein. Kommunen sollen entweder Konsolidierungshilfen oder Fehlbetragszuweisungen erhalten

können. Dementsprechend solle für die Empfänger von Konsolidierungshilfen kein gesondertes Kontingent an Fehlbetragszuweisungen bereitgestellt werden.

- Aufgrund hoher aufgelaufener Fehlbeträge aus Vorjahren sollen in den Jahren 2019 bis 2023 ausschließlich den kreisfreien Städten Konsolidierungshilfen gewährt werden. Für die Konsolidierungshilfen nicht benötigte Mittel sollen den Fehlbetragszuweisungen zufließen.
- Für die übrigen Gemeinden und Kreise sollen in den Jahren 2019 bis 2023 Fehlbetragszuweisungen bereitgestellt werden. Für die Fehlbetragszuweisungen nicht benötigte Mittel sollen den Konsolidierungshilfen zufließen.
- Das Land und die kommunalen Verbände prüfen die Möglichkeit, ob besondere Bedarfslagen definiert werden können. Sofern dies möglich ist, sollen die betreffenden Gemeinden identifiziert werden, für die innerhalb der Fehlbetragszuweisungen eine besondere Dotation in Frage käme. Bei Gemeinden, die dauerhaft Empfänger von Fehlbetragszuweisungen sind, soll die Bewilligung um geeignete Instrumente einer nachhaltigen Konsolidierung vergleichbar der Konsolidierungshilfe ergänzt werden.
- Das Land solle jährlich eine Abfrage zur Höhe der Fehlbeträge durchführen (auch unter 80.000 €).

Die kommunalen Landesverbände haben vorgeschlagen, dass für die Konsolidierungshilfen und die Fehlbetragszuweisungen jeweils 45 Mio. € bereitgestellt werden. In der Sitzung der AG kommunaler Finanzausgleich am 26. Februar 2018 habe das MILI erstmalig angeregt, die bei der Abwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in den vergangenen Jahren entstandenen Haushaltsreste von rund 15 Mio. € zielgerichtet für den Abbau von aufgelaufenen Defiziten zu nutzen.

Nach Auffassung von Herrn Ziertmann sei die Anregung des MILI zur Nutzung der entstandenen Haushaltsreste für die kommunalen Landesverbände überraschend gewesen. Er halte es für vertretbar, den größten Teil der Haushaltsreste für den Abbau von Defiziten (5 Mio. € für Konsolidierungshilfen und 5 Mio. € für Fehlbetragszuweisungen) zu verwenden. Der Rest solle den Schlüsselzuweisungen zugeführt werden.

Herr Sager bekräftigte den Vorschlag der kommunalen Landesverbände zur hälftigen Aufteilung der Mittel für Konsolidierungshilfen und Fehlbetragszuweisungen. Nach seiner Auffassung sei es fair, wenn die rund 15 Mio. € den Schlüsselzuweisungen zugeführt werden.

Herr Bülow schloss sich dieser Auffassung von Herrn Sager an. Er könne sich jedoch auch eine andere Mittelverwendung vorstellen.

Es wurde vereinbart, dass das MILI aufschlüsseln soll, woher die Mittel ursprünglich stammen bzw. für welchen Empfängerkreis sie ursprünglich vorgesehen waren.

Nach Ansicht von Herrn Wollny sei der Vorschlag der kommunalen Landesverbände zur hälftigen Aufteilung der Mittel schon bemerkenswert. Herr Kaiser wies in diesem Zusammenhang auf die Berichterstattung über die positiven Haushaltsabschlüsse 2017 der Landeshauptstadt Kiel und der Hansestadt Lübeck hin. Es sei darauf zu achten, dass die Fortführung der Konsolidierungshilfen der breiteren Öffentlichkeit auch vermittelt werden müsse.

Die Vertreter des Gemeindetages und des Landkreistages verlangten, dass die Empfänger von Konsolidierungshilfen zukünftig weitere Konsolidierungsbeiträge leisten, die über den für das Jahr 2018 bislang vereinbarten Eigenanteilen liegen.

Es wurde vereinbart, dass dieses Thema vor dem Beginn des Gesetzgebungsverfahrens auf Arbeitsebene geklärt werden soll.

Herr von Riegen erklärte, dass das MILI das Meinungsbild aus dem FAG-Beirat mitnehmen werde, um das weitere Vorgehen bei der Fortentwicklung der Konsolidierungshilfen zu beraten.

TOP 3: Verschiedenes

Frau Schlemminger teilte mit, dass das FM kurzfristig einen Gesetzentwurf bezüglich der noch ausstehenden Regelung zu den kommunalen Infrastrukturmitteln (§ 22 Absätze 11 bis 13 FAG) auf den Weg bringen werde. Ziel sei es, dass der Landtag in der März-Tagung den Gesetzentwurf verabschiedet.

Die nächste Sitzung des FAG-Beirats findet voraussichtlich in der 25. KW statt. Dann wird über das Ergebnis des Vergabeverfahrens berichtet.

Dirk Sievers

Beirat für den kommunalen Finanzausgleich

Sitzung am 15. Juni 2018, MILI, SiSa IV, 15:30 Uhr bis 16:10 Uhr

Ergebnisvermerk

Teilnehmer: siehe Teilnehmerliste

Frau Herbst begrüßte die Teilnehmer der Beiratssitzung sowie als Gast zu TOP 1 Herrn Neuhausen aus dem Ministerium für Justiz, Europa, Verbraucherschutz und Gleichstellung.

TOP 1: Förderung von Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen nach § 16 FAG

Herr Neuhausen erläuterte die geplante Aufstockung des Vorwegabzuges für Zuweisungen zur Förderung von Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen nach § 16 FAG für die Jahre 2019 und 2020 um jeweils 324.000 Euro. Mit der Erhöhung der Zuweisungen solle eine Verbesserung der Ausstattung von Frauenhäusern erfolgen sowie kurzfristig den erhöhten Anforderungen an die Frauenhäuser Rechnung getragen werden. Die Finanzierung der Erhöhung der Zuweisung in den Jahren 2019 und 2020 erfolge durch eine Aufstockung der Finanzausgleichsmasse in jeweils gleicher Höhe durch das Land.

Herr Wollny bat darum, in der Begründung die Aussage, dass der Landesrechnungshof eine Vollbelegung von 85 % empfohlen habe, zu streichen, da diese Aussage unzutreffend sei. Frau Herbst hielt nach Rücksprache mit Herrn Wollny und Herrn Neuhausen fest, dass es insoweit ausreicht, in der Begründungspassage zur Änderung des § 3 FAG den Halbsatz „*obwohl der Landesrechnungshof eine Vollbelegung von 85 % empfohlen hat*“ zu streichen.

Auf Nachfrage von Herrn Riemann teilte Herr Seifert mit, dass das MILI noch ein Anhörungsverfahren zur Änderung des FAG durchführen werde.

TOP 2: Fortentwicklung der Konsolidierungshilfen

Frau Herbst berichtete, dass sie in einem Gespräch mit den Geschäftsführern der kommunalen Landesverbände den Vorschlag unterbereitet habe, dass die kreisfreien Städte den für 2018 vereinbarten eigenen Konsolidierungsbeitrag weiterhin leisten und darüber hinausgehende Konsolidierungsmaßnahmen in einem Umfang von 10 Euro je Einwohnerin und Einwohner erbringen sollen.

Herr Ziertmann erklärte, dass die mit der Einladung verschickten Eckpunkte zur Fortentwicklung der Konsolidierungshilfe den bisherigen Absprachen entsprechen.

Neben der Anpassung des FAG sind eine Richtlinie über die Konsolidierungshilfen (§ 11 FAG) für den Zeitraum 2019 bis 2023 zu erstellen und die Richtlinie zur Gewährung von Fehlbetrags- und Sonderbedarfswweisungen (§§ 12 und 13 FAG) fortzuschreiben.

Es bestand Einvernehmen, dass die untergesetzlichen Regelungen in der AG „kommunaler Finanzausgleich“ vorbereitet werden. Die AG „Konsolidierungshilfe“ wird nicht in das weitere Beratungsverfahren eingebunden.

Der Fortbestand der AG „Konsolidierungshilfe“ wird nicht für erforderlich gehalten.

TOP 3: Weitere Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes

Herr Seifert erläuterte die weiteren vorgesehenen Änderungen im FAG. Insbesondere wies Herr Seifert auf die dauerhafte Übernahme der Regelungen zur Umsetzung der Infrastrukturleistungen (§ 22 Absätze 11 bis 13 FAG) hin.

Frau Herbst sprach ihr Schreiben vom 17. Mai 2018 an die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände an, in dem sie einen Vorschlag zur Verwendung der Restmittel aus der Abrechnung des kommunalen Finanzausgleichs unterbreitet habe.

Angedacht sei, Mittel in Höhe von 5,0 Mio. Euro für die Finanzierung von Feuerwehrhäusern sowie weitere 5,0 Mio. Euro für die Sanierung kommunaler Sportstätten, hier insbesondere Sporthallen, zur Verfügung zu stellen. Der verbleibende Betrag in Höhe von rund 4,9 Mio. Euro solle der Masse der Schlüsselzuweisungen zugeführt werden.

Frau Reese-Cloosters erläuterte auf Nachfrage, dass die entsprechenden Haushaltsmittel frühestens im Jahr 2019 zur Verfügung stehen würden.

Es bestand Einvernehmen, dass Mittel zuerst für kommunale Sportstätten und Feuerwehrhäuser zur Verfügung gestellt werden sollen.

TOP 4: Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs, hier: Auswahl Gutachter

Herr von Riegen berichtete, dass im Rahmen der Ausschreibung drei Teilnahmeanträge form- und fristgerecht eingegangen seien. Dies waren:

- das finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (Geschäftsführendes Vorstandsmitglied: Dr. Michael Thöne) in Kooperation mit Gertz Gutsche Rümenapp Stadtentwicklung und Mobilität GbR (FiFo und GGR)
- das Steinbeis Forschungszentrum Regionalwirtschaft, Innovationssysteme und Kommunalfinanzen (Leiter: Professor Dr. Daniel Schiller) sowie
- Herr Professor Dr. Thomas Lenk.

Nachdem die fachliche Prüfung der Teilnahmeanträge die Eignung aller Bewerber ergeben habe, konnten die Teilnehmer ihre Angebote bis zum 9. Mai 2018 übermitteln. Die drei Teilnehmer hätten Ihre Angebote fristgerecht eingereicht.

Nachdem die GMSH bei allen drei Teilnehmern festgestellt habe, dass keine vergaberechtlichen Ausschlussgründe vorlagen, konnten auch alle drei Teilnehmer zu den Verhandlungsgesprächen eingeladen werden.

Mit den drei Bewerbern seien am 12. und 13. Juni 2018 Verhandlungsgespräche durchgeführt worden. Entsprechend der Zusage des MILI wurde auch weiteren Vertreterinnen und Vertretern – insbesondere der kommunalen Landesverbände – die Beteiligung an den Verhandlungsgesprächen ermöglicht.

Im Vorfeld seien die Fragen, die sich den Beteiligten des Auswahlverfahrens gestellt hätten, zusammengefasst worden. Sie bildeten eine gute Grundlage für die Fragen an die Bewerber.

Die Bewerber hätten zunächst die Möglichkeit gehabt, ihr Angebot im Rahmen einer 45-minütigen Präsentation vorzustellen. Danach habe sich jeweils eine Fragerunde angeschlossen, die ca. 90 Minuten dauerte. Nach Abschluss der Fragerunde sei im Rahmen der eigentlichen Verhandlungsgespräche den Bewerbern die Gelegenheit gegeben worden, ihr Angebot nachzubessern.

Nach Beendigung des letzten Verhandlungsgesprächs hätten die teilnehmenden Vertreterinnen und Vertreter der KLV, des FM, der StK und des MILI sich sehr gründlich mit den vorliegenden Angeboten auseinandergesetzt.

Herr von Riegen führte weiter aus, dass das MILI als Auftraggeber formell über die Vergabe des Gutachtens entscheide. Es sei dem MILI aber wichtig gewesen, auch die Entscheidung über die Vergabe des Gutachtens im Konsens zu treffen. In einem intensiven Dialog sei es gelungen, zu einem gemeinsam getragenen Ergebnis zu kommen. Das FiFo Köln werde in Kooperation mit der GGR das Gutachten erstellen.

Das MILI werde die notwendigen Dokumentationsaufgaben fertig stellen und den Vergabevorschlag an die GMSH übermitteln, so dass der Versand der Vorab-Benachrichtigungen sowohl an den obsiegenden als auch an die unterlegenen Bieter erfolgen und die sich nach § 134 GWB anschließende 10-tägige Informations- und Wartefrist beginnen könne. Die Zuschlagserteilung könnte dann Anfang Juli erfolgen.

Herr von Riegen bat ausdrücklich darum, bis zur Zuschlagserteilung Stillschweigen über das Ergebnis des Auswahlverfahrens zu wahren.

Herr von Riegen bedankte sich sehr herzlich bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Verhandlungsgespräche.

Frau Herbst bedankte sich für die konstruktive Zusammenarbeit der Beteiligten. Sie sei sehr erfreut, dass die Beteiligten zu einer einvernehmlichen Entscheidung gekommen sind.

Herr Dr. Schulz äußerte die Auffassung, dass es ein gutes Zeichen sei, dass Land und Kommunen ein Einvernehmen über den Gutachter erzielt haben.

TOP 5: Verschiedenes

Der Termin der nächsten Sitzung des FAG-Beirats wird zeitnah festgelegt. Hierzu soll auch der Gutachter eingeladen werden.

Dirk Sievers

Beirat für den kommunalen Finanzausgleich

Sitzung am 24. Oktober 2018, MILI, SiSa IV, 9:30 Uhr bis 11:35 Uhr

Ergebnisvermerk

Teilnehmer: siehe Anwesenheitsliste

Frau Staatssekretärin Herbst eröffnete die Sitzung des Beirats für den kommunalen Finanzausgleich. Sie begrüßte Oberbürgermeister Dr. Kämpfer als neues Mitglied im FAG-Beirat sowie Herrn Müller aus dem Finanzministerium als neues stellvertretendes Mitglied im FAG-Beirat. Außerdem hieß sie Herrn Jacobsen aus der Staatskanzlei zu seiner ersten Sitzung im FAG-Beirat willkommen. Als Gast zu TOP 2 wurde Frau Pagell aus dem Ministerium für Justiz, Europa und Verbraucherschutz und Gleichstellung (MJEVG) willkommen geheißen. Als Gast zu TOP 3 begrüßte Frau Herbst die Gutachter Herrn Dr. Thöne (FiFo Köln) und Herrn Dr. Ing. Gutsche (GGR GbR).

TOP 1: Fortentwicklung des § 8 FAG

Die Gemeinden des Amtes Pellworm erhalten seit vielen Jahren Fehlbetragszuweisungen nach § 12 FAG zum Ausgleich defizitärer Haushalte. Es ist nicht erkennbar, dass die Gemeinden aus eigener Kraft einen Haushaltsausgleich erreichen können. Frau Herbst betonte die besondere geographische Lage der Gemeinden des Amtes Pellworm, die eine gesetzliche Regelung – entsprechend der bisherigen Regelung für die Gemeinde Helgoland – rechtfertige. Nach ihrer Auffassung sei diese Regelung überfällig.

Herr Dr. Schulz wies darauf hin, dass es auch andere Gemeinden mit hohen Defiziten gebe. Eine untergesetzliche Regelung für die Gemeinden des Amtes Pellworm wäre zielführender gewesen.

Herr Ziertmann äußerte die Erwartung, dass auch für andere Kommunen mit besonderen Bedarfslagen eine Lösung gefunden wird. An diesem Thema müsse weiter gearbeitet werden.

Herr Riemann hob hervor, dass die Kommunalen Landesverbände sich im Schreiben vom 20. Februar 2018 einig gewesen wären, dass den Gemeinden des Amtes Pellworm geholfen werden müsse, jedoch nur untergesetzlich.

Herr Bülow befürwortete die gesetzliche Regelung. Der Zeitpunkt für die Aufnahme der Gemeinden des Amtes Pellworm in § 8 FAG sei vielleicht ungewöhnlich. Er finde den Zeitpunkt jedoch passend, da für die Gemeinde Pellworm die Konsolidierungshilfe Ende 2019 ende und er die Regelung in § 8 als Ergänzung ab 2019 sehe .

TOP 2: Weitere Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes

Der FAG-Beirat hat in seiner Sitzung am 15. Juni 2018 zahlreiche Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes beraten. Die Änderungen wurden im Rahmen der 1. Lesung des Landeshaushaltes 2019 bzw. des Haushaltsbegleitgesetzes 2019 im Landtag eingebracht.

Im Rahmen der Nachschiebeliste sind weitere Änderungen vorgesehen:

Neuordnung der Finanzierungsgrundlagen für die Verwaltungsakademie Bordesholm

Herr von Riegen berichtete, dass die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände das MILI gebeten habe, die Finanzierung der Verwaltungsakademie Bordesholm durch Schaffung einer Vorwegabzugsregelung sicherzustellen. Im Hinblick auf die bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs werde die Vorwegabzugsregelung auf Wunsch der Kommunalen Landesverbände auf die Finanzausgleichsjahre 2019 und 2020 befristet.

Wortmeldungen gab es hierzu nicht.

Weitere Förderung von Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen

Frau Pagell (MJEVG) führte aus, dass die kommunalen Landesverbände und das Land vereinbart haben, dass die Mittel für die Förderung von Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen für die Jahre 2019 und 2020 um weitere 377.600 Euro aufgestockt werden. Dies geschieht zur einen Hälfte (188.800 Euro) durch Zuführung von Landesmitteln sowie zur anderen Hälfte durch Zuführung aus der Finanzausgleichsmasse. Damit soll mit Blick auf das Hilfe- und Unterstützungssystem für von Gewalt betroffene Frauen in Schleswig-Holstein insgesamt dem anhaltenden Druck auf die Frauenhäuser in Schleswig-Holstein abgeholfen werden.

Hierzu gab es keine weiteren Wortmeldungen.

Berücksichtigung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung bei der Festsetzung der Verbundgrundlagen nach § 3 Absatz 2 Nr. 1 FAG

Herr Seifert erläuterte die Notwendigkeit der vorgesehenen Regelung bei der Festsetzung der Verbundgrundlagen nach § 3 Absatz 2 Nr. 1 FAG.

Weiterhin stellte Herr Seifert eine weitere Änderung in § 3 Absatz 2 Nummer 1 FAG vor, die als Tischvorlage verteilt wurde. Mit der Änderung werde die erforderliche Anpassung zur sachgerechten Verteilung der Mittel für Infrastrukturmaßnahmen der Kommunen in Höhe von jährlich 34 Mio. Euro auch gesetzlich normiert.

Herr Dr. Nimmermann regte die Schaffung einer grundsätzlichen Regelung an, um den sachgerechten Umgang mit Bundesentlastungen für Kommunen zu gewährleisten. Es sei davon auszugehen, dass der Bund im Regelfall Bundesentlastungen für Kommunen zukünftig über eine zusätzliche Aufstockung der Anteile der Kommunen an der Umsatzsteuer finanziert. Das FM werde – auch im Hinblick auf die in 2019 zu erwartenden Auswirkungen neuer Umsatzsteuerverteilungen – auf die Kommunalen Landesverbände zukommen.

Herr Dr. Schulz sprach in diesem Zusammenhang die vom Bund geplante Entlastung der Kommunen bei der KdU in Höhe von 1 Mrd. Euro an, die aus verfassungsrechtlichen Gründen zukünftig über einen höheren Umsatzsteueranteil für die Kommunen finanziert werde und somit nicht mehr direkt an die Aufgabenträger der KdU fließe.

Herr Ziertmann sprach das Thema der Bundesentlastungen bei der sozialen Wohnraumförderung an.

**TOP 3: Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen
Finanzausgleichs
Hier: Vorstellung des aktuellen Sachstandes der Gutachtenerstellung durch die Gutachter**

Frau Herbst erteilte das Wort an die Gutachter Herrn Dr. Thöne und Herrn Dr. Gutsche. Anhand der beiliegenden Präsentation stellten sie den aktuellen Sachstand der Gutachtenerstellung vor.

Herr Dr. Thöne erläuterte die zwingenden Oberziele und wünschenswerten Begleitziele des Vorhabens. Die Urteile des Landesverfassungsgerichts seien sehr gründlich und tiefgehend. Oberziele seien u. a. die Prüfung der Umsetzbarkeit der horizontalen und vertikalen Bedarfsgerechtigkeit sowie einen verfassungsgerechten Finanzausgleich zu erreichen.

Herr Dr. Thöne machte deutlich, dass nicht jede Forschungsfrage eine Veränderung des Finanzausgleichs ankündige. Herr Dr. Thöne erläuterte, dass Bedürfnisse der Bevölkerung über den politischen Prozess priorisiert und kanalisiert und letztendlich zu Bedarfen der Gebietskörperschaft werden würden.

Herr Dr. Gutsche skizzierte drei Methodiken der Bedarfsermittlung nach dem „5-Sterne-Modell“. Bei Methodik I seien die Nutzerzahl und die räumliche Verflechtung Grundlage für die Bedarfsermittlung (z. B. Schule und Kindertagesbetreuung). Die Methodik II nehme die Infrastrukturmenge als Grundlage die Bedarfsermittlung (z. B. Gemeinde-, Kreis- und Landesstraßen). Methodik III nehme Geldleistungen als Grundlage für die Bedarfsermittlung (z. B. Grundsicherung für Arbeitssuchende, Sozialhilfe).

Herr Dr. Thöne stellte auch die Aufgabenliste mit den 22 Schwerpunktaufgaben vor, die insgesamt ca. 85 Prozent der Ausgaben bei Land und Kommunen ausmachen

würden. Bei diesen 22 Schwerpunktaufgaben solle, sofern möglich, eine der vorgestellten Methodiken der Bedarfsermittlung angewandt werden.

Weiterhin erläuterte Herr Dr. Thöne das „Fünf-Sterne-Modell“ der Bedarfsermittlung im Vergleich zu den weiteren Ermittlungsmodellen. Während bei einem Stern Ausgaben als Bedarfe anerkannt werden, sehe das „Fünf-Sterne-Niveau“ eine Bedarfsermittlung nach den vorgestellten Methodiken I bis III vor.

Es sei absehbar, dass sich die Güte der Bedarfsmessung von kommunaler und Landesebene unterscheiden wird. Dies solle durch einen „Schiefe-Index“ ausgeglichen werden.

Zum Abschluss der Präsentation legte Herr Dr. Thöne den weiteren Zeitplan dar.

Herr Kaiser wünschte sich, dass der FAG-Beirat sich einige Leitsätze zur Bedarfsermittlungsfrage gibt. Wichtig sei aus seiner Sicht eine Bedarfsorientierung mit Augenmaß.

Herr Bülow fragte danach, welche Daten genutzt werden und was noch im Jahre 2018 passiere.

Herr Sager forderte eine auskömmliche Finanzierung der kommunalen Ebene. Dies habe auch das Bundesverfassungsgericht gefordert.

Herr Dr. Nimmermann legte Wert darauf, dass der Bedarf objektiv ermittelt wird. Frau Herbst wies darauf hin, dass es Ziel der bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs sein müsse, einen verfassungsgemäßen Finanzausgleich zu schaffen.

Herr Riemann wies auf den aktuell ermittelten Bedarf beim Schulbau in Höhe von über 1 Mrd. Euro hin. Er wies auf den Koalitionsvertrag hin, in dem festgeschrieben sei, dass die Kommunen im Rahmen des FAG in die Lage versetzt werden sollen, Schulbau zu betreiben.

Herr Kaiser sieht mit Interesse entgegen, wie die Gutachter mit dem Themen Zinsaufwand bei der Bedarfsermittlung umgehen.

Herr Dr. Thöne erklärte, dass Bedarfe, die bisher unterblieben seien, berücksichtigt würden. Es sei jedoch schwierig, Bedarfe auf Grundlage von Umfragen zu ermitteln, da diese nicht immer realistisch seien.

TOP 4: Verschiedenes

Herr Warnholz informierte über das Ergebnis des Anhörungsverfahrens zu der Richtlinie über die Gewährung von Konsolidierungshilfen (§ 11 FAG) und der Richtlinie zur Gewährung von Fehlbetrags- und Sonderbedarfszuweisungen (§§ 12 und 13 FAG). Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände habe mitgeteilt, dass keine grundsätzlichen Bedenken gegen die Richtlinienentwürfe bestehen. Beim Landesrechnungshof bestehen auch keine Bedenken gegen die vorgesehenen Änderungen der Richtlinien. Das FM habe sein Einvernehmen zu den beiden Richtlinien erteilt.

Herr Dr. Nimmermann sagte zu, dass das FM in der AG kommunaler Finanzausgleich die Regelung des § 25 FAG (Familienleistungsausgleich) ansprechen wird.

Dirk Sievers

Beirat für den kommunalen Finanzausgleich

Sitzung am 17. Dezember 2018, MILI SiSa IV, 17.00 Uhr bis 18.55 Uhr

Ergebnisvermerk

Teilnehmer: siehe Anwesenheitsliste

TOP 1: Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs

Hier: Zwischenpräsentation der Gutachter

Nach Eröffnung der Sitzung begrüßte Staatssekretärin Herbst als Gast Herrn Dr.-Ing. Gutsche. Herr Dr. Thöne und Herr Schrogl nahmen ab 17:10 Uhr an der Sitzung des FAG-Beirats teil.

Frau Herbst betonte, dass die Erstellung des Gutachtens zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs eine anspruchsvolle Aufgabe sei. Der Zeitplan solle gehalten werden.

Herr Dr.-Ing. Gutsche berichtete, dass sich die Gutachter bei den Aufgabenpaketen neu orientiert hätten. Es gebe jetzt 35 kommunale Produktpakete. Die Regressionsanalyse werde fortgesetzt. Die Aufgabenliste mit den 22 Schwerpunktaufgaben, die insgesamt ca. 85 Prozent der Ausgaben bei Land und Kommunen ausmachen, sei zur Seite gelegt worden. Bei der Anwendung der Methodiken der Bedarfsermittlung würden die Gutachter zunehmend trittsicherer werden.

Für die einzelnen Produktpakete bilden die Jahresrechnungsstatistiken 2008 bis 2016 die Basis für die Bedarfsermittlung. Es seien schon mehr als 3.000 Plotter-Analysen durchgeführt worden. Anhand mehrerer Beispiele erläuterte Herr Dr.-Ing.

Gutsche das Vorgehen und Potenzial der ökonometrischen Regressionsanalysen der Aufgaben.

Im Bereich Schule erklärte Herr Dr.-Ing. Gutsche das Zustandekommen des vorläufigen Normansatzes. Hierzu habe er auch Gespräche mit der GMSH und dem Bildungsministerium geführt. Beim Raumbedarf je Schüler/in sei ein Mittelwert aus verschiedenen Empfehlungen und Programmen gebildet worden. Die kontinuierlichen Neubaukosten und Nutzungskosten seien auf Grundlage der Kostengruppe nach DIN 276 bzw. DIN 18960 ermittelt worden.

Herr Dr.-Ing. Gutsche streifte auch den Bereich Kita. Zeitlich parallel zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs finde ein umfangreicher Reformprozess von Land und Kommunen zur Kitagesetzgebung statt. Das Ergebnis des Kita-Reformprozess lasse sich problemlos in den KFA-Reformprozess einfügen.

Im Bereich Straßenerhaltung seien bei der Ermittlung des Finanzbedarfs die Kennwerte der Kommission Kommunaler Straßenbau (Preisstand 2018) zugrunde gelegt worden.

Herr Dr.-Ing Gutsche ging davon aus, dass man in den drei vorgenannten Bereichen auf einen guten Vergleichsstand Land – Kommunen komme.

Nach Ansicht von Herrn Dr. Thöne sei die Umsetzung des Vorhabens im vereinbarten Zeitrahmen gut machbar, auch wenn man bei den einzelnen Arbeitspaketen hinter dem ursprünglichen Zeitplan liege. Es werde vieles getestet, manches funktioniere, manches andere nicht. Die Arbeitsverdichtung könne durch den Einsatz von Herrn Schrogl und erhöhte Kapazitäten bei Herrn Dr. Thöne kompensiert werden.

Herr Dr. Thöne erläuterte auch das Vorgehen bei der Übernahme für die Summenbildung. Es werde der Wert mit dem höchsten Sterne-Wert übernommen, dessen Belastbarkeit einen bestimmten Mindestwert (R^2) erreicht.

Bei den meisten Produktpaketen erwarte er mindestens ein Vier-Sterne-Niveau; in einzelnen Bereichen ein Fünf-Sterne-Niveau. Drei und zwei Sterne werde es relativ selten geben.

Beim Finanzierungsbedarf des Landes und der Kommunen werde ein besonderer Symmetrievergleich vorgenommen, um daraus Ergebnisse für den vertikalen Finanzausgleich abzuleiten. Die Strukturgrößen lieferten Input zur Ableitung für den horizontalen Finanzausgleich zwischen den Kommunalgruppen.

Auf Nachfrage von Herrn Ziertmann zum Ansatz für die Bedarfsschätzung in Folie 21 (Raumbedarf Schüler(in)) teilte Herr Dr.-Ing. Gutsche mit, dass es sich um eine vorläufige Bewertung handele.

Zu Folie 14 (Einwohner im Mittelpunkt) vermutete Herr Ziertmann bei Punkten im gelben Bereich, dass es sich um Gemeinden mit über 4.000 bis 8.000 Einwohner handele, die vermutlich einen hauptamtlichen Bürgermeister haben. Da der Gesetzgeber in diesem Bereich die Besetzung mit einem hauptamtlichen Bürgermeister ermöglicht habe, sei der Bedarf auch anzuerkennen.

Herr Bülow fragte nach dem Stand der Bedarfsermittlung bei den Landesaufgaben. Herr Dr.-Ing Gutsche teilte hierzu mit, dass die Landesdaten den Gutachtern im Januar 2019 übermittelt werden sollen. Die Landesdaten für Schleswig-Holstein würden vorliegen. Die anderen Länder müssen der Übermittlung ihrer Daten an die Gutachter noch zustimmen.

Zur Frage des Symmetrievergleichs teilte Herr Dr. Thöne mit, dass dieser am Ende der Bedarfsermittlung vorgenommen wird. Das Verfahren zum Symmetrievergleich sei noch nicht endgültig festgelegt. Unter Zugrundelegung der ermittelten Zuschussbedarfe bei Land und Kommunen würden die Gutachter eine Verbundquote vorschlagen.

Auf Nachfrage von Herrn Schreiber erläuterte Herr Dr.-Ing Gutsche, dass alle Produkte im kommunalen Produktkatalog aufgenommen wurden.

Herr Schreiber sprach die Höhe der kommunalen Aufwendungen beim ÖPNV an. Die Zahlen der Gutachter würden ganz erheblich von Erkenntnissen des Landkreistages abweichen. Es wurde vereinbart, dass diese Zahlen noch einmal genau geprüft werden.

Herr Dr. Schulz sprach ein strukturiertes Verfahren zur Überprüfung der Daten und Ergebnisse des Gutachtens an. Es könne nicht sein, dass ein Absinken des kommunalen Finanzierungsbedarfs zu Lasten der Kommunen gehe. Das Landesverfassungsgericht spreche doch von objektiven Bedarfen.

Herr Dr. Schulz und Herr Ziertmann äußerten den Wunsch, sowohl Ergebnisse zu den Regressionsanalysen inklusive Angaben der zugrunde gelegten Variablen als auch eine Aufgliederung der Produktpakete in die einzelnen Komponenten zu erhalten.

Herr Dr. Thöne teilte mit, dass Ende Januar weitere Ergebnisse zur Bedarfsermittlung vorgelegt werden können.

Es wurde sich darauf verständigt, im Februar die Ergebnisse zu beraten.

TOP 2: Verschiedenes

In der Sitzung der AG kommunaler Finanzausgleich am 21. Januar 2019 sollen verschiedene offene Fragen der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen (z. B. Familienleistungsausgleich) angesprochen werden.

Dirk Sievers

Beirat für den kommunalen Finanzausgleich

Sitzung am 13. Mai 2019, MILI SiSa IV, 16.00 Uhr bis 18.55 Uhr

Ergebnisvermerk

Teilnehmer: siehe Teilnehmerliste

Vor Eintritt in die Tagesordnung begrüßte Frau Herbst Herrn Bürgermeister Sibbel (Städtebund Schleswig-Holstein) als neues Mitglied im FAG-Beirat. Als neues stellvertretendes Mitglied im FAG-Beirat hieß Frau Herbst die stellvertretende Geschäftsführerin des Städteverbandes Schleswig-Holstein, Frau Marx, herzlich willkommen.

TOP 1: Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs
Hier: Vorstellung der Ergebnisse des Gutachtens

Frau Herbst bedankte sich bei den Gutachtern für die Vorlage des Gutachtens. Zum ersten Male seien in einem hochkomplexen Verfahren die jeweiligen Finanzbedarfe von Kommunen und Land ermittelt worden. Eine derart umfangreiche finanzwissenschaftliche Betrachtung habe es in Deutschland bisher nicht gegeben.

Herr Dr. Thöne führte in die Präsentation der Ergebnisse des Gutachtens ein. Frau Gerhards erläuterte die Regressionsanalyse („4-Sterne“) auf kommunaler Ebene. In einem ersten Schritt seien die Bruttoausgaben ermittelt worden. Dabei wurde geprüft, welche Erklärungsgrößen die kommunalen Bedarfe bedingen. Insgesamt seien 18 von 34 getesteten Erklärungsgrößen als relevant identifiziert und in ein neues KFA-Modell überführt worden. In einem zweiten Schritt sei der Zuschussbedarf ermittelt worden. Anhand der 18 Erklärungsgrößen könnten bei Betrachtung des kommunalen Zuschussbedarfs 83 Prozent erklärt werden.

Der Zentrale-Orte-Ansatz sei als signifikant bestätigt worden.

Der Normansatz („5-Sterne“) kam nach Angaben von Herrn Dr. Gutsche in den Aufgabenbereichen Schule, Straßen und Kindertagesbetreuung sowohl auf kommunaler Ebene als auch auf Landesebene zur Anwendung. Ausgehend vom Flächenbedarf pro Schüler (differenziert nach Grundschulen, Gemeinschaftsschulen/Gymnasien und berufliche Schulen) seien die Lebenszykluskosten von Schulgebäuden und Ausstattung ermittelt worden. Die Personalkosten der Schulträger und die Kapitalkosten seien auch berücksichtigt worden. Der Normansatz sei bei Grundschulen 28 Prozent höher als die jährlichen Ist-Ausgaben 2008 bis 2016. Eine normgerechte Finanzausstattung baue den Investitionsrückstau innerhalb eines Erneuerungszyklus ab.

Bei Straßen seien die unterschiedlichen Straßenbreiten, Verkehrsbelastungen und Flächenzusammensetzungen (Fahrbahn, Fuß-/Radwege, Plätze) berücksichtigt worden. Die Normausgaben (brutto) würden deutlich über den Ist-Ausgaben liegen. So liege das Delta für kommunale Straßen bei insgesamt 21 Prozent. Die Zweckzuweisungen nach § 15 FAG seien in einen entsprechend erhöhten Normansatz pro km Gemeinde- bzw. Kreisstraßen bei den Schlüsselzuweisungen überführt worden.

Bei der Kindertagesbetreuung seien die Ergebnisse der Kita-Reform (Stand: 29.04.2019) übernommen worden. Hier seien noch Änderungen zu erwarten und einzupflegen.

Frau Gerhards führte zusammen, dass im kommunalen Bereich im empirischen Betrachtungszeitraum (2008 bis 2016) der mittlere Ist-Zuschussbedarf pro Jahr in der Summe bei rd. 3,885 Mrd. Euro gelegen habe. Die Summe der Bedarfswerte liege mit rd. 4,427 Mrd. Euro insgesamt rd. 542 Mio. Euro bzw. rund 14 Prozent höher als die Ist-Werte. Diese Differenz werde als Schätzung der unerfüllten „Normalbedarfe“ auf kommunaler Ebene interpretiert.

Bezüglich der kommunalen Mindestausstattung im bedarfsbasierten KFA Schleswig-Holstein erklärte Herr Dr. Thöne, dass die Deckung der Normalbedarfe beim jetzigen KFA derzeit zwischen 21 Prozent und 1.500 Prozent liege. Bei einer bedarfsgerechten Ausgestaltung des KFA würden beim Modell 1 mindestens 86 Prozent der Normalbedarfe erreicht. Herr Dr. Thöne betonte, dass eine Betrachtung der Normalbedarfe – nicht Hoch-Effizienz-Bedarfe – erfolge. Bei einem Symmetriekoeffizient von

0,95 seien im Modell 1 bei der am schlechtesten gestellten Gemeinde 84 Prozent der Normalbedarfe gedeckt. Um eine einzelgemeindliche Mindestausstattung zu garantieren, solle der Anteil der Deckung der Bedarfsmesszahl regelmäßig im Rahmen der Beobachtungspflichten des Gesetzgebers überprüft werden. Zeige sich, dass eine Gemeinde in mehr als drei aufeinanderfolgenden Jahren weniger als 75 Prozent ihrer Bedarfsmesszahl erreicht, könne eine drohende systematische Bedarfslücke vermutet werden, die zu kompensieren sei.

Mit der bedarfsgerechten Weiterentwicklung des KFA könne das Mindestbedarfs-Thema abgehakt werden.

Zu den fiktiven Realsteuerhebesätzen empfehlen die Gutachter, die Daten der kreisfreien Städte bei der Bemessung der gewogenen Durchschnittshebesätze mit einzu beziehen. Eine integrierte „Dämpfung“ der verwendeten fiktiven Hebesätze solle durch eine längere Zeitverzögerung anstelle einer prozentualen Senkung erfolgen. Konkret werde empfohlen, die Zeitverzögerung auf sechs Jahre auszudehnen.

Frau Gerhards ging dann weiter auf die Regressionsanalyse (4-Sterne) auf Landesebene ein. Bei Betrachtung der Zuschussbedarfe könne ein Erklärungsgehalt von rund 82 Prozent erzielt werden.

Der Bedarfsanteil des Normansatz (5-Sterne) betrage 43 Prozent der Zuschussbedarfe auf Landesebene.

Im Ergebnis liege der Anteil der unerfüllten Bedarfe des Landes bei rund 10,9 Prozent des mittleren Zuschussbedarfs 2005 bis 2017.

Herr Schrogl erläuterte die methodische Symmetriekontrolle. Ziel sei der Ausgleich der unterschiedlichen Anteile an 5-Sterne-Normansätzen bei Kommunen (35,7 Prozent) und Land (43,5 Prozent), mit der die Bedarfsschätzung für das Land um rund 123 Mio. Euro gesenkt werde.

Die Zusammenführung der kommunalen Ebene erfolge unter Berücksichtigung eines bedarfsorientierten Symmetriekoeffizienten (SK). Der SK sei ein Doppelquotient aus dem kommunalen Anteil des Deckungsmittelbestandes (DMB), also der zweckungebundenen Finanzmittel, und dem kommunalen Anteil des Deckungsmittelverbrauchs

(DMV), also der bedarfsorientierten Zuschussbedarfe abzüglich der zweckgebundenen Finanzmittel, der jeweiligen Ebene. Die perfekte Verteilungssymmetrie sei gegeben, wenn der SK den Wert 1,00 erreiche. Dieser Wert unterliege jedoch natürlichen Schwankungen, so dass empfohlen werde, einen Korridor von +/- 5 % (also 1,05 bis 0,95) anzustreben. Dies biete zudem die Möglichkeit, Faktoren zu berücksichtigen, die nicht im KFA angelegt seien.

Der Symmetriekoeffizient (SK 2016) von 0,8869 zeige eine Ungleichverteilung zu Lasten der kommunalen Ebene. Im Rahmen des Systemkorridors solle eine Anhebung der Verbundsatzes von 17,83 Prozent auf mindestens 18,22 Prozent (für SK 0,95) erfolgen. Um die perfekte Verteilungssymmetrie zu erreichen, sei eine Anhebung des Verbundsatzes auf 19,11 Prozent (unter Berücksichtigung der Herauslösung der Kita-Finanzierungsmittel) erforderlich.

Die Ergebnisse der Modellrechnungen wurden erläutert. Die Gutachter schlagen die Umstellung auf zwei (statt bisher drei) Teilschlüsselmassen vor. Die Teilmasse für Gemeindeaufgaben würden die – bisher getrennten – Mittel für die Zentralen Orte enthalten, da diese Ausgestaltungsform die Bedarfe treffsicherer erfasse. Kreisfreie Städte würden Mittel aus beiden Teilschlüsselmassen erhalten. Die Gutachter schlagen vor, die Schlüsselmasse zu 46,7 Prozent der Teilmasse für Gemeindeaufgaben sowie zu 53,3 Prozent der Teilmasse für Kreisaufgaben zuzuordnen.

Zum Abschluss der Präsentation betonte Herr Dr. Thöne, dass aus seiner Sicht die verfassungsrechtlichen Anforderungen erfüllt seien. Das Gutachten biete, wenn es richtig fertig sei, die Grundlage für die bedarfsgerechte Weiterentwicklung.

Frau Herbst bedankte sich bei den Gutachtern für die Präsentation und eröffnete die Frage- und Diskussionsrunde.

Herr Dr. Kämpfer vermisste die Abwägung der kommunalen Infrastrukturschulden. Auch seien die kommunalen Kassenkredite nicht berücksichtigt worden. Würde diese beiden Bereiche mit berücksichtigt, würde dies seiner Meinung nach eher für einen Symmetriekoeffizienten von 1,00 bis 1,05 sprechen. Herr Dr. Thöne wies darauf hin, dass auch auf Landesebene Infrastrukturschulden aufgelaufen seien. Die aufgelaufenen

fenen Kassenkredite der schleswig-holsteinischen Kommunen liegen laut Frau Gerhards unter dem Bundesdurchschnitt.

Herr Dr. Schulz erkundigte sich danach, ob der bedarfsorientierte Symmetriekoeffizient einschließlich Symmetriekorridor anerkannter Stand der Wissenschaft sei. Herr Dr. Thöne teilte hierzu mit, dass der Symmetriekorridor vom FiFo entwickelt wurde. Dieses Verfahren sei die etablierteste Betrachtungsweise zur Ermittlung vertikaler Ungleichgewichte.

Herr Dr. Schwemer äußerte seine Verwunderung darüber, dass die Gutachter ihre Berechnungen gleich auf SK 0,95 ausgerichtet hätten. Herr Dr. Thöne betonte, dass das Landesverfassungsgericht angemahnt habe, Stressfaktoren zu berücksichtigen. Die überdurchschnittliche Verschuldung des Landes führe dazu, dass das Land länger und stärker konsolidieren müsse. Die Empirie könne dies nicht alles leisten, schon gar nicht mit Blick auf die Zukunft. Langfristige Nachhaltigkeit sei der stärkste Stressfaktor.

Herr Schreitmüller merkte an, dass die Anwendung des SK 0,95 nicht dafür Sorge, dass die kommunalen Infrastrukturschulden ausgeglichen werden. Sie würden sich eher verfestigen. Dass den Kommunen vorgehalten werde, dass sie eine unterdurchschnittliche Verschuldung aufweisen, sei absurd. Das vorsichtige Ausgabeverhalten der Kommunen sei leider nicht berücksichtigt worden.

Außerdem müsste das Ausgabeverhalten des Landes ebenfalls Berücksichtigung finden.

Herr Dr. Kämpfer warf die Frage auf, warum die Schulden nicht als Stressfaktor bei der horizontalen Verteilung berücksichtigt wurden.

Herr Riemann fragte nach, ob die SK-Betrachtung auch für weitere Jahre möglich sei. Herr Dr. Thöne teilte hierzu mit, dass dies mit der Ergänzung erfolgen solle.

Herr Ziertmann wies auf das Urteil des Landesverfassungsgerichts hin. Darin werde bemängelt, dass Infrastrukturschulden bisher nicht berücksichtigt wurden.

Herr Sibbel erklärte, dass der Investitionsbedarf im Bereich Schulen 1,3 Mrd. Euro betrage. Außerdem frage er sich, warum die hoch verschuldete Stadt Tönning zukünftig weniger Schlüsselzuweisungen erhalte.

Frau Herbst machte darauf aufmerksam, dass der SK 0,95 nicht dazu führe, dass Bedarfe nicht anerkannt werden.

Frau Gerhards betonte, dass ein Symmetriewert unter 1 nicht automatisch bedeute, dass eine Unterfinanzierung vorliege.

Nach Ansicht von Herrn Kaiser erkläre der SK nicht die derzeitige finanzielle Lage. Land und Kommunen gehe es derzeit finanziell gut. Mit der Reform des FAG zum Jahr 2015 sei man gut ausgerichtet gewesen. Für kommunale Problemfälle sei die Konsolidierungshilfe der richtige Baustein gewesen, um die Bugwelle an aufgelaufenen Defiziten abzubauen. Der Finanzausgleich könne nicht alle Finanzprobleme lösen. Für Sonderfälle und kommunale Problemfälle brauche es andere Lösungen, möglicherweise auch außerhalb des FAG.

Herr Dr. Schulz erkundigte sich nach der Deckungsquote im Bereich Landesstraßen. Herr Dr. Gutsche sagte hierzu Informationen zu.

Herr Bülow äußerte die Auffassung, dass der Vergleich der Bundesländer bei den Schulden schräg sei. Die kommunale Struktur in Schleswig-Holstein sei kleinteilig, so dass eine Schuldentragfähigkeit nicht gegeben sei. Kommunale Infrastrukturmaßnahmen würden daher sehr spät umgesetzt werden.

Auf Nachfrage von Herrn Bülow erläuterte Herr Schrogl das Zustandekommen der Aussage auf Seite 178, dass 99 Prozent der ermittelten Normbedarfe finanziert seien. Grundlage seien die durchschnittlichen kommunalen Zuschussbedarfe der Jahre 2008 bis 2016 deflationiert auf das Jahr 2016 im Vergleich zu den Einnahmen 2016.

Frau Herbst wies mit Blick auf Seite 170 darauf hin, dass der Deckungsmittelbestand 2016 99,2 Prozent des Deckungsmittelverbrauchs 2016 abdecke.

Herr Dr. Thöne erklärte, dass Werte von über 80 Prozent beim R^2 im Rahmen der Regressionsanalyse außerordentlich gute Werte darstellen. Andere Länder hätten schon mit geringeren Werten ihre Verfassungsgerichte überzeugen können.

Frau Herbst machte darauf aufmerksam, dass das Gutachten noch nicht das neue FAG sei.

Herr Dr. Kämpfer und Herr Dr. Tauras verlassen die Sitzung mit Blick auf weitere Termine gegen 18.00 Uhr.

Herr Bülow bat um Übermittlung von Beispielen für die Ermittlung einer Bedarfsmesszahl.

Herr Ziertmann schloss sich dieser Bitte an. Weiterhin bat er um Erläuterungen insbesondere zu den Gewichtungsfaktoren (Seite 115). Herr Dr. Gutsche sagte zu, diese Informationen nachzuliefern.

Herr Ziertmann bat auch um Aufklärung, warum die Stadt Arnis rund 800.000 Euro mehr Schlüsselzuweisungen erhalte. Diese wurde ihm zugesagt.

Herr Dr. Gutsche erklärte, dass Bedarfe keine Ausgaben seien.

Frau Herbst wies darauf hin, dass das Gutachten wegen der Kita-Reform noch zu aktualisieren sei. Außerdem seien nach ihrer Auffassung die Ausgaben des Landes im Bereich Soziales zu überprüfen. Ihr erscheine der Bedarf für Schleswig-Holstein als zu niedrig angesetzt. Es sei allgemein bekannt, dass Schleswig-Holstein überdurchschnittliche Ausgaben für den Bereich Soziales aufwende. Weiterhin bat sie darum, den SK über mehrere Jahre zu ermitteln.

Frau Herbst bat um Übersendung weiterer Fragen zum Gutachten bis zum 24. Mai 2019.

TOP 2: Verfahren zur Auszahlung der allgemeinen Finanzaufweisungen nach

§ 8 FAG an die Gemeinden auf den nordfriesischen Marschinseln und Halligen

Herr Nowotny teilte mit, dass zum Jahr 2019 der sogenannte „Helgolandparagraph“ (§ 8 FAG) erweitert wurde. Nun könnten neben der Gemeinde Helgoland auch die Gemeinden, deren Gemeindegebiete ausschließlich auf den nordfriesischen Marschinseln und Halligen liegen, mithin die Gemeinden des Amtes Pellworm, allgemeine Finanzausweisungen erhalten. Die Höhe der allgemeinen Finanzausweisungen werde jährlich vom MILI festgesetzt. Vor der Entscheidung solle der Beirat für den kommunalen Finanzausgleich gehört werden.

Herr Nowotny berichtete weiter, dass am 24. Januar 2019 beim Landrat des Kreises Nordfriesland als zuständige Kommunalaufsichtsbehörde ein Gespräch über die Haushalte 2019 der Gemeinden stattgefunden habe. An dem Gespräch hätten die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister der Gemeinden, Vertreter der Kommunalaufsichtsbehörde, des Gemeindeprüfungsamtes, des Amtes Pellworm, der die Geschäfte des Amtes führende Stadt Husum sowie des MILI teilgenommen.

Zur Vorbereitung der Sitzung des FAG-Beirats habe am 8. März 2019 die Arbeitsgruppe „kommunaler Finanzausgleich“ über die Finanzausweisungen beraten. An der Sitzung habe auch der Amtsvorsteher des Amtes Pellworm teilgenommen, der für Auskünfte zur Verfügung stand. Die Haushaltspläne 2019 der Gemeinden des Amtes Pellworm nebst einer Stellungnahme des MILI hätten der Arbeitsgruppe zur Verfügung gestanden. Die Arbeitsgruppe habe über die Erforderlichkeit einzelner Maßnahmen beraten und Empfehlungen an die Gemeinden ausgesprochen.

Diskussionsgegenstand sei insbesondere die Ausschöpfung der eigenen Einnahmequellen der Gemeinden in Form der Realsteuerhebesätze gewesen. Es habe die Erwartung bestanden, dass die Gemeinden hierbei über die Mindesthebesätze für Empfänger von Fehlbetrags- und Sonderbedarfszuweisungen (Grundsteuer A 380 %, Grundsteuer B 425 % und Gewerbesteuer 380 %) hinausgehen.

Die auf der Insel Pellworm vorgesehene Gesamtmaßnahme Gesundheitshof sei sehr kritisch wahrgenommen worden.

Darüber hinaus sei bereits ein erheblicher Investitionsbedarf in die gemeindliche Infrastruktur wie z. B. den Tiefwasseranleger und weitere Hafenanlagen absehbar, wel-

cher die finanziellen Möglichkeiten der Gemeinde Pellworm beschränke. Die Gemeinde Pellworm sei von der Arbeitsgruppe daher ermutigt worden, ein Konzept zur Sanierung des Kurmittelbereiches sowie zum, zunächst vorläufigen, Fortbestand des Schwimmbadbetriebes zu erstellen.

Gegen die Verlängerung der Stelle für Projektmanagement der Gemeinde Pellworm bis zum 31. Dezember 2023 hätten keine Bedenken bestanden.

Nach Darstellung von Herrn Nowotny würden im Jahr 2019 insgesamt 15 Mio. Euro bereitgestellt. Die Verteilung solle sich insbesondere nach dem Jahresfehlbetrag, den aufgelaufenen Defiziten sowie dem für Investitionen notwendigen Liquiditätsbedarf richten und die weitere finanzielle Entwicklung im Jahr 2019 berücksichtigen.

Über die Festlegung der tatsächlichen Höhe der Finanzausweisung könne, da auch die unterjährige finanzielle Entwicklung der Gemeinden zu berücksichtigen sei, erst gegen November eines jeden Jahres entschieden werden.

Es bestand Einvernehmen im FAG-Beirat, dass über die tatsächliche Höhe der Zahlungen für das Jahr 2019 an die einzelnen Gemeinden auf den nordfriesischen Marschinseln und Halligen in der AG Kommunaler Finanzausgleich weiter beraten wird.

Während der Beratung zu TOP 2 verabschiedete sich Herr Dr. Schwemer von der Sitzung.

TOP 3 a: Haushaltsbegleitgesetz 2020
hier: Übergangsregelung zu dem entfallenden Ausgleich der Belastungen aus der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs nach § 25 FAG g. F.

Herr Seifert berichtete, dass mit dem Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften zur näheren Ausgestaltung der Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 u. a. § 1 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern neu gefasst werde. Dies stelle eine umfangreiche Kürzung des bisherigen Gesetzestextes dar und diene der Verbesserung der Über-

sichtigkeit des zur Verteilung stehenden Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund und Ländern.

In den zusammengefassten Prozentsätzen und Beträgen zur Berechnung der Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer sei auch der bisherige Ausgleich der Belastungen aus der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs enthalten, der nach § 25 FAG vom Land den Gemeinden zur Verfügung gestellt werde.

Mit der vorgesehenen Regelung folge das Land einem Anliegen der kommunalen Familie und führe die Weiterleitung der entsprechenden Mittel über eine geringfügige Anpassung der bisherigen Paragraphen über die Zuweisungen des Landes an die Gemeinden zum Ausgleich der Belastungen aus der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs für das Jahr 2020 fort. Dies diene der Vermeidung größerer Anpassungen im FAG vor der bedarfsgerechten Weiterentwicklung des FAG im Jahr 2021.

Herr Wollny fragte nach, wie eine Regelung nach dem Jahr 2020 aussehen werde. Frau Herbst teilte hierzu mit, dass dies im Rahmen der bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs zu entscheiden sei.

Herr Ziertmann betonte, dass der Wunsch nach einer Fortschreibung der bisherigen Regelung bestehe.

TOP 3 b: Haushaltsbegleitgesetz 2020
hier: Weitergabe der KdU-Entlastung im Jahr 2020

Herr Dr. Schulz erläuterte, dass nach der Zielsetzung des Bundes die Kreise und kreisfreien Städte als Aufgabenträger im Bereich der flüchtlingsinduzierten Kosten der Unterkunft (KdU) nach dem SGB II durch eine erhöhte Bundesbeteiligung entlastet werden sollten. Da durch eine entsprechend erhöhte Bundesbeteiligung eine Bundesauftragsverwaltung drohte, sei im Jahr 2019 die KdU-Entlastung reduziert und im Gegenzug der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer um 1 Mrd. Euro erhöht worden.

Nach Darstellung des Landkreistages hätten die Kreise und kreisfreien Städte in Schleswig-Holstein als Aufgabenträger der KdU über eine erhöhte Bundesbeteiligung an den KdU rd. 35 Mio. Euro erhalten müssen. Stattdessen würden nun die Gemeinden in Schleswig-Holstein eine Entlastung von rd. 26 Mio. Euro erzielen.

Vor diesem Hintergrund hätten sich die Vorsitzenden der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände darauf verständigt, neben einer Fortführung des Familienleistungsausgleichs für das Jahr 2020 auch die ausbleibende Entlastungswirkung für die Kreisebene durch eine Entnahme aus dem Vermögen des Kommunalen Investitionsfonds (KIF – § 22 FAG –) im FAG auszugleichen.

Unter Berücksichtigung der Wirkung der Kreisumlage sei eine Entnahme aus dem KIF in Höhe von 13 Mio. Euro zugunsten der Kreise sowie der Stadt Flensburg im FAG für das Jahr 2020 durch Gesetzesänderung zu normieren.

Die genaue Berechnung werde dem MILI kurzfristig nach der Sitzung des FAG-Beirats vorgelegt.

Frau Herbst wies darauf hin, dass eine Entnahme aus dem KIF, insbesondere in der vorgeschlagenen Höhe, eine Vermögensverringerung bedeute und dazu führe, dass den Antragstellern weniger Mittel in den jeweiligen Jahren zur Verfügung gestellt werden könne.

Die Vertreter der anderen kommunalen Landesverbände bestätigten, dass sie mit der vorgesehenen Entnahme aus dem KIF einverstanden seien.

TOP 4: Verschiedenes

Zur Erörterung weiterer Fragen an den Gutachter findet am 7. Juni 2019 um 18.00 Uhr die nächste Sitzung des FAG-Beirats statt. Frau Herbst dankte den Gutachtern für ihre Teilnahme und äußerte die Erwartung, dass das Gutachten recht bald fertiggestellt sei.

Beirat für den kommunalen Finanzausgleich

Sitzung am 7. Juni 2019, MILI SiSa IV, 18:00 Uhr bis 21:15 Uhr

Ergebnisvermerk

Teilnehmer: siehe Teilnehmerliste

TOP 1: Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs
hier: Weitere Fragen an die Gutachter

Nach Begrüßung durch Frau Herbst erläuterten die Gutachter anhand einer Präsentation die Aktualisierungen und Korrekturen des Gutachtens, die seit der letzten Sitzung des FAG-Beirats am 13. Mai 2019 von den Gutachtern vorgenommen wurden.

Herr Dr. Gutsche berichtete über die Änderungen bei den kommunalen Bedarfen. So sei u. a. der Kennwert „qm BGF/qm Grundstück“ korrigiert worden. Dies führe zu einem leicht veränderten Normansatz. Ebenso habe eine aktualisierte Modellrechnung zur Kita-Reform (Stand: 22. Mai 2019) Berücksichtigung gefunden.

Weiterhin sei eine detaillierte Prüfung der im Beirat vom 13. Mai 2019 angesprochenen Auffälligkeiten durchgeführt worden. So habe sich am Beispiel Arnis gezeigt, dass die Dichte als Verteilungsfaktor nicht geeignet sei. Der Faktor Dichte sei daher nicht mehr zuweisungsrelevant. Darüber hinaus habe es eine veränderte Berücksichtigung der „verwalteten Einwohner“ (jetzt: Einwohner amtsfreier Gemeinden) gegeben.

Die kommunalen Normansätze „Schule“ und „Straße“ seien nach Zentralörtlichkeit differenziert worden. Dies habe Auswirkungen auf den horizontalen Finanzausgleich und die Verhältnisse der Teilschlüsselmassen.

Frau Gerhards erläuterte die Anpassungen der Bedarfsmessung auf Landesebene.

Die meisten Aufgabenbereiche in den Bundesländern seien prinzipiell ähnlich zu erbringen. Allerdings gebe es im Sozialbereich durch stark unterschiedliche Kommunalisierungsgrade und strukturelle Unterschiede in der Aufgabenwahrnehmung deutliche Abweichungen. Daher sei der Bereich „Soziales“ differenziert zu betrachten. Im Bereich SGB XII seien gewichtige Anpassungen vorgenommen worden, da die Vergleichsgruppe enger gefasst werden müsse. Dies führe zu einem höheren Bedarfswert im Bereich SGB XII.

Die Überprüfung des Bereichs „Gerichte und Staatsanwaltschaften“ habe ergeben, dass keine Änderungen angezeigt seien.

Im Zusammenhang mit der nochmaligen Beschäftigung mit dem methodischen Symmetrieausgleich sei aufgefallen, dass der Nullpunkt der bisher zur Herstellung der methodischen Symmetrie verwendeten Gerade falsch gesetzt wurde. Dies sei nun korrigiert worden.

Nach Darstellung von Herrn Dr. Gutsche ändere sich durch die beschriebenen Korrekturen des Bedarfs der Kommunen und des Landes auch der Anteil des 5-Sterne-Niveaus. Bei den Kommunen sinke dieser von 35,7 Prozent auf 35,4 Prozent; beim Land sinke der Anteil von 43,5 Prozent auf 41,4 Prozent. Dies habe zur Folge, dass die korrigierte Bedarfsschätzung des Landes jetzt rd. 44,5 Mio. Euro niedriger als die unkorrigierte Bedarfsschätzung ausfalle.

Herr Schrogl erläuterte, dass die Änderung der Zuschussbedarfe des Landes und der Kommunen die vertikale Symmetrie ändere. Die Berechnung des Deckungsmittelbestandes (DMB) erfolge nun auf breiterer Datenbasis (2014 – 2016). Der Effekt eines besonders über-oder unterdurchschnittlichen Jahres auf kommunaler Ebene und auf Landesebene werde deutlich verringert.

Der bedarfsorientierte Systemkoeffizient (SK) liege bei jetzt 0,9563. Bei einem SK von 1 liege die Verbundquote bei 19,81 Prozent vor Abzug des Betrages für die Kita-Förderung und 19,07 Prozent nach Herauslösung der Kita-Finanzierungsmittel bzw. bei einem SK von 0,95 bei 16,76 Prozent nach Herauslösung der Kita-Finanzierungsmittel.

Fragen zu den Auswirkungen der aktualisierten Angaben zum DMB und Deckungsmittelverbrauch (DMV) auf den Symmetriekoeffizienten würden von den Gutachtern im Nachgang beantwortet werden.

Frau Herbst und Herr Ziertmann baten darum, dass die Gutachter Texte allgemein verständlich gestalten.

Herr Kaiser zeigte sich überrascht über den angegebenen Wert der Verbundquote bei einem SK von 1. Dieser erscheine relativ hoch. Herr Wollny schlug vor, die Werte in der AG „kommunaler Finanzausgleich“ zu prüfen.

Herr Schreiber erkundigte sich nach der Berücksichtigung zukünftiger Entlastungen durch das Gute-Kita-Gesetz des Bundes. Das Gesetz sei ja bereits verabschiedet worden. Die Gutachter sagten eine Prüfung zu.

Auf Nachfrage von Herrn Ziertmann erläuterten die Gutachter den Wegfall des Verteilungsfaktors Dichte. Bei der Prüfung mehrerer Städte habe sich gezeigt, dass die Berücksichtigung des Verteilungsfaktors Dichte zu „merkwürdigen“ Ergebnissen geführt habe.

Herr Schreiber äußerte sich überrascht über die Änderungen bei den Landesbedarfen. Frau Herbst wies darauf hin, dass sie bereits in der letzten Beiratssitzung um Überprüfung der Bedarfe des Landes im Bereich Soziales gebeten habe, da allgemein bekannt sei, dass Schleswig-Holstein überdurchschnittliche Ausgaben für den Bereich Soziales aufwende.

Frau Gerhards erläuterte die Gründe, die zur Korrektur geführt haben. Die Vergleichsgruppe sei enger zu fassen gewesen, da es deutliche Unterschiede in der Aufgabenwahrnehmung und im Kommunalisierungsgrad gebe.

Herr Schreiber wies darauf hin, dass die Schülerbeförderung in Schleswig-Holstein von den Kommunen durchgeführt werde. Auch hier sehe er Änderungsbedarf. Ebenso sei beim Landesbedarf auch der Bereich Bergbau zu überprüfen. Die Tür für weitere Überprüfungen dürfe nicht zugeschlagen werden.

Herr Sager forderte Transparenz ein. Frau Herbst erklärte, dass sie selbst auch nicht darüber glücklich sei, dass es Korrekturen gebe.

Herr Riemann merkte an, dass der Landesbedarf im Bereich Bergbau nicht erklärbar sei.

Auf Nachfrage von Herrn Bülow teilten die Gutachter mit, dass es noch eine konsolidierte Fassung des Gutachtens geben werde.

Ebenfalls auf Nachfrage von Herrn Bülow sagten die Gutachter weitergehende Erläuterungen zu den Regressionsergebnissen der Landesbedarfe zu.

Ebenso würden die Gutachter erläutern, wie die genannten SQKM-Finanzierungsanteile gemäß Kita-Reform konkret aus der Modellrechnung der Kita-Reform („Tapete“) abgeleitet wurden.

Herr Wollny regte an, die Zinsausgaben im Einzelplan 9 aufgrund des erheblichen Gewichts in die Berechnungen mit einzubeziehen. Der Vorschlag der Gutachter zu den Nivellierungssätzen dürfte sich stark auf die Ergebnisse auswirken. Dies sollte in den weiteren Beratungen gesondert betrachtet werden, um die Auswirkungen des Vorschlags der Nivellierungssätze einschätzen zu können.

Die Verfahrensbeteiligten verständigten sich darauf, dass die Gutachter bis zum 19. Juni 2019 die Fragen aus dieser Sitzung schriftlich beantworten. Bis zum

21. Juni 2019 können die Verfahrensbeteiligten weitere Fragen an das MILI übersenden, welche dann bis zum 5. Juli 2019 durch die Gutachter beantwortet werden.

Die Gutachter werden die Schlussversion des Gutachtens bis zum 19. Juli 2019 dem MILI übersenden.

Frau Herbst bedankte sich bei den Gutachtern für deren Teilnahme. Die Gutachter verließen gegen 20:30 Uhr die Sitzung.

Nach einer kurzen Unterbrechung wurde die Sitzung fortgesetzt. Frau Herbst teilte mit, dass beabsichtigt sei, bis zum Herbst 2019 einen Gesetzentwurf zu erarbeiten. Ziel müsse es ein, auf Grundlage des Gutachtens eine allgemein verständliche Systematik der horizontalen Verteilung zu entwickeln.

Herr Riemann warf ein, dass die Entwicklung der Systematik nicht losgelöst von den Bedarfen erfolgen dürfe.

Herr Sager erklärte, dass zuerst die vertikale Verteilung geklärt werden müsse, bevor über die horizontale Verteilung diskutiert werde.

Nach Auffassung von Herrn Sibbel müsse in einem ersten Schritt die vertikale Verteilung entschieden werden. Das Gutachten biete eine Grundlage, um das FAG neu zu gestalten.

Herr Schreiber forderte, dass die Anforderungen des Landesverfassungsgerichtes erfüllt sein müssen. Es gebe keinen Grund, über die horizontale Verteilung zu reden, bevor die vertikale Verteilung entschieden sei.

Aus Sicht von Frau Herbst sind die Fragen zur Berücksichtigung der Zinsen offen geblieben. Die Verbundquote könne noch nicht nachvollzogen werden.

Aus Sicht von Herrn Bülow macht die geplante Sitzung der AG „kommunaler Finanzausgleich“ am 14. Juni 2019 keinen Sinn, da vor den CdS-Gesprächen nicht über die vertikale Verteilung gesprochen werden könne.

Frau Herbst erwiderte, dass ihr sehr daran gelegen sei, dass die Mitglieder der AG „kommunaler Finanzausgleich“ ihre Positionen über horizontale Aspekte der bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs frühzeitig kundtun und sich darüber austauschen können.

TOP 2: Verschiedenes
Keine Wortmeldungen.

Dirk Sievers

Beirat für den kommunalen Finanzausgleich

Sitzung am 5. Juli 2019, MILI SiSa IV, 10.00 Uhr bis 11.35 Uhr

Ergebnisvermerk

Teilnehmer: siehe Teilnehmerliste

TOP 1: Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs

Herr Grote begrüßte die Sitzungsteilnehmerinnen und -teilnehmer und erinnerte daran, dass die Gutachter gemeinsam und insbesondere auf Wunsch der kommunalen Landesverbände ausgewählt worden seien. Dem MILI sei Transparenz unverändert wichtig. Das aufgrund des Landesverfassungsauftrages neu zu erlassene FAG werde nicht durch die Gutachter geschrieben. Zudem beziehe sich das Gutachten auf zurückliegende Daten, während für die Gesetzgebungsarbeit das Augenmerk auf die Zukunft zu richten sei.

Frau Herbst führte ein, die Sitzung sei auf Bitte der kommunalen Landesverbände in dieser Woche terminiert worden. Sie hoffe, dass mit Offenlegung des Mailverkehrs des MILI mit den Gutachtern das seitens der kommunalen Landesverbände deutlich geäußerte Misstrauen ausgeräumt wurde. Im Übrigen hätten diese Vorwürfe zu erheblichen Irritationen im Hause geführt. Die Berechnung der Symmetrie sei ihr noch immer nicht vollständig klar. Die Berücksichtigung der Kosten für Schülerbeförderung bei der Landesebene sei zu Recht durch die Kommunen hinterfragt worden und werde zu einer Korrektur im Gutachten führen. Abgabetermin für das finale Gutachten sei der 19. Juli 2019. Die weitere Zeitplanung sei zu konkretisieren. Eine zeitliche Einsparmöglichkeit zu Gunsten der vorangehenden Beratungen ergebe sich unter

Umständen bei der Anhörungsfrist. Die Zeitschiene erfordere es, jetzt auch die horizontale Dimension zu bearbeiten. Für die Bereiche Sozial- und Eingliederungshilfe sei ggf. ein Anpassungsfaktor im FAG erforderlich, um die Bereiche weich einzuführen.

Herr Bülow bedankte sich für die starke Signalwirkung durch die Teilnahme des Ministers am FAG-Beirat. Der gewünschte Zeitpunkt für den FAG-Beirat sei auch durch das Gespräch mit dem Chef der Staatskanzlei am 17. Juni erwachsen. Dieser habe mitgeteilt, dass Themen zum vertikalen Finanzausgleich im FAG-Beirat zu besprechen seien. Den kommunalen Landesverbänden stellten sich nach den CdS-Gesprächen weitere Fragen: Welche Beratungsgrundlage liege für die vertikale Dimension vor, solle die Verbundsatzsystematik beibehalten werden oder werde seitens des Landes in Beträgen gedacht, bleibe es bei der Betrachtung des Datenzeitraums 2008 bis 2016 oder gehe es nun auch um die Dinge, die seitdem eingetreten seien.

Frau Herbst richtete die Frage an die Vertreter der kommunalen Landesverbände, ob aus deren Sicht die gutachterliche Herleitung einer neuen Verbundquote schlüssig sei. Für sie ende die Nachvollziehbarkeit nach der durch die Gutachter durchgeführten Iteration. Seitens der kommunalen Landesverbände wurde ausgeführt, dass die Gutachter ihre Auffassung zur Berechnung der vertikalen Symmetrie, auch in den Terminen bei den kommunalen Landesverbänden, bestätigt hätten. Herr Bülow führte aus, dass er sich mit der Auswertung noch befassen müsse, aber er das Vorgehen der Gutachter ggf. künftig verstehen könne. Herr Ziertmann erwarte, dass das am 19. Juli 2019 übermittelte Gutachten klare Aussagen enthalte, anhand derer dann betrachtet werden könne, ob das Vorgehen in Bezug auf die vertikale Symmetrie nachvollziehbar sei. Herr Schreiber führte aus, dass die Berechnungen zum jetzigen Zeitpunkt für ihn noch nicht vollständig nachvollziehbar seien. Frau Dr. Schneider führte aus, dass die Beteiligten den Gutachtenergebnissen nur dann folgen sollten, wenn die Schritte plausibilisiert werden können und die Ergebnisse nachvollziehbar seien. Herr Kaiser führte aus, dass die Symmetrieberechnung und die darin enthaltenen Daten für den Landesrechnungshof nachvollziehbar seien. Die Zehnjahresbetrachtung könne kritisch bewertet werden. Frau Herbst wiederholte, dass aus ihrer Sicht Mittel doppelt umgeschichtet werden würden, was die Gutachter nicht erklären

würden. Herr Kaiser ergänzte, dass eine Quote für 2021 und nicht rückwirkend für 2018 gesucht werde. Nicht vergessen dürfe man, dass in den Durchschnittsbetrachtungen der Vergangenheit auch sehr alte Daten mit einfließen ebenso wie nicht mehr existierende Aufgaben. Frau Herbst fasste zusammen, dass das Gutachten am 19. Juli 2019 ggf. zur Klärung beitragen könne. Ferner seien sich alle Beteiligten weiterhin einig, dass das Gutachten eine ausreichende Grundlage bieten werde, um den Anforderungen des Landesverfassungsgerichtes gerecht zu werden.

Frau Herbst ging auf den weiteren Zeitplan ein. Die erste Lesung im Landtag solle im Februar 2020 stattfinden, um die zweite Lesung noch im Sommer zu ermöglichen. Dies sei auch erforderlich, damit die Kommunen ihre Haushalte entsprechend aufstellen können. Die zweite Kabinettsbefassung sei am 28. Januar 2020 erforderlich, der eine landesinterne Ressortbeteiligung vorausgehen müsse. Ein Beiratstermin sei für die 2. Kalenderwoche 2020 angedacht. Für Ende August/Anfang September 2019 sei ein Spitzengespräch des Ministerpräsidenten mit den kommunalen Landesverbänden vorgesehen. In der 37. Kalenderwoche 2019 werde eine Sitzung des FAG-Beirats terminiert. Für die Arbeit am Gesetzentwurf bleibe die Zeit von Mitte August bis Mitte Oktober 2019 mit zwei angedachten Sitzungen der AG KFA. Nach landesinterner Ressortbeteiligung müsse die erste Kabinettsbefassung Ende Oktober/Anfang November 2019 stattfinden. Für die Anhörung bleibe ein verkürztes Zeitfenster im November 2020.

Es wurde vereinbart, einen Zeitplan zu versenden. Herr Bülow betonte, dass jede Möglichkeit der zeitlichen Streckung genutzt werden sollte. Die kommunalen Landesverbände würden versuchen, für die horizontale Verteilung eine gemeinsame Linie zu finden. Gespräche dazu fänden Mitte August statt. Auch die Frage, wie der Vorschlag der Gutachter zur Reduzierung der Teilschlüsselmassen von drei auf zwei seitens der kommunalen Landesverbände bewertet werde, müsse noch beraten werden. Herr Schreiber formulierte den Wunsch, für die Anhörung eine Frist von vier Wochen zunächst nicht zu unterschreiten.

Frau Herbst führte aus, dass das MILI für die angedachte Sitzung der AG KFA in der 34. Kalenderwoche 2019 einen ersten Diskussionsvorschlag erarbeiten werde, der folgende Annahmen enthalte: Beibehaltung der drei Teilschlüsselmassen, Berück-

sichtigung von Einwohnern, Berücksichtigung von Einwohnern im Alter von 6 bis unter 18 Jahren und Berücksichtigung eines Faktors für Gemeindestraßen. Für die Bereiche Sozial- und Eingliederungshilfe müsse ggf. ein Anpassungsfaktor diskutiert werden. Es würden nicht Ergebnisse, sondern zu erörternde Eckpunkte vorgestellt. Herr Grote ergänzte, dass es allein schon aus landesplanerischer Sicht in Bezug auf das zentralörtliche System schwierig sei, die derzeitigen Schlüsselzuweisungen an die Zentralen Orte wegfällen zu lassen.

Laut Frau Herbst bilde die aktuelle Verbundquote die Ausgangsbasis. Aber auch bekannte Entwicklungen zu Gunsten und zu Lasten des Landes und der Kommunen nach 2016 dürften nicht außer Acht gelassen werden. Beispielhaft nannte sie Veränderungen bei der Gewerbesteuerumlage. Herr Schreiber führte aus, dass ohnehin ein Veränderungsmechanismus im FAG erforderlich sei, das Gutachten sehe eine Überprüfung nach fünf Jahren vor. Sollte der Empfehlung der Gutachter nicht gefolgt werden, sei ein geordnetes Verfahren erforderlich. Herr Ziertmann ergänzte, dass es schon in Anbetracht des zeitlichen Rahmens schwer möglich sein dürfte, in der AG KFA einen Anpassungsmechanismus zu thematisieren. Auch durch sich ändernde Rechtsansprüche sei das Thema nur schwer zu lösen, die Beteiligten müssten sich auf ein sauberes Abgrenzungssystem verständigen. Dabei müsse dann deutlich werden, welche Entwicklungen und Veränderungen bei der Verbundquote berücksichtigt werden. Herr Kaiser führte aus, dass normale Schwankungen in Bezug auf die Symmetrie und strukturelle Veränderungen zu unterscheiden seien. Seines Erachtens müssten sehr umfassende Blöcke Berücksichtigung finden. Er empfinde die durch die Gutachter für die Berechnungen zu Grunde gelegte Verbundquote für das Jahr 2018 als nicht hilfreich.

Herr Grote bewertete die Symmetriethematik im Gutachten als schwierig. Daten seien zum Teil schon jetzt nicht mehr aktuell und die Zinsen unberücksichtigt. In Anbetracht der diversen Klageberechtigten sei es problematisch, dass die Symmetrieberechnung bereits gegenwärtig kritisiert werde. Herr Ziertmann führte aus, dass das Gericht einen „substantiellen Ebenenvergleich“ gefordert habe. Es könne problematisch sein, wenn das Gutachten nicht Grundlage einer künftigen Regelung werde. Laut Frau Herbst sei für das Spitzengespräch des Ministerpräsidenten mit den kom-

munalen Landesverbänden ein Vorschlag zur vertikalen Symmetrie erforderlich. Die AG KFA tage davor.

Herr Kaiser führte aus, dass momentan – anders als in der Vergangenheit – positive Finanzierungssalden zu verzeichnen seien. Die Verschiebung von Mitteln hätte derzeit keine Auswirkung auf die Aufgabenerfüllung. Herr Grote wies auf die unterschiedlichen Betrachtungsweisen von „Soll“- und „Ist“-Vergleichen hin. Im Kern stelle auch das Gutachten fest, dass nicht alles bezahlt werde, was gemacht werden könnte. Herr Ziertmann führte aus, dass die reine Betrachtung der wenigen Jahre mit einem positiven Finanzierungssaldo ggf. zu einem falschen Bild, bspw. in Bezug auf den Sanierungsstau, führe.

Herr Kaiser hinterfragte die Berücksichtigung der Nivellierungssätze. Herr Seifert führte dazu aus, dass das Urteil zu der derzeitigen Ausgestaltung im FAG Aussagen getroffen habe. Das Thema solle in der AG weiter betrachtet werden.

TOP 2: Verschiedenes

Es wurden keine weiteren Themen erörtert.

IV 309

Kiel, 16. März 2017
App.: 3090
Dirk Sievers

Arbeitsgruppe „Kommunaler Finanzausgleich“

Sitzung am 1. März 2017, MIB, SiSa IV, 10.00 Uhr bis 12.00 Ur

Ergebnisvermerk

Teilnehmer:

Herr Nielsen, Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag
Herr Hoyer, Schleswig-Holsteinischer Landkreistag
Herr Ziertmann, Städteverband Schleswig-Holstein
Herr Wollny und Herr Kaiser, LRH
Herr Schrödter und Herr Kugler, FM
Herr Nowotny, Herr Riemann, Herr Seifert und Herr Sievers, MIB

Herr Nowotny sprach vor Eintritt in die Tagesordnung die Teilnahme von Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Praxis an zukünftigen Sitzungen der AG an. Die Teilnahme von Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Praxis wurde von den Vertretern der KLV'en grundsätzlich befürwortet. Für den Landkreistag werden Frau McGregor (Kreis Segeberg) und Herr Winter (Kreis Schleswig-Flensburg), für den Städteverband Herr Bürgermeister Brüggemann (Stadt Flensburg), Herr Brünger (Landeshauptstadt Kiel) und Herr Scholz (Stadt Wedel) sowie für den Gemeindetag Herr Hase (Amt Berkenthin) an den Sitzungen der AG teilnehmen.

TOP 1: Urteile (LVerfG 4/15 und LVerfG 5/15) des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts zum Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein

Herr Nowotny erklärte, dass aus den Urteilen des Landesverfassungsgerichts sich folgende Handlungsaufträge an den Gesetzgeber ableiten lassen:

- Durchführung einer Bedarfsanalyse (Ermittlung der kommunalen Bedarfe und des Landesbedarfes – Ebenenvergleich §§ 3 und 4 FAG)
- Vertiefte Prüfung eines Flächenfaktors bzw. von rauminduzierten Kosten (§ 9 FAG)
- Überarbeitung der Nivellierungssätze (Berücksichtigung der Steuersätze der kreisfreien Städte, § 7 FAG)

Nach Auffassung des MIB sollten die skizzierten Handlungsaufträge im Gesamtpaket abgearbeitet werden. Einzelne Punkte sollten nicht herausgebrochen werden.

Der Innen- und Rechtsausschuss haben sich ebenfalls schon mit der Thematik beschäftigt. Offenbar bestehen dort Überlegungen, dass der Landtag sich stärker in die Abarbeitung der Handlungsaufträge mit einbringen will.

Herr Ziertmann erklärte, dass der Auftrag des Landesverfassungsgerichts ebenso wie das Enddatum feststehe. Interessant wäre zu erfahren, wie das Land sich das weitere Verfahren vorstelle. Hierzu solle sich das Land in der nächsten Sitzung des FAG-Beirats positionieren. Er forderte, dass über das weitere Verfahren im Konsens entschieden wird.

Herr Nielsen verwies auf die gemeinsame Pressemitteilung der kommunalen Landesverbände vom 1. Februar 2017. Für ihn stelle sich die Frage, ob Gutachter eingeschaltet werden sollten. Es gebe unterschiedliche Möglichkeiten der Bedarfsermittlung.

Herr Hoyer sprach sich für eine zügige Umsetzung der Urteile des Landesverfassungsgerichtes aus.

Herr Wollny betonte, dass die Umsetzung der Handlungsaufträge des Landesverfassungsgerichts eine „stramme Aufgabe“ sei. Der Gesetzgeber stehe vor einer komplexen und schwierigen Materie. Außerdem müsse sehr viel Arbeit in die Dokumentation des Gesetzgebungsverfahrens investiert werden. Die Bedarfsanalyse sei komplex und schwierig. Angesichts dieser umfangreichen Aufgabe sei der Zeitraum, den das Landesverfassungsgericht gesetzt habe, eher eng. Nach seiner Wahrnehmung wolle

der Landtag auch frühzeitig eingebunden werden. Die Landesregierung müsse bald einen Zeitplan festlegen.

Herr Kaiser äußerte seine Verwunderung darüber, dass das Landesverfassungsgericht den von der Finanzwissenschaft angewandten „Symmetriekoeffizienten“ nicht anerkannt habe. Er habe erhebliche Zweifel, ob die vom Landesverfassungsgericht vorgegebene Bedarfsermittlung und der Ebenenvergleich unproblematisch seien. In diesem Zusammenhang dürfe der Bedarf nicht mit Bedürfnissen gleichgestellt werden.

Er stelle sich daher die Frage, ob sich Land und Kommunen nicht auf ein modifiziertes ausgabenbasiertes Vorgehen verständigen könnten.

Herr Schrödter wies darauf hin, dass die Landesebene bei der Bedarfsermittlung mit einzubeziehen sei. Eine gutachterliche Unterstützung halte er für erforderlich. Außerdem habe auch er den Eindruck, dass der Landtag im Gesetzgebungsprozess stärker mitwirken will. Denkbar sei, dass der Landtag eine Enquete-Kommission oder einen Sonderausschuss einsetze. Die Frage der Gutachtenvergabe müsse auch in diesem Kontext gesehen werden.

Nach Auffassung von Herrn Ziertmann ist es wichtig, ein gemeinsames Verfahren zu verabreden. Er schlug vor, dass der FAG-Beirat einen Beschluss fasst, dass ein gemeinsames Gutachten in Auftrag gegeben wird.

Bezüglich der Ermittlung des Landesbedarfs machte Herr Schrödter deutlich, dass er keine Landtagsfraktion kenne, die keinen Bedarf für mehr Polizei und mehr Lehrkräfte sehe. Außerdem habe der Landesrechnungshof in der Vergangenheit die fehlenden finanziellen Mittel für Bauunterhaltung der Landesimmobilien beklagt.

Herr Nowotny erläuterte auf Nachfrage, dass die Federführung für das weitere Verfahren beim MIB liege. Für die Ermittlung des Landesbedarfs als solchen sei federführend das Finanzministerium zuständig, für die Ermittlung der kommunalen Bedarfe das MIB. Zu beiden Bausteinen und im weiteren Verfahren insgesamt würden MIB und FM selbstverständlich weiterhin partnerschaftlich zusammenarbeiten. Im MIB werde es keine eigenständige Organisationseinheit für die Abarbeitung des Handlungsauftrages des Landesverfassungsgerichts geben. Ggf. würden die personellen

Kapazitäten zur Abdeckung von Arbeitsspitzen angepasst. Im Übrigen sei der vom Landesverfassungsgericht vorgegebene Zeithorizont nicht üppig bemessen.

Ende 2018 laufen die Regelungen zur Konsolidierungshilfe aus. Nach seiner Wahrnehmung gebe es bei den Landtagsfraktionen einen Konsens darüber, dass die finanzielle Unterstützung für besonders defizitäre Kommunen weiter fortgesetzt werden soll. Diese Frage sei jedoch – auch schon allein zeitlich – losgelöst von der Umsetzung der Urteile des Landesverfassungsgerichts zu sehen.

Die zuständigen Mitarbeiter des MIB werden sich auf die anstehenden Herausforderungen vorbereiten, um nach der Landtagwahl mit der Abarbeitung der Handlungsaufträge beginnen zu können.

Herr Riemann betonte, dass der vom Landesverfassungsgericht geforderte Ebenenvergleich die schwerste Aufgabe sei und eine besondere Herausforderung darstelle.

Die nächste Sitzung des FAG-Beirats werde nach Ende Sommerferien im September angestrebt.

TOP 2: Gutachterliche Überprüfung der Teilschlüsselmassen für das Finanzausgleichsjahr 2018

Herr Nowotny erinnerte, dass in der letzten Sitzung des FAG-Beirats besprochen wurde, die Frage der Anpassung der Teilschlüsselmassen im Frühjahr 2017 erneut im FAG-Beirat zu erörtern. Auf Nachfrage erklärte Herr Nowotny, er könne keine Einschätzung abgeben, wie sich eine gutachterliche Überprüfung auf die einzelnen Teilschlüsselmassen auswirken werde.

Herr Ziertmann sprach sich dafür aus, auf eine Überprüfung der Teilschlüsselmassen zu verzichten. Er befürchte einen ungesunden Diskurs im laufenden FAG-Prozess. Außerdem werde das Überprüfungsintervall des § 4 Absatz 1 Satz 3 FAG ohnehin eingehalten. Dies sei jedoch die fachliche Einschätzung des Städteverbandes.

Herr Hoyer schloss sich der Auffassung von Herrn Ziertmann an.

Herr Nielsen erklärte, dass von fachlicher Seite keine Überprüfung für erforderlich gehalten wird. Sollte das Land trotzdem eine Neuberechnung veranlassen, würde sich der Gemeindetag sich jedoch nicht dagegen wehren.

Herr Kaiser sprach sich für eine weiterhin jährliche Überprüfung der Teilschlüssel-massen aus, um stets die aktuellste verfügbare Datenbasis zu nutzen.

Herr Riemann machte deutlich, dass die Beibehaltung des Aufteilungsverhältnisses der Teilschlüssel-massen durch die gesetzliche Regelung gedeckt sei. Durch die Ur-teile des Landesverfassungsgerichts habe sich die zuletzt im Herbst vergangenen Jahres im FAG-Beirat diskutierte Ausgangslage elementar verändert. Er sprach sich dafür aus, die Ressourcen auf die Abarbeitung der vom Landesverfassungsgericht aufgegebenen Handlungsaufträge zu konzentrieren.

TOP 3: Verschiedenes

Herr Seifert teilte mit, dass nach Einschätzung des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein mit der Bereitstellung der ersten Zahlen aus den Bevölkerungsstatistiken 2016 nicht vor Juni 2017 gerechnet werden kann.

Dirk Sievers

Arbeitsgruppe „kommunaler Finanzausgleich“

Sitzung am 1. November 2017, Sitzungssaal III, 14.00 Uhr bis 17.00 Uhr

Ergebnisvermerk

Teilnehmer: siehe anliegende Teilnehmerliste

Nach Begrüßung der Teilnehmer sowie einer Vorstellungsrunde erläuterte Herr Nowotny den Arbeitsauftrag der AG.

Die Landesregierung strebt an, dass die Kommunen über eine angemessene Finanzausstattung verfügen und leistungsfähig sind. Es ist Wille der Landesregierung, über die bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs einen möglichst weitgehenden Konsens mit den Kommunen zu erzielen.

Im FAG-Beirat bestand Einvernehmen zwischen Land und den kommunalen Landesverbänden, die bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs gutachterlich prüfen zu lassen.

Es ist weiter vereinbart worden, dass die Auftragsbeschreibung, die Auswahl des Gutachters und die Festlegung der Methodik der Finanzermittlung möglichst im Einvernehmen mit den kommunalen Landesverbänden erfolgen soll.

Die Vorbereitung hierzu erfolgt in der AG kommunaler Finanzausgleich.

Auf Nachfrage von Herr Nielsen wurde zugesagt, die Einrichtung eines Sharepoints zur Dokumentenverwaltung zu prüfen.

TOP 1: Informationen über das Vergabeverfahren

Frau Blask berichtete über die zu beachtenden Kriterien des Verfahrens zur Vergabe eines Gutachtens. Aufgrund hier vorliegender Informationen ist davon auszugehen, dass der Auftragswert über 209.000 Euro (netto) liegt. Somit müsste hier ein EU-

weites Vergabeverfahren durchgeführt werden. Die GMSH schlägt vor, die Ausschreibung im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens mit einem Teilnahmewettbewerb (§ 14 Absatz 3 Vergabeverordnung – VgV) durchzuführen. Bei dem Verhandlungsverfahren handelt es sich um ein zweistufiges Verfahren. Für die Durchführung eines solchen Verhandlungsverfahrens rechnet die GMSH mit einem Zeitraum von 3 bis 4 Monaten. Gutachter können im Rahmen des Teilnahmewettbewerbs nach Auskunft der GMSH auch direkt angesprochen und auf die Möglichkeit der Teilnahme hingewiesen werden.

Herr Kaiser sprach sich dafür aus, Möglichkeiten zu nutzen, um den Auftragswert auf unter 209.000 Euro (netto) zu halten. Ein EU-weites Verfahren berge die Gefahr, dass auch ungeeignete Anbieter sich bewerben könnten.

TOP 2: Mögliche Gutachter bzw. Institutionen, die für eine Gutachtenerstellung in Frage kommen

Herr Riemann schlug folgende Gutachter bzw. Gutachterin vor:

- Professor Dr. Thomas Lenk, Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management der Universität Leipzig
- Professor Dr. Martin Junkernheinrich, Technische Universität Kaiserslautern
- Professor Dr. Gisela Färber, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Herr Ziertmann schlug das ifo Institut München vor.

Herr Nielsen sprach sich für den Gutachterkreis aus, der bereits bei der Reform des kommunalen Finanzausgleichs im Gespräch war.

Frau Schlemminger schlug das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln – Herrn Dr. Thöne) vor.

Herr Seifert schlug ergänzend PricewaterhouseCoopers (pwc) sowie Herrn Professor Dr. Daniel Schiller, Universität Greifswald, vor.

Auf Nachfrage wurde mitgeteilt, dass es sich in erster Linie um ein finanzwissenschaftliches Gutachten handeln wird.

TOP 3: Themenkomplexe des Gutachtens

Herr Sievers stellte das als Tischvorlage verteilte Diskussionspapier zu den Themenkomplexen des Gutachtens vor.

Herr Ziertmann fragte nach, ob der Landesbedarf im Gutachten berücksichtigt wird. In Nr. 9 würden nur kommunale Themen angesprochen.

Frau Schlemminger vermutete, dass der Landesbedarf mit dem in Nr. 1 genannten Themenkomplex abgedeckt werde. Nr.9 seien die von den regierungstragenden Parteien im Koalitionsvertrag herausgehobenen Punkte, die beim Landesbedarf in Bezug auf das Urteil des LVerfG so nicht im Koalitionsvertrag nicht benannt seien.

Herr Riemann sprach sich dafür aus, sich beim Gutachten auf die Vorgaben des Landesverfassungsgerichts (Nr. 1 bis 7 des Diskussionspapiers) zu konzentrieren.

Herr Leder fragte, ob es noch eine Konkretisierung des Bedarfsbegriffs geben wird oder ob dies dem Gutachter überlassen wird.

Herr Kaiser sprach sich dafür aus, den Bedarfsbegriff vom Gutachter erarbeiten zu lassen.

Nach Auffassung von Herrn Brüggemann sollten die Zielvorgaben des Gutachters klarer gefasst werden.

Herr Nowotny schlug vor, der Leistungsbeschreibung möglicherweise eine Präambel o. ä. voranzustellen. Ziel der Landesregierung sei es, den Kommunen eine angemessene Finanzausstattung zu gewähren und die Regelungen des FAG verfassungskonform auszugestalten.

Frau Schlemminger wies darauf hin, dass die in Nr. 8 und 9 genannten Themenkomplexe konkreter Bestandteil im Koalitionsvertrag seien.

Frau Schlemminger wies darauf hin, dass die in Nr. 8 und 9 genannten Themenkomplexe konkret im Koalitionsvertrag der regierungstragenden Parteien angesprochen worden seien.

Nach Auffassung von Herrn Riemann sollte ein gestuftes Verfahren (erst Ausschreibung Methodik, danach Gutachten) in Erwägung gezogen werden.

Herr Ziertmann sprach sich dafür aus, die Themenkomplexe des Gutachtens am Urteil des Landesverfassungsgerichts auszurichten, da das Landesverfassungsgericht eine Überprüfung der Regelungen im FAG anhand der Entscheidungen vom Januar 2017 vornehmen wird.

Herr Nielsen befürwortete ein vorgeschaltetes Gutachten zur Methodik.

Herr Nowotny sagte zu, diese Frage vor dem Hintergrund der vergaberechtlichen Bestimmungen zu prüfen.

Herr Brüggemann plädierte dafür, sich auf die Umsetzung der Urteile zu konzentrieren. Die Nummern 8 und 9 des Diskussionspapiers sollten nicht Gegenstand des Gutachtens sein. Das Gutachten sollte nicht überfrachtet werden.

Herr Winter stellte die Einbeziehung des Themenkomplexes Aufgabenkritik (Nr. 8 des Diskussionspapiers) in Frage bzw. wie man mit dem Themenkomplex angemessen auch außerhalb eines Gutachtens umgeht.

Herr Scholz befürwortete eine Schwerpunktsetzung auch bei der Fragestellung zum horizontalen Finanzausgleich.

Herr Nowotny erläuterte, dass das MILI die Themenkomplexe weiter konkretisieren werde. Die Mitglieder der AG würden noch vor der nächsten Sitzung der AG – soweit möglich – ein konkretisiertes Diskussionspapier erhalten.

Herr Sievers sagte zu, das Diskussionspapier den Mitgliedern der AG elektronisch zu übersenden.

TOP 4: Verschiedenes

Auf Nachfrage von Herrn Riemann wurde von Herrn Seifert mitgeteilt, dass die endgültige Festsetzung des kommunalen Finanzausgleichs 2017 erst nach der Steuer-

schätzung November 2017 erfolgen wird. Hintergrund ist, dass neben der Abschlagszahlung 2017 in Höhe von 45 Mio. Euro aus der positiven KFA-Abrechnung 2016 auch eine Abschlagszahlung in 2017 auf den kommunalen Anteil der Steuermehreinnahmen 2017 vorgesehen ist. Die Höhe der Abschlagszahlung aus dem kommunalen Anteil der Steuermehreinnahmen 2017 könne erst nach Vorlage der Steuerschätzung vom November 2017 festgelegt werden.

Herr Seifert werde hierzu noch eine Info-Mail herausgeben.

Am 14.11. erfolge laut Auskunft von Frau Schlemminger im FM dazu eine entsprechende Info der KLV im Beisein des MILI.

Herr Kaiser erkundigte sich danach, ob das Konzept zur Fortsetzung der Konsolidierungshilfe auch in der AG erörtert wird.

Herr Nowotny teilte mit, dass das Konzept in der nächsten Sitzung des Beirats vorgestellt werden soll. Ob eine vorherige Beratung auch in der AG zeitlich möglich sei, werde geprüft.

Dirk Sievers

Arbeitsgruppe „kommunaler Finanzausgleich“

Sitzung am 13. November 2017, Sitzungssaal IV, 15.00 Uhr bis 17.20 Uhr

Ergebnisvermerk

Teilnehmer: siehe anliegende Teilnehmerliste

Vor Eintritt in die Tagesordnung teilte Frau Schlemminger mit, dass sie dem MILI noch redaktionelle Änderungen zum Ergebnisvermerk der Sitzung vom 1. November 2017 mitteilen werde.

TOP 1: Weitere Informationen über das Vergabeverfahren

Herr Riemann erläuterte den Teil A des Positionspapiers der AG KLV vom 9. November 2017. Insbesondere wies er darauf hin, dass nach Auffassung der AG KLV die Gutachtenvergabe selbst in einem gestuften Verfahren erfolgen solle. Frau Blask berichtete, dass die GMSH empfehle, auf eine vorgeschaltete Ausschreibung der Methodik zu verzichten, da dies einen zeitlichen und finanziellen Mehrbedarf nach sich ziehe. In der Vergabeentscheidung könne die Methodik durch eine entsprechende Gewichtung bei den Vergabekriterien eine besondere Schwerpunktsetzung erfahren. Damit könne dem Wunsch der kommunalen Landesverbände entsprochen werden, dass die Methodik ein wichtiges Vergabekriterium darstelle.

Zum Aspekt eines gesonderten Rechtsgutachtens teilte Herr Nowotny mit, dass von dem zu beauftragenden Gutachter selbstverständlich gefordert werde, ein verfassungskonformes Gutachtenergebnis vorzulegen, das den vom Landesverfassungsgericht gestellten Anforderungen entspreche.

Herr Kaiser fragte nach, warum davon ausgegangen werde, dass der Auftragswert über 209.000 Euro (netto) liege und somit ein EU-weites Vergabeverfahren durchzuführen wäre.

Frau Blask wies auf die Begutachtung des KFA in Mecklenburg-Vorpommern hin. Die Kosten des Gutachtens haben in einem ersten Schritt den Schwellenwert von 209.000 Euro (netto) zunächst haarscharf unterschritten und infolge eines für notwendig empfundenen Folgeauftrages letztlich deutlich überschritten. Außerdem sei der KFA – auch bundesweit – bisher noch nicht so umfassend begutachtet worden. Vor diesem Hintergrund empfehle auch die GMSH ein zeitintensives EU-weites Verfahren.

Frau Schlemminger stellte die Frage, wie hoch die Zeitersparnis bei einem Nicht-EU-Verfahren wäre.

Herr Brüggemann erkundigte sich danach, wie sich ein EU-weites Verfahren auf dem Zeitplan auswirke.

Herr Nowotny teilte mit, dass mit einer Zeitersparnis von 1 – 2 Monaten zu rechnen sei, wenn auf ein EU-weites Verfahren verzichtet werde.

Herr Nielsen sprach sich dafür aus, dass nach seiner Ansicht der Aspekt der Rechtssicherheit Vorrang vor einer zeitlichen Ersparnis hätte.

In der Arbeitsgruppe bestand Einvernehmen, dass in einem Verfahren, der Aspekt der Methodik ein wesentliches Gewicht erhält und somit zu einem wichtigen Vergabekriterium wird. Dieses Vorgehen wird als Vorschlag im FAG-Beirat eingebracht.

TOP 2: Konkretisierung der Themenkomplexe des Gutachtens

Herr Nowotny schlug vor, die Punkte 8 und 9 des Diskussionspapiers der Sitzung vom 1. November 2017 auf der nächsten Sitzung der AG zu erörtern.

Herr Seifert führte in die zuvor übersandte Diskussionsunterlage: „Urteilsthemen – Gutachter – AG KFA 13. November 2017“ ein.

Mit Bezug auf die kommunale Mindestausstattung warf Herr Ziertmann die Frage auf, wer darüber entscheidet, welche Aufgabe freiwillig bzw. welche Aufgaben zu den pflichtigen Selbstverwaltungsangelegenheiten gehören. Letztendlich sei es eine politische Entscheidung, wie eine Aufgabe einzustufen ist.

Herr Kaiser bewertete die Bedarfsermittlung als Quadratur des Kreises. Eine Lösung gebe es nach seiner Ansicht nicht.

Herr Hase stellte die Frage, ob bei der Entscheidung, ob eine Aufgabe freiwillig oder pflichtig sei, nicht die Erwartungshaltung der Bürger mit einzubeziehen wäre.

Herr Ziertmann schlug vor, dass das Gutachten hierzu Vorschläge machen solle.

Herr Brüggemann fragte nach, wie die Unwirtschaftlichkeit einer Aufgabenerledigung festgestellt werde.

Außerdem gebe es auch andere Systeme zur Unterstützung zentraler Orte wie z. B. Hauptansatzstaffel oder Einwohnerveredelung.

Herr Ziertmann gab zu bedenken, dass auch die kommunale Mindestausstattung der Zentralen Orte zu prüfen sei.

Herr Nowotny sagte zu, dass das MILI prüfen werde, wie andere Bundesländer (Hessen, Sachsen-Anhalt, Thüringen) bei der Bedarfsermittlung vorgegangen sind.

Herr Riemann forderte, dass das Gutachten Vorschläge zur Einführung eines Flächenfaktors bei den Kreisschlüsselzuweisungen enthalten müsse.

Herr Ziertmann sprach sich dafür aus, dass das Gutachten zwar die Einführung eines Flächenfaktors prüfen müsse. Halte das Gutachten einen Flächenansatz jedoch nicht für erforderlich, so müsse das Gutachten auch keinen Vorschlag zur konkreten Ausgestaltung eines Flächenfaktors enthalten.

Herr Nielsen regte die Prüfung eines Flächenfaktors auch im Bereich der Gemeindegemeinschaften an.

Außerdem müsse auch der Wegfall der Straßenbaubeiträge berücksichtigt werden.

Herr Nowotny schlug vor, dass erst einmal im Gutachten geklärt werde, ob eine gesetzliche Regelung für die Einführung eines Flächenfaktors bei den Kreisschlüsselzuweisungen empfohlen werde und falls ja in welcher Weise. Von vornherein vom Gutachter zu fordern, gegebenenfalls auch einen Vorschlag zu machen, hinter dem er selbst nicht stehe, erscheine nicht sachgerecht. Unbeschadet dessen blieben im Zuge der späteren Bewertung des Gutachtens selbstverständlich weiterführende Entscheidungen unbenommen.

Herr Brüggemann warf die Frage auf, ob aus Sicht des Landes Anreize für Kooperationen zwischen Zentralen Orten und ihrem Umland im Bereich ÖPNV sinnvoll seien. Herr Nowotny sagte zu, diese Prüfbite an das MWVATT weiterzuleiten.

Im Zusammenhang mit der Einführung eines Flächenfaktors erinnerte Herr Riemann daran, dass die Urteile des Landesverfassungsgerichts zum FAG eine umfangreiche Dokumentationspflicht einer FAG-Änderung nach sich zögen. Daher sei auch eine ausführliche gutachterliche Aufbereitung einer möglichen Einführung eines Flächenfaktors erforderlich.

Herr Ziertmann wies auf den Koalitionsvertrag hin, in dem festgelegt wurde, dass die Kommunen fair zu behandeln sind. Er wünsche sich, dass dies im Gutachtensauftrag weiter konkretisiert werde.

Herr Nowotny sagte zu, hierzu einen Formulierungsvorschlag zu erarbeiten.

Weiterhin forderte Herr Ziertmann, dass zwischen Land und kommunalen Verbänden zumindest ein Verfahren verabredet wird, wie mit Bundesentlastungen, die den Kommunen zugute kommen sollen, umgegangen wird bzw. ob und wie die Bundesentlastungen bedarfsmindernd berücksichtigt werden.

TOP 3: Verschiedenes

Keine Wortmeldung.

Dirk Sievers

Arbeitsgruppe „kommunaler Finanzausgleich“

Sitzung am 14. Dezember 2017, Sitzungssaal III, 09.00 Uhr bis 11.05 Uhr

Ergebnisvermerk

Teilnehmer: siehe anliegende Teilnehmerliste

Vor Eintritt in die Tagesordnung begrüßte Herr Nowotny Herrn Müller aus dem Finanzministerium als neues Mitglied in der Arbeitsgruppe. Herr Müller ist im Finanzministerium u. a. zuständig für Grundsatzfragen des kommunalen Finanzausgleichs.

TOP 1: Ergebnisvermerk vom 13. November 2017

Zum Ergebnisvermerk der AG-Sitzung vom 13. November 2017 hatte Herr Riemann bereits Änderungen mitgeteilt. Frau Schlemminger bat darum, auf Seite 2 im 2. Absatz nach dem Wort „ein“, das Wort „zeitintensives“ einzufügen.

TOP 2: Konkretisierung der Themenkomplexe des Gutachtens

a) Bedarfsermittlung in Thüringen, Sachsen-Anhalt und Hessen

Anhand der vorab übersandten Unterlage vom 12. Dezember 2017 trägt Herr Sievers zur Bedarfsermittlung in Thüringen, Sachsen-Anhalt und Hessen vor. Nachdem Thüringen bei der 1. Bedarfsermittlung umfangreiche Datenerhebungen bei den Kommunen vorgenommen hatte, seien bei den nachfolgenden Bedarfsermittlungen aktuelle Rechnungsstatistiken zugrunde gelegt worden. Auch die Länder Sachsen-Anhalt und Hessen hätten die amtlichen Statistiken für die Bedarfsermittlung genutzt. Bei der Bedarfsermittlung in Hessen sei bei der Feststellung, ob eine Aufgabe freiwillig wahrgenommen wird, allein die rechtliche Festlegung zugrunde gelegt worden. In

einzelnen freiwilligen Aufgabenbereichen (wie z. B. Sportförderung) habe Hessen den Bedarf vollständig anerkannt. Es gab keine Nachfragen zur Bedarfsermittlung in Thüringen, Sachsen-Anhalt und Hessen.

b) Punkt 8 und 9 des Diskussionspapiers vom 1. November 2017

Herr Nowotny griff die Punkte 8 und 9 des Diskussionspapiers vom 1. November wieder auf. Diese Punkte waren auf der Sitzung der AG kommunaler Finanzausgleich am 1. November 2017 bereits intensiv erörtert worden. Herr Nowotny erläuterte, dass er sich vorstellen könne, der Gutachterin bzw. dem Gutachter aufzugeben, bei der Aufgabenbetrachtung die Dinge aufzuschreiben und zu bewerten, die der Gutachterin bzw. dem Gutachter auffallen.

Herr Ziertmann betonte, dass nach seinem Verständnis in erster Linie ein Finanzgutachten, jedoch kein verwaltungsorganisatorisches Gutachten vorgelegt werden solle. Herr Riemann schloss sich Herrn Ziertmann an.

Frau Schlemminger sprach sich dafür aus, dass die unter 9 genannten Punkte nicht einfach ignoriert werden könnten.

Herr Kaiser stimmte Herrn Ziertmann zu. Das Problem der Bedarfsermittlung sei schon groß genug. Das Gutachten sollte nicht überfrachtet werden. Für ihn sei der Bezug zum FAG nicht erkennbar. Idealerweise sollten die in 9 genannten Punkte vor der Bedarfsermittlung gelöst werden.

Herr Ziertmann schlug vor, die Themen nach fiskalischer Bedeutung abzuschichten. Schulbau und Straßen hätten eine hohe fiskalische Bedeutung.

Frau Schlemminger äußerte Bedenken, ob der Zeitplan für die bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs nicht eingehalten werden könnte, wenn die in 9 genannten Punkte vorher gelöst werden sollten.

Herr Schmolz schlug vor, die in 9 genannten Punkte mit den Ressorts zu klären. Geklärt werden müsste auch, wie parallele Prozesse aussehen.

Herr Nowotny betonte, dass parallel laufende Prozesse hinreichend mit der AG verzahnt werden müssten. Es könne nicht angehen, wenn Parallelprozesse die bedarfsgerechte Weiterentwicklung des KFA nicht zum Ziel kommen lassen würden. Das Gutachten solle auch nicht so überfrachtet werden, dass das Gutachten selbst nicht handhabbar bzw. der Zeitplan nicht einzuhalten wäre.

Herr Nowotny schlug folgende Vorgehensweise beim Umgang mit den in den Nummern 8 und 9 genannten Punkten vor:

- Für den kommunalen Schulbau und kommunalen Straßenbau sowie die Bezuschussung eigener digitaler Endgeräte für Schülerinnen und Schüler soll – wie für die Aufgaben insgesamt – eine ausreichende Finanzierung der Kommunen erreicht werden.
- Bei laufenden Prozessen (Kita-Finanzierung, Finanzierung Frauenhäuser) wird Kontakt zu den Fachressorts gehalten, so dass Ergebnisse bzw. Zwischenergebnisse in die Begutachtung mit einfließen können.
- Die Prüfung der Besserstellung von Kommunen über den kommunalen Finanzausgleich, die Brachflächenrecycling oder Flächenrecyclingstrategien betreiben, erfolgt unter Hinzuziehung des Fachressorts in der Arbeitsgruppe. Die Ergebnisse werden im Gutachten berücksichtigt.
- Bei der transparenteren Zuordnung der Zuständigkeiten bei der Finanzierung frühkindlicher Bildung, der Prüfung im Bildungssektor, ob Verantwortlichkeiten gebündelt und Doppelzuständigkeiten abgebaut werden können bzw. bei der Verteilung zwischen Land und Kommunen wird die Gutachterin bzw. der Gutachter gebeten, Offensichtlichkeiten, die bei der Analyse, Bewertung und Gewichtung der Aufgaben aufgefallen sind, im Gutachten zu benennen und ggf. Lösungsvorschläge zu erarbeiten.

c) Entwurf „Präambel“ Leistungsbeschreibung Gutachten kommunaler Finanzausgleich

In der Sitzung der AG am 13. November 2017 war der Wunsch geäußert worden, die im Koalitionsvertrag festgelegte faire Behandlung der Kommunen im Gutachtenauftrag zu konkretisieren.

Frau Blask erläuterte den Entwurf einer „Präambel“, die der Leistungsbeschreibung vorangestellt werden soll.

Herr Kaiser stellte seinen „Alternativ-Entwurf“ vor. Die Präambel solle nach seiner Auffassung den Kern des Auftrags umschreiben und keine langen Ausführungen zu Verfassungsnormen und hieraus abgeleiteten Verfassungsprinzipien enthalten.

Herr Ziertmann bezeichnete den Entwurf der „Präambel“ als gelungen. Für Herrn Riemann geht der Entwurf der „Präambel“ in Ordnung.

Herr Feld begrüßte ebenfalls den Entwurf der „Präambel“.

Herr Müller schlug vor, die Bezüge zur Landesverfassung kürzer zu fassen.

d) Sitzung des Beirats für den kommunalen Finanzausgleich am 20. Dezember 2017

Herr Sievers erläuterte, dass auf der Tagesordnung der Sitzung des Beirats für den kommunalen Finanzausgleich die bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs stehe.

Das MILI werde für die Sitzung eine schriftliche Unterlage zusammenstellen, in der die Eckpunkte genannt werden, die als geeint gelten dürften. Die Unterlage werde den Mitgliedern und stellvertretenden Mitgliedern des Beirats voraussichtlich am 18. Dezember 2017 übersandt.

TOP 3: Verschiedenes

Unter Bezugnahme auf aktuelle Medienberichte fragte Herr Riemann, ob der Zeitplan für die bedarfsgerechte Weiterentwicklung des KFA noch zu halten sei. Frau Blask wies darauf hin, dass die GMSH mit einem Zeitraum von 3 bis 4 Monaten für das Vergabeverfahren kalkuliert. Dies setze jedoch voraus, dass z. B. Termine für Präsentationen gehalten werden können.

Herr Riemann sprach die endgültige Festsetzung des KFA für 2017 vom 7. Dezember 2017 an. Er machte darauf aufmerksam, dass mit der endgültigen Festsetzung des KFA kurzfristig noch sehr viel Arbeit für den kommunalen Bereich anstehe, die bis zum Jahresende abgeschlossen sein müsse. So müssten z. B. Kreis- und Amtsumlage sowie ggf. auch Umlagen von Zweckverbänden neu festgelegt werden. Er bat auch das FM, dies bei Entscheidungen über Erhöhungen der Masse für das lau-

fende Finanzausgleichsjahr zu berücksichtigen und auch im Blick zu haben, dass der KFA gleichmäßig ansteigen solle.

Dirk Sievers

Arbeitsgruppe „kommunaler Finanzausgleich“

Sitzung am 12. Februar 2018, Haus der kommunalen Selbstverwaltung, Revent-louallee 6, 24105 Kiel, 14.00 Uhr bis 17.40 Uhr

Ergebnisvermerk (korrigiert)

Teilnehmer: siehe anliegende Teilnehmerliste

Vor Beginn der Tagesordnung bedankte sich Herr Nowotny bei den Vertretern der kommunalen Landesverbände für die Bereitschaft, die Sitzung der AG im Haus der kommunalen Selbstverwaltung stattfinden zu lassen.

TOP 1: Ergebnisvermerk der Sitzung vom 14. Dezember 2017

Zum Ergebnisvermerk der AG-Sitzung vom 14. Dezember 2017 hatte Frau Schlem-minger einen Änderungswunsch übermittelt. Weitere Änderungen wurden nicht vor-getragen.

TOP 2: Unterlagen für die Gutachtenvergabe

Herr Nowotny erläuterte, dass in der Sitzung des FAG-Beirats am 20. Dezember 2018 die Eckpunkte und die „Präambel“ besprochen wurden.

Herr Seifert erläuterte den Entwurf der Leistungsbeschreibung. Sie enthält die Prä-ambel sowie alle Eckpunkte.

Frau Blask erläuterte den Entwurf des Vertrages.

Herr Ziertmann fragte nach, wie die kommunalen Landesverbände in den weiteren Prozess eingebunden werden und welche wesentlichen Zwischenschritte der weitere Prozess enthält.

Herr Seifert erläuterte, dass das Land (MILI) als Auftraggeber über die Auftragsvergabe entscheide. Die kommunalen Landesverbände werden jedoch im Auswahlverfahren beteiligt.

Auf Nachfrage von Herrn Nielsen wurde mitgeteilt, dass die Daten, die die Gutachterin bzw. der Gutachter erhalten, auch den kommunalen Landesverbänden zur Verfügung gestellt werden (Datendrehscheibe).

Zum Entwurf der Leistungsbeschreibung schlug Herr Riemann vor, in Nr. 2 auch die Thematik der kommunalen Mindestausstattung zu erwähnen. Dieser Vorschlag wurde übernommen. Auf Anregung von Herrn Müller wird bei der Verpflichtung zur Teilnahme an Sitzungen eine offenere Formulierung hinsichtlich der einzubeziehenden Institutionen gewählt.

Bei Nr. 3.2 werden auf Anregung von Herrn Müller redaktionelle Änderungen vorgenommen.

In Nr. 3.2.1 wird im letzten Absatz – analog zu Nr. 3.2.3 – die Worte „sowie einer Methode auch für wiederkehrende Ermittlungen“ aufgenommen.

Zu Nr. 3.2.2 schlägt Herr Brüggemann vor, die höhere Steuerkraft je Einwohner des kreisangehörigen Raumes bzw. das Nord-Süd-Gefälle hinsichtlich der Steuerkraft zu thematisieren. Herr Riemann erklärte sein Einverständnis, sofern dies als Hinweis aufgenommen wird.

Ebenso werden im letzten Absatz die Worte „sowie einer Methode auch für wiederkehrende Ermittlungen aufgenommen.

Zu Nr. 3.2.3 merkte Herr Riemann an, dass nicht nur bei der Mindestausstattung eine Methode für wiederkehrende Ermittlungen dargelegt werden solle, sondern beispielsweise auch bei der Darlegung der Verwendung der Kreisschlüsselzuweisungen. Hier habe das Verfassungsgericht ausdrücklich eine Beobachtungspflicht gefordert. Herr Kaiser erklärte, dass ihm keine anerkannte Methode zur Ermittlung der Mindestausstattung bekannt sei.

Die Nrn. 3.2.1 und 3.2.2 wurden entsprechend ergänzt.

Auf Vorschlag von Herrn Riemann wird Nr. 3.2.4 redaktionell bereinigt.

In Nr. 3.3 werden im 1. Absatz auf Vorschlag von Herrn Müller die Worte „gemäß Koalitionsvertrag“ eingefügt.

Nr. 4 wird dahingehend ergänzt, dass der Auftraggeber und auch der Auftragnehmer berechtigt sind, das abgeschlossene Gutachten in üblicher Form zu veröffentlichen.

Herr Nowotny betonte, dass es sich um ein finanzwissenschaftliches Gutachten handle. Bei bestimmten Themen sollen im Gutachten offensichtliche Auffälligkeiten benannt und ggf. Lösungsvorschläge erarbeitet werden.

Im Entwurf des Vertrages werden auf Vorschlag von Herrn Müller in § 4 (Vergütung) die Auszahlungsabschläge geändert. 20 Prozent sollen bei Vertragsabschluss bezahlt; 10 Prozent werden nach Abschluss der Darstellungen und Erläuterungen von Gutachteninhalten im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens ausgezahlt. Die Angabe „31. Dezember 2020“ wird in § 3 Absatz 2 nicht geändert.

Frau Blask erläuterte die Entwürfe der Kriterien Gutachtenvergabe 2018 Kommunaler Finanzausgleich.

Auf Nachfrage erläuterte Frau Blask, dass die Berücksichtigung des Kriteriums „Preis“ mit 30 Prozent laut GMSH eine vergaberechtliche Vorgabe sei.

In dem Entwurf „Bewerberauswahl im Teilnahmewettbewerb“ werden bei a) die Worte „Unternehmen“ bzw. „Unternehmensdarstellung“ durch geeignete Formulierungen ersetzt.

Unter II wird die bisherige prozentuale Gewichtung der Nummern 3, 4 und 5 von bisher 30-20-20 durch die neue prozentuale Aufteilung 40-15-15 ersetzt.

Bei b) wird in Ziffer 1 das Wort „Unternehmen“ ersetzt und der Satz entsprechend angepasst. In Ziffer 2 wird die Zahl „4“ durch die Zahl „6“ ersetzt.

Der Entwurf „Vergabeentscheidung“ wurde nicht geändert.

Im Rahmen des Vergabeverfahrens ist vorgesehen, dass die Punktvergabe gemeinschaftlich diskutiert wird.

TOP 3: Konsolidierungshilfe

Den Mitgliedern der AG sind vor der Sitzung die Vermerke zur Konsolidierungshilfe und zur Finanzlage der Konsolidierungskommunen vom 1. Februar 2018 sowie zur Fortentwicklung der Konsolidierungshilfen vom 8. Februar 2018 übersandt worden. Als Tischvorlage wurde eine Liste der langjährigen Empfänger von Fehlbetragszuweisungen (FBZ) sowie eine Übersicht der Kommunen, die ein aufgelaufenes Defizit von mindestens 5 Mio. Euro aufweisen, verteilt.

Herr Nowotny berichtete, dass der FAG-Beirat sich am 20. Dezember 2017 mit der Fortsetzung der Konsolidierungshilfe befasst und die AG gebeten habe, die Thematik für die nächste Sitzung des FAG-Beirats vorzubereiten. In der Vereinbarung des Landes Schleswig-Holstein und den kommunalen Landesverbänden über finanzielle Entlastungsmaßnahmen vom 11. Januar 2018 sei vereinbart worden, dass die bisherigen Konsolidierungshilfen in Höhe von 15 Mio. Euro/Jahr vom Land weiterhin bereitgestellt werden würden.

Herr Ziertmann äußerte die Auffassung, dass die Konsolidierungshilfe grundsätzlich gewirkt habe, das Ziel der Konsolidierungshilfe bei den Städten aber nur teilweise erreicht wurde. Die Konsolidierungshilfe habe zwar einen dämpfenden Effekt; ein Anstieg der Zinsen würde jedoch die aktuellen Erfolge beim Abbau struktureller Defizite gefährden. Zusätzliche Mittel würden für den Abbau des Sanierungsstaus benötigt.

Herr Brüggemann stellte fest, dass die bisherigen Regelungen zur Konsolidierungshilfe zur Durchsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen hilfreich gewesen seien. Die kommunale Selbstverwaltung fühle sich jedoch durch die Konsolidierungshilfe in ihrem Handeln eingeschränkt. Die Konsolidierungshilfe müsse für die kommunale Selbstverwaltung attraktiver gestaltet werden. Dies könne dadurch erreicht werden, dass ein Anteil der Konsolidierungshilfe für Investitionen genutzt werden könne.

Herr Kaiser ging davon aus, dass das Finanzierungssaldo 2017 deutlich im positiven Bereich liegen werde. Dazu habe u. a. die gute konjunkturelle Entwicklung als auch die Aufstockung der Finanzausgleichsmasse 2017 durch vorgezogene Abrechnungen beigetragen. Durch die Vereinbarung zwischen dem Land und den kommunalen Landesverbänden über finanzielle Entlastungsmaßnahmen vom 11. Januar 2018 werden die Kommunen weiter entlastet. Das Ziel der „alten“ Konsolidierungshilfe sei weitestgehend erreicht worden. Es gebe im Grunde keine strukturelle Unterfinanzierung der schleswig-holsteinischen Kommunen mehr. Die Konsolidierungshilfe habe sich als das richtige Instrument erwiesen.

Herr Nowotny wies auf die Erfolge der Konsolidierungshilfe hin. Ohne Konsolidierungshilfe hätten ggf. strengere kommunalaufsichtliche Maßnahmen ergriffen werden müssen. Einem Leitgedanken der Einführung der Konsolidierungshilfen im Jahr 2012 folgend, seien für die kreisfreien Städte höhere Konsolidierungshilfe-Beträge sachgerecht als in den ersten Jahren. Zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen erschienen nicht erforderlich, soweit die bereits vereinbarten Eigenanteile erbracht seien. Die Ausweitung freiwilliger Leistungen müsse jedoch weiterhin kompensiert werden.

Herr Nielsen sprach sich grundsätzlich für die Fortführung der Konsolidierungshilfe aus, da sie sich bewährt habe. Der Kreis der Empfänger solle jedoch neu definiert werden. Die Zahl der FBZ-Antragsteller habe zugenommen, die FBZ-Mittel selbst müssten wegen des Abbaus der aufgelaufenen Defizite, der sog. Bugwelle, erhöht werden. Der Gemeindetag plädiere dafür, die unterschiedlichen Methoden bei der Feststellung des unabweisbaren Defizits zu vereinheitlichen, da es unterschiedliche Verfahrensweisen durch die unteren Kommunalaufsichtsbehörden bei der Berücksichtigung der Ergebnissrücklage gebe. Im Übrigen sei die Unterscheidung in die Pauschalregelung bei größeren Kommunen und die GPA-Prüfung bei kleineren Kommunen zu vereinheitlichen.

Herr Nowotny gab zu bedenken, dass der Landesrechnungshof nicht über die Kapazitäten verfügen dürfte, regelmäßig ähnliche Anerkennungsquoten wie die GPÄ durchzuführen und im Übrigen nach seiner Ansicht die Kommunen, die der Aufsicht der unteren Kommunalaufsichtsbehörden unterliegen, mit der jetzigen Regelung regelmäßig höhere Anerkennungsquoten erzielen würden.

Herr Ziertmann forderte, dass der Wirkungsgrad der Konsolidierungshilfe für alle Kommunalgruppen gleich sein müsse. Die 5-Mio.-€-Grenze schließe kleinere dauerdefizitäre Kommunen aus. Die Verteilung der 90 Mio. Euro FBZ und Konsolidierungshilfe auf die einzelnen Kommunalgruppen müsse diskutiert werden.

Herr Nielsen befürwortete für bestimmte Insel- und Halliggemeinden eine Regelung im FAG analog zur Regelung für Helgoland.

Herr Kaiser sprach sich dafür aus, dass für Kommunen, die schon seit vielen Jahren defizitär sind, eine andere Lösung gesucht werden sollte. Hier müsse eine dauerhafte Lösung außerhalb des FBZ-Bereichs angestrebt werden. Die nordfriesischen Inseln und Halligen hätten ein generelles Problem.

Herr Riemann wies darauf hin, dass die Konsolidierungshilfen überwiegend kommunale Mittel seien. Er halte es grundsätzlich für notwendig, dass als Gegenleistung für die Konsolidierungshilfe weiterhin eigene Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen werden. Es könnte erwogen werden – wie ursprünglich geplant – eine Trennung in entweder Konsolidierungshilfe oder FBZ vorzunehmen. Eine Umschichtung zugunsten der FBZ-Mittel sei denkbar. Die Konsolidierungshilfe habe in den letzten Jahren bewährt – das gelte auch für die Kreise; vielfach sei eine Senkung der Kreisumlage im Gespräch. Die Kreise müssten die Möglichkeit erhalten, bei Verschlechterung der Finanzlage wieder Konsolidierungshilfe oder Fehlbetragszuweisungen zu erhalten. Die bisherige Aufteilung 75 Mio. Euro für Konsolidierungshilfeempfänger und 15 Mio. Euro für die übrigen FBZ-Kommunen passe nicht mehr.

Die in dem Vermerk dargelegte, eher kritische Bewertung für die kreisangehörigen Konsolidierungshilfekommunen teilt Herr Riemann nicht.

Herr Brüggemann stellte dar, dass die kreisfreien Städte zu geringe Einnahmen hätten. Außerdem seien – bis auf eine Ausnahme – nicht ausreichend neue Flächen für Wohnen und Gewerbe vorhanden. Herr Brüggemann regte an, Maßnahmen zu prüfen, die der Verbesserung der Wirtschaftsstruktur dienen könnten.

Herr Nowotny schlug vor, diese Thematik zur gegebenen Zeit in der AG wieder aufzurufen.

Herr Nowotny fasste die vorgetragenen Positionen wie folgt zusammen: Die kreisfreien Städte sollten weiterhin Konsolidierungshilfe erhalten. Für andere Kommunalgruppen werden möglicherweise andere Lösungen bevorzugt. Eventuell sollten allen bisherigen Konsolidierungskommunen der Verbleib in der Konsolidierungshilfe angeboten werden. Eine Anpassung des FAG für dauerdefizitäre Kommunen sei wünschenswert, aber schwer, da keine gemeinsamen Merkmale erkennbar seien. Wichtig seien unbeschadet dessen hohe FBZ-Abdeckungsquoten und insoweit auch der Abbau der Bugwelle.

Das MILI wird den Mitgliedern der AG spätestens am 21.02.2018 einen Entwurf für die Verteilung der Mittel übersenden, in dem die in der Diskussion genannten Hinweise aufgenommen werden.

TOP 4: Verschiedenes

Herr Nowotny berichtete, dass der Landtag die Landesregierung gebeten habe, in der März-Sitzung des Landtages einen Bericht zum Sachstand und zur Planung der Überarbeitung des kommunalen Finanzausgleichs abzugeben. Es sei vorgesehen, dass der Bericht auch die Ergebnisse der Beiratssitzung am 2. März 2018 umfassen soll.

Das MILI hatte zugesagt, die Einrichtung eines SharePoints zwecks Dokumentenverwaltung zu prüfen. Herr Sievers berichtete, dass nach Mitteilung des Zentralen IT-Managements des Landes grundsätzlich jede Einrichtung, die das Landesnetz zur Kommunikation nutzt, den SharePoint verwenden kann. Herr Nielsen teilte mit, dass auch die kommunalen Landesverbände am Landesnetz angeschlossen sind. Herr Sievers wird die erforderlichen Schritte zur Einrichtung eines SharePoints einleiten.

Herr Riemann bat darum, die in der AG benannten Gutachterinnen und Gutachter aus Gründen der Kapazitätsplanung schon vor Beginn der Ausschreibung auf das anstehende Vergabeverfahren für das Gutachten hinzuweisen. Dies wurde zugesagt.

Arbeitsgruppe „kommunaler Finanzausgleich“

Sitzung am 26. Februar 2018, MILI, Sitzungssaal III, 14.00 Uhr bis 17.20 Uhr

Ergebnisvermerk

Teilnehmer: siehe anliegende Teilnehmerliste

TOP 1: Ergebnisvermerk der Sitzung vom 12. Februar 2018

Zum Ergebnisvermerk der AG-Sitzung vom 12. Februar 2018 hatte Herr Riemann zwei Änderungswünsche übermittelt. Weitere Änderungen wurden nicht vorgetragen.

TOP 2: Unterlagen für die Gutachtenvergabe

Herr Nowotny berichtete, dass das MILI die in der AG benannten Gutachterinnen und Gutachter über das bevorstehende Vergabeverfahren informiert habe.

Die nach der Sitzung vom 12. Februar 2018 überarbeiteten Unterlagen für die Gutachtenvergabe seien den Mitgliedern der AG am 19. Februar 2018 übersandt worden. Die Rückmeldung der GMSH zu den Unterlagen stehe jedoch noch aus.

Herr Müller schlug eine Ergänzung der Leistungsbeschreibung in Nr. 3.2.1 vor. Hierzu verteilte er eine Tischvorlage. Zum einen müsse den Regelungen der Schuldenbremse Rechnung getragen werden. Zudem solle die Planungssicherheit der Haushalte erhöht werden. Vor diesem Hintergrund sei eine gutachterliche Einschätzung erwünscht, inwieweit die kommunale Ebene und das Land bei der Berechnung der KFA-relevanten Steuereinnahmen im Sinne einer verstetigten Finanzausgleichsmasse profitieren könnten.

Herr Riemann erklärte, dass dieser Änderungswunsch überraschend komme. Er erinnerte in diesem Zusammenhang daran, dass die KFA-Masse vom FM im letzten Jahr kurzfristig aufgestockt wurde. Dies habe nicht zur Erhöhung der Planungssicherheit beigetragen. Im Übrigen setze die Schuldenbremse den Anspruch der Kommunen auf eine kommunale Mindestausstattung nicht außer Kraft.

Herr Müller schlug vor, die Ergänzung um einen Hinweis auf die kommunale Mindestausstattung nachzuschärfen.

Herr Ziertmann erinnerte daran, dass die Verstetigung der Masse schon mehrmals thematisiert worden sei. Das Landesverfassungsgericht habe dieses Thema in seinen Urteilen nicht aufgegriffen. Das Land habe die Möglichkeit, durch eigene Weichenstellungen an eigenen Leistungen die Schuldenbremse zu erfüllen.

Herr Brüggemann äußerte die Befürchtung, dass die Schuldenbremse zu Lasten der Kommunen wirken könnte.

Herr Kaiser bemerkte, dass das Handeln des FM zum Jahresende 2017 nicht zur Verstetigung der FAG-Masse beigetragen habe. Einzelfallbezogene Absprachen mit den kommunalen Landesverbänden hätten in der Vergangenheit dagegen gut geklappt.

Herr Müller machte darauf aufmerksam, dass auch die Kommunen von einer Verstetigung der Finanzausgleichsmasse profitieren könnten.

Herr Ziertmann und Herr Riemann erklärten, dass die kommunale Mindestausstattung nicht verhandelbar sei.

Herr Nielsen schloss sich der Auffassung von Herrn Ziertmann und Herrn Riemann an. Er verlangte eine Klarstellung dahingehend, dass die Schuldenbremse nicht für die kommunale Mindestausstattung nach Artikel 54 der LV gelte.

Herr Müller erklärte, dass das FM stets an einer guten Zusammenarbeit mit den kommunalen Landesverbänden interessiert sei. Die Abrechnung des Jahres 2017 sei eine Ausnahmesituation gewesen.

Die AG verständigte sich darauf, dass im Austausch mit den kommunalen Landesverbänden und dem FM noch kurzfristig nach einer Lösung gesucht werden soll.

Herr Nielsen teilte mit, dass nach seiner Auffassung die Aussagen zur heterogenen Steuerkraft in Nr. 3.2.2 4. Absatz nicht zutreffend seien. Das gelte sowohl für die Aussage, dass der kreisangehörige Raum insgesamt eine höhere Steuerkraft je Einwohner erziele als die kreisfreien Städte als auch für die Darstellung über das Süd-Nord-Gefälle bei der Steuerkraft. So habe der Kreis Nordfriesland eine durchschnittlich höhere Steuerkraft. Er plädiere dafür, den Absatz zu streichen.

Herr Ziertmann verwies auf das Gutachten zur FAG-Reform. Dort sei darauf hingewiesen worden, dass es durchaus auffällig sei, dass der kreisangehörige Bereich eine höhere Steuerkraft aufweise als die kreisfreien Städte. Auch Herr Brüggemann sprach hier von einer bundesweit atypischen Situation.

Herr Riemann sprach sich dafür aus, einen Hinweis ohne Bezüge zu Himmelsrichtungen und Kommunalgruppen aufzunehmen.

Für Herrn Kaiser erschien es nachvollziehbar, einen entsprechenden Hinweis aufzunehmen.

Herr Nowotny schlug vor, den Hinweis auf das Nord-Süd-Gefälle zu streichen. Weiterhin könne auf die vergleichsweise hohe Steuerkraft im Hamburger Randbereich hingewiesen werden. Ebenso könne die Spreizung der Steuerkraft auch innerhalb des kreisangehörigen Bereichs angesprochen werden. Das MILI werde hierzu einen Vorschlag unterbreiten.

In Nr. 3.2.4 wurde auf Vorschlag von Herrn Riemann der letzte Satz geändert.

Zum Vertragsentwurf und zu den Kriterien der Gutachtenvergabe gab es keine Wortmeldungen.

Herr Ziertmann bat darum, dass das MILI die Beteiligung der kommunalen Landesverbände im weiteren Verfahren skizziert. Konkret gehe es um die Teilnahme bei der

Auswahl der Gutachterin bzw. des Gutachters bzw. wie wichtige Informationen an die kommunalen Landesverbände weitergegeben werden. Weiterhin sollten die kommunalen Landesverbände die Möglichkeit zur Kontaktaufnahme mit der Gutachterin bzw. dem Gutachter erhalten. Herr Nowotny sagte zu, dass zur Sitzung des FAG-Beirats hierzu eine schriftliche Unterlage erstellt wird.

TOP 3: Fortentwicklung der Konsolidierungshilfen

Herr Nowotny bedankte sich bei den kommunalen Landesverbänden für die Übersendung ihrer Eckpunkte zur Fortentwicklung der Konsolidierungshilfen sowie bei Herrn Kaiser für die Übersendung der Übersicht über die Höhe der Kassenkredite. Zu den Eckpunkten der kommunalen Landesverbände habe das MILI Hinweise gegeben, die ebenfalls an die Mitglieder der AG übersandt wurden.

Das MILI teile die Auffassung der kommunalen Landesverbände, an den bisherigen Sonderbedarfzuweisungen (§ 4 Absatz 2 Nummer 3 i. V. m. § 13 FAG) festzuhalten. Ebenso werde dem Vorschlag zugestimmt, eine Trennung von Konsolidierungshilfen und Fehlbetragszuweisungen in der Weise vorzusehen, dass Kommunen entweder Konsolidierungshilfen oder Fehlbetragszuweisungen beziehen können.

Der Vorschlag, ab 2019 ausschließlich den kreisfreien Städten Konsolidierungshilfen zu gewähren, werde unterstützt.

Nach Ansicht des MILI sollte geprüft werden, ob eine Aufteilung auf 45 Mio. Euro Konsolidierungshilfen für die kreisfreien Städte und 45 Mio. Euro Fehlbetragszuweisungen für die Kreise und übrigen Gemeinden zur Erreichung des Ziels des Abbaus der aufgelaufenen Defizite angemessen ist. Das Verhältnis der aufgelaufenen Defizite der kreisfreien Städte zu den anderen Kommunen betrage 740 Mio. Euro zu 113 Mio. Euro oder 86,8 % zu 13,2 %.

Unklar sei, welche Vorstellungen mit der Optimierung der Mechanismen zur Überwachung des Eigenbeitrags verbunden werden.

In diesem Zusammenhang wurde von den Vertretern der kommunalen Landesverbänden als Beispiel genannt, dass sichergestellt werden solle, dass freiwillige Leistungen kompensiert werden.

Herr Nowotny erläuterte, dass bei den Schlüsselzuweisungen noch Haushaltsreste in Höhe von rd. 15 Mio. Euro zur Verfügung stehen. Das MILI rege an, diese Mittel zielgerichtet für den schnellen Abbau von aufgelaufenen Defiziten bei den Nichtkonsolidierungskommunen zu nutzen. Gleichzeitig wäre dann, als Weiterentwicklung des Vorschlags der KLV, eine Aufteilung der 2019 bis 2023 jährlich zur Verfügung stehenden 90 Mio. Euro im Verhältnis 50 Mio. Euro Konsolidierungshilfen für die kreisfreien Städte und 40 Mio. Euro Fehlbetragszuweisungen für die Kreise und übrigen Gemeinden vorstellbar.

Herr Riemann erklärte, dass mit der Umsetzung des Eckpunktepapiers die kreisfreien Städten die nächsten fünf Jahre jeweils 45 Mio. Euro erhalten würden. Dies sei ein höherer Betrag als nach der geltenden Regelung. Herr Riemann verwies darauf, dass nach Zeitungsberichten die Hansestadt Lübeck einen Überschuss von über 40 Mio. Euro erzielt habe.

Herr Nielsen äußerte die Auffassung, dass sich die finanzielle Situation der Kommunen jederzeit ändern könne und es aus diesem Grund bei der von den KLV vorgeschlagenen Mittelaufteilung bleiben solle. Er verwies ferner auf die Sondersituation der Inseln und Halligen, für die eine besondere Bedarfslage zu definieren sei.

Herr Kaiser merkte an, dass es bemerkenswert sei, dass die kommunalen Landesverbände sich auf gemeinsame Eckpunkte verständigt hätten.

Herr Brüggemann schlug vor, dass die Konsolidierungskommunen einen Teil der Konsolidierungshilfen für Investitionen verwenden könnten. Dieses könnte dazu beitragen, dass in der Selbstverwaltung die Akzeptanz für die Fortführung der Konsolidierungshilfe steige.

Zu Punkt 7 des Eckpunktepapiers merkte Herr Ziertmann an, dass für bestimmte Gemeinden (z. B. Inseln und Halligen) die Ursache für die finanzielle Situation analysiert werden solle. Da die Abgrenzungskriterien seiner Einschätzung nach schwer zu fassen seien, sei nicht auszuschließen, dass diese Prüfung evtl. ohne greifbares Ergebnis abgeschlossen werde. Herr Kaiser äußerte die Auffassung, dass es Gemeinden gebe, die seit Jahrzehnten mit einer äußerst angespannten Finanzlage leben

müssten. Hier müsse nach seiner Ansicht geprüft werden, ob eine besondere Dotation erforderlich sei.

Herr Nowotny sagte zu, im Rahmen des Richtlinien-Änderungsverfahrens gemeinsam mit den kommunalen Landesverbänden die Möglichkeit zu prüfen, ob besondere Bedarfslagen definiert werden können. Sofern dies möglich sei, sollen die betreffenden Gemeinden identifiziert werden, für die innerhalb der Fehlbetragszuweisungen eine besondere Dotation in Frage käme.

Bei Gemeinden, die dauerhaft Empfänger von Fehlbetragszuweisungen sind, solle die Bewilligung um geeignete Instrumente einer nachhaltigen Konsolidierung vergleichbar der Konsolidierungshilfe ergänzt werden.

Ebenso erklärte sich das MILI damit einverstanden, dass das Land jährlich eine Abfrage zur Höhe der Fehlbeträge (auch unter 80.000 €) durchführen wird. Eine Auswertung soll dem Bericht über die Finanzsituation der Kommunen in Schleswig-Holstein beigelegt werden.

Detailfragen und notwendige Anpassungen der Richtlinie über die Gewährung von Konsolidierungshilfen sowie der Richtlinie zur Gewährung von Fehlbetrags- und Sonderbedarfslagen sollen im Verlauf des Jahres mit den kommunalen Verbänden in den zuständigen Gremien (AG kommunaler Finanzausgleich, ggf. AG Konsolidierungshilfen) abgestimmt werden.

TOP 4: Verschiedenes

Bezüglich der noch ausstehenden Regelung zu den kommunalen Infrastrukturmitteln (§ 22 Absätze 11 bis 13 FAG) wird landesintern geprüft, wie weiter vorgegangen wird.

Dirk Sievers

Arbeitsgruppe „kommunaler Finanzausgleich“

Sitzung am 29. Juni 2018, MILI, Sitzungssaal I, 8.00 Uhr bis 10.20 Uhr

Ergebnisvermerk

Teilnehmer: siehe anliegende Teilnehmerliste

Vor Eintritt in die Tagesordnung teilte Herr Nowotny mit, dass sowohl der obsiegende Bieter (das finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln in Kooperation mit Gertz Gutsche Rügenapp Stadtentwicklung und Mobilität GbR – FiFo und GGR) als auch die unterlegenen Bieter mittlerweile von der GMSH über das Ergebnis des Auswahlverfahrens zur Erstellung eines Gutachtens zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs informiert worden seien. Nach Ablauf der zehntägigen Informations- und Wartefrist nach § 134 GWB könne die Auftragserteilung erfolgen. Herr Nowotny bat ausdrücklich darum, bis zur Zuschlagserteilung Stillschweigen über das Ergebnis des Auswahlverfahrens zu bewahren.

TOP 1: Ergebnisvermerk der Sitzung vom 26. Februar 2018

Herr Müller teilte mit, dass das FM an einer Lösung arbeite, um die Abrechnung des KFA im Sinne der Kommunen zu verbessern.

Es gab keine weiteren Anmerkungen zum Ergebnisvermerk.

TOP 2: Fortentwicklung der Konsolidierungshilfe

Herr Nowotny erläuterte, dass die gesetzlich erforderlichen Regelungen im FAG zur Fortentwicklung der Konsolidierungshilfe und der Fehlbetragszuweisungen auf dem Weg gebracht worden seien. Das FAG werde im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 2019 geändert.

Der FAG-Beirat habe auf seiner letzten Sitzung beschlossen, dass die untergesetzlichen Regelungen in der AG vorbereitet werden.

a) Anpassung der Richtlinie über die Gewährung von Konsolidierungshilfe

Herr Warnholz führte in den Entwurf der Richtlinie ein. Der Entwurf der Richtlinie stehe unter dem Vorbehalt der Beschlussfassung des Landtages über die FAG-Änderung.

Nr. 1

Auf die Anregung von Herrn Riemann, erläuternde Ausführungen aufzunehmen, wird in Nr. 1 der erste Absatz dahingehend ergänzt, dass die kreisfreien Städte größtenteils betragsmäßig besonders hohe aufgelaufene Defizite ausweisen und es ihnen nicht gelingt in der mittelfristigen Ergebnisplanung durchgängig positive Jahresergebnisse darzustellen.

Herr Nielsen fragte, ob der 2. Absatz geändert werden müsse. Herr Nowotny schlug vor, die Fassung erst einmal so zu belassen.

Nr. 3.1

In Nr. 3.1 ist festgelegt, dass die kreisfreien Städte u. a. die Hinweise und Vorschläge des Landesrechnungshofs zu berücksichtigen haben.

Auf Nachfrage teilte Herr Kaiser mit, dass eine Prüfung der kreisfreien Städte voraussichtlich um das Jahr 2020 anstehe.

Nr. 3.2

Herr Warnholz erläuterte, dass der Richtlinienentwurf im 2. Absatz ausdrücklich festlege, dass finanzielle Mehrbelastungen durch freiwillige Aufwendungen und Auszahlungen zu kompensieren sind. Eine Sollregelung werde damit ersetzt.

Herr Kaiser wies auf die erheblichen Änderungen der finanziellen Situation der Kommunen hin. Auch die kreisfreien Städte hätten aufgelaufene Defizite zum Teil erheblich abbauen können. Herr Riemann äußerte die Auffassung, dass die kreisfreien Städte die große Chance hätten, aufgelaufene Defizite nachhaltig zu reduzieren. Diese Chance sollte auch genutzt werden.

Herr Ziertmann erklärte, dass er nicht ausschließe, dass die aufgelaufenen Defizite nachhaltig abgebaut werden können. Jedoch wisse keiner, wie sich in den kommenden Jahren die finanzielle Situation der schleswig-holsteinischen Kommunen angesichts der konjunkturellen Lage entwickeln werde.

Im 3. Absatz wurde auf Hinweis von Herrn Ziertmann die Zahl „49“ durch die Zahl „57“ ersetzt.

Nr. 3.3

Die in Nr. 3.3 genannten Steuersätze werden nicht geändert. Auf Vorschlag von Herrn Riemann wird der letzte Absatz dahingehend ergänzt, dass eine Senkung der Steuersätze im Einzelfall nur nach einem vollständigen Abbau der aufgelaufenen

Jahresfehlbeträge vorgenommen werden könne, sofern sich auch mittelfristig kein neuer Jahresfehlbetrag abzeichne.

Nr. 4.2

Herr Warnholz erläuterte, dass die fehlenden Angaben der einzelnen kreisfreien Städte zum zusätzlichen Eigenanteil in Höhe von mindestens 10 Euro je Einwohnerin und Einwohner ergänzt werden, sobald das Statistikamt Nord die Einwohnerdaten (Stand: 31.03.2018) veröffentlicht hat.

Herr Riemann merkte an, dass der zusätzliche Eigenanteil, den die kreisfreien Städte zu erbringen haben, nicht im Verhältnis zu den aufgelaufenen Defiziten der einzelnen kreisfreien Stadt stehe.

Nr. 4.3

Das MILI wird prüfen, ob im 2. Absatz der Satz: *„Eine Erhöhung der Erträge und Einzahlungen....“* gestrichen werden kann.

Nr. 5.1

Herr Warnholz wies darauf hin, dass die Unterzeichnung der öffentlich-rechtlichen Verträge im August oder September 2019 erfolgen solle.

Im 2. Absatz werden die Worte „Gemeinde oder der Kreis“ gestrichen und durch die Worte „kreisfreie Stadt“ ersetzt.

Der Eigenanteil (Eigenanteil, der für das Jahr 2018 vereinbart wurde zzgl. zusätzlicher Eigenanteil in Höhe von mindestens 10 Euro je Einwohnerin und Einwohner) ist auch dann zu erbringen, wenn der Abschluss des öffentlich-rechtlichen Vertrages ausgesetzt wurde und erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgt.

Nr. 6

In der Stellungnahme des Rechnungsprüfungsamts wird die Ausweitung bestehender freiwilliger Leistungen seit dem Jahr 2019 einschließlich der Kompensation durch zusätzliche Einsparungen als zusätzlicher Berichtspunkt aufgenommen.

Anlage 2 – Entwurf Öffentlich-rechtlicher Vertrag

Im Entwurf wird in § 1 das Wort „Fehlbeiträge“ gestrichen. In § 2 werden die Worte „für kreisfreie Städte“ gestrichen.

Zur Anlage 1 und zur Anlage 3 gab es keine Anmerkungen.

b) Anpassung der Richtlinie zur Gewährung von Fehlbeitrags- und Sonderbedarfszuweisungen

Herr Nowotny erläuterte, dass die Definition besonderer Bedarfslagen nach Auffassung des MILI weiterhin sehr schwierig erscheine. Eine – zumal rechtssichere – Ab-

grenzung betroffener Kommunen dränge sich derzeit nicht auf. Als Ausnahme hiervon erscheine jedoch die besondere Situation der Insel Pellworm und der Halligen als besondere Bedarfslage gut abgrenzbar. Dies sei ja auch schon im Papier der kommunalen Landesverbände als Beispiel benannt worden.

Es stelle sich die Frage, den besonderen Bedarf über Fehlbetragszuweisungen abzudecken oder ob nicht vielmehr eine Regelung analog der Finanzzuweisung an die Gemeinde Helgoland nach § 8 FAG erfolgen sollte. Aus diesem Grunde sei im über-sandten Richtlinienentwurf keine Regelung für besondere Bedarfslagen vorgesehen.

Herr Kaiser wies darauf hin, dass die Insel Pellworm und die Halligen bereits seit vielen Jahren Fehlbetragszuweisungen erhalten hätten. Dies sei ein Indiz für das Vorhandensein struktureller Nachteile. Klärungsbedürftig sei, ob auch die Städte Friedrichstadt und Tönning zu den Gemeinden mit besonderer Bedarfslage gehörten.

Herr Nielsen äußerte die Auffassung, dass die Konsolidierungshilfe der Gemeinde Pellworm zwar geholfen, das Problem jedoch nicht gelöst habe. Mit einer Regelung analog der Finanzzuweisung an die Gemeinde Helgoland werde eine alte Forderung des schleswig-holsteinischen Gemeindetages aufgegriffen. Der Grund für die besondere Bedarfslage sei die geografische Besonderheit der Gemeinden des Amtes Pellworm. Es bestehe ein krasses Missverhältnis zwischen zu erfüllenden Aufgaben und Einwohnerzahlen.

Herr Ziertmann sprach sich dafür aus, dass die Entscheidung auf politischer Ebene getroffen werde. Es müsse auch entschieden werden, wie z. B. mit anderen dauerdefizitären Kommunen (z. B. Stadt Friedrichstadt) umgegangen werde. Er erwarte, dass das Gutachten zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des KFA Hinweise zu besonderen Bedarfslagen gebe.

Herr Riemann bestätigte den politischen Charakter der Entscheidung über die besondere Bedarfslage der Gemeinden des Amtes Pellworm.

Nach Auffassung von Herrn Nielsen sollte mit der Entscheidung über die besondere Bedarfslage der Gemeinden des Amtes Pellworm nicht bis zum Jahr 2021 gewartet werden.

Frau Paulmann bekräftigte, dass mit der Erhöhung der Fehlbetragszuweisungen für alle kreisangehörigen Gemeinden und Kreise auf 45 Mio. Euro der Abbau der „Bugwelle“ anerkannter Fehlbeträge aus Vorjahren möglich sei. Voraussetzung sei allerdings, dass die Konjunktur nicht einbricht. Die Stadt Preetz und die Gemeinde Witt-dün auf Amrum, die bisher zu den dauerhaften FBZ-Empfängern gehörten, haben mittlerweile die aufgelaufenen Defizite abgebaut.

Die kommunalen Landesverbände werden zeitnah einen eigenen konkreteren Vorschlag zur Definition besonderer Bedarfslagen vorlegen.

Frau Paulmann stellte den Entwurf des Erlasses vor.

Die Begriffe „fehlbetragsdeckungsfähig“ und „bedarfsdeckungsfähig“ werden durchgehend durch den Begriff „unvermeidlich“ ersetzt. Damit erfolgt eine Anpassung an dem Gesetzestext des FAG.

Nr. 2.3.1

Bei der Festsetzung der Mindesthebesätze wird eine moderate Erhöhung der Gewerbesteuer befürwortet. Das größte Augenmerk soll auf die Grundsteuer gelegt werden. Bei der Entscheidung über eine Erhöhung der Realsteuersätze soll die jeweilige Entwicklung des gewogenen Landes- und Bundesdurchschnitts berücksichtigt werden.

Die Mindesthebesätze sollten jedoch unter den Sätzen für die Konsolidierungshilfegemeinden bleiben.

Die Thematik wird auf der nächsten Sitzung der AG wieder aufgerufen.

Nr. 2.3.5 und 3.6.3

Dort wird jeweils die geänderte Rechtslage bei den Straßenbaubeiträgen berücksichtigt.

Nr. 2.4.1

Die Regelung des letzten Satzes im 2. Absatz ist entbehrlich, da die Anträge, für die eine solche Umrechnung erfolgt, endgültig festgesetzt und abgerechnet wurden.

TOP 3: **Verschiedenes**

Ein Termin für die nächste Sitzung wird mit den Geschäftsstellen abgestimmt.

Dirk Sievers

Arbeitsgruppe „kommunaler Finanzausgleich“

Sitzung am 21. August 2018 im MILI, SiSa I, 13.00 Uhr bis 15:35 Uhr

Ergebnisvermerk

Teilnehmer: siehe anliegende Teilnehmerliste

Zu Beginn teilte Herr Nowotny mit, dass das MILI einen Termin im September mit den Gutachtern für die bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs plane.

Es sei noch offen, ob dies im Rahmen einer Sitzung des FAG-Beirats oder der AG geschehe.

TOP 1: Ergebnisvermerk der Sitzung vom 29. Juni 2018

Es gab keine Anmerkungen zum Ergebnisvermerk der Sitzung vom 29. Juni 2018.

TOP 2: Fortentwicklung der Konsolidierungshilfe

a) Richtlinie über die Gewährung von Konsolidierungshilfen

Der überarbeitete Entwurf der Richtlinie, der die Ergebnisse der Sitzung der AG vom 29. Juni 2018 berücksichtigt, wurde den Sitzungsteilnehmern am 16. August 2018 übersandt.

Herr Warnholz wies darauf hin, dass in Nr. 5.1 nicht nur der Abschluss des öffentlich-rechtlichen Vertrages, sondern auch die Vorlage des Konsolidierungskonzepts ausgesetzt werden könne, sofern kein aufgelaufener Jahresfehlbetrag bestehe und der Ergebnisplan des Haushaltsjahres und der drei nachfolgenden Jahre nach dem mittelfristigen Ergebnisplan ausgeglichen sei.

Zum Entwurf der Richtlinie gab es keine weiteren Anmerkungen.

b) Richtlinie zur Gewährung von Fehlbetrags- und Sonderbedarfszuweisungen

Der überarbeitete Entwurf dieser Richtlinie, der die Ergebnisse der Sitzung der AG vom 29. Juni 2018 ebenfalls berücksichtigt, wurde den Sitzungsteilnehmern ebenfalls am 16. August 2018 übersandt.

Herr Nowotny erläuterte den Vorschlag zur Anhebung der Mindesthebesätze in Nr. 2.3.1 des Entwurfs. Der Schwerpunkt werde auf die Anhebung der Grundsteuer B gelegt, deren neuer Mindesthebesatz (425 Prozent) trotzdem immer noch unter dem gewogenen Bundesdurchschnitt (gewogener Bundesdurchschnitt 2016: 464 Prozent) läge. Die im Ländervergleich schon relativ hohe Grundsteuer A und die Gewerbesteuer würden nur moderat angehoben werden müssen.

Herr Ziertmann betonte, dass die Gremien des Städtetages und des Städtebundes sich im Rahmen des Anhörungsverfahrens zu der vorgeschlagenen Anhebung der Mindesthebesätze positionieren werden.

Herr Riemann sieht den vorgeschlagenen Mindesthebesatz von 425 Prozent eher als Untergrenze einer möglichen Anhebung.

Herr Nielsen verwies ebenfalls auf das anstehende Anhörungsverfahren zum Richtlinienentwurf. Die Gremien des Gemeindetages würden sich ebenfalls mit der Anhebung der Mindesthebesätze auseinandersetzen.

Herr Kaiser regte an, den Halbsatz „die ihren Haushalt nicht ausgleichen können“ in § 12 Absatz 1 Satz 1 des Entwurfs zur Änderung des FAG zu streichen, da „Alt-Fehlbeträge“ in der Doppik keine Rolle bei der Ermittlung des (Jahres-)Fehlbetrags und damit für die Beurteilung des Haushaltsausgleichs gem. § 26 Absatz 1 GemHVO-Doppik spielen.

Herr Nowotny sagte zu, dass die Anregung geprüft wird.

Die Richtlinienentwürfe werden jetzt in die Verbandsanhörung gegeben.

TOP 3: Fortentwicklung des § 8 FAG

Herr Nowotny erläuterte den Entwurf zur Änderung des § 8 FAG. Die Gemeinden auf den nordfriesischen Marschinseln und Halligen, deren Gemeindegebiete ausschließlich auf Inseln und Halligen liegen, erhielten seit Jahren Fehlbetragszuweisungen nach § 12 FAG zum Ausgleich defizitärer Haushalte. Es sei nicht erkennbar, dass die Gemeinden aus eigener Kraft einen Haushaltsausgleich erreichen können. Daher soll die Möglichkeit geschaffen werden, dass sie entsprechend der bisherigen Sonderregelung für die Gemeinde Helgoland ebenfalls eine allgemeine Finanzausgleichszuweisung aus dem Finanzausgleich erhalten. Das System der Fehlbetragszuweisungen werde somit entlastet. Die Definition des Gebietes sei gut abgrenzbar.

Eine Aufnahme der Gemeinden der nordfriesischen Marschinseln und Halligen, deren Gemeindegebiete ausschließlich auf Inseln und Halligen liegen, habe zur Folge, dass mit diesen Gemeinden – wie mit der Gemeinde Helgoland bereits seit Jahren

praktiziert – vor Beginn des Haushaltsjahres intensive Haushaltsgespräche geführt werden würden. Nach Beratung im FAG-Beirat werde die Höhe der Finanzaufweisung festgesetzt.

Herr Nowotny ging auf das Schreiben des Städteverbandes und des Gemeindetages vom 7. August 2018 ein, das als Tischvorlage verteilt wurde. Zu den dort genannten Kriterien merkte Herr Nowotny an, dass die Kriterien – einzeln betrachtet – wohl keine besondere Bedarfslage begründen dürften. So werde z. B. der zentralörtliche Status durch die Schlüsselzuweisungen an die Zentralen Orte zum Ausgleich übergemeindlicher Aufgaben im FAG abgebildet.

Nach seiner Auffassung liege z. B. ein Indiz für eine besondere Bedarfslage vor, wenn eine Kommune über viele Jahre regelmäßig Fehlbetragszuweisungen erhalten habe.

Herr Riemann vertrat die Auffassung, dass es sich lohne, die einzelnen Kommunen verstärkt anzuschauen. Auch wenn eine Kommune über viele Jahre Fehlbetragszuweisungen erhalten habe, liege nicht automatisch eine besondere Bedarfslage vor.

Herr Kaiser sprach sich für eine genauere Betrachtung der jeweiligen Kommune aus. Die Feststellung einer besonderen Bedarfslage sei schwierig. Ggf. müsse im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens über das Vorliegen einer besonderen Bedarfslage entschieden werden.

Herr Ziertmann erläuterte, dass eine Kumulation von Kriterien das Vorliegen einer besonderen Bedarfslage begründen könne.

Herr Brüggemann wies darauf hin, dass Neumünster Entwicklungspotentiale aufweise, die z. B. Flensburg nicht habe.

Herr Nielsen begrüßte, dass die Gemeinden des Amtes Pellworm in die Regelung des § 8 FAG aufgenommen werden sollen.

Auf Nachfrage teilte Frau Paulmann mit, dass die Definition der nordfriesischen Marschinseln und Halligen der naturräumlichen Gliederung Schleswig-Holsteins entspreche, wie sie als Anhang zu Anlage 2 der Ökokontenverordnung vom 28. März 2017 (GVOBl. Schl.-H. S. 223) veröffentlicht wurde.

Herr Ziertmann regte an, die Begründung zur Änderung des § 8 entsprechend zu ergänzen. Er räumte ein, dass eine Abgrenzung für die besondere Bedarfslage einer Kommune schwierig sei.

Herr Riemann befürwortete eine Hilfestellung für die Halligen. Eine untergesetzliche Regelung sei jedoch ausreichend.

Herr Scholz vertrat die Auffassung, dass mehrere Kriterien zusammenkommen müssten, um eine besondere Bedarfslage feststellen zu können.

Herr Ziertmann sprach sich dafür aus, dass auch Kommunen mit besonderen Bedarfslagen Anforderungen erfüllen müssen, um in den Genuss einer Vorabdotations (Finanzaufweisung) zu kommen.

Frau Paulmann erläuterte, dass bei der Festsetzung der Fehlbetragszuweisungen die bisher aufgelaufenen Defizite betrachtet werden. Im Gegensatz zu den Finanzzuweisungen nach § 8 FAG werden zukünftige Defizite nicht berücksichtigt.

Herr Nowotny fasste den Verlauf der Diskussion zusammen. Aus seiner Sicht gebe es folgende Handlungsoptionen:

1. Es bleibt beim bisherigen System der Fehlbetragszuweisungen. Es werden Anreize gesetzt, damit die Kommunen das Ziel der Haushaltskonsolidierung noch stärker ins Visier nehmen.
2. Es werden im System der Fehlbetragszuweisungen gesonderte Dotationen für Kommunen mit einer besonderen Bedarfslage gewährt. Die Gutachter der bedarfsberechtigten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs sollen hierzu einen Vorschlag unterbreiten.
3. Das System der Fehlbetragszuweisungen ist ab 2019 neu aufzustellen.

Herr Riemann, Herr Ziertmann und Herr Nielsen sprachen sich für die Handlungsoption 2 aus.

Das Thema „besondere Bedarfslage von Kommunen“ wird zu gegebener Zeit wieder aufgerufen.

TOP 4: Neuordnung der Finanzierungsgrundlagen für die Verwaltungsakademie Bordesholm

Herr Ziertmann erläuterte das Anliegen des Städteverbandes und des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages.

Der Gebäudekomplex der Verwaltungsakademie werde vom Verein zur Unterhaltung der Schleswig-Holsteinischen Gemeindeverwaltungsschule e. V. (Schulverein) unterhalten. Mitglieder des Schulvereins seien die vier kreisfreien Städte sowie der Schleswig-Holsteinische Landkreistag, der Städtebund Schleswig-Holstein und der Schleswig-Holsteinische Gemeindestag. Damit werde die Verwaltungsakademie – teilweise vermittelt über die kommunalen Landesverbände, teilweise unmittelbar – zu 100 Prozent von Gemeinden/Gemeindeverbänden getragen. Der Finanzbedarf des Schulvereins werde bisher von seinen Mitgliedern nach bestimmten Quoten gedeckt.

Anlässlich der Neubau- und Sanierungsmaßnahmen in der Verwaltungsakademie sei festgestellt worden, dass in der Vergangenheit die im Haushalt des Schulvereins vorgesehenen Mittel für Bauunterhaltung und Investitionen im Vergleich zur Größe der Einrichtung zu niedrig gewesen wären.

In diesem Zusammenhang sei auch ein grundsätzlicher Systemwechsel der Finanzierung des Schulvereins erörtert worden. Es werde vorgeschlagen, die für den

Schulverein notwendigen Mittel über eine Zweckzuweisung aus dem Finanzausgleich zu entnehmen (774.500 Euro plus 100.000 – 200.000 Euro Investitionsmittel).

Aus Sicht der gemeindlichen Verbände erweise sich diese Option als zweckmäßig, um die Aus- und Fortbildungsliegenschaft in Bordesholm finanziell dauerhaft abzusichern.

Der Städteverband habe hierzu einen Vorstandsbeschluss gefasst, der diese Option unterstütze.

Herr Nielsen ergänzte, dass der Vorstand des Gemeindestages ebenfalls diese Option unterstütze.

Herr Riemann erläuterte die Position des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages. Es bestehe zwischen den kommunalen Landesverbänden uneingeschränkt Einvernehmen darüber, dass die bisherige Finanzierungsstruktur für die Verwaltungsakademie einer Veränderung bedarf. Die Gründe hierfür seien in dem gemeinsamen Schreiben des Städteverbandes und des Gemeindestages zutreffend dargelegt worden.

Den Vorschlag der gemeindlichen Verbände, die Finanzierung des Schulvereins über einen Vorwegabzug im FAG sicherzustellen, unterstütze der Landkreistag jedoch nicht.

Herr Riemann verwies u. a. darauf, dass zwischen Land und kommunalen Landesverbänden Einvernehmen bestehe, dass die Ausweisung neuer Vorwegabzüge grundsätzlich kritisch gesehen werde. So sei es gelungen, als Beitrag zur Stärkung der kommunalen Finanzautonomie einzelne Vorwegabzüge in die Schlüsselzuweisungen zu überführen.

Daher schlage der Landkreistag vor, zunächst für die Jahre 2019 und 2020 eine entsprechende Entnahme aus dem Kommunalen Investitionsfonds in der erforderlichen Höhe in § 22 FAG zu verankern.

Herr Kaiser sprach sich für die Beibehaltung der bisherigen Umlagesystems aus und fragte nach, ob Bauunterhaltungsmittel im vorgesehenen Umfang benötigt werden.

Herr Ziertmann wies darauf hin, dass nicht der gesamte Gebäudekomplex der Verwaltungsakademie saniert bzw. neu gebaut werde.

Herr Brüggemann erklärte, dass die Umstellung auf einen Vorwegabzug im FAG zur Verwaltungsvereinfachung beitrage.

Herr Pollehn erläuterte, dass sich das bisherige Trägerverfahren (Verwaltungsakademie Bordesholm – Kommunen, FHVD Altenholz – Land) aus seiner Sicht bewährt habe. Er hoffe, dass ein Finanzierungsinstrument gefunden wird, um das jetzige Trägerverfahren fortzuführen.

Die Vertreter der kommunalen Landesverbände kündigten an, in dieser Angelegenheit im Gespräch zu bleiben und nach Lösungsmöglichkeiten zu suchen.

Es ist vorgesehen, das Thema im FAG-Beirat wieder aufzurufen.

TOP 5:

Verschiedenes

Lag nichts vor.

Dirk Sievers

Arbeitsgruppe „kommunaler Finanzausgleich“

Sitzung am 12. November 2018 von 9.30 Uhr bis 11.00 Uhr, Haus der kommunalen Selbstverwaltung, Reventlouallee 6

Ergebnisvermerk

Teilnehmer:

Städteverband: Herr Ziertmann und Herr Scholz (Stadt Wedel)

Landkreistag: Herr Riemann, Frau McGregor (Kreis Segeberg) und Herr Winter (Kreis Schleswig-Flensburg)

Gemeindetag: Herr Nielsen

Staatskanzlei: Herr Jacobsen

MILI: Herr von Riegen, Frau Czapp, Frau Blask, Herr Seifert und Herr Sievers

Herr von Riegen bedankte sich bei den Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Landesverbände dafür, dass die Sitzung der AG im Haus der kommunalen Selbstverwaltung stattfinden konnte.

TOP 1: Ergebnisvermerk der Sitzung vom 21. August 2018

Es gab keine Anmerkungen zum Ergebnisvermerk der Sitzung vom 21. August 2018.

TOP 2: Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs

Hier: Weiteres Vorgehen

Herr von Riegen erläuterte, dass aus Sicht des MILI der Vortrag der Gutachter am Vormittag des 24. Oktober 2018 im FAG-Beirat in Ordnung gewesen sei. Jedoch habe der Workshop am Nachmittag einen negativen Eindruck hinterlassen. Beispielsweise seien die Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die den Vortrag am Vormittag nicht miterlebt hätten, durch den sehr knappen Einstieg in einen Detailbereich der gutachterlichen Vorgehensweise inhaltlich nicht abgeholt worden. Es sei ihnen einiges zugemutet worden. Die Zielsetzung des Workshops sei letztendlich offen geblieben. Deshalb haben die Gutachter nach Absprache mit den kommunalen Landesverbänden eine Rückmeldung erhalten. Die Gutachter hätten selbst eingeräumt, dass der Workshop misslungen sei und Besserung gelobt.

Herr Ziertmann betonte, dass es für die kommunale Praktiker schwierig gewesen sei, in den Workshop hineinzufinden. Die Rückmeldung an die Gutachter sei wichtig gewesen. Die Gutachter seien wohl ein wenig unbedarft an den Workshop rangegangen.

Herr Riemann fand es positiv, dass alle Beteiligten den gleichen Eindruck vom Workshop haben.

Herr Nielsen teilte die vorgenannten Einschätzungen. Die Gutachter seien nach seiner Einschätzung nicht genügend vorbereitet gewesen.

Herr von Riegen berichtete, dass nach Auskunft von Herrn Dr. Thöne ab dem 1. November 2018 eine weitere Kraft beim FiFo Köln die Arbeit der Gutachter unterstütze.

Herr von Riegen sprach die Fragebögen an, die die Gutachter zum Workshop verteilt haben. Das MILI sei nicht geneigt, hierzu weitere Arbeitsgruppen einzurichten.

Herr Seifert äußerte die Auffassung, dass die Gutachter zu viel gewollt hätten.

Nach Auffassung von Herrn Riemann können die Gutachter konkrete Fragen stellen, wenn noch Fragen aus dem Workshop für die Gutachter offen seien.

Herr Sievers berichtete über die Ressortumfrage, in der u. a. von den Gutachtern gewünschte Informationen (z. B. Benchmarks, Bedarfsanalysen oder weiteren Studien, die in den letzten Jahren erstellt wurden bzw. derzeit erstellt werden) bei den Ressorts abgefragt werden.

Die Informationen, die an die Gutachter weitergeleitet werden, werden auch die kommunalen Landesverbände erhalten. Der vom MILI zugesagte Informationsaustausch werde über das MILI sichergestellt. Der Sharepoint sei eingerichtet und werde aktiviert.

Die kommunalen Landesverbände werden vom MILI gebeten, Informationen und Hinweise, die aus Ihrer Sicht für die Begutachtung relevant sind, an das MILI zu übermitteln. Das MILI leite die Informationen an die Gutachter weiter.

Frau Czapp fragte, ob den Gutachtern noch eine weitere Rückmeldung gegeben werden sollte.

Herr Ziertmann schlug vor, den Gutachtern einige abgestimmte Hinweise für die Präsentation anlässlich der Sitzung des FAG-Beirats am 17. Dezember 2018 zu geben. So sei von Interesse, welche Parameter und Kriterien bei der Ermittlung des Finanzbedarfs voraussichtlich zur Anwendung kommen. Dies sollte nach Auffassung von Herrn Riemann auch für die Landesaufgaben gelten.

Herr Nielsen regte an, dass die Gutachter die Datenquellen benennen sollten, die sie für die Arbeit nutzen würden.

TOP 3: Verschiedenes

Herr Seifert teilte mit, dass die Einwohnerdaten zum 31. März 2018 vorliegen würden. Daher sei im Finanzausgleichsjahr 2019 eine vorläufige Festsetzung wohl nicht erforderlich.

Herr Riemann äußerte die Auffassung, dass negative Abrechnungsbeträge aus dem KFA nicht vorzeitig abgerechnet werden können.

Herr Riemann berichtete, dass der Landkreistag an das Finanzministerium bzw. an das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus bezüglich der vom Bund geplanten Erhöhung des Anteils an der Umsatzsteuer zu den zusätzlichen Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU) für anerkannte Asyl- und Schutzrechtigte herangetreten sei.

Ziel sei, auch mit Blick auf die laufenden Verfahren zur Aufstellung des Haushaltes 2019 verlässliche Aussagen zu den finanziellen Auswirkungen des gesamten Gesetzesentwurfes zu erhalten.

Herr Jacobsen teilte hierzu mit, dass voraussichtlich das MILI die Federführung für die Beantwortung des Schreibens des Landkreistages übernehmen werde.

Dirk Sievers

Arbeitsgruppe „kommunaler Finanzausgleich“

Sitzung am 21. Januar 2019 im MILI, SiSa II, 10.00 Uhr bis 11:35 Uhr

Ergebnisvermerk

Teilnehmer: siehe anliegende Teilnehmerliste

Zu Beginn der Sitzung begrüßte Herr Nowotny Herrn Sascha Bludau von der Landeshauptstadt Kiel, der als Nachfolger von Herrn Brünger der AG ab dem 1. Februar 2019 angehören wird.

TOP 1: Ergebnisvermerk der Sitzung vom 12. November 2018

Herr Riemann bat um eine Ergänzung auf Seite 4. Vor dem letzten Absatz („*Herr Jacobsen teilte hierzu mit, dass...*“ wird folgender Satz eingefügt: „*Ziel sei, auch mit Blick auf die laufenden Verfahren zur Aufstellung des Haushaltes 2019 verlässliche Aussagen zu den finanziellen Auswirkungen des gesamten Gesetzesentwurfes zu erhalten.*“

TOP 2: Familienleistungsausgleich – § 25 FAG SH

Herr Müller berichtete, dass mit dem Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften zum 1. Januar 2020 eine Änderung des Finanzausgleichsgesetzes des Bundes (Artikel 2) in Kraft trete. Die Neufassung des § 1 des Finanzausgleichsgesetzes berücksichtige ab 2020 nicht mehr die geltende Regelung des § 1 Satz 6. Die Regelung des § 25 FAG SH laufe somit ins Leere.

Herr Riemann erläuterte, dass er bereits im Rahmen des Beteiligungsverfahrens zum Haushaltserlass 2019 im September 2018 darauf hingewiesen habe, dass der Wegfall der Zuweisungen aus § 25 FAG SH so nicht akzeptabel sei. Schon damals habe er hierzu Gespräche zwischen Land und kommunalen Landesverbänden gefordert. Er habe schon konkretere Informationen des Landes über das weitere Vorgehen erwartet.

Herr Nowotny fragte nach der Auffassung der Vertreterinnen und Vertreter der anderen Landesverbände.

Herr Ziertmann erklärte, dass sich nach seiner Auffassung an der Ausgangslage nichts geändert habe. Ebenso sei die Bedarfslage der Kommunen für 2020 unverändert. Die Gutachter würden sich mit der Bedarfslage ab dem Jahr 2021 beschäftigen. Die zur Deckung der Bedarfe erforderlichen Mittel würden auch durch die Regelung des § 25 FAG SH abgebildet. Herr Ziertmann äußerte die Erwartung, dass die bisherige Regelung für 2020 fortgeführt werde.

Die Regelung des § 25 FAG SH sei eine Kompensationsleistung, die nicht dem Leistungsfähigkeitsvorbehalt des Landes unterliege.

Herr Nielsen sprach sich ebenfalls für die Fortführung der bisherigen Regelung aus.

Nach Auffassung von Herrn Kaiser dürfte es nicht schwierig sein, eine Berechnung für das Jahr 2020 vorzunehmen.

Herr Müller erklärte, dass er die Auffassung der kommunalen Landesverbände, die bisherige Regelung fortzuführen, mitnehme.

Er hoffe, dass er zeitnah auf die kommunalen Landesverbände zukommen könne.

Herr Ziertmann teilte mit, dass die Vorstände des Städtetages und des Städtebundes am 11. Februar 2019 tagen würden.

TOP 3: Abrechnung Finanzausgleichsmasse

Herr Riemann erinnerte daran, dass durch die kurzfristige Aufstockung der Finanzausgleichsmasse im Jahr 2017 bei den Kommunen ein erheblicher Verwaltungsaufwand durch die Neufestsetzung von Kreis-, Amts- und ggfs. Zweckverbandsumlagen entstanden sei. Dies habe nicht zur Erhöhung der Planungssicherheit beigetragen. Ziel sollte es sein, dass die Finanzausgleichsmasse stetig ansteige.

Er wünsche sich eine transparentere Darstellung der Zusammensetzung der Finanzausgleichsmasse.

Auf Nachfrage teilte Herr Müller mit, dass die Spitzabrechnung des KFA 2018 mit einem positiven Betrag von rd. 3,5 Mio. Euro abschließe. Dieser werde bei der Festsetzung der Finanzausgleichsmasse 2019 berücksichtigt. Herr Müller sagte zu, Informationen über die Abrechnung der Finanzausgleichsmasse 2018 zu übermitteln.

Herr Kaiser vertrat die Auffassung, dass die derzeitigen Modalitäten zur Abrechnung der Finanzausgleichsmasse im erheblichen Maße von der Grundregel des § 3 Absatz 4 FAG abwichen.

Herr Riemann wiederholte seine Auffassung, dass negative Abrechnungsbeträge aus dem KFA nicht vorzeitig abgerechnet werden können.

Herr Müller sagte eine Prüfung zu.

Es wurde auch zugesagt, nähere Informationen über die Zusammensetzung der Finanzausgleichsmasse 2019 bereitzustellen.

TOP 4: Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs

Herr Sievers teilte mit, dass mit den Gutachtern in der letzten Sitzung des Beirats für den kommunalen Finanzausgleich am 17. Dezember 2018 vereinbart worden sei, dass die Gutachter weitere Ergebnisse der Begutachtung bis Ende Januar vorlegen werden. Die Ergebnisse werden am 5. Februar 2019 – unter Leitung von Frau Staatssekretärin Herbst – in kleinerer Runde beraten. Die Gutachter seien ebenfalls anwesend. Aus organisatorischen Gründen werde noch abgefragt, wer an dem Termin teilnehmen wird.

Herr Sievers wies darauf hin, dass im kommunalen Bereich noch Probleme beim Zugriff auf den Sharepoint „Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des KFA“ vorhanden seien. In Zusammenarbeit mit Dataport sei er gerne behilflich, die Probleme beim Zugriff zu lösen. Jedoch sei auch Dataport die IT-Umgebung vor Ort nicht bekannt, so dass es schwierig sei, eine Ferndiagnose zu stellen. Soweit die Schwierigkeiten vor Ort nicht behoben werden können, sei er gerne bereit, die Unterlagen auch per E-Mail zu übersenden.

Herr Müller berichtete, dass den Gutachtern Haushaltsdaten aller 13 Flächenländer zur Ermittlung des schleswig-holsteinischen Landesbedarfes übermittelt wurden. Das prinzipielle Einverständnis zu Nutzung der übermittelten Daten der Länder beziehe sich ausschließlich auf die Verwendung zur Erstellung des Gutachtens. Daher sei eine Übermittlung der Daten an die Kommunen leider nicht möglich. Im Gegensatz zu öffentlich zugänglichen Daten der Länder seien die übermittelten Daten tiefergehend. Herr Müller sagte zu, dass die Daten für Schleswig-Holstein den kommunalen Landesverbänden übermittelt werden.

Herr Kaiser äußerte Zweifel, ob die Herangehensweise der Gutachter bei der Bedarfsermittlung hilfreich sei. Es stelle sich z. B. die Frage, ob es nicht für einzelne Produktbereiche ausreiche zu prüfen, ob eine chronische Unterfinanzierung vorliegt. Herr Nowotny verwies auf das Urteil des Landesverfassungsgerichts.

TOP 5: Verschiedenes

Herr Nowotny berichtete, dass die Gemeinden, deren Gemeindegebiete ausschließlich auf den nordfriesischen Marschinseln und Halligen liegen, in die Regelung des § 8 FAG aufgenommen worden seien. Mit den Gemeinden des Amtes Pellworm würden jetzt intensive Haushaltsgespräche geführt werden.

Vor einer Beratung über die Höhe der Finanzaufweisung an die Gemeinden des Amtes Pellworm im FAG-Beirat werde eine Vorberatung der in AG voraussichtlich im Frühjahr stattfinden.

Herr Nowotny bedankte sich bei Herrn Brünger für die Mitarbeit im Gremium und wünschte ihm auch im Namen der Mitglieder alles Gute für den bevorstehenden Ruhestand.

Dirk Sievers

Arbeitsgruppe „kommunaler Finanzausgleich“

Sitzung am 8. März 2019 im MILI, SiSa II, 10.00 Uhr bis 13:15 Uhr

Ergebnisvermerk

Teilnehmer: siehe anliegende Anwesenheitsliste.

Herr Dr. Nieszery, Amtsvorsteher des Amtes Pellworm und Bürgermeister der Gemeinde Pellworm nahm von 11:40 Uhr bis 12:40 Uhr an der Sitzung teil.

Vor Eintritt in die Tagesordnung berichtete Herr Nowotny, dass die Gutachter für die bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs das 3. Status-Update vorgelegt hätten. Das Status-Update sei an die AG weitergeleitet worden. Wie bereits aus dem Termin mit den Gutachtern am 5. Februar 2019 bekannt, hätten die Gutachter das MILI darüber informiert, dass sie den vertraglich fixierten Vorlagentermin des Gutachtens zum 31. März 2019 nicht halten können. Nach Angaben der Gutachter habe die Methodenentwicklung und die grundlegende Empirie deutlich mehr Zeit in Anspruch genommen als vorgesehen. Das MILI habe zugestimmt, dass das Gutachten bis zum 30. April 2019 vorgelegt wird.

Auf Nachfrage teilte Herr Nowotny mit, dass ein Gespräch über die von den Gutachtern ermittelten Landesbedarfe vor Abgabe des Gutachtens nicht vorgesehen sei.

TOP 1: Ergebnisvermerk der Sitzung vom 21. Januar 2019

Es gab keine Anmerkungen.

TOP 2: Familienleistungsausgleich – § 25 FAG SH

Herr Müller teilte mit, dass die Zuweisungen des Landes an die Gemeinden zum Ausgleich der Belastungen aus der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs (§ 25 FAG SH) im Jahr 2020 fortgeführt werden können. Hierfür sei eine Anpassung des § 25 FAG erforderlich, die zurzeit noch abgestimmt werde. Nach der Herbststeuerschätzung 2018 würde für 2020 ein Betrag von 139 Mio. Euro zur Verfügung stehen. Dieser Betrag stehe unter dem Vorbehalt der noch anstehenden Steuerschätzungen.

Die Änderung des § 25 FAG SH werde im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 2020 in die parlamentarischen Beratungen eingebracht.

Herr Riemann erinnerte in diesem Zusammenhang an die noch offene Frage der Weitergabe der KdU-Entlastung. Hier sei der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer vom Bund erhöht worden. Bei den Aufgabenträgern der KdU sei diese Entlastung nicht angekommen. Der Landkreistag plädiere weiterhin dafür, dass die Kreise eine Entlastung erhalten. Hier bestehe nach Auffassung des Landkreistages ein Junktim zwischen der Fortführung des Familienleistungsausgleichs und einer noch ausstehenden Regelung der KdU-Entlastung.

Herr Nowotny bekräftigte die Auffassung des MILI, dass die kommunalen Landesverbände sich untereinander verständigen müssen. In diesem Zusammenhang berichtete Herr Nowotny, dass in der „AG Kommunale Altschulden“ der „Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse“ die Regelung der Bundesauftragsverwaltung im GG diskutiert werde.

Herr Ziertmann begrüßte die Fortführung des Familienleistungsausgleichs. Für die kreisfreien Städte sei der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuerentlastung jedoch weniger wertvoll als die KdU-Entlastung.

Herr Kaiser äußerte Zweifel, ob es sinnvoll sei, eine Regelung weiter fortzuführen, die im Rahmen der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen nicht übernommen wurde.

Herr Riemann äußerte die Befürchtung, dass durch die Regelungen ein „Einnahmedelta“ bei den Kreisen entstehe. Hier müssten die monetären Auswirkungen genauer angeschaut werden. Herr Müller und Herr Riemann verständigten sich darauf, sich kurzfristig hierzu auszutauschen.

Herr Nielsen begrüßte es, dass die Regelung des Familienleistungsausgleichs im Jahr 2020 fortgeführt werde.

Herr Nowotny erklärte, dass der Gesetzentwurf dem FAG-Beirat vorgelegt werde. Dies betreffe auch die Darstellung der finanziellen Auswirkungen. Die Regelung werde sich, dem Anliegen aus der kommunalen Familie in der vorangegangenen Sitzung der AG entsprechend, ausschließlich auf das Finanzausgleichsjahr 2020 erstrecken. Zum Jahr 2021 werde bekanntlich der kommunale Finanzausgleich ohnehin bedarfsgerecht weiterentwickelt werden.

Herr Müller betonte, dass das FM sich an den Wünschen der kommunalen Landesverbände orientiert habe.

TOP 3: Finanzzuweisungen nach § 8 FAG für die Gemeinden des Amtes Pellworm

Herr Warnholz hatte am 1. bzw. 4. März 2019 Unterlagen zum Haushalt des Amtes Pellworm sowie zu den Haushalten der amtsangehörigen Gemeinden des Amtes Pellworm den Mitgliedern der AG übersandt.

Herr Nowotny erläuterte, dass die Regelung des § 8 FAG, die ursprünglich für die Gemeinde Helgoland geschaffen worden sei, zum Jahr 2019 um die Gemeinden, deren Gemeindegebiete ausschließlich auf den nordfriesischen Marschinseln und Halligen liegen, ergänzt worden sei. Somit können die Gemeinden des Amtes Pellworm allgemeine Finanzzuweisungen erhalten, deren Höhe jährlich vom MILI festgesetzt werde. Vor der Entscheidung solle der FAG-Beirat gehört werden. Die Sitzung der AG diene der Vorbereitung des FAG-Beirats.

Die Gemeinde Helgoland erhalte aufgrund der außerordentlich guten Entwicklung bei den Gewerbesteuererinnahmen auch im Jahr 2019 keine Zuweisung nach § 8 FAG.

Im Zuge der bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs seien die Gutachter gebeten worden, zu prüfen, ob bei weiteren Kommunen, die in den vergangenen Jahren kontinuierlich Fehlbetragszuweisungen erhalten haben, Gemeinsamkeiten erkennbar und verifizierbar seien, die zu strukturellen Fehlbeträgen führen. Dies diene der Vorbereitung eines Vorschlags für Kommunen mit einer besonderen Bedarfslage, die eine gesonderte Dotation im System der Fehlbetragszuweisungen erhalten sollen.

Herr Nowotny berichtete weiter, dass am 24. Januar 2019 beim Landrat des Kreises Nordfriesland als zuständige Kommunalaufsichtsbehörde ein Gespräch über die Haushalte 2019 des Amtes Pellworm sowie der amtsangehörigen Gemeinden des Amtes Pellworm stattgefunden habe. Teilgenommen hätten die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister der Gemeinden, Vertreter der unteren Kommunalaufsichtsbehörde, des Gemeindeprüfungsamtes, des Amtes Pellworm, der die Geschäfte des Amtes führenden Stadt Husum sowie des MILI. In dem Haushaltsgespräch seien Hinweise zu dem neuen Verfahren der allgemeinen Finanzausweisung nach § 8 FAG und die einzelnen Haushalte erörtert worden.

Das Gespräch für die Haushalte 2020 solle im Herbst 2019 stattfinden.

Die Zuweisungen sollen zum einen die jährlich entstehenden Defizite abdecken sowie dazu beitragen, die in den vergangenen Jahren aufgelaufenen Defizite und durch Fehlbetragszuweisungen nur teilweise ausgeglichenen Defizite abzubauen. Daneben sei auch der durch Investitionen hervorgerufene Liquiditätsbedarf zu berücksichtigen. Dieser könne zwar grundsätzlich durch Kredite gedeckt werden, bei der teilweise bereits sehr hohen Verschuldung einzelner Gemeinden (z. B. Gemeinde Gröde: 143.000 Euro/Einwohner) stelle sich aber die Frage, ob ein weiterer Anstieg sinnvoll und vertretbar sei.

Während die Gemeinde Pellworm Empfänger von Konsolidierungshilfen und Fehlbetragszuweisungen gewesen sei, haben die Gemeinden Hallig Hooge und Langeneß Fehlbetragszuweisungen erhalten. Für die Gemeinde Gröde war der Kreis Nordfriesland zuständig.

Bei den Gemeinden Gröde, Hallig Hooge und Langeneß seien bis Ende 2017 insgesamt rd. 5,9 Mio. Euro Defizite aufgelaufen, die durch die Fehlbetragszuweisungen noch nicht abgedeckt wurden. Für 2018 rechnen die Gemeinden des Amtes Pellworm mit Defiziten von insgesamt rd. 12,6 Mio. Euro. Das Plandefizit für 2019 liege bei den vier Gemeinden bei zusammen rd. 10 Mio. Euro. An Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen seien rd. 4,5 Mio. Euro für 2019 vorgesehen.

Es sei vorgesehen, dass in diesem Jahr die Gemeinden rd. 15 Mio. Euro an allgemeine Finanzaufweisungen erhalten. Dieser Betrag sei bereits bei der Festsetzung des kommunalen Finanzausgleichs im Januar 2019 berücksichtigt worden. Der Betrag von 15 Mio. Euro würde es ermöglichen, die Plandefizite 2019 vollständig und die aufgelaufenen Defizite teilweise abzudecken sowie darüber hinaus Mittel zur teilweisen Finanzierung von Investitionen bereitzustellen.

Herr Riemann betonte, dass der Landkreistag die Änderung des § 8 FAG nicht befürwortet habe. Die Höhe von 15 Mio. Euro sei bemerkenswert. Die Gemeinden des Amtes Pellworm dürften sich einer Haushaltskonsolidierung nicht entziehen. Dabei müsste auch eine Anhebung der Realsteuerhebesätze, die über dem Niveau der Mindesthebesätze für Fehlbetrags- und Sonderbedarfszuweisungen liegen, in Betracht gezogen werden.

Herr Ziertmann wies darauf hin, dass mit 15 Mio. Euro ein Betrag zur Verfügung gestellt werde, der rund 3 Prozent der Summe der Gemeindeschlüsselzuweisungen betrage. Dieser Betrag werde für 0,04 Prozent der Bevölkerung Schleswig-Holsteins bereitgestellt. Das Verwaltungsgericht habe den Grundsteuerhebesatz B der Stadt Flensburg, der 690 Prozent betrage, unbeanstandet gelassen. Der Stadt Glücksburg sei von der Kommunalaufsichtsbehörde bei der Grundsteuer B ein Hebesatz von 700 Prozent auferlegt worden.

Nach Ansicht von Herrn Nielsen würden die vorgelegten Zahlen deutlich machen, dass dort eine außergewöhnliche Situation vorgelegen habe und damit eine Erweiterung des § 8 FAG gerechtfertigt gewesen sei. Fehlbetragszuweisungen und Konsoli-

dierungshilfen hätten nicht ausgereicht, um dieser außergewöhnlichen Finanzsituation der Gemeinden des Amtes Pellworm zu begegnen.

Eine Anhebung der Realsteuerhebesätze würde in der Summe nicht sehr viel bringen. Jedoch sei eine Anhebung für die Außenwirkung wichtig.

Herr Nowotny begrüßte um 11:40 Uhr Herrn Dr. Nieszery, der sich freundlicherweise bereit erklärt habe, für Fragen insbesondere zum Projekt Gesundheitshof der Gemeinde Pellworm zur Verfügung zu stehen.

Herr Warnholz stellte die Haushaltssituation des Amtes Pellworm sowie der einzelnen Gemeinden des Amtes Pellworm vor.

Der Haushalt des Amtes Pellworm sei ausgeglichen. Angesprochen wurde die Höhe der Kassenkredite. Die Höhe betrug Ende 2017 rd. 20,2 Mio. Euro. Von den 20,2 Mio. Euro beim Amt würden rd. 13,1 Mio. Euro auf Kassenkredite der amtsangehörigen Gemeinden entfallen. Der Differenzbetrag von 7,1 Mio. Euro sei erklärungsbedürftig. (Anmerkung des Uz.: Bezüglich der Differenz von 7,1 Mio. Euro hat Herr Pohlmann, Amtsleiter Kämmereiamt Stadt Husum, folgendes mitgeteilt: „...*die Differenz sind liquide Mittel beim Amt. Wir nehmen einen festen Betrag als Kassenkredit auf, der dem Konto gutgeschrieben wird, so dass unsere Bankkonten immer im Plus geführt werden. Da die Auszahlungen insbesondere größerer Investitionen für uns nicht vorhersehbar sind halten wir immer ausreichend Liquidität vor, um zahlungsfähig zu bleiben. Im Dezember erhalten wir regelmäßig noch erhebliche Zahlungen von Fördermitteln, die die Kämmerei nicht bearbeitet und deshalb ebenfalls nicht voraussehen kann, und haben deshalb auf den 31.12. immer einen hohen Bestand an liquiden Mitteln.*“)

Als wesentliche Investitionen im Jahr 2019 haben die Gemeinden Gröde, Hallig Hoohe und Langeneß wegen des steigenden Meeresspiegels jeweils Warftverstärkungsmaßnahmen eingeplant. Die Warftverstärkungsmaßnahmen würden voraussichtlich erst im Jahr 2020 und dann zu 95 Prozent vom Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung (MELUND) erstattet werden.

Ebenso müssen neue Wohnungen und Häuser auf den verstärkten Warften gebaut werden, die von den Bewohnern regelmäßig nicht vollständig alleine finanziert werden könnten. Auch hier liege die Federführung für ein Gesamtkonzept zur Wohnraumförderung beim MELUND. Das Wohnungsbaureferat des MILI sei beteiligt. Privateigentum könne aus § 8 FAG nicht gefördert werden. Eine finanzielle Beteiligung einer Halliggemeinde sei nur vorstellbar, sofern ein öffentliches Interesse an einem Gebäude bestehe. In solchen Fällen wurden in der Vergangenheit bereits Sonderbedarfszuweisungen nach § 13 FAG gewährt.

Im Haushalt 2019 der Gemeinde Gröde seien für Warftverstärkungsmaßnahmen 150.000 Euro sowie eine Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 2,5 Mio. Euro eingeplant.

Im Haushalt 2019 der Gemeinde Hallig Hooge sind für den Umbau der Gaststätte Seehund 100.000 Euro zzgl. 10.000 Euro für Planungskosten vorgesehen. Der Erhalt der Gaststätte sei nach Auskunft der Bürgermeisterin notwendig, da diese zur Bewirtung von rund 90.000 Tagestouristen im Zeitraum April bis Oktober elementar wichtig sei.

Herr Dr. Nieszery teilte hierzu mit, dass die Gaststätte an Private verpachtet werden solle.

Im Haushalt 2019 der Gemeinde Langeneß sind für Baumaßnahmen bei der Feuerwehr insgesamt 185.000 Euro eingeplant. Ein Antrag auf Förderung wurde nach Auskunft von Herrn Dr. Nieszery hierzu gestellt.

Herr Warnholz berichtete weiter, dass der Stellenplan der Gemeinde Pellworm vorsehe, dass eine befristete Stelle für Projektmanagement auf der Insel Pellworm bis zum 31. Dezember 2023 verlängert wird. Nach Angaben der Gemeinde Pellworm sei es oberstes Ziel langfristig die Wirtschaftskraft auf Pellworm zu steigern und damit einhergehend die Haushaltsdefizite der Gemeinde deutlich zu reduzieren.

Bezüglich des Haushalts 2019 der Gemeinde Pellworm ging Herr Dr. Nieszery auf das Projekt Gesundheitshof ein. Der Privatinvestor, der Interesse am Bau eines angeschlossenen Hotels angemeldet habe, habe abgesagt. Aus seiner Sicht sei das Projekt Gesundheitshof so nicht mehr umzusetzen.

Das Kurmittelhaus sei sanierungsbedürftig. Außerdem sei der vorläufige Fortbestand des Schwimmbadbetriebes („Pellewelle“) zu sichern. Er strebe an, dass ein Konzept zur Sanierung dieser Einrichtungen erstellt wird.

Herr Dr. Nieszery wies auf den erheblichen Investitionsbedarf in die gemeindliche Infrastruktur wie z. B. Tiefwasseranleger und weitere Hafenanlagen hin. Auch müsse in die Sicherstellung der Wasserversorgung investiert werden.

Die auch im Raum Husum außerordentlich rege Bautätigkeit würden auch die Gemeinden des Amtes Pellworm spüren. Die Baukosten würden auch dort deutlich steigen.

Herr Ziertmann erwähnte, dass die Mitgliedschaft in einer lokalen Tourismusorganisation (LTO) vielfach Voraussetzung für die Förderung von touristischen Maßnahmen durch das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus (MWVATT) bzw. den Erhalt einer erhöhten Förderquote sei. Gemeinden, die Mittel nach § 8 FAG erhalten, sollten daher Mitglied in einer LTO sein.

(Anmerkung des Uz.: Auf Nachfrage teilte das MWVATT mit, dass die Gemeinde Pellworm zwischenzeitlich Mitglied in der LTO „Nordseeküste und Nordfriesland“ geworden ist. Für die Halligen sei eine Mitgliedschaft in einer LTO für eine Förderung nicht zwingend erforderlich, da für sie Ausnahmen zugelassen werden könnten.

Hierzu führt die Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung investiver touristischer Projekte sowie investiver Maßnahmen zur Inwertsetzung des Natur- und Kulturerbes vom 19. Juni 2018 (Amtsblatt S-H S. 600) unter Ziffer 4.2 aus: *„Ergibt sich aus dem Erfordernis der vorgenannten räumlichen Zuordnung oder der LTO-Mitgliedschaft eine im Einzelfall nicht beabsichtigte Härte oder liegen besondere landespolitische Interessen vor, können in Abstimmung mit dem Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus Ausnahmen zugelassen werden.“*)

Zur Frage einer Erhöhung der Realsteuerhebesätze in den Gemeinden des Amtes Pellworm teilte Herr Dr. Nieszery mit, dass die Hebesätze schon moderat erhöht worden seien.

Die Sanierung von Kurmittelhaus und Schwimmbad würde zwischen 6 bis 8 Mio. Euro kosten.

Herr Nowotny verabschiedete Herrn Dr. Nieszery um 12:40 Uhr und dankte ihm für seine erläuternden Ausführungen. Herr Dr. Nieszery bat darum, dass er kurzfristig über die Empfehlungen der AG informiert wird.

Nach Einschätzung von Herrn Riemann ist der Investitionsbedarf enorm. Die Unterstützung der Gemeinden des Amtes Pellworm nach § 8 FAG müsse mit einer strengen Finanzaufsicht einhergehen. Bei den Realsteuerhebesätzen bestehe nach seiner Auffassung noch Spielraum für eine Anhebung.

Herr Nielsen begrüßte die Absicht, dass das Projekt Gesundheitshof nicht mehr umgesetzt wird. Er plädierte dafür, dass die Gemeinden Gröde, Hallig Hooge und Langeneß die Realsteuerhebesätze auf das Niveau der Gemeinde Pellworm erhöhen.

Herr Ziertmann sprach sich ebenfalls dafür aus, dass von Anfang an ein strenger Maßstab angewendet wird. Bevor größere Investitionen getätigt werden, müssten auch die entstehenden Folgekosten mit ihren Auswirkungen auf die gemeindlichen Haushalte bekannt sein. Eine Hebesatzanhebung halte er für angebracht.

Herr Scholz schlug vor, die Realsteuerhebesätze im nächsten Jahr anzuheben. Dies wurde von Herrn Kaiser unterstützt.

Herr Müller forderte, dass die Gemeinden alle Fördermöglichkeiten voll ausschöpfen.

Herr Nowotny fasste das Ergebnis der Diskussion zusammen, welches im Anschluss an Herrn Dr. Nieszery übermittelt wurde.

1. Den Gemeinden, deren Gemeindegebiete ausschließlich auf den nordfriesischen Marschinseln und Halligen liegen (Deckungsgleich mit den Gemeinden des Amtes Pellworm) werden gemäß den Regelungen nach § 8 FAG im Jahr 2019 umfangreiche finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt. Entnommen werden diese Mittel den Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zum Ausgleich unterschiedlicher Steuer-

kraft (§ 4 Absatz 1 Nr. 1 FAG) und stehen somit nicht für eine Verteilung auf die Gemeinden des Landes Schleswig-Holstein zur Verfügung. Die Mittelgewährung nach § 8 FAG erfolgt im Vergleich zu den Empfängern von Fehlbetrags- und Sonderbedarfszuweisungen ohne gesonderte Antragstellung oder Vorlage von Verwendungsnachweisen für einzelne Maßnahmen. Es besteht daher die Erwartung, dass diese Gemeinden ihre eigenen Einnahmemöglichkeiten ausschöpfen und hierbei über die Mindesthebesätze für Empfänger von Fehlbetrags- und Sonderbedarfszuweisungen (Grundsteuer A 380 %, Grundsteuer B 425 % und Gewerbesteuer 380 %) hinausgehen. Auch wenn die erzielbaren Realsteuererträge im Einzelfall gering sein mögen, wird ab dem Jahr 2020 eine Erhöhung der Hebesätze erwartet. Konkret besteht die Vorstellung, dass die Halliggemeinden zumindest die Hebesätze der Gemeinde Pellworm für das Jahr 2019 (Grundsteuer A 410 %, Grundsteuer B 485 % und Gewerbesteuer 410 %) erheben. Auch bei der Gemeinde Pellworm sollte eine weitere Erhöhung der Realsteuerhebesätze erwogen werden. Gerade bei der Grundsteuer B wird mit Blick auf die von anderen Gemeinden erhobenen Vomhundertsätzen von bis zu 700 % in den folgenden Jahren, unter Berücksichtigung der jeweiligen örtlichen Verhältnisse, Raum für weitere Anpassungen gesehen.

2. Die auf der Insel Pellworm vorgesehene Gesamtmaßnahme Gesundheitshof wird sehr kritisch wahrgenommen. Neben dem außerordentlich hohen Investitionsbedarf von rd. 23 Mio. € werden jährliche Verluste in Höhe von über 800.000 € prognostiziert, die im Verhältnis zum Haushaltsvolumen und den bereits absehbaren jährlichen Defiziten der Gemeinde als nicht angemessen angesehen werden. Im Lichte der jüngsten Absage einer angeschlossenen Hotelinvestition dürften die jährlichen Defizite sogar noch höher ausfallen. Darüber hinaus ist in den nächsten Jahren bereits ein erheblicher Investitionsbedarf in die gemeindliche Infrastruktur wie z. B. den Tiefwasseranleger und weitere Hafenanlagen absehbar, welcher die finanziellen Möglichkeiten der Gemeinde Pellworm beschränkt. Die Gemeinde Pellworm wird daher ermutigt, ein Konzept zur Sanierung des Kurmittelbereiches sowie zum, zunächst vorläufigen, Fortbestand des Schwimmbadbetriebes zu erstellen.

3. Gegen die Verlängerung der Stelle für Projektmanagement der Gemeinde Pellworm bis zum 31. Dezember 2023 bestehen keine Bedenken.

4. Für Zuweisungen nach § 8 FAG sollen im Jahr 2019 insgesamt 15 Mio. € bereitgestellt werden. Die Verteilung auf die einzelnen Gemeinden erfolgt durch das Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration und soll sich insbesondere nach dem Jahresfehlbetrag, den aufgelaufenen Defiziten sowie dem für Investitionen notwendigen Liquiditätsbedarf richten und die weitere finanzielle Entwicklung im Jahr 2019 berücksichtigen.

Für die nächste Sitzung des Beirats für den kommunalen Finanzausgleich wird das MILI vorschlagen, dass im Spätherbst die AG KFA über die beabsichtigte tatsächliche Höhe der Zahlungen an die Gemeinden des Amtes Pellworm berät. In diesem Rahmen sollen auch die Grundlagen für die Berechnung und Aufteilung der Zahlungen auf die einzelnen Gemeinden dargestellt und erörtert werden.

TOP 4: Verschiedenes

Angesichts der fortgeschrittenen Zeit teilte Herr Müller mit, dass er die Informationen, die er noch zum KFA in der Sitzung geben wollte, per E-Mail übermitteln wird.

Dirk Sievers

Arbeitsgruppe „kommunaler Finanzausgleich“

Sitzung am 20. Juni 2019 im MILI, SiSa II, 15:00 Uhr bis 17:20 Uhr

Ergebnisvermerk

Teilnehmer: Herr Nielsen (Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag), Herr Krey (Städteverband Schleswig-Holstein), Herr Riemann (Schleswig-Holsteinischer Landkreistag), Herr Müller (FM) bis 17:00 Uhr, Herr Kaiser (LRH), MILI: Herr Nowotny, Frau Blask-Garber bis 16:00 Uhr, Herr Seifert und Herr Sievers

Zu Beginn der Sitzung wies Herr Nowotny darauf hin, dass er es für wichtig halte, dass die Mitglieder der AG sich schon in dieser Sitzung über die horizontalen Fragen der bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs austauschen. Der Zeitraum für die Erstellung eines Gesetzentwurfes werde immer knapper. Herr Nowotny betonte, dass ihm wichtig sei, dass die Mitglieder der AG ihre Positionen schon vor Beginn der Arbeiten am Gesetzentwurf kundtun und austauschen können. Deshalb habe er an diesem Termin festgehalten. Gleichwohl biete die Sitzung der AG die Möglichkeit, sich auch über die vertikalen Aspekte der bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs auszutauschen.

Herr Nielsen erläuterte die Sicht der kommunalen Landesverbände. Zuerst seien die vertikalen Aspekte zu klären, bevor über die horizontalen Fragen der bedarfsgerechten Weiterentwicklung gesprochen werden könne. Dies sei auch ein Grund für das Fernbleiben der kommunalen Praktikerinnen und Praktiker. Die kommunalen Landesverbände hätten sich von den Gesprächen mit dem CdS mehr erhofft. Herr Schrödter habe auch auf den FAG-Beirat verwiesen.

Herr Nielsen sprach die Möglichkeit der Verschiebung der Einbringung des Gesetzentwurfs in den Landtag an.

Herr Nowotny erklärte hierzu, dass eine Verschiebung des Zeitpunkts der Einbringung des Gesetzentwurfs in den Landtag bereits aus Rücksicht auf die auch zeitlichen Erfordernisse des parlamentarischen Verfahrens nicht vorgesehen sei.

Herr Kaiser sprach sich für einen fairen und sachgerechten Dialog aus. Das Gutachten dürfte zahlreiche Fragen aufwerfen. Es wäre hilfreich, wenn ein auf den Erkenntnissen und Erörterungen der Arbeitsgruppe aufbauender Gesetzentwurf auf möglichst breites Einvernehmen stoßen könnte.

Nach Ansicht von Herrn Riemann hat das Ergebnis der vertikalen Verteilung erhebliche Auswirkungen auf die Aspekte der horizontalen Verteilung. Es habe Signale gegeben, dass das Land im Rahmen der CdS-Gespräche Angebote unterbreiten werde. Der zeitliche Druck auf die Verfahrensbeteiligten werde gesehen. Der weitere Diskurs müsse jedoch auf verlässlichen Grundlagen beruhen.

Herr Nielsen erklärte, dass über eine horizontale Verteilung erst dann entschieden werden könne, wenn die Höhe der Finanzausgleichsmasse bzw. der Gesamtschlüsselzuweisungen feststehe. Die kommunalen Landesverbände würden zusätzliche Mittel vom Land erwarten.

Herr Nielsen erwähnte, dass die Gutachter die Ergebnisse in den Gremien der kommunalen Landesverbände vorstellen werden. Herr Nowotny bat darum, die bereits erbetene Mitteilung der Termine an das MILI kurzfristig nachzuholen.

Herr Riemann verwies auf die gute Zusammenarbeit bei der Fortentwicklung der Konsolidierungshilfe und Fehlbetragszuweisungen. Die Ausgangslage sei diffus. Dies mache den Fortgang der bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs nicht einfach.

Nach Ansicht von Herrn Müller dürfte das Gutachten eine solide Basis für das weitere Verfahren darstellen. Es sei das Beste, was derzeit zu erhalten sei, um Bedarfe

überhaupt messbar zu machen. Herr Nowotny erklärte, dass – trotz aller Schwierigkeiten und Korrekturen – die Bedarfsermittlung der Gutachter eine gute Grundlage für das weitere Vorgehen biete.

Herr Nowotny widersprach dem Eindruck von Herr Nielsen, dass das Land an den Landesbedarfen „gedreht“ habe. Das Land habe frühzeitig darauf hingewiesen, die Ausgaben des Landes im Bereich Soziales zu überprüfen. Ebenso habe sich der CdS nicht vom Gutachten distanziert.

Herr Nowotny verwies auf den Zeitplan. Es sei nicht vorgesehen, den Zeitraum des parlamentarischen Verfahrens zu beschneiden.

Herr Kaiser vertrat die Auffassung, dass das Gutachten das Beste sei, was es derzeit gebe. Es sei allerdings ein Makel, dass die Gutachter unterschiedliche Zeiträume betrachtet haben. Nach seinen Berechnungen würde der Systemkoeffizient (SK) auch unter Berücksichtigung der Zinsen unter 1,0 liegen. Die Differenz von rund 189 Mio. Euro, um den SK-Wert 1,0 zu erreichen, sei eine Menge Holz. Anders als in der Vergangenheit seien derzeit jedoch positive Finanzierungssalden zu verzeichnen.

Herr Riemann merkte an, dass die Kita-Reform die Kommunen nicht entlaste. Die zusätzlichen Mittel des Landes würden der Entlastung der Eltern dienen.

Nach Ansicht von Herrn Nielsen gelinge die Entlastung der Kommunen nicht. Dies gelte auch für die Zusagen aus dem Koalitionsvertrag zu den Straßenbaubeiträgen.

Bezüglich des weiteren Sitzungsablaufs stellten die Vertreter der kommunalen Landesverbände klar, dass sie kein Mandat haben, über horizontale Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs zu sprechen.

Herr Nielsen, Herr Krey und Herr Riemann verließen gegen 16:30 Uhr aus eigener Entscheidung die Sitzung.

Anhand der als Tischvorlage verteilten Unterlage wurden verschiedene Aspekte des horizontalen Finanzausgleichs besprochen.

Bezüglich der Struktur der Teilschlüsselmassen wies Herr Nowotny darauf hin, dass das Landesverfassungsgericht keine Vorgaben gemacht habe. Herr Kaiser merkte an, dass beim Vergleich des Aufteilungsverhältnisses des Gutachtens für Gemeindeaufgaben (einschließlich übergemeindlicher Aufgaben) und für die Kreisaufgaben mit dem geltenden Recht festzustellen sei, dass es keine wesentlichen Unterschiede gebe. Herr Seifert machte darauf aufmerksam, dass die Berücksichtigung weiterer Bestimmungsgrößen (z. B. Straßenkilometer) die Bedeutung der Einwohnerzahl als bisheriges Maß aller Dinge reduziere.

Bei der grundsätzlichen Ermittlung der Schlüsselzuweisungen stelle sich die Frage, ob das komplexe System der Gutachter wegen der Vielzahl von Bestimmungsgrößen übernommen werden sollte. Das Gutachten gehe hier über den Gutachterauftrag hinaus. Das Landesverfassungsgericht habe dies ausdrücklich nicht gefordert.

Auch der endgültigen Fassung des Gutachtens dürfte zu entnehmen sein, dass flächen- und raumbezogene Parameter (z. B. Straßenkilometer) ein gewichtiges Maß für den Bedarf der Kommunen darstellen. Bei der Berücksichtigung dieser rauminduzierten Kosten müsse darüber entschieden werden, mit welchem Umfang sie bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen berücksichtigt werden.

Für die kommunalen Soziallasten werden zwei verschiedene Varianten zur Gemeinde- bzw. kreisindividuellen Bedarfsberechnung alternativ vorgeschlagen. Das Modell 1 berücksichtige eine gesonderte Soziallastenmesszahl. Das Modell 2 integriere die Soziallasten in die generelle Bedarfsmesszahl.

Nach Ansicht von Herrn Nowotny sei es nicht zwingend, dem Vorschlag der Gutachter zu den Nivellierungssätzen der Realsteuern zu folgen.

Dirk Sievers

Arbeitsgruppe „kommunaler Finanzausgleich“

Sitzung am 22. August 2019, Sitzungssaal IV, Beginn: 12:30 Uhr Ende: 14:30 Uhr

Ergebnisvermerk

Teilnehmer: siehe Anwesenheitsliste

Zu Beginn der Sitzung thematisierte Herr Bülow Herrn von Riegens E-Mail an die Gutachter vom 19. August 2019. Die kommunalen Landesverbände würden sich fragen, welchen Stand das Gutachten habe. Die kommunalen Landesverbände seien davon ausgegangen, dass das Gutachten die endgültige Version sei. Dies hätten sie auch gegenüber ihren Mitgliedern so kommuniziert.

Herr Nowotny sah das MILI in der Pflicht, die Gutachter auf Unsauberkeiten im Gutachten hinzuweisen und die Gutachter an ihre Zusagen zu erinnern, die sie bisher nicht eingehalten haben. Bezüglich der Beihilfen seien die Gutachter um eine Erläuterung gebeten worden. Die Gutachter würden in eigener Zuständigkeit entscheiden, wie sie damit umgehen.

Herr Nowotny erinnerte daran, dass das Gutachten ursprünglich bis Ende März fertiggestellt sein sollte. Bedauerlicherweise bleibe selbst nach fast fünf Monaten festzustellen, dass die Gutachter ihre Zusagen nicht vollständig umgesetzt haben.

Herr Nowotny betonte, dass das MILI auch gegenüber den Steuerzahlern in der Pflicht sei, die Gutachter daran zu erinnern, ihren Auftrag vollständig zu erfüllen.

Herr Seifert bat darum, sich die E-Mail an die Gutachter doch einmal genau anzusehen. Dort sei kein einziger neuer Auftrag oder etwas Vergleichbares enthalten. Neben einigen Hinweisen werde lediglich festgehalten, dass knapp ein Dutzend Fragen sowohl der kommunalen als auch der Landesseite bislang nicht beantwortet seien. Am Ende des Schreibens werde um eine Erläuterung zum Thema Beihilfen gebeten. Dieser Punkt könne schließlich nicht einfach ignoriert werden.

Nach Auffassung von Herrn Dr. Schulz sei das Land in der Pflicht gewesen, das erneute Herantreten an die Gutachter vorher mit den kommunalen Landesverbänden abzusprechen. Dies sei auch eine Frage der Fairness gegenüber den Kommunen. Die kommunalen Landesverbände seien gegenüber ihren Mitgliedskommunen unglaubwürdig geworden. Es habe eine Absprache gegeben, die am 19. Juli 2019 vorgelegte Version des Gutachtens als final zu betrachten.

Herr Nowotny wies den Vorwurf zurück, dass Verfahrensfragen vom MILI nicht beachtet wurden. Er betonte, dass die Datendrehzscheibe weiterhin zur Verfügung stehe.

Herr Nowotny bot den kommunalen Verbänden an, sofern sie Fragen an die Gutachter stellen wollen, diese bis zum 23. August 2019, 14:00 Uhr, an das MILI zu übermitteln. Das MILI würde die Fragen an die Gutachter weiterleiten.

Herr Kaiser stellte die Frage, welche Richtung das weitere Verfahren nehmen solle. Es sei nicht mehr viel Zeit vorhanden, um zu einer Einigung zu kommen.

Herr Ziertmann warf ein, dass auch der Städteverband davon ausgegangen sei, dass es sich bei dem am 19. Juli 2019 vorgelegten Gutachten um die finale Version handle. Ansonsten hätte der Städteverband seinen Mitgliedern die Möglichkeit gegeben, weitere Fragen zum Gutachten zu stellen. Herr Ziertmann zeigte sich erstaunt, dass das MILI die Gutachter auch an die Beantwortung der Fragen aus dem kommunalen Bereich erinnerte. Hier hätte er erwartet, dass das MILI bei den kommunalen Landesverbänden noch mal nachfragt, ob eine Beantwortung noch gewünscht werde.

Herr Riemann sah ein Problem, dass seiner Meinung nach zwischen der Stellungnahme der Gutachter zur Beihilfe und den Hinweis auf Zahlungsmodalitäten ein Zusammenhang hergestellt worden sei.

Herr Nowotny betonte auf eine diesbezügliche Nachfrage hin, dass es für das Land keine Option sei, bei der Festlegung der Finanzausgleichsmasse unter einem Symmetriekoeffizienten von 0,95 zu bleiben. Die Bedarfsermittlung bilde eine gute Grundlage für das weitere Verfahren. Im Übrigen könne er keine Prognose darüber abgeben, wie die Gutachter mit dem Erläuterungswunsch des MILI umgehen. Dies haben die Gutachter unter Berücksichtigung wissenschaftlicher Gesichtspunkte abzuwägen.

Nach Ansicht von Herrn Dr. Schulz handelt es sich beim Symmetriekorridor in erster Linie um eine finanzwissenschaftliche Betrachtung. Es bleibe zweifelhaft, ob der Symmetriekorridor einer verfassungsrechtlichen Überprüfung standhält.

Für Herrn Hase steht die Glaubwürdigkeit der Gutachter auf der Kippe. Von außen betrachtet sehe dies nicht gut aus.

Herr Nowotny erläuterte die Eckpunkte des Vorschlags des MILI zur horizontalen Verteilung. Mit dem Vorschlag werde eine bedarfsgerechte Verteilung der Mittel auf die Kommunen erreicht. In Anlehnung an die gutachterliche Empfehlung werde eine handhabbare und nachvollziehbare Umsetzung der Ergebnisse der Bedarfsermittlung vorgeschlagen. Der Vorschlag beinhalte als neue Verteilungskriterien Kinder und Jugendliche sowie die Gemeindestraßenlänge.

Bezüglich der Aufteilung der Teilschlüsselmassen bleibe festzuhalten, dass es keinen wesentlichen Unterschied zwischen dem Vorschlag des Gutachtens (46,76 % für die Gemeindeaufgaben – einschließlich übergemeindlicher Aufgaben – und 53,24 % für die Kreisaufgaben) und dem geltenden Recht (46,34 % für Gemeindeaufgaben und übergemeindliche Aufgaben, 53,66 % für Kreisaufgaben) gebe. Das Landesverfassungsgericht habe die Teilschlüsselmasse für Zentrale Orte im Grundsatz bestätigt. Auch im Gutachten sei dargelegt worden, dass u. a. die vielfach eher ländliche Struktur des Landes es notwendig mache, viele öffentliche Leistungen gebündelt in zentralen Orten unterschiedlicher Zentralitätsstufen vorzuhalten. Aus Sicht des MILI

sei die hohe Bedeutung der übergemeindlichen Aufgaben weiterhin gegeben. Daher sei eine Überführung der bestehenden normativ fundierten Teilschlüsselmasse in das künftige FAG nebst Dotierungen der jeweiligen Einstufungen geboten.

Der Vorschlag berücksichtige auch die jungen Menschen (0 bis unter 18 Jahre) als Verteilungskriterium, da das Gutachten den besonderen Bedarf junger Menschen belege. Daher werde diese Altersgruppe bei den Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zur Hälfte und bei den Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte mit dem 1,5-fachen der Einwohnerzahl hinzugezählt.

Herr Dr. Schulz bezweifelte, ob die richtigen Bezugsgrößen bei der Ermittlung des Anteils junger Menschen berücksichtigt wurden.

Herr Winter erinnerte daran, dass die Gutachter mehr als 30 Indikatoren in der Regressionsanalyse geprüft hätten. Er äußerte die Befürchtung, dass bedarfstreibende Indikatoren nicht berücksichtigt worden seien.

Herr Nowotny machte deutlich, dass die Ergebnisse des Gutachtens beim Vorschlag des MILI berücksichtigt worden seien und der Vorschlag auf den Gutachtenergebnissen basiere. Es gehe auch darum, ein Verfahren zu entwickeln, das praktikabel sei. Der Vorschlag greife die wissenschaftlich als bedeutsam eingestuften Kriterien auf. Eine Aushöhlung des Gutachtens finde gerade nicht statt, sondern es stehe die bestgeeignetste Umsetzung der Ergebnisse der Bedarfsermittlung im Vordergrund.

Herr Bülow bat auch um Überprüfung, ob bei der Ermittlung des Anteils junger Menschen die richtigen Bezugsgrößen berücksichtigt wurden. Herr Hase sprach auch die Befürchtung aus, dass – entgegen der Gutachtenergebnisse – andere Berechnungsgrundlagen zum Zuge kommen würden.

Nach Ansicht von Herrn Ziertmann wird der demografischen Entwicklung der Gesellschaft (Überalterung) zu wenig Rechnung getragen.

Herr Bludau vertrat die Auffassung, dass die Herleitung des Anteils junger Menschen holprig sei.

Das MILI sagte zu, die Bezugsgrößen, die bei der Ermittlung der Anteile junger Menschen berücksichtigt wurden, zu prüfen.

Bezüglich der besonderen Berücksichtigung eines Flächenfaktors bei den Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden schlage das MILI vor, dass basierend auf den gutachterlichen Erkenntnissen 15 Prozent der zur Verfügung stehenden Mittel nach der Kilometerzahl der Gemeindestraßenkilometer verteilt werden.

Herr Dr. Schulz forderte, dass bei den Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte ebenfalls ein Flächenfaktor eingeführt wird. Es sei nicht nachvollziehbar, warum die Kilometerzahl der Kreisstraßen bei der Aufteilung der Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte nicht berücksichtigt worden seien.

Herr Hase wies darauf hin, dass die Wirtschaftswege im ländlichen Raum relevant seien. Daher müsste dies auch bei einem Flächenfaktor berücksichtigt werden.

Herr Ziertmann erkundigte sich nach der Berücksichtigung der Straßenbaubeiträge beim Vorschlag. Herr Nowotny wies darauf hin, dass die Finanzausgleichsmasse auskömmlich sein werde und die Kommunen in die Lage versetzt würden, ihrer Verpflichtung zum Ausbau kommunaler Straßen nachzukommen.

Herr Ziertmann bezweifelte, ob die Straßenbaubeiträge durch die Berücksichtigung der Gemeindestraßenkilometer bei den Schlüsselzuweisungen für Gemeinden hinreichend einbezogen wurden.

Herr Bülow legte dar, dass die Straßenbaubeiträge bei den Bedarfsfaktoren nicht berücksichtigt wurden.

Bezüglich des Vorschlags zur Beibehaltung des Sozillastenansatzes wies Herr Nowotny darauf hin, dass das Landesverfassungsgericht den im FAG verankerten Sozillastenausgleich bei den Schlüsselzuweisungen für Kreise und kreisfreie Städte ausdrücklich bestätigt habe.

Weiterhin werde vorgeschlagen, die Mittel der Vorwegabzüge für Straßenbau und Infrastrukturlasten in die Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte zu überführen, da diese Mittel auch bisher nahezu vollständig diesen zugeflossen sind.

Herr Bülow machte darauf aufmerksam, dass nach § 15 FAG auch die kreisangehörigen Gemeinden Zuweisungen für die Unterhaltung und Instandsetzung sowie den Umbau und Ausbau von Gemeindestraßen erhalten.

Herr Dr. Schulz bewertete die vorgesehene Überführung der Mittel der Vorwegabzüge für Straßenbau und Infrastrukturlasten in die Teilschlüsselmasse für Kreise und kreisfreien Städte als konsequent.

Bezüglich des Ausgleichs der Belastungen aus der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs falle die bundesgesetzliche Grundlage für den bisherigen Sonderausgleich nach § 25 FAG 2020 weg. Für das Jahr 2020 werde diese hilfsweise noch fortgeführt. Entsprechend der gesetzlichen Regelung würde der entsprechende Anteil der Umsatzsteuereinnahmen des Landes bei den Verbundgrundlagen berücksichtigt und in Höhe des Verbundsatzes in die Finanzausgleichsmasse einfließen. Herr Nowotny stellte in Aussicht, dass das Land sich vorstellen könne, das bisher nach § 25 FAG ausgekehrte Mittelvolumen (26 Prozent) beizubehalten.

Bezüglich der Änderung der Nivellierungssätze nach § 7 FAG würden die Vorschläge der Gutachter vollständig übernommen werden.

Herr Nowotny führte weiter aus, dass die mathematische Veränderung der Steuerkraft durch die veränderte Berechnung der Nivellierungssätze vermutlich zu einem enormen Anstieg der Kreisumlageverpflichtungen führe. Daher sei insoweit eine Anpassung der Kreisumlagesätze sachlich geboten. Herr Riemann äußerte daraufhin große Zweifel, dass sich die veränderte Berechnung der Nivellierungssätze deutlich auf die Höhe der Kreisumlage auswirken werde.

Herr Bülow kündigte an, dass die kommunalen Landesverbände sich über die Fortführung des Vorwegabzuges für die Verwaltungsakademie Bordesholm (§ 18 a FAG) Gedanken machen werden.

Das MILI kündigte an, dass die Simulationsberechnungen zum Vorschlag für die horizontale Verteilung in der 35. KW übersandt werden.

Der Termin für die nächste Sitzung der AG „kommunaler Finanzausgleich“ werde rechtzeitig bekanntgegeben. In dieser Sitzung werde der Vorschlag zur horizontalen Verteilung weiter erörtert.

Dirk Sievers

Arbeitsgruppe „kommunaler Finanzausgleich“

Sitzung am 13. September 2019, MILI, Sitzungssaal IV, Beginn: 13:30 Uhr,
Ende: 15:40 Uhr

Ergebnisvermerk

Teilnehmer: siehe Anwesenheitsliste

TOP 1: Vorschlag für die horizontale Verteilung

Zu Beginn erinnerte Herr Nowotny daran, dass in der Sitzung der AG „kommunaler Finanzausgleich“ am 22.08.2019 der Eckpunktevorschlag des MILI vorgestellt und die Diskussion darüber begonnen wurde. Basierend auf diesem Eckpunktevorschlag sei den Mitgliedern der AG am 03.09.2019 eine Simulationsrechnung mit 2 Dateien übersandt worden. Die Simulationsrechnung basiere auf dem Finanzausgleichsjahr 2019. Die Datei „Simulation mit FLA-Mitteln in Höhe Verbundquote“ weise die Simulationsergebnisse aus, wenn der geltenden Rechtslage entsprechend der bisher für den Sonderausgleich nach § 25 FAG anteilig verwandte Anteil der Umsatzsteuereinnahmen des Landes in Höhe der FAG-Verbundquote (nach Herauslösung der Kita-Mittel aus dem FAG) in die Gemeindeschlüsselzuweisungen (81,8 Mio. Euro) einflösse. Die Datei „Simulation mit FLA-Mitteln in Höhe Nominalvolumen“ weise die Simulationsergebnisse aus, wenn trotz der geltenden Rechtslage das bisher nach § 25 FAG ausgekehrte Mittelvolumen vollständig über die Gemeindeschlüsselzuweisungen (124,4 Mio. Euro) ausgekehrt werden würde.

Herr Nowotny bat um Stellungnahme der Verbände zum vorliegenden Eckpunktevorschlag des MILI. Angesichts des noch bevorstehenden Spitzengesprächs zwischen

den kommunalen Landesverbänden und der Landesregierung zu Fragen der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen sei ihm bewusst, dass die Statements der Verbände keinen abschließenden Charakter haben.

Herr Riemann wunderte sich darüber, dass die Mittel für den Familienleistungsausgleich nicht in die Finanzausgleichsmasse, sondern in die Gemeindeschlüsselzuweisungen fließen würden. Er habe diesen Aspekt im Eckpunktevorschlag anders interpretiert. Herr Nowotny betonte, dass der Eckpunktevorschlag nicht geändert worden sei. Er bedaure, dass durch eine möglicherweise unpräzise Formulierung im Eckpunktevorschlag ein falscher Eindruck entstanden sei.

Herr Dr. Schulz merkte an, dass die Überführung des Familienleistungsausgleichs in die Gemeindeschlüsselzuweisungen sich nicht aus dem Gutachten herleiten lasse. Herr Riemann stellte heraus, dass bei unveränderter Rechtslage die Mittel für den Familienleistungsausgleich in die Finanzausgleichsmasse fließen würden.

Nach Ansicht von Herrn Bülow spricht vieles dafür, die bisherigen Regelungen des Familienleistungsausgleichs so zu belassen. Die Aufteilung auf 3 Teilschlüsselmassen sollte beibehalten werden. Über die Höhe der einzelnen Teilschlüsselmassen müsse jedoch noch gesprochen werden.

Herr Ziertmann sprach sich für die Beibehaltung der 3 Teilschlüsselmassen aus. Der Vorschlag des MILI zum Aufteilungsverhältnis sei nach seiner Auffassung sach- und zielgerecht.

Herr Dr. Schulz stellte die Finanzierung der übergemeindlichen Aufgaben grundsätzlich nicht in Frage. Es sehe jedoch einen Bruch mit dem Gutachten, der zu begründen sei.

Herr Ziertmann erinnerte an den Bericht der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“. Darin werde gefordert, dass die zentralen Orte auch in fiskalischer Hinsicht zu stärken seien. Herr Riemann wies darauf hin, dass diese Kommission sich auch für eine Stärkung des ländlichen Raumes ausgesprochen habe.

Berücksichtigung junger Menschen (0 bis unter 18 Jahre)

Bezüglich der besonderen Berücksichtigung junger Menschen bei der horizontalen Festsetzung des KFA erklärte Herr Dr. Schulz, dass die daraus entstehenden Effekte derzeit noch nicht eingeordnet werden könnten. Als Verteilkriterium halte er den Faktor junger Menschen jedoch für legitim.

Herr Ziertmann stellte die Frage, wie systemgerecht die Einführung eines Bedarfsfaktors „junge Menschen“ sei. Es sei auch zu hinterfragen, wie sich dies auf die einzelnen Kommunalgruppen auswirke. Es müsse darauf geachtet werden, dass das neue Verteilsystem nicht überkomplex ausgestaltet werde.

Herr Nowotny wies auf das NIW-Gutachten vom Juli 2013 hin. Danach müssten mindestens die drei nachfolgenden Bedingungen zutreffen, die die Einführung eines Nebenansatzes rechtfertigen würden:

- Die Zuschussbedarfe für die Aufgabe müssten für die kommunale Ebene einen erheblichen quantitativen Stellenwert besitzen.
- Die Zuschussbedarfe müssten zwischen den Gebietskörperschaften innerhalb einer Teilmasse eine erhebliche Streuung aufweisen.
- Es müsse ein exogener Indikator gefunden werden, durch den die Bedarfe erklärt werden können. Die Ist-Zuschussbedarfe seien für die Konstruktion eines Nebenansatzes aufgrund der Gefahr des Zirkelschlusses nicht geeignet.

Er erinnerte an die Kleine Anfrage des MdL Dr. Dolgner zur Berücksichtigung von Aufwendungen für Kinder im Zuweisungssystem des Kommunalen Finanzausgleiches (Drs. 18/4040), die die deutlichen Unterschiede zwischen den Kommunen aufgezeigt habe.

Herr Kaiser stellte in Frage, ob das FAG die richtige Stelle sei, um die Bedarfe für Kinder zu regeln. Er legte dar, dass es dem Gesetzgeber obliege, darüber zu entscheiden ob und wie pauschaliert werde. In diesem Zusammenhang könne auch eine Feinsteuerung durch die Festsetzung der Hebesätze stattfinden.

Nach Erkenntnissen von Herrn Bludau gebe es bei den kreisfreien Städten deutliche Verwerfungen. Es stelle sich die Frage, ob man nicht bei der Einwohnerzahl als einziges Verteilungskriterium bleiben solle.

Besondere Berücksichtigung eines Flächenfaktors bei den Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden

Herr Ziertmann bezweifelte, ob mit der vorgesehenen Verteilung von 15 Prozent der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden nach der Kilometerzahl das richtige Gewichtungsverhältnis herangezogen worden sei. Er vermisse weiterhin die Berücksichtigung der Straßenbaubeiträge. Im Übrigen habe das Landesverfassungsgericht ausdrücklich nur die Berücksichtigung rauminduzierter Kosten bei den Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte hinterfragt.

Frau Czapp wies auf Nachfrage darauf hin, dass die Bedarfsmessung bei den Straßen unter Zugrundelegung des Normansatzes („5 Sterne“) vorgenommen wurde.

Nach Ansicht von Herrn Bülow haben die Gutachter einen komplexen Umsetzungsvorschlag unterbreitet. Es müsse jedoch darauf geachtet werden, dass der Gesetzgeber sich nicht willkürlich von den Gutachtenvorschlägen entferne. Es sei auch zu berücksichtigen, dass die zukünftige horizontale Verteilung handhabbar bleibe.

Herr Riemann wiederholte die Forderung des Landkreistages, auch einen Flächenfaktor bei den Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte zu berücksichtigen. Die Nichtberücksichtigung eines Flächenfaktors bei den Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte würde dem Gutachten widersprechen.

Herr Scholz bezweifelte, ob die Länge der Gemeindestraßen das richtige Verteilungskriterium sei. Hier müsse geprüft werden, ob nicht die Summe der Straßenquadratkilometer das bessere Verteilungskriterium sei. Herr Bludau äußerte auch Zweifel am Verteilungskriterium Länge der Gemeindestraßen. Vielmehr müsse auch der Ausbauzustand (Straße, Gehweg, Radweg) einbezogen werden.

Herr Kaiser warf die Frage auf, ob das Verteilkriterium „Einwohner“ prägnanter als die Länge der Gemeindestraßen sei, um Bedarfe der Kommunen besser abzudecken.

Herr Bülow sprach sich für eine Berücksichtigung der Hauptwirtschaftswege beim Flächenfaktor aus, da diese im ländlichen Raum von Bedeutung seien.

Nach Ansicht von Herrn Dr. Schulz ist die Länge der Straßenkilometer geeignet, um Kosten der Fläche zu berücksichtigen.

Der Vorschlag zur Beibehaltung des Sozillastenansatzes wurde von Herrn Ziertmann unterstützt.

Überführung der Mittel der Vorwegabzüge für Straßenbau und Infrastrukturlasten in die Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte

Herr Bülow teilte mit, dass er in der Bewertung offen ist. Eine abschließende Bewertung sei in diesem Punkt nicht ganz von der Frage zu trennen, was am Ende dabei herauskomme. Eine mögliche Beibehaltung des Vorwegabzuges solle noch nicht vom Tisch genommen werden.

Herr Ziertmann hatte sich ebenfalls noch keine abschließende Meinung gebildet.

Herr Riemann sprach sich dafür aus, den Vorwegabzug beizubehalten, wenn ein Flächenfaktor bei den Schlüsselzuweisungen für Kreise und kreisfreie Städte nicht eingeführt werden sollte.

Ausgleich der Belastungen aus der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs

Herr Bülow betonte, dass es aus seiner Sicht logisch sei, das bisher nach § 25 FAG ausgekehrte Mittelvolumen (26 Prozent) anzusetzen. Für 2020 sei die Fortführung der bisherigen Regelung die richtige Lösung, die auch nach 2020 eine gute Lösung wäre.

Herr Ziertmann sprach sich für eine Verteilung der Mittel nach Steuerkraft aus.

Veränderung der Berechnung der Nivellierungssätze nach § 7 FAG

Herr Bülow bezeichnete den Vorschlag als problematisch. Es müssten auch die Folgewirkungen bedacht werden. Er sei für den Vorschlag von Herrn Kaiser, feste Sätze einzuführen.

Nach Auffassung von Herrn Riemann schaden geringe Nivellierungssätze dem strukturschwachen Raum, da die Höhe der Nivellierungssätze auch eine entsprechende Ausgleichswirkung bei den Schlüsselzuweisungen habe.

Es sei auch rechtlich schwierig, die Senkung der Kreisumlage gesetzlich zu regeln.

Herr Ziertmann sprach sich dafür aus, einen „2. Nivellierungssatz“ für die Berechnung der Kreisumlage einzuführen. In diesem Zusammenhang müsse auch die Frage geprüft werden, was mit Gemeinden passiere, die Leistungen des Kreises nicht in Anspruch nehmen.

TOP 2: Verschiedenes

Auf Nachfrage von Herrn Ziertmann teilte Herr Seifert mit, dass die im Vorgespräch am 9. September 2019 zugesagten Excel-Dateien für Simulationen zum KFA vorbereitet und voraussichtlich Anfang der 38. KW zur Verfügung gestellt werden.

Herr Bülow bat darum, die für den 20. September 2019 um 9:00 Uhr vorgesehene Sitzung des FAG-Beirats zu verschieben, da die Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder des Gemeindetages im FAG-Beirat verhindert seien. Das MILI sagte eine Prüfung zu.

Auf Nachfrage erläuterte Herr Nowotny den weiteren Zeitplan.

Dirk Sievers

Leistungsbeschreibung des Gutachtens zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein

1. „Präambel“

Die Landesregierung will das Land Schleswig-Holstein mit leistungsstarken Kommunen in eine gute Zukunft führen. Dazu setzt sie auf eine faire Partnerschaft mit den Kommunen, auf eigenverantwortliche kommunale Selbstverwaltung und auf eine für die zu erfüllenden Aufgaben angemessene finanzielle Ausstattung.

Das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber in seinen Entscheidungen vom 27. Januar 2017 aufgegeben, spätestens ab dem Finanzausgleichsjahr 2021 den kommunalen Finanzausgleich bedarfsgerecht weiterzuentwickeln:

Bezogen auf den kommunalen Finanzausgleich enthalten Art. 57 Abs. 1 und Art. 54 Abs. 1 und 2 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (LV) eigenständig nebeneinander bestehende Gewährleistungsgehalte.

Gemäß Art. 57 Abs. 1 LV stellt das Land im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Wege des Finanzausgleichs Mittel zur Verfügung, durch die eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen gewährleistet wird, um die Leistungsfähigkeit der steuerschwachen Gemeinden und Gemeindeverbände zu sichern und eine unterschiedliche Belastung mit Ausgaben auszugleichen. Nach Art. 54 Abs. 1 LV sind Gemeinden berechtigt und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, in ihrem Gebiet alle öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung zu erfüllen, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen. Die Gemeindeverbände haben nach Abs. 2 im Rahmen ihrer gesetzlichen Zuständigkeit die gleichen Rechte und Pflichten.

Art. 57 Abs. 1 LV normiert in vertikaler Hinsicht das Gebot der Verteilungssymmetrie und damit einen dynamischen, an die Höhe der allgemeinen Finanzausstattung des Landes gekoppelten kommunalen Anspruch auf gerechte und gleichmäßige Verteilung der im Land insgesamt unter Beachtung der gleichwertigen Aufgabenverteilung zur Verfügung stehenden Mittel auf die kommunale Ebene einerseits und die Landesebene andererseits. Aus dem Symmetriegebot folgt, dass vom Gesetzgeber zu fordern ist, dass er sich im Zuge der Normierung des kommunalen Finanzausgleichs die Finanzausstattung sowohl der Landesebene als auch der kommunalen Ebene vor Augen hält und diese mit dem Ziel einer verteilungsgerechten Abwägungsentscheidung einander gegenüber stellt. Gefordert ist damit ein substantieller Ebenenvergleich. Ein solcher Ebenenvergleich erfordert zumindest, dass die Finanzkraft von Kommunen und Land, der Finanzbedarf von Kommunen und Land und die sich aus der gegebenenfalls bestehenden Differenz ergebende Finanzentwicklung der kommunalen Ebene und der Landesebene für alle an dem Finanzverbund Beteiligten nachvollziehbar unter Beachtung der Gleichrangigkeit der Aufgaben von Land und Kommunen fachkundig analysiert, bewertet, gewichtet und zueinander in Beziehung gesetzt werden.

Bei der horizontalen Verteilung der Finanzausgleichsmasse auf die verschiedenen kommunalen Aufgabenträger ergeben sich aus Art. 57 Abs. 1 LV Anforderungen aus

dem Gebot interkommunaler Gleichbehandlung, dem Gebot der Systemgerechtigkeit, dem Nivellierungs- beziehungsweise Übernivellierungsverbot sowie dem Gebot der Aufgabengerechtigkeit.

Durch Art. 54 Abs. 1 und 2 LV wird die kommunale Mindestausstattung gewährleistet, mit der die Lebensfähigkeit jedenfalls der kommunalen Ebene als solcher garantiert ist. Den Kommunen müssen gemäß Art. 54 Abs. 1 und 2 LV Mittel in einem Umfang zur Verfügung stehen, die es ihnen ermöglichen, neben den Pflichtaufgaben noch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zu erledigen. Hintergrund ist, dass das in Art. 54 Abs. 1 und 2 LV verbürgte Selbstverwaltungsrecht die sogenannte Finanzhoheit als ein Kernelement der kommunalen Selbstverwaltung umfasst. Diese garantiert die Befugnis zu einer eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft im Rahmen eines gesetzlich geordneten Haushaltswesens. Auch im Rahmen der anstehenden Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs wird die Landesregierung die Kommunen fair behandeln und bei neuen Herausforderungen gemeinsam nach Lösungen suchen.

Die „Forderungen und Erwartungen der Städte, Gemeinden und Kreise an den 19. Schleswig-Holsteinischen Landtag und die Landesregierung“ der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Landesverbände aufgreifend, sollen die Rahmenbedingungen derart gestaltet werden, dass Kommunen vor Ort Veränderung bewirken und Schleswig-Holstein weiter stärken. Bei der bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs wird die Landesregierung eine – zur nachhaltigen Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben erforderliche – Mindestfinanzausstattung respektieren und eine angemessene und aufgabenadäquate Finanzausstattung gewährleisten.

2. Auftrag

Der kommunale Finanzausgleich in Schleswig-Holstein soll bedarfsorientiert weiterentwickelt werden. Die dafür notwendigen gesetzgeberischen Entscheidungen bedürfen einer umfassenden gutachterlichen Grundlage.

Der Auftragnehmer wird daher beauftragt, einen bedarfsorientierten Finanzausgleich auf der Grundlage der Schleswig-Holsteinischen Landesverfassung und der Urteile LVerfG 4/15 und 5/15 des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts zu entwickeln. Dies umfasst die Entwicklung neuer Regelungsinhalte für die vom Landesverfassungsgericht als mit der Verfassung unvereinbar angesehene Bestimmungen des Gesetzes über den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz – FAG) (Teile von § 3 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2, § 4 Abs. 1 Satz 1, § 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 sowie § 9 FAG) und ggf. daraus resultierender Gesetzesänderungen. Zudem thematisieren die Urteile die Frage der nach Art. 54 Abs. 1 und 2 LV zu gewährleistenden kommunalen Mindestausstattung. Auf die Ziffern 3.2.1. bis 3.2.7. wird hingewiesen. Zudem sind die unter Ziffer 3.3. beschriebenen Aspekte Auftragsgegenstand.

Der Auftragnehmer ist neben der Vorlage eines Gutachtens zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleiches zu Darstellungen und Erläuterungen von Gutachteninhalten im Rahmen des sich anschließenden Gesetzgebungsverfahrens zum Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein verpflichtet. Die Verpflichtung besteht für die Dauer der Vertragslaufzeit für Sitzungen des in der Regel mehrmals jährlich tagenden Beirates für den kommunalen Finanzausgleich

gem. § 29 FAG, weiterer im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens einzubeziehender Institutionen und Ausschüsse des Schleswig-Holsteinischen Landtages. Über wesentliche Zwischenschritte der gutachterlichen Tätigkeit findet ein Informationsaustausch mit dem Auftraggeber und mit Mitgliedern des Beirats für den kommunalen Finanzausgleich statt.

3. Inhaltliche Hinweise und Rahmenbedingungen

3.1. Aktuelle Rechtslage

Der kommunale Finanzausgleich in Schleswig-Holstein richtet sich nach Art. 57 und 54 LV. Diese lauten wie folgt:

Art. 57 LV – Kommunalen Finanzausgleich

(1) Um die Leistungsfähigkeit der steuerschwachen Gemeinden und Gemeindeverbände zu sichern und eine unterschiedliche Belastung mit Ausgaben auszugleichen, stellt das Land im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Wege des Finanzausgleichs Mittel zur Verfügung, durch die eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen gewährleistet wird.

(2) Werden die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet, so sind dabei Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.

Art. 54 LV – Kommunale Selbstverwaltung

(1) Die Gemeinden sind berechtigt und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, in ihrem Gebiet alle öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung zu erfüllen, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen.

(2) Die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihrer gesetzlichen Zuständigkeit die gleichen Rechte und Pflichten.

(3) Das Land sichert durch seine Aufsicht die Durchführung der Gesetze. Das Nähere regelt ein Gesetz.

(4) Durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung können die Gemeinden und Gemeindeverbände zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden.

3.2. Urteile des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts in den Verfahren LVerfG 4/15 und LVerfG 5/15*

Im Jahr 2015 haben die Fraktionen im damaligen Schleswig-Holsteinischen Landtag von CDU, FDP und Piraten ein Normenkontrollverfahren beim Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgericht gegen verschiedene Regelungen des als Artikel 1 des Gesetzes zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs vom 10. Dezember 2014 (GVBl. S. 473) verkündeten FAG beantragt.

* Link: http://www.schleswig-holstein.de/DE/Justiz/LVG/Entscheidungen/entscheidungen_node.html?cms_gtp=1809948_list%253D2

Zudem haben die Kreise Nordfriesland, Ostholstein und Schleswig-Flensburg kommunale Verfassungsbeschwerden erhoben und sich gegen verschiedene Regelungen des FAG gewandt.

In den beiden Verfahren LVerfG 4/15 und LVerfG 5/15 hat das Landesverfassungsgericht am 27. Januar 2017 seine Urteile verkündet. Das Gericht hat darin festgestellt, dass Teile von § 3 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2, § 4 Abs. 1 Satz 1, § 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 sowie § 9 des FAG in seiner damaligen Fassung nicht mit der Landesverfassung vereinbar sind. Eine Reihe von Angriffen auf weitere Regelungen hat das Gericht zurückgewiesen. Der Gesetzgeber wurde verpflichtet, die verfassungswidrige Rechtslage spätestens bis zum 31. Dezember 2020 durch eine Neuregelung zu beseitigen. Die Regelungen gelten insoweit befristet fort.

3.2.1. Untersuchungen / Darlegungen zum vertikalen Finanzausgleich auf der Grundlage der Landesverfassungsgerichtsurteile

Art. 57 Abs. 1 LV normiert in vertikaler Hinsicht das Gebot der Verteilungssymmetrie und damit einen dynamischen, an die Höhe der allgemeinen Finanzausstattung des Landes gekoppelten kommunalen Anspruch auf gerechte und gleichmäßige Verteilung der im Land insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel auf die kommunale Ebene einerseits und die Landesebene andererseits.

Dabei ist die Finanzausstattung beider Ebenen gleichermaßen in den Blick zu nehmen. Reichen die verfügbaren Mittel nicht aus, ist eine ausgewogene Aufteilung der Mangellage auf Land und Kommunen durch eine beiderseitige Reduzierung der zur Erfüllung der jeweiligen Aufgaben zur Verfügung stehenden Mittel geboten. Dabei muss die finanzielle Mindestausstattung nach Art. 54 LV gewährleistet bleiben. Die „angemessene“ Ausstattung lässt sich nicht durch konkret bestimmbar Maßstäbe, Parameter, Kennziffern, Beträge oder Quoten quasi objektiv-wissenschaftlich festlegen.

Aus dem Symmetriegebot folgt, dass sich der Gesetzgeber die Finanzausstattung sowohl der Landesebene als auch der kommunalen Ebene vor Augen zu halten hat und diese mit dem Ziel einer verteilungsgerechten Abwägungsentscheidung einander gegenüberstellt. Gefordert ist damit ein substantieller Ebenenvergleich. Ein solcher Ebenenvergleich erfordert zumindest, dass die Finanzkraft von Kommunen und Land, der Finanzbedarf von Kommunen und Land und die sich aus der gegebenenfalls bestehenden Differenz ergebende Finanzentwicklung der kommunalen Ebene und der Landesebene für alle an dem Finanzverbund Beteiligten nachvollziehbar unter Beachtung der Gleichrangigkeit der Aufgaben von Land und Kommunen fachkundig analysiert, bewertet, gewichtet und zueinander in Beziehung gesetzt werden. In der Durchführung dieses Ebenenvergleiches kommt dem Gesetzgeber ein weiter methodischer Gestaltungsspielraum zu. Ihm steht es im Grundsatz frei zu entscheiden, welche Methodik er wählt und wie er diese im Einzelnen ausgestaltet. Nicht zwingend ist eine Verengung der Methodenfreiheit des Gesetzgebers auf bestimmte wissenschaftlich gestützte, „modellbasierte“ umfassende und empirische Bedarfsanalysen, wie sie von einigen Landesverfassungsgerichten mit dem Ziel einer umfassenden Ermittlung insbesondere des kommunalen Finanzbedarfs eingefordert wurden. Der Gesetzgeber hat sicherzustellen, dass der anzustellende Ebenenvergleich auf einer bedarfsorientierten Erfassung der einzelnen aufgezeigten Vergleichselemente beruht. Je mehr er sich in der Wahl seiner Methodik auf abstrakte Kennzahlen und Statistiken, welche auf dem reinen Ausgabeverhalten beruhen, stützen will, desto

intensiver muss er sich jeweils die hiermit verbundenen Nachteile und Risiken des gewählten Ansatzes verdeutlichen und erkennbare Schritte unternehmen, um diese auf ein vertretbares Maß abzumildern. Will sich der Gesetzgeber maßgeblich auf solche statistischen Angaben beziehen, so muss sich aus der durchgeführten Gesamtanalyse ergeben, dass er sich im Rahmen des Möglichen bemüht hat, den Schritt von der unkritischen Betrachtung rein ausgabenbezogenen Datenmaterials zu einer gewichteten und bewerteten Analyse echter Bedarfe zu vollziehen.

Bei einer vertretbaren Analyse zur Ausstattung der kommunalen Ebene im Vergleich zur Landesebene ist es weitgehend dem Gesetzgeber überlassen, wie und insbesondere anhand welchen Datenmaterials er diese Analyse im Einzelnen durchführt. Es ist nicht verfassungskonform, sich allein auf die nur das tatsächliche Ausgabeverhalten der Kommunen und des Landes wiedergebenden (Kommunal-)Statistiken zu stützen, ohne zumindest kontrollierend Betrachtungen des tatsächlichen Bedarfs einzuführen. Von Ausgaben in der Vergangenheit auf tatsächliche Bedarfe zu schließen ist regelmäßig zur adäquaten Erfassung der Bedarfe nicht hinreichend, weil auf dieser Datenbasis chronische Unterfinanzierungen bestimmter Bereiche aus dem Blick geraten können, unwirtschaftliche Mehrausgaben faktisch als Bedarf anerkannt werden und Situationen nicht erkannt werden, in denen sich eine Ebene bei der Erfüllung einer Aufgabe ein wesentlich höheres qualitatives Niveau erlaubt als die andere Ebene. Maßgeblich für die Frage, ob ergänzender Ermittlungsbedarf besteht, ist, dass die gewählte Herangehensweise objektiv methodenbedingte Schwächen aufweist und dass diese Schwächen erheblichen Einfluss auf die Bildung der Gesamtmasse haben können.

Das Landesverfassungsgericht teilt nicht die Auffassung, wonach es de facto unmöglich sei, methodensicher einen objektiven Bedarf zu ermitteln.

Auftragsgegenstand sind die Darlegung einer Methode zur Ermittlung und die Durchführung der Ermittlung der Finanzausgleichsmasse im vertikalen Finanzausgleich orientiert an den Bedarfen von Land und Kommunen sowie einer Methode auch für wiederkehrende Ermittlungen.

3.2.2. Untersuchungen / Darlegungen zum horizontalen Finanzausgleich auf der Grundlage der Landesverfassungsgerichtsurteile

Bei der horizontalen Verteilung der Finanzausgleichsmasse auf die verschiedenen kommunalen Aufgabenträger ergeben sich aus Art. 57 Abs. 1 LV Anforderungen aus dem Gebot interkommunaler Gleichbehandlung, dem Gebot der Systemgerechtigkeit, dem Nivellierungs- beziehungsweise Übernivellierungsverbot sowie dem Gebot der Aufgabengerechtigkeit. Die Bemessung der Schlüsselzuweisungen je gebildeter Ebene beansprucht eine den Verfassungsvorgaben genügende bedarfsorientierte Sachverhaltsermittlung.

Das Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung verbietet es, bei der Finanzmittelverteilung bestimmte Gebietskörperschaften oder Gebietskörperschaftsgruppen sachwidrig zu benachteiligen oder zu bevorzugen. Es ist nicht verletzt, wenn sich der Gesetzgeber auf eine nachvollziehbare und vertretbare Einschätzung stützen kann. Das Gebot der Systemgerechtigkeit erfordert, dass die vom Gesetzgeber gewählten Maßstäbe nicht in Widerspruch zueinander stehen und nicht ohne einleuchtenden Grund verlassen werden. Das Nivellierungs- beziehungsweise Übernivellierungsverbot besagt, dass der Finanzausgleich vorhandene Finanzkraftunterschiede der Kommunen durch die Gewährung von Landesmitteln mildern, sie aber nicht völlig abbauen soll. Erst recht darf die tatsächliche Finanzkraftreihenfolge der Kommunen

durch den Ausgleich nicht umgekehrt werden. Das Gebot der Aufgabengerechtigkeit verpflichtet den Gesetzgeber, seine frei gewählte für die Verteilungsentscheidung zugrunde gelegte Methodik auf eventuelle Schwächen zu überprüfen und – insbesondere im Falle einer rein ausgabenbasierten Herangehensweise – sicherzustellen, dass gegebenenfalls nicht adäquat erfasste Bedarfe berücksichtigt und gewichtet werden. Gefordert ist damit eine aufgabenorientierte Betrachtung auch bei der Bildung der Teilschlüsselmassen.

Das Gebot bedarfsorientierter Ausgestaltung verlangt auf der Ebene der Aufteilung der Teilschlüsselmassen auf die einzelnen Zuweisungsempfänger keine aufgabenorientierte Betrachtung der Kostenbelastung jedes einzelnen Empfängers. Es genügt, wenn der gebildete Zuweisungsmechanismus das Gebot der Gleichbehandlung und Systemgerechtigkeit sowie das Verbot der Nivellierung beziehungsweise Übernivellierung beachtet und für sich dennoch ergebende Härtefälle einen besonderen Ausgleichsmechanismus vorsieht.

Auftragsgegenstand sind die Darlegung einer Methode zur Ermittlung und die Durchführung der horizontalen Verteilung der Finanzausgleichsmasse unter Berücksichtigung der Anforderungen aus dem Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung, dem Gebot der Systemgerechtigkeit, dem Nivellierungs- bzw. Übernivellierungsverbot sowie dem Gebot der Aufgabengerechtigkeit sowie einer Methode auch für wiederkehrende Ermittlungen.

3.2.3. Untersuchungen / Darlegungen zur kommunalen Mindestausstattung auf der Grundlage der Landesverfassungsgerichtsurteile

Art. 57 Abs. 1 LV und Art. 54 Abs. 1 und 2 LV enthalten bezogen auf den kommunalen Finanzausgleich eigenständig nebeneinander bestehende Gewährleistungsgehalte.

Durch Art. 54 Abs. 1 und 2 LV wird die kommunale Mindestausstattung gewährleistet, mit der die Lebensfähigkeit jedenfalls der kommunalen Ebene als solcher garantiert ist. Den Kommunen müssen gemäß Art. 54 Abs. 1 und 2 LV Mittel in einem Umfang zur Verfügung stehen, die es ihnen ermöglichen, neben den Pflichtaufgaben noch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zu erledigen.

Es bestehen gute Gründe dafür, dass auch im Rahmen des Art. 54 Abs. 1 LV eine bedarfsorientierte Sachverhaltserhebung erforderlich sein dürfte. Im Hinblick auf die dort normierte Mindestausstattung läge es jedenfalls nahe, eine Befassung mit den mindestens notwendigen Bedarfen vor Ort als verpflichtend anzusehen. Den Kommunen müssen Mittel in einem Umfang zur Verfügung stehen, die es ihnen ermöglichen, neben den Pflichtaufgaben noch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zu erledigen.

Auftragsgegenstand ist die Darlegung einer Methode zur Ermittlung der kommunalen Mindestausstattung sowie einer Methode auch für wiederkehrende Ermittlungen. Zudem ist darzulegen, wie hoch die kommunale Mindestausstattung am aktuellen Rand ist, und ob diese gewahrt oder verletzt wird.

3.2.4. Untersuchungen / Darlegungen zu Flächen- oder sonst wie raumbezogenen Indikatoren auf der Grundlage der Landesverfassungsgerichtsurteile

Die Bemessung der Schlüsselzuweisungen je gebildeter Ebene benötigt eine den Verfassungsvorgaben genügende bedarfsorientierte Sachverhaltsermittlung. Es bedarf substantieller Erhebungen zu etwaig rauminduzierten Kosten der Aufgabenerfüllung. Auf die Berücksichtigung des Parameters Raum kann der Gesetzgeber nur dann verzichten, wenn er hierfür nachvollziehbare Gründe erhoben und dokumentiert hat.

Auftragsgegenstand ist die vertiefte Untersuchung zu einem Flächenfaktor bzw. zu einem raumbezogenen Indikator. Der Auftragnehmer soll einen konkreten Vorschlag zur möglichen Ausgestaltung unterbreiten und den Bedarf bzw. die Sachgerechtigkeit beurteilen sowie bewerten.

3.2.5. Untersuchungen / Darlegungen zur Berücksichtigung der Daten der kreisfreien Städte bei der Ermittlung der zugrunde liegenden fiktiven Hebesätze nach § 7 Abs. 2 Nr. 1 und 2 FAG auf der Grundlage der Landesverfassungsgerichtsurteile

Die Verwendung fiktiver Hebesätze ist für sich betrachtet vertretbar. Es besteht keine verfassungsrechtlich unterlegte Pflicht des Gesetzgebers, bei der Ausbildung der fiktiven Sätze nach weiteren Kriterien (etwa Lage oder Größe der Kommunen) zu differenzieren. Die Verwendung von Mindesthebesätzen ist nicht zu beanstanden. Eine Verwendung undifferenzierter fiktiver Hebesätze an sich ist keine Verletzung des Gebots der Systemgerechtigkeit oder des interkommunalen Gleichbehandlungsgrundsatzes. Maßgeblich ist dabei nicht, ob der Normgesetzgeber die bestmögliche oder gerechteste Lösung gewählt hat.

Die Ermittlung der durchschnittlichen Hebesätze auf der Grundlage der tatsächlichen Hebesätze des kreisangehörigen Bereiches ohne Berücksichtigung der tatsächlichen Hebesätze des kreisfreien Raumes hält das Landesverfassungsgericht dagegen nicht für nachvollziehbar. Es hat keine gesetzgeberischen Erwägungen erkannt, die die Ausklammerung der Daten der kreisfreien Städte aus der ansonsten durchgehenden Hebesatzberechnung auf Basis aller Gemeinden des Landes als zumindest vertretbar erscheinen lassen könnten.

Auftragsgegenstand sind eine Untersuchung zur Berücksichtigung und zur Nichtberücksichtigung der Daten der kreisfreien Städte bei der Ermittlung der zugrunde liegenden fiktiven Hebesätze nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 und 2 FAG und eine Empfehlung für die künftige Regelung.

3.2.6. Untersuchungen / Darlegungen zur Gewichtung des gewogenen Durchschnitts der Hebesätze mit 92 Prozent nach § 7 Abs. 2 Nr. 1 und 2 FAG auf der Grundlage der Landesverfassungsgerichtsurteile

Das Landesverfassungsgericht hat es angesichts der erforderlichen Neufassung zum § 7 FAG dahinstehen lassen, ob sich die Gewichtung des gewogenen Durchschnitts der Hebesätze mit dem Faktor 92 % als willkürlich darstellt und insbesondere, ob die in der Gesetzesbegründung hierzu dokumentierten Überlegungen ausreichen.

Auftragsgegenstand sind eine Untersuchung zur Gewichtung des gewogenen Durchschnitts der Hebesätze mit 92 % nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 und 2 FAG und eine Empfehlung für die künftige Regelung.

3.2.7. Untersuchungen / Darlegungen zu den Beobachtungspflichten des Gesetzgebers auf der Grundlage der Landesverfassungsgerichtsurteile

Das Gutachten soll eine Grundlage bieten, die es dem Gesetzgeber ermöglicht, seine ihm obliegenden Beobachtungs- und gegebenenfalls Nachbesserungspflichten bei seiner Finanzausgleichsgesetzgebung nachzukommen.

Erforderlich ist eine Überprüfung der Stimmigkeit des kommunalen Finanzierungssystems in angemessenen Abständen, unter besonderer Berücksichtigung eventueller Veränderungen der Aufgabenzuschüsse, der Aufgabenverteilung zwischen kommunaler Ebene und Landesebene sowie der für die Aufgabenerfüllung anfallenden Kosten, ohne sich auf die Fortschreibung einmal festgesetzter Werte, Größenordnungen und Prozentzahlen in den folgenden Finanzausgleichsgesetzen zu beschränken und ohne sich erneut ihrer sachlichen Eignung zu vergewissern. Das Gericht formuliert zudem eine Beobachtungspflicht des Gesetzgebers hinsichtlich der Gewichtung des Soziallastenparameters.

Inwieweit die Anforderungen an einen Ebenenvergleich bei einer Fortschreibung abzuschwächen sind, wenn ein den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprechender Gesetzgebungsprozess bereits abgeschlossen ist, hat das Landesverfassungsgericht dahinstehen lassen.

Auftragsgegenstand sind eine Untersuchung und eine Empfehlung zu Beobachtungs- und gegebenenfalls Nachbesserungsverfahren.

3.3. Weitere Aspekte einer bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs

Neben den unter Ziffer 3.2. aufgeführten Themenfelder beschäftigt sich die Landesregierung gemäß Koalitionsvertrag mit einer Reihe von Aspekten der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen, die Einfluss auf die gutachterlichen Arbeiten haben können (z. B. Kita-Finanzierung, Finanzierung von kommunalem Schulbau, kommunalem Straßenbau und Frauenhäusern, Brachflächenrecycling oder Flächenrecyclingstrategien, Bezuschussung eigener digitaler Endgeräte für Schülerinnen und Schüler).

Bei derartigen Prozessen hält der Auftraggeber Kontakt zu den Fachressorts, so dass Ergebnisse bzw. Zwischenergebnisse in die Begutachtung mit einfließen können.

Auftragsgegenstand ist es, den notwendigen wissenschaftlichen Austausch mit in anderen derartigen Verfahren für das Land Schleswig-Holstein tätigen Gutachterinnen oder Gutachtern zu führen und gemeinsam mit jenen sicherzustellen, dass die verschiedenen gutachterlichen Ergebnisse widerspruchsfrei zueinander sind.

Darüber hinaus ist auch Auftragsgegenstand: Im Rahmen der Analyse, Bewertung und Gewichtung der Aufgaben zu Tage getretene offensichtliche zuständigkeitsbezogene oder organisatorische Auffälligkeiten, sind im Gutachten zu benennen und ggf. Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Das erstreckt sich insbesondere auf eine

transparentere Zuordnung der Zuständigkeiten bei der Finanzierung frühkindlicher Bildung, auf die Prüfung im Bildungssektor, ob Verantwortlichkeiten gebündelt und Doppelzuständigkeiten abgebaut werden können sowie auf die Verteilung von Zuständigkeiten zwischen Land und Kommunen.

4. Formale und weitere Hinweise

Das Land Schleswig-Holstein wird mit dem Auftragnehmer einen Vertrag schließen.

Danach ist der Auftragnehmer verpflichtet, die Vorgaben der im Januar 2017 verkündeten Urteile des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichtes (LVerfG 4/15 und LVerfG 5/15) einzubeziehen. Er ist verpflichtet, den jeweiligen Stand von Wissenschaft und Technik sowie die jeweils geltenden Gesetze, Verordnungen und internen Regelungen zu berücksichtigen. Er hat dabei insbesondere die einschlägigen Regelwerke sowie nachvollziehbare, richtige und schlüssige Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen zu beachten.

Der Auftraggeber hat nach Abschluss des Gutachtens uneingeschränkte Nutzungsrechte an den wesentlichen beschafften und gefertigten Daten und Unterlagen. Der Auftragnehmer muss die Daten und Unterlagen dem Auftraggeber herausgeben. Der Auftraggeber und der Auftragnehmer sind berechtigt, das abgeschlossene Gutachten in üblicher Form zu veröffentlichen.

Weitere Einzelheiten können dem anliegenden Vertragsentwurf entnommen werden.

FiFo-Berichte

Nr. 27 Oktober 2019

FiFo-Reports

No. 27 October 2019



In Kooperation mit

GERTZ GUTSCHE RÜMENAPP
Stadtentwicklung und Mobilität
Planung Beratung Forschung GbR

Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein

Eva Gerhards

Jens-Martin Gutsche

Helena Kreuter

Fabian Schrogl

Michael Thöne

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne

fifokoeln.de

Zu den FiFo-Berichten

Mit den FiFo-Berichten werden Studien und Gutachten aus der Arbeit des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln in elektronischer Form vorgelegt.

FiFo-Berichte zeigen in der Regel monographischen Charakter. Die Reihe umfasst vor allem aktuelle Studien. In besonderen Fällen werden in der Reihe auch ältere FiFo-Untersuchungen wiederveröffentlicht.

About FiFo-Reports

In its Reports-series the FiFo Institute for Public Economics at the University of Cologne publishes many of its studies in electronic format.

Usually, FiFo-Reports are monographs that feature current work. In special cases, older FiFo-studies are reprinted here.

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Adresse/address:

Wörthstr. 26
D-50668 Köln

Tel. +49 221 – 139751-0

www.fifo-koeln.de

Postanschrift/postal address

Postfach 130 136
D-50495 Köln

Fax. +49 221 – 139751-11

ISSN 1860-6679

Das FiFo Köln wird rechtlich und wirtschaftlich von der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, getragen. Urheber- und Verwertungsrechte des vorliegenden FiFo-Berichts liegen bei der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung.

Von den Autoren dieses Berichts vertretene Auffassungen spiegeln nicht notwendigerweise die Ansichten der Trägergesellschaft oder ihrer Organe wider.

Dieser Bericht kann kostenlos unter www.fifo-koeln.de oder <http://kups.ub.uni-koeln.de/> heruntergeladen werden.

Die Wiedergabe zu erzieherischen, wissenschaftlichen und nicht-kommerziellen Zwecken ist gestattet, vorausgesetzt die Quelle wird angegeben.

Alle Rechte vorbehalten.

© Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, 2019.

The Cologne-based Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e. V. (Society for the Advancement of Research in Public Finance) serves as the legal subject and financial agent of FiFo Köln. Thereby, the copyrights of this report pertain to the Gesellschaft.

The views expressed in this report do not necessarily reflect those of the Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung or any of its bodies.

This report can be downloaded without charge from: www.fifo-koeln.de or <http://kups.ub.uni-koeln.de/>.

Reproduction for educational and non-commercial purposes is permitted provided that the source is acknowledged.

All rights reserved.



Finanzwissenschaftliches
Forschungsinstitut an der
Universität zu Köln

In Kooperation mit

GERTZ GUTSCHE RÜMENAPP
Stadtentwicklung und Mobilität
Planung Beratung Forschung GbR

Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein

Gutachten

im Auftrag des

**Ministeriums für Inneres, ländliche Räume und
Integration des Landes Schleswig-Holstein**

Köln, Oktober 2019

Postfach 13 01 36
D-50495 Köln

Wörthstraße 26
D-50668 Köln

Telefon: (0) 221 - 13 97 51 - 0
Telefax: (0) 221 - 13 97 51 11

www.fifo-koeln.de

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne

in Kooperation mit

Gertz Gutsche Rümenapp Stadtentwicklung und Mobilität GbR

Ruhrstraße 11

22761 Hamburg

<http://www.ggr-planung.de>

Telefon: 040 - 85 37 37- 41

Diese Studie wurde bearbeitet von: / Authors of this report:

Eva Gerhards

gerhards@fiffo-koeln.de

Dr.-Ing. Jens-Martin Gutsche

gutsche@ggr-planung.de

Helena Kreuter

kreuter@fiffo-koeln.de

Fabian Schrogl

schrogl@fiffo-koeln.de

Dr. Michael Thöne

thoene@fiffo-koeln.de

Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein

Die Ergebnisse des Gutachtens im Überblick

Das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber in seinen Entscheidungen vom 27. Januar 2017 aufgegeben, spätestens ab dem Finanzausgleichsjahr 2021 den kommunalen Finanzausgleich bedarfsgerecht weiterzuentwickeln. Ausgehend von diesem Urteil macht das vorliegende Gutachten Vorschläge für eine entsprechende Weiterentwicklung. Auf Basis einer finanzwissenschaftlichen und finanzpolitischen Diskussion des Bedarfsbegriffs sowie einer Analyse vorhandener Ansätze in anderen Bundesländern leitet das Gutachten zunächst methodische Qualitätsniveaus („1-“ bis „5-Sterne-Niveau“) für eine Messung von „Normalbedarfen“ ab.

Notwendige Basis einer detaillierten Abbildung der Normalbedarfe von Kommunen und Land ist eine aufgabenspezifische Betrachtung. Das Gutachten definiert daher Aufgabenbereiche für die kommunale Ebene sowie das Land und bestimmt zu jedem Aufgabenbereich einen Normalbedarf. Dieser wird jeweils als aufgabenspezifischer Zuschussbedarf (Differenz ausgabenspezifischer Ausgaben und Einnahmen) ausgewiesen.

Die meisten aufgabenspezifischen Normalbedarfe werden über Regressionsanalysen bestimmt („4-Sterne-Niveau“). In den Aufgabenbereichen Schule, Kindertagesbetreuung und Straßen werden die aufgabenspezifischen Normalbedarfe aus fachlichen Normansätzen („5-Sterne-Niveau“) hergeleitet. Die Normansätze machen 35,4 % (Kommunen) bzw. 40,6 % (Land) der Gesamtsumme der ermittelten Normalbedarfe aus.

Im Ergebnis liegen die Summen der ermittelten Normalbedarfe über alle Aufgabenbereiche bei den Kommunen 13,7 % und beim Land 14,5 % über den Ist-Zuschussbedarfen im betrachteten empirischen Referenzzeitraum 2008-2016 (jeweils Preisstand 2016).

Nach einem Ausgleich der vorstehenden Unterschiede zum Anteil der 4- bzw. 5-Sterne-Niveau-Anteile ergibt sich für den vertikalen Finanzausgleich eine Verbundquote von 19,05 %. Diese Quote erzielt eine optimale Symmetrie zwischen Land und Kommunen (Symmetriekoeffizient = 1,0). Der Mindest-Verbundsatz liegt bei 16,74 %. Dieser Verbundsatz spiegelt eine Symmetrie von 0,95 und konstituiert den im Gutachten definierten unteren Rand des Symmetriekorridors.

Das Gutachten empfiehlt die Umsetzung des Bedarfsansatzes auch für die Regelungen zum horizontalen Finanzausgleich. Dazu wird alternativ zur Ausgangsmesszahl, deren Berechnung sich allein auf die Einwohnerzahl stützt, eine Bedarfsmesszahl vorgeschlagen. Die Bedarfsmesszahl jeder Gemeinde und jedes Kreises entspricht der Summe der aufgabenspezifischen Teilansätze, so dass neben der Einwohnerzahl auch Aspekte wie Altersstruktur, Ge-

meinfläche oder Länge des Straßennetzes in eigener Baulast in die einzelgemeindliche Bedarfsmesszahl eingehen. Aufgabenspezifisch integriert wird an dieser Stelle auch die Berücksichtigung der Zusatzbedarfe zentraler Orte.

Das Gutachten schlägt die Umstellung auf zwei (statt bisher drei) Teilmassen für die allgemeinen Schlüsselzuweisungen vor: eine Teilmasse für Gemeindeaufgaben und eine Teilmasse für Kreisaufgaben. Die Teilmasse für Gemeindeaufgaben würde die – bisher getrennten – Mittel für die zentralen Orte enthalten, da diese Ausgestaltungsform die Bedarfe treffsicherer erfasst. Kreisfreie Städte erhalten Mittel aus beiden Teilmassen.

Zudem schlägt das Gutachten die Auflösung der Zweckzuweisungen für Gemeinde- und Kreisstraßen nach §15 FAG vor, da entsprechende Bedarfsansätze (Straßenlängen) als Normansätze bei den allgemeinen Schlüsselzuweisungen enthalten sind. Darüber hinaus wird die Ausgleichsmasse in den Berechnungen des Gutachtens um die bisherigen Zweckzuweisungen für Kindertagesbetreuung nach §18 FAG vermindert, da diese Mittel gemäß der Kitareform in Zukunft über das Kita-Gesetz zufließen.

Bezüglich der fiktiven Realsteuer-Hebesätze wird empfohlen, Gleichbehandlung herzustellen und die kreisfreien Städte bei der Bemessung der gewogenen Durchschnittshebesätze einzubeziehen. Eine integrierte „Dämpfung“ der verwendeten fiktiven Hebesätze gegenüber den jeweils jüngsten verfügbaren gewogenen Durchschnittshebesätzen sollte durch eine längere Zeitverzögerung anstelle einer prozentualen Senkung erfolgen. Konkret wird empfohlen, die Zeitverzögerung von den heute genutzten (unvermeidlichen) zwei Jahren um vier auf sechs Jahre auszudehnen.

Des Weiteren wird ein neuartiges Konzept zur Determinierung einer einzelgemeindlich zu prüfenden kommunalen Mindestausstattung entwickelt. Dieses knüpft unmittelbar an die Konzeptionierung des Bedarfsansatzes an und bewertet eine ausreichende fiskalische Basis anhand der Bedarfsmesszahl. Die Prüfung der Mindestausstattung ist somit konsistent mit den weiteren Betrachtungen und lässt bisherige Ansätze methodisch hinter sich.

Zudem schlägt das Gutachten eine mögliche Berücksichtigung der Flächenneuanspruchnahme auf Basis des Prüfauftrags des Landtages vom 25.1.2019 vor. Deren Wirkung ist in der nachstehenden Simulation nicht abgebildet.

Die Wirkungen der vorgeschlagenen Neuregelung werden durch eine Simulationsrechnung für das Finanzausgleichsjahr 2018 veranschaulicht. Die realen einzelgemeindlichen Finanzkraftdaten sowie allgemeine Rahmendaten des Finanzausgleichs 2018 werden übernommen. Auf dieser Basis werden die vorstehenden Neuregelungen simuliert.

Im Ergebnis zeigt sich, ausgehend von einer Verbundquote von 19,05 %, eine Finanzausgleichsmasse 1.885,8 Mio. €, inkl. der Erhöhungen nach § 3 Absatz 1 des geltenden FAG sowie den sonstigen Abrechnungen. Herausgerechnet wurden die Mittel für die Kindertagesbetreuung, um die entsprechenden anstehenden Neuerungen zu berücksichtigen.

Abzüglich der verbleibenden Vorwegabzüge von 148 Mio. € ergäbe sich eine von Schlüsselmasse 1.737,8 Mio. €. Diese Werte entsprechen einem Symmetriekoeffizient von 1, somit perfekter Verteilungssymmetrie. Der neue Mindest-Verbundsatz sollte gemäß einem Symmetriekorridor wenigstens 16,74 % betragen. Dies entspräche einer Finanzausgleichsmasse von 1.665,3 Mio., bzw. einer Schlüsselmasse von 1.517,3 Mio. €.

Die Schlüsselmasse wird zu 46,76 % der Teilmasse für Gemeindeaufgaben (inkl. Mehrbedarfe für zentrale Orte) und zu 53,24 % der Teilmasse für Kreisaufgaben zugeordnet.

Für die Aufteilung dieser Teilmassen auf die einzelnen Gemeinden und Kreise wurden zwei Modelle berechnet. Sie unterscheiden sich hinsichtlich der Frage, ob zum einen die Mittel für Zentralität (bei den Gemeindeaufgaben) finanzkraftunabhängig (Modell 1) oder finanzkraftabhängig (Modell 2) verteilt werden sollen, und zum anderen die sozialen Lasten (bei den Kreisaufgaben) als eigenständiger Soziallastenansatz bestehen bleiben (Modell 1) oder vollends integriert (Modell 2) werden sollen.

In beiden Modellen ergäben sich – im Vergleich zum Ist-KFA 2018 – deutliche Zugewinne an Schlüsselzuweisungen auf Gemeindeebene und Kreisebene. Diese rühren nicht allein von der Anwendung der Bedarfsmesszahl zur Bestimmung der Ausgangsmesszahl her, sondern sind viel mehr das Ergebnis des komplexen Zusammenspiels einer Vielzahl von Effekten wie der Veränderung des Zentralitäts-Ansatzes, einer anderen Gewichtung der Hebesätze, der teilweisen Integration von Vorwegabzügen sowie der Kitareform.

Während in Modell 1 auf Gemeindeebene – im Vergleich zum Ist-KFA 2018 – vor allem die kreisfreien Städte insgesamt weniger Schlüsselzuweisungen erhalten würden, gewänne insbesondere der ländliche Raum deutlich dazu. In Modell 2 würden allen voran abundante zentrale Orte weniger Schlüsselzuweisungen erhalten. Ländliche Gemeinden gewännen, wenngleich auch etwas weniger stark als in Modell 1, weiterhin deutlich dazu. Kreisfreie Städte würden im Vergleich mit Modell 1 Zugewinne sowohl auf Gemeinde- als auch auf Kreisebene verzeichnen können. Den Veränderungen bei den Schlüsselzuweisungen stehen, zum Teil gegenläufige Veränderungen der zu zahlenden Finanzausgleichsumlage und Kreisumlage gegenüber; diese sollten in der Beurteilung des Effekts auf die gesamte Finanzsituation der Gebietskörperschaften zwingend berücksichtigt werden. Die Kreise verzeichnen sowohl bei den Schlüsselzuweisungen als auch bei der Kreisumlage erhebliche Zugewinne, erhalten aber bedeutend weniger Zweckzuweisungen durch Vorwegabzüge aus der Finanzausgleichsmasse.

Für eine finanzkraftunabhängige Berücksichtigung des Zentralitätsansatzes spricht, dass durch die entsprechenden Mittel externe Effekte internalisiert werden sollen: Die Gemein-

de, die die Leistungen mit für das Umland erbringt, soll hierfür angemessen entlohnt werden. Ebenso lässt sich für den Sozillastenansatz argumentieren, dass diese Lasten von der Gesamtheit der kommunalen Ebene getragen werden sollten, unabhängig von der Verteilung der Empfänger im Raum und der Finanzkraft ihres Kreises. Spricht man hingegen dem Gedanken der Leistungsfähigkeit ein größeres Gewicht zu, so lässt sich schlussfolgern, dass finanzkraftstarke Gemeinden und Kreise entsprechende Leistungen zum Teil auch aus eigener Kraft erfüllen können.

In vertikaler Hinsicht muss auch vor dem Hintergrund von Faktoren jenseits des FAG entschieden werden, ob perfekte Symmetrie zwischen Landes- und kommunaler Ebene im Finanzausgleich anzustreben ist. Hier kann die prinzipielle Verfassung der Landes- und der kommunalen Ebene eine Rolle spielen, wie sie anhand von Indikatoren der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung sowie der Schuldenstände und -entwicklung beschrieben werden kann. Während sich andere Stressfaktoren in der Betrachtung anderer Bundesländer als wenig relevant erwiesen haben, sind die Schuldenstände bedeutsam. Auch die geringere Autonomie des Landes hinsichtlich mangelnder Hebesatzrechte sowie der Schuldenbremse können im politischen Entscheidungsfindungsprozess berücksichtigt werden. Folglich kann eine Fixierung der Verbundquote am unteren Rand des Symmetriekorridors als ausreichend betrachtet werden.

Inhalt

A.	Einleitung.....	16
B.	Der kommunale Finanzausgleich in Schleswig-Holstein.....	18
C.	Methoden und Praxis der Ermittlung fachlicher und finanzieller Bedarfe.....	25
C.1.	Bedarfe – Zur Objektivierbarkeit eines finanzpolitischen Begriffs.....	26
C.1.1.	Bedarfe versus Ausgaben.....	27
C.1.2.	Begriffsabgrenzung.....	33
C.2.	Ansätze zur Bedarfsorientierung in den Finanzausgleichen anderer Länder.....	35
C.3.	Bestmögliche Bedarfsmessung mit dem hybriden Sternekonzept.....	40
C.3.2.	Regressionsanalysen.....	44
C.3.3.	Normansätze.....	47
C.3.4.	Überführung.....	50
C.4.	Bedarfe in der vertikaler Betrachtung.....	50
D.	Landescharakteristika Schleswig-Holstein.....	50
D.1.	Strukturen in Schleswig-Holstein.....	51
D.2.	Landesebene und kommunale Eben im bundesweiten Vergleich.....	54
E.	Bedarfsmessung für die kommunale Ebene.....	59
E.1.	Aufgabenweise Betrachtung der kommunalen Gesamtbedarfe.....	59
E.2.	Aufgabenspezifische Regressionsanalysen („4 Sterne“).....	61
E.2.1.	Datenbasis.....	61
E.2.2.	Regressionsanalysen - Vorbereitungen.....	62
E.2.3.	Regressionsanalysen - Ergebnisse.....	70
E.2.4.	Flächen- und raumbezogene Indikatoren.....	73
E.3.	Bedarfsmessungen mit Normansätzen („5 Sterne“).....	76
E.3.1.	Vorüberlegungen.....	76
E.3.2.	Schule.....	77
E.3.3.	Straßen.....	95
E.3.4.	Kindertagesbetreuung.....	113
E.4.	Zusammenführung: Gesamtbedarf kommunale Ebene.....	121
E.4.1.	Methodik der Zusammenführung.....	121
E.4.2.	Zuschussbedarfe der kommunalen Ebene.....	126
F.	Bedarfsmessung für die Landesebene.....	148
F.1.	Aufgabenweise Betrachtung der Landesbedarfe.....	148
F.1.1.	Datenbasis.....	152

F.1.2.	Regressionsanalysen - Vorbereitungen	152
F.1.3.	Regressionsanalysen - Ergebnisse.....	156
F.2.	Testweise: Korridorverfahren („2 Sterne“).....	167
F.3.	Bedarfsmessungen mit Normansätzen („5 Sterne“)	169
F.3.1.	Vorüberlegungen	169
F.3.2.	Schule.....	170
F.3.3.	Straße.....	184
F.3.4.	Kindertagesbetreuung	186
F.4.	Zusammenführung: Gesamtbedarf Landesebene	187
G.	Bedarfsbasierte Symmetrieanalyse des vertikalen Finanzausgleichs	191
G.1.	Die Logik der Symmetriebetrachtung	191
G.2.	Kontrolle der methodischen Symmetrie.....	195
G.3.	Vertikale Verteilungssymmetrie des Finanzausgleichs Schleswig-Holsteins	199
G.4.	Kommunale Mindestausstattung	202
G.4.1.	Grundfragen.....	202
G.4.2.	Kommunale Mindestausstattung im bedarfsorientierten Finanzausgleich	205
G.4.3.	Operationalisierung einzelgemeindlicher Mindestausstattung.....	207
H.	Untersuchungen zu weiteren Aspekten des kommunalen Finanzausgleichs	210
H.1.	Berücksichtigung der Daten der kreisfreien Städte bei der Ermittlung der zugrunde liegenden fiktiven Hebesätze.....	211
H.2.	Gewichtung des gewogenen Durchschnitts der Hebesätze mit 92 Prozent	215
H.3.	Weitergehende Berücksichtigung der Zentralörtlichkeit	219
H.4.	Fehlbetragszuweisungen	223
H.5.	Berücksichtigung der Flächenneuanspruchnahme im kommunalen Finanzausgleich ...	225
H.6.	Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten des Gesetzgebers	237
H.7.	Organisatorische Auffälligkeiten.....	238
I.	Gesamtbetrachtung möglicher und nötiger Änderungen	239
I.1.	Modellrechnungen zum horizontalen Finanzausgleich	239
I.1.1.	Aufteilung der Schlüsselmasse auf Teilmassen.....	240
I.1.2.	Modellspezifikationen	243
I.1.3.	Modell 1	244
I.1.4.	Modell 2	255
I.2.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	263
I.2.1.	Hintergrund.....	263
I.2.2.	Methodik.....	264
I.2.3.	Bedarfsgerechte Mittelverteilung.....	265

I.2.4.	Simulation eines bedarfsgerechten KFA	266
I.2.5.	Fazit.....	267
J.	Quellenverzeichnis.....	268
K.	Anhänge.....	274
K.1.	Zu: Der kommunale Finanzausgleich in Schleswig-Holstein	274
K.2.	Zu: Methoden und Praxis der Ermittlung fachlicher und finanzieller Bedarfe	275
K.3.	Zu: Bedarfsmessung für die kommunale Ebene	278
K.4.	Zu: Bedarfsmessung für die Landesebene	286
K.5.	Zu: Bedarfsbasierte Symmetrieanalyse des vertikalen Finanzausgleichs	287
K.6.	Zu: Gesamtbetrachtung möglicher und nötiger Änderungen	288
K.6.1.	Simulation des Finanzausgleichs auf Basis eines Symmetriekoeffizienten von 1,0 ...	288
K.6.2.	Simulation des Finanzausgleichs auf Basis eines Symmetriekoeffizienten von 0,95 .	296

Abbildungsverzeichnis

Abbildung C-1:	Gründe für abweichende Ausgaben	29
Abbildung C-2:	Zuordnung des Finanzbedarfs zur Wohnortgemeinde, wenn Regelungen zur zwischengemeindlichen Abrechnung von Nutzungsentgelten existieren	31
Abbildung C-3:	Infrastrukturfinanzierung über die Kreisumlage	31
Abbildung C-4:	Zuordnung des Finanzbedarfs zur Infrastrukturgemeinde, wenn keine Struktur zur zwischengemeindlichen Verrechnung von Nutzungsentgelten besteht („Spill over“)	32
Abbildung C-5:	Korridorverfahren	37
Abbildung C-6:	Klassifikation der Bedarfs- und Ausgabenorientierung	43
Abbildung D-1:	Verschuldung der kommunalen Ebene im Bundesvergleich	55
Abbildung D-2:	Verschuldung der Landesebene im Bundesvergleich	55
Abbildung D-3:	Ausgaben pro-Kopf der Landesebene im Ländervergleich	56
Abbildung D-4:	Ausgaben pro-Kopf der kommunalen Ebene im Ländervergleich	57
Abbildung D-5:	Einnahmen pro-Kopf der Landesebene im Ländervergleich	58
Abbildung D-6:	Einnahmen pro-Kopf der kommunalen Ebene im Ländervergleich	58
Abbildung E-1:	Kommunale Aufgabenfelder nach Gliederungsplan	60
Abbildung E-2:	Potentielle Faktoren zur Erklärung kommunaler Bedarfe	63
Abbildung E-3:	Bestmögliche Bedarfsindikatoren	66
Abbildung E-4:	Durchschnittliche Nettoausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz der Jahre 2008-2016 in Bezug zur durchschnittlichen Anzahl der Asylbewerber 2008-2016 der Kreise und kreisfreien Städte Schleswig-Holsteins	67
Abbildung E-5:	Durchschnittliche Nettoausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz der Jahre 2008-2016 in Bezug zur durchschnittlichen Anzahl der Einwohner 2008-2016 der Kreise und kreisfreien Städte Schleswig-Holsteins	68
Abbildung E-6:	Einzeljährliche Nettoausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz der Jahre 2008-2016 in Bezug zur jeweiligen Anzahl der Asylbewerber dieses Jahres der Kreise und kreisfreien Städte Schleswig-Holsteins	69
Abbildung E-7:	Einzeljährliche Nettoausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz der Jahre 2008-2016 in Bezug zur jeweiligen Anzahl der Einwohner dieses Jahres der Kreise und kreisfreien Städte Schleswig-Holsteins	69
Abbildung E-8:	Normmodell zur zyklischen Erneuerung von Straßen (angewendet für Straßen in der Baulast der Gemeinden, Kreise und des Landes)	98
Abbildung E-9:	Zukünftige Zahlungsströme gemäß SQKM mit Abgrenzung der für die Bedarfsbestimmung nach 5-Sterne-Ansatz relevanten Zuschussbedarfe von Land und Kommunen (grafische Darstellung)	116

Abbildung E-10:	Zusammenführung kommunale Bedarfe, Faktoren	121
Abbildung E-11:	Summe der ermittelten Bedarfswerte nach Aufgabenbereich (Zuschussbedarfe)	124
Abbildung E-12:	Ausgabeanteile 2006-2018 sowie Bedarfsanteile nach Sternekategorie	126
Abbildung E-13:	Aufsummierung der aufgabenspezifischen Koeffizienten der einzelnen Bestimmungsgrößen für die Gemeindeaufgaben	130
Abbildung E-14:	Aufsummierung der aufgabenspezifischen Koeffizienten der einzelnen Bestimmungsgrößen für die Kreisaufgaben	134
Abbildung E-15:	Teilansätze der Gemeinden, gesonderter Zentralitätsansatz	140
Abbildung E-16:	Zentralitätsstufen	141
Abbildung E-17:	Teilansätze der Kreisebene, gesonderter Soziallastenansatz	142
Abbildung E-18:	Vollends integrierte Teilansätze der Gemeinden	143
Abbildung E-19:	Vollends integrierte Teilansätze der Kreisebene	144
Abbildung E-20:	Anteile der Teilansätze an der Summe der Bedarfsmesszahlen aller Kommunen (Gemeindeaufgaben)	146
Abbildung E-21:	Anteile der Teilansätze an der Summe der Bedarfsmesszahlen aller Kreise/kreisfreien Städte (Kreisaufgaben)	147
Abbildung F-1:	Aufgabenbereiche der Landesebene	148
Abbildung F-2:	Potentiell erklärende Variablen Landesbedarfe	154
Abbildung F-3:	Eliminierte Ausreißer, Landesbedarfe	155
Abbildung F-4:	Ermittelte Faktoren der Brutto- und Nettobedarfe	156
Abbildung F-5:	Erklärungsgehalt der Brutto- und Netto Regressionen auf Landesebene	163
Abbildung F-6:	Nicht regressierbare Bereiche, Nettobetrachtung	166
Abbildung F-7:	Summe der ermittelten Bedarfswerte nach Aufgabenbereich (Zuschussbedarfe)	187
Abbildung F-8:	Ausgabeanteile 2005-2017 sowie Bedarfsanteile nach Sternekategorie	191
Abbildung G-1:	Herkömmlicher Symmetriekoeffizient im Zeitverlauf.	194
Abbildung G-2:	Ausgleich des unterschiedlichen Methodenmix aus 4- und 5-Sterne-Ansätzen bei Land und Kommunen	198
Abbildung H-1:	Grundsteuer B: Hebesätze und Grundbeträge pro Einwohner (2017)	213
Abbildung H-2:	Gewerbsteuer: Hebesätze und Grundbeträge pro Einwohner (2017)	213
Abbildung H-3:	Überlagerung von Bedarfen bei den zentralen Orten	220
Abbildung H-4:	Messgröße „Flächensparsamkeit der Neubautätigkeit“	227
Abbildung H-5:	Flächeneffizienz 2012-2015 in der einzelnen Gemeinden in Schleswig-Holstein, gruppiert nach sieben Bodenpreisgruppen	229
Abbildung H-6:	Bodenpreisgruppen (Einteilungsvorschlag)	230

Abbildung H-7:	Vorschlag für einen bodenpreis-abhängigen Schwellenwert („D“) zur Anrechnung von Flächensparbeiträgen der Kommunen im Kommunalen Finanzausgleich	232
Abbildung K-1:	Schaubild des Kommunalen Finanzausgleichs 2018	274
Abbildung K-2:	Ergebnisse der Bruttobedarfe	278
Abbildung K-3:	Rechenbeispiel zur Bestimmung der einzelgemeindlichen Bedarfsmesszahl, gemäß Kapitel E.4.2.1.....	281
Abbildung K-4:	Rechenbeispiel zur Bestimmung der einzelgemeindlichen Bedarfsmesszahl, gemäß Kapitel E.4.2.2.....	283
Abbildung K-5:	Rechenbeispiel zur Bestimmung der Bedarfsmesszahl auf Kreisebene, gemäß Kapitel E.4.2.2.....	284
Abbildung K-6:	Nicht regressierbare Aufgabenbereich, Bruttobetachtung.	286
Abbildung K-7:	Schaubild des Kommunalen Finanzausgleichs (Simulation 2018 nach Modell 1, SK=0,95).....	296
Abbildung K-8:	Schaubild des Kommunalen Finanzausgleichs (Simulation 2018 nach Modell 2, SK=0.95).....	303

Tabellenverzeichnis

Tabelle E-1:	Bereinigung um Zahlungen gleicher Ebene, Gruppierungsnummern	62
Tabelle E-2:	Ermittelte Bedarfsfaktoren.....	70
Tabelle E-3:	Flächenkennwerte.....	79
Tabelle E-4:	Grundstücksflächen.....	81
Tabelle E-5:	Kontinuierliche Neubaukosten.....	82
Tabelle E-6:	Normansatz Schule (Kommunen, Bruttoausgaben)	85
Tabelle E-7:	Vergleich des Normansatzes Schule (Kommunen, Bruttoausgaben) mit den realen Bruttoausgaben 2008-2016 (inflationsbereinigt), alle Angaben: Preisstand 2018 .	86
Tabelle E-8:	Normansatz Schule (Kommunen, Zuschussbedarfe).....	89
Tabelle E-9:	Vor- und Nachteile der Gemeinde durch eine nicht vollständige Kostendeckung der Schulkostenbeiträge (SKB) (Annahme: 80%) im Bereich der Grundschulen	91
Tabelle E-10:	Vor- und Nachteile der Gemeinde durch eine nicht vollständige Kostendeckung der Schulkostenbeiträge (SKB) (Annahme: 80%) im Bereich der Gemeinschaftsschulen und Gymnasien	92
Tabelle E-11:	Vor- und Nachteile der Kreise und kreisfreien Städte durch eine nicht vollständige Kostendeckung der Schulkostenbeiträge (SKB) (Annahme: 80%) im Bereich der beruflichen Schulen.....	93
Tabelle E-12:	Abgeleitete Bedarfsfaktoren	94

Tabelle E-13:	Länge des Straßennetzes in Schleswig-Holstein.....	95
Tabelle E-14:	Anwendung Normmodell für Straßenflächen (Lebenszyklus: 90 Jahre)	99
Tabelle E-15:	Kostenkennwerte pro qm Verkehrsfläche (Zwischenschritt).....	101
Tabelle E-16:	Mittlere Breite pro lfd. Meter Fahrbahn (Gemeindestraßen inkl. Plätze).....	102
Tabelle E-17:	Jährliche Normausgaben (brutto) pro km Straßenlänge	104
Tabelle E-18:	Anwendung Normansatz (Jährliche Bruttoausgaben).....	105
Tabelle E-19:	Jährliche Ist-Einnahmen 2008-2016 (Preisstand 2018) im Verhältnis zu den Norm- Bruttoausgaben	107
Tabelle E-20:	Kommunale Netto-Normausgaben („aufgabenbezogene Zuschussbedarfe“) pro Jahr	107
Tabelle E-21:	Kommunale Netto-Normausgaben („aufgabenbezogene Zuschussbedarfe“) pro Jahr und km Straßenlänge	108
Tabelle E-22:	Bisherige Zweckzuweisungen pro km nach §15 FAG Absatz 1 bis 4.....	110
Tabelle E-23:	Kommunale Netto-Normausgaben („aufgabenbezogene Zuschussbedarfe“) pro Jahr und km Straßenlänge bei Integration der Zweckzuweisungen nach §15 FAG111	
Tabelle E-24:	Kommunale Netto-Normausgaben („aufgabenbezogene Zuschussbedarfe“) pro Jahr bei Integration der Zweckzuweisungen nach §15 FAG	112
Tabelle E-25:	Zukünftige Zahlungsströme gemäß SQKM mit Abgrenzung der für die Bedarfsbestimmung nach 5-Sterne-Ansatz relevanten Zuschussbedarfe von Land und Kommunen (tabellarische Darstellung).....	115
Tabelle E-26:	Gesamtkosten und Finanzierung der Kindertagesbetreuung gemäß SQKM.....	119
Tabelle F-1:	Lehrkräftebedarf zur Erfüllung des Kriteriums I	172
Tabelle F-2:	Vergleich der Schüler-Lehrer-Relation an allgemeinbildenden Schulen in Schleswig- Holstein und im Bundesschnitt, jeweils Mittelwert 2013-2017, Quelle der Ausgangsdaten: Statistikportal der Kultusministerkonferenz	177
Tabelle F-3:	Vergleich der Schüler-Lehrer-Relation an beruflichen Schulen in Schleswig-Holstein und im Bundesschnitt, jeweils Mittelwert 2013-2017, Quelle der Ausgangsdaten: Statistikportal der Kultusministerkonferenz	178
Tabelle F-4:	Normbedarf an Lehrkraft-Stellen insgesamt	180
Tabelle F-5:	Normausgaben des Landes für den Bereich „Schule“	182
Tabelle F-6:	Normausgaben des Landes im Bereich „Straße“	184
Tabelle G-1:	Vergleich der Bedarfsbestimmungen für Kommunen und Land mit den jeweiligen Ist-Werten	196
Tabelle G-2:	Anteil der 5-Sterne-Niveau-Bedarfsbestimmung (Normansätze) an der Bedarfsbestimmung insgesamt	197

Tabelle G-3:	Auf einen einheitlichen Methodikmix hin korrigierte Ergebnisse der Bedarfsbestimmungen für Kommunen und Land	199
Tabelle H-1:	Gewogene Realsteuerhebesätze Schleswig-Holstein (2017)	214
Tabelle H-2:	Anwendung der vorgeschlagenen Methodik anhand von zwei fiktiven Beispielmunicipalitäten.....	231
Tabelle H-3:	Benötigtes Finanzvolumen für Zweckzuweisung „Flächeneffiziente Siedlungsentwicklung“ (Grobabschätzung in Form eines Korridors)	234
Tabelle I-1:	Finanzausgleichsmasse.....	241
Tabelle I-2:	Aufteilung der Schlüsselmasse auf Teilmassen	242
Tabelle I-3:	Simulationsrechnung Modell 1 – Gemeindeebene	249
Tabelle I-4:	Simulationsrechnung Modell 1 – Kreisebene.....	250
Tabelle I-5:	Veränderungen auf Gemeindeebene, Modell 1.....	252
Tabelle I-6:	Veränderungen auf Kreisebene, Modell 1	253
Tabelle I-7:	Simulationsrechnung Modell 2 – Gemeindeebene	258
Tabelle I-8:	Simulationsrechnung Modell 2 – Kreisebene.....	259
Tabelle I-9:	Veränderungen auf Gemeindeebene, Modell 2.....	261
Tabelle I-10:	Veränderungen auf Kreisebene, Modell 2	261
Tabelle K-1:	Die Gliederungsnummern zur Berechnung des DMVs und DMBs	287
Tabelle K-2:	Deckungsmittelbestände der Kommunen und des Landes 2014-2016 (Preistand 2016)	287
Tabelle K-3:	Ausführliche Simulationsrechnung Modell 1 – Gemeindeebene.....	288
Tabelle K-4:	Ausführliche Simulationsrechnung Modell 1 - Kreisebene	291
Tabelle K-5:	Ausführliche Simulationsrechnung Modell 2 – Gemeindeebene.....	293
Tabelle K-6:	Ausführliche Simulationsrechnung Modell 2 – Kreisebene.....	295
Tabelle K-7:	Ausführliche Simulationsrechnung Modell 1 – Gemeindeebene (SK=0,95).....	297
Tabelle K-8:	Veränderungen auf Gemeindeebene, Modell 1 (SK=0,95)	299
Tabelle K-9:	Ausführliche Simulationsrechnung Modell 1 – Kreisebene (SK=0,95)	300
Tabelle K-10:	Veränderungen auf Kreisebene, Modell 1 (SK=0,95)	302
Tabelle K-11:	Ausführliche Simulationsrechnung Modell 2 – Gemeindeebene (SK=0,95).....	304
Tabelle K-12:	Veränderungen auf Gemeindeebene, Modell 2 (SK=0,95).....	306
Tabelle K-13:	Ausführliche Simulationsrechnung Modell 2 – Kreisebene (SK=0,95).....	307
Tabelle K-14:	Veränderungen auf Kreisebene, Modell 2 (SK=0,95)	308

Glossar

Der Reformvorschlag des Gutachtens stellt die vom Landesverfassungsgericht geforderte „Bedarfsorientierung“ in den Mittelpunkt. Gleichwohl existieren aber schon eine Reihe von Begriffen, die das Wort „Bedarf“ beinhalten, ohne dass damit die vom Gericht geforderte Bedarfsorientierung gemeint ist.

Mit dieser begrifflichen Unschärfe muss das nachfolgende Gutachten umgehen.

Dabei werden zum einen u.a. die nachstehenden, in der Finanzwissenschaft allgemein üblichen Begriffe verwendet:

- Der **Zuschussbedarf** ist die Differenz zwischen aufgabenbezogenen Ausgaben und Einnahmen, also der Betrag, der aus allgemeinen Finanzmitteln (Steuern, allgemeinen Zuweisungen, ...) gedeckt werden muss. Ein synonyme Begriff ist „Nettoaussgaben“.
- Der **Ist-Zuschussbedarf** ist der im empirischen Referenzzeitraum gemessene Zuschussbedarf (gemäß vorstehender Definition) für eine Aufgabe. Die Ist-Zuschussbedarfe sind u.a. die Grundlage der Regressionen bei den 4-Sterne-Ansätzen.¹

Darüber hinaus führt das Gutachten mit Blick auf die o.g., vom Gericht geforderte „Bedarfsorientierung“ die folgenden Begriffe ein:

- Der **Normalbedarf** ist der übergeordnete und gleich im ersten Absatz der einleitenden Gutachtenszusammenfassung (Seite 3) eingeführte Begriff für die gesuchten Finanzbedarfe (netto) von Land und Gemeinden, sofern sich diese „normal“ verhalten, also ihre Aufgaben gut und durchschnittlich effizient erfüllen. Die Normalbedarfe werden entsprechend dem Methodenmix je nach Aufgaben als Regression über die Ist-Zuschussbedarfe (gemäß vorstehender Definition, genutzt im Rahmen des „4-Sterne-Ansatzes“¹) oder die Norm-Zuschussbedarfe (gemäß nachstehender Definition, genutzt im Rahmen des 5-Sterne-Ansatzes²) ermittelt.
- Der **Norm-Zuschussbedarf** ist der gemäß Normsetzung (5-Sterne-Ansatz²) für den Normalbedarf (gemäß vorstehender Definition) ermittelte Zuschussbedarf (gemäß vorstehender Definition) für eine Aufgabe. Synonymer Begriff sind die „Norm-Nettoaussgaben“, also die Norm-Bruttoausgaben minus den nach Norm zur Verfügung stehenden aufgabenspezifischen Einnahmen.
- **Normansatz** meint das methodische Vorgehen zur Ermittlung eines Norm-Zuschussbedarfs (gemäß vorstehender Definition).
- **Normbedarf** ist der Normalbedarf (gemäß vorstehender Definition) für eine Aufgabe, hergeleitet über einen Norm-Zuschussbedarf (gemäß vorstehender Definition).

¹ Vgl. Kapitel C.3.2, E.2 und 0.

² Vgl. Kapitel C.3.3, E.3 und F.3.

A. Einleitung

Den Kern und das Rückgrat einer nachhaltigen, ausgewogenen und bedarfsgerechten Finanzierung der Städte, Gemeinden und Kreise muss in jedem deutschen Flächenland ein strukturell leistungsfähiger und ausreichend finanzierter kommunaler Finanzausgleich bilden. In Schleswig-Holstein wurde ab 2012 der seit langem nahezu unverändert genutzte kommunale Finanzausgleich einer grundlegenden Revision unterworfen. Dieser Prozess mündete in dem neuen Finanzausgleichsgesetz (FAG 2014), das seit dem Jahre 2015 zur Anwendung kommt.

Veranlasst durch ein abstraktes Normenkontrollverfahren (Az.: LVerfG 4/15) und die kommunale Verfassungsbeschwerde dreier Kreise (Az.: LVerfG 5/15) hat das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht mit zwei Entscheidungen am 27. Januar 2017 den neuen Finanzausgleich in weiten Teilen bestätigt. In einigen Aspekten hat das Gericht das Finanzausgleichsgesetz jedoch moniert: Der Gesetzgeber habe im Vorfeld der Reform nicht in hinreichender Tiefe überprüft, ob die Lösungen allen Kriterien einer bedarfsgerechten Finanzierung der Kommunen und (indirekt) des Landes entsprechen.

Die zentrale Aufgabe des vorliegenden Gutachtens ist es, zunächst die *wissenschaftlichen* Grundlagen zu schaffen, diesen Monita auf den Grund zu gehen. Dies versetzt den Gesetzgeber in die Lage, ein Finanzausgleichsgesetz zu beschließen, das im Lichte der Entscheidungen vom 27. Januar 2017 verfassungskonform ist. Entsprechend konzentriert sich dieses Gutachten auf Aspekte der schleswig-holsteinischen Kommunalfinanzierung, die zu überprüfen und je nach Befund anzupassen sind. Diese problem- und handlungsorientierte Vorgehensweise bringt es mit sich, dass die verfassungsgerichtlich bestätigten Aspekte des FAG 2014 hier nicht in gleicher Ausführlichkeit gewürdigt werden. Sie bleiben gleichwohl nicht unbeachtet: In aller Regel werden die nicht gerichtlich beanstandeten, im Reformprozess politisch erarbeiteten Elemente des bestehenden FAG hier zur weiteren Nutzung empfohlen. Lediglich dort, wo die Konsistenz und Funktionalität eines zukünftigen, umfassend bedarfsgerechten Finanzausgleichs es erzwingen, werden auch ursprünglich nicht beanstandete Elemente des FAG von den Anpassungsempfehlungen mit erfasst.

Ein wichtiger Aspekt in beiden Verfahren war die Forderung einer *bedarfsorientierten* Prüfung der Verteilung von Finanzmitteln zwischen Land und Kommunen sowie zwischen den verschiedenen kommunalen Gruppen innerhalb des Finanzausgleichs.

Das Gericht bestätigt hierbei den weiten Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers bei der gerechten Verteilung der Einnahmen zwischen Land und Kommunen nach dem Symmetriegebot. Dieser Spielraum finde allerdings seine Grenzen in dem Gebot eines *zumindest bedarfsorientierten Vorgehens*. Der Gesetzgeber habe sich den tatsächlichen Bedarfen der kommunalen Ebene einerseits und der Landesebene andererseits substantiell zu nähern. Es sei nicht ersichtlich, dass eine dahingehende Prüfung vor dem Gesetzbeschluss des FAG 2014 erfolgt sei. In der Konsequenz ist ein bedarfsorientierter Ebenenvergleich zwischen

Land und kommunaler Ebene durchzuführen. In Konsistenz dazu soll eine bedarfsorientierte Prüfung der Verteilung der Finanzausgleichsmasse auf die verschiedenen Gruppen kommunaler Aufgabenträger erfolgen.

Neben diesen in der Gesamtbetrachtung großen Fragen der bedarfsgerechten Finanzausstattung der Ebenen und der kommunalen Aufgabenträger greift das Verfassungsgericht einzelne weitere Gestaltungsfragen der Nutzung so genannter – im Grundsatz nicht beanstandeter – fiktiver Hebesätze auf (§ 7 FAG).

Diese Fragen behandelt das vorliegende Gutachten in einem Zusammenspiel aus *empirischer Forschung* und *praktischer Gestaltung* eines Finanzausgleichs. Diese zwei Perspektiven bilden dabei in keiner Weise einen Gegensatz, sondern befruchten sich in einem wechselseitigen Prozess im Idealfall gegenseitig. Während das primäre Ziel der empirisch orientierten, wissenschaftlichen Forschungsperspektive das Messen und Erklären von Bedarfen ist, gilt es unter den praktischen Aspekten der Gestaltung eines verfassungskonformen Finanzausgleichs zu prüfen, wie und zu welchem Grad das gewonnene Wissen innerhalb eines Finanzausgleichs umgesetzt werden kann. In dieser Hinsicht grenzt das Gutachten empirisch gewonnene Erkenntnisse einer Bedarfsmessung von einem möglichen politischen Gestaltungsrahmen ab.

Als finanzwissenschaftliches Gutachten kann und soll es die Verfassungsgerichtsurteile nicht rechtlich würdigen. Es nimmt die dort explizit formulierten Prüfaufträge und die damit verbundenen methodischen Herausforderungen an und setzt sie in der Prüfung um. Dabei wird in der weiteren Untersuchung deutlich, dass die verfassungsgerichtlichen Rügen in bestimmten Aspekten einen innovativen Paradigmenwechsel erforderlich machen. Nicht überall, aber an systematisch entscheidenden Mechanismen des schleswig-holsteinischen Finanzausgleichs sollen an die Stelle der Ausgabenorientierung *tatsächliche Bedarfe* treten. Der Ansatz der Gutachterinnen und Gutachter war es dabei von Anfang an, diesen Anspruch in der erforderlichen Tiefe auszuloten und den sich ergebenden, durchaus anspruchsvollen Auftrag mit demselben Machbarkeitsoptimismus anzugehen, den das Verfassungsgericht in seiner Lesart einer – mit Blick auf die Realisierbarkeit – eher bedarfsskeptischen herrschenden finanzwissenschaftlichen Meinung entgegengestellt hat. Aufgabe des Gutachtens ist es, solche Skepsis hintanzustellen und die Punkte der Verfassungswidrigkeit als methodische Herausforderung anzunehmen.

Für diese Leistung hat das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln) mit dem Planungsbüro Gertz Gutsche Rümenapp Gertz Stadtentwicklung und Mobilität (GGR) aus Hamburg zusammengearbeitet. Diese für die Begutachtung kommunaler Finanzausgleiche vorderhand ungewöhnliche Kombination hat sich für die erforderlichen Schritte innovativer Methodenfindung und -weiterentwicklung als sehr fruchtbar erwiesen. Während das FiFo Köln seit langem im gesamten Bundesgebiet zur Ausgestaltung kommunaler Finanzausgleichs forscht und berät, ist das Büro GGR seit über zehn Jahren für

Kommunen in Schleswig-Holstein in den unterschiedlichsten Bereichen der Stadt- und Daseinsvorsorgeplanung tätig (Schule, Kita, Verkehr, Brandschutz, Siedlungsentwicklung u.a.). Zudem war es vielfach für die Landesplanung Schleswig-Holstein tätig, u.a. zu Fragen der kommunalen Folgekosten und der fiskalischen Auswirkungen von Neuansiedlungen (Wohnen und Gewerbe). Durch die interdisziplinäre Zusammenarbeit von FiFo und GGR war es möglich, große Erfahrung zur Herleitung, Ausgestaltung und Umsetzung kommunaler Finanzausgleiche mit einer breiten Kenntnis der realen Verhältnisse in Schleswig-Holstein zu verknüpfen.

Die weitere Untersuchung ist wie folgt gegliedert: Im Anschluss an diese Einleitung (A) gibt Abschnitt B einen kurzen Überblick zum gegenwärtigen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein. Abschnitt C schafft die Grundlagen für die weitere Arbeit, indem in der notwendigen Grundsätzlichkeit Methoden und Praxis der Ermittlung fachlicher und finanzieller Bedarfe diskutiert werden. Hier wird das im weiteren Gutachten genutzte hybride Konzept der Bedarfsermittlung mit Normansätzen und empirischen Regressionsanalysen entworfen. Abschnitt D beschreibt und analysiert zentrale Landescharakteristika Schleswig-Holsteins, um zu gewährleisten, dass angesichts der im weiteren Verlauf z.T. notwendigen deutschlandweiten Vergleiche die Spezifika und besonderen Rahmenbedingungen Schleswig-Holsteins klar im Blickpunkt stehen. Die beiden Hauptabschnitte E und F setzen die Bedarfsmessung für die kommunale und die Landesebene mithilfe der neuen Methoden um. Abschnitt G verknüpft die Befunde von E und F; hier wird eine bedarfsbasierte Symmetrieanalyse des vertikalen Finanzausgleichs durchgeführt. In diesem Kontext erfolgt auch die Untersuchung zur kommunalen Mindestausstattung im bedarfsorientierten Finanzausgleich. Abschnitt H versammelt die sonstigen Untersuchungen zu weiteren Aspekten des kommunalen Finanzausgleichs; konkret zu fiktiven Hebesätzen, zur etwaigen Berücksichtigung der Flächenneuinanspruchnahme im kommunalen Finanzausgleich sowie zur Beobachtungspflichten des Gesetzgebers. Abschnitt I bietet eine Gesamtbetrachtung möglicher und nötiger Änderungen. Hier werden zum einen die durchgeführten Modellrechnungen zum horizontalen Finanzausgleich beschrieben, zum anderen werden Schlussfolgerungen und Empfehlungen ausgesprochen. Nach dem Quellenverzeichnis (Abschnitt J) bieten die umfangreichen Anhänge in Abschnitt K nicht nur Ergänzungen und Hintergrundinformationen.

B. Der kommunale Finanzausgleich in Schleswig-Holstein

Als föderal gegliedertes Land zeichnet sich Deutschland durch ein breites Spektrum öffentlicher Leistungen sowie öffentlicher Infrastruktur aus, die von unterschiedlichen Ebenen bereitgestellt werden. In diesem System erbringen Länder und Kommunen – zusammen betrachtet – eine beeindruckende Liste öffentlicher Leistungen, die es zu finanzieren gilt. Da nicht jede Gebietskörperschaft über die entsprechenden eigenen Einnahmequellen und

folglich Möglichkeiten zur Bereitstellung dieser Leistungen in ähnlichem Umfang verfügt, kommt es zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu verschiedenen vertikalen und horizontalen Ausgleichszahlungen. Diese sollen die Erfüllung der jeweiligen (föderalen) Aufgaben durch eine Ergänzung der benötigten Finanzmittel sicherstellen.

Debatten zur Angemessenheit dieser Finanzausgleichssysteme drehen sich i.d.R. unzureichender Weise um die Finanzierungsströme. In der Ökonomie muss jedoch vor einer Klärung von Fragen zur angemessenen Finanzausstattung zunächst die Angemessenheit der Verteilung der Aufgaben zwischen Bund, Land, Kreisen und Gemeinden erfolgen. Denn: Ausgaben folgen Aufgaben. Eine sinnvolle Verteilung der Aufgaben kann einige Finanzierungsfragen im Vorfeld redundant machen. Welche föderale Ebene kann die Aufgabe kompetent und effizient wahrnehmen?

Kommunale Finanzausgleiche erfüllen parallel zwei Funktionen. Zum einen wird der kommunalen Ebene eine Finanzmasse zugewiesen, um neben den eigenen kommunalen Einnahmequellen ausreichende Finanzmittel zur Sicherstellung der eigenständigen Aufgabenerfüllung zu gewährleisten. Die zweite Funktion ist redistributiver Art. Durch eine inhärente Umverteilung werden Steuerkraftunterschiede zwischen den einzelnen Kommunen ausgeglichen, um eine annähernd vergleichbare Versorgung mit öffentlichen Gütern zu ermöglichen. Kurz: Fiskalisch schwächere Gemeinden werden stärker unterstützt als solche, die eine solide eigene Finanzierung erreichen. Das Nivellierungsverbot stellt hierbei sicher, dass steuerstarke Kommunen besser gestellt bleiben als steuerschwache: Der Ausgleich über den KFA bleibt partieller Art, ein vollkommenes Angleichen der Finanzausstattung kann nicht Ziel eines KFA sein.

Vergleiche zwischen den Finanzausgleichssystemen der Bundesländer sind vorsichtig zu interpretieren. Durch unterschiedliche Kommunalisierungsgrade, d.h. eine differente Verteilung der Aufgaben zwischen Land und Kommunen, sind z.B. unmittelbare Vergleiche der Verbundquoten unzulässig.

Um die ihr obliegenden Aufgaben zu erfüllen, müssen einer Kommune ausreichende Finanzmittel zur Verfügung stehen. Je weniger eine Kommune ihre Ausgaben aus ihren eigenen Einnahmen decken kann, umso größer wird die Rolle des kommunalen Finanzausgleichs sowohl in vertikaler als auch in horizontaler Hinsicht. Grundlegend gilt es zu unterscheiden, ob eine Aufgabe für eine Kommune verpflichtend ist oder eine freiwillige Leistung darstellt. Konsens ist, dass Kommunen ihre Selbstverwaltung nicht ausreichend wahren können, wenn die ihre Mittel lediglich zur Finanzierung der Pflichtausgaben ausreichen (vgl. auch Kapitel C.1).

Gesetzliche Grundlagen in Schleswig-Holstein

Die kommunale Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein basiert auf Artikel 28 Absatz 2 Grundgesetz (GG) und Artikel 54 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein. Hier wird den Gemeinden im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit das Recht sowie die Pflicht zugesprochen, alle öffentlichen Aufgaben in ihrem Gebiet in eigener Verantwortung zu erfüllen. Um diese verfassungsrechtlich garantierte Autonomie sicherzustellen, werden den Gemeinden sowie Gemeindeverbänden einerseits eigene Möglichkeiten zur Beschaffung von Deckungsmitteln eingeräumt, wie unter anderem das Hebesatzrecht auf die kommunalen Realsteuern, die Erhebung von Gebühren und Beiträgen etc. Zudem wird der kommunalen Ebene ein von den Ländern festzulegender Teil des Länderanteils am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftssteuern zugesprochen (Artikel 106 Absatz 7 GG). Die Umsetzung dieser Verteilung regelt in Schleswig-Holstein Artikel 57 Absatz 1 der Verfassung des Landes sowie das Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz - FAG) vom 10. Dezember 2014. Das FAG bildet die Grundlage für den kommunalen Finanzausgleich (KFA) zusammen mit den geltenden Landesvorschriften und der Landesrechtsprechung.

Reformprozess der letzten Jahre

Seit Bestehen des KFA gab es zahlreichen Einzelanpassungen, in denen Verteilungsmechanismen modifiziert sowie einige Sonderfälle eingeführt wurden. Die Reform 2014 diente einer grundlegenden Neuordnung des Gesetzes, um eine Anpassung an aktuelle Gegebenheiten zu ermöglichen. Viele Förderungen und Einteilungen entsprachen nicht mehr den aktuellen Ansprüchen eines KFA. Zu diesen Förderungen gehört unter anderem die Zonenrandförderungen zur Unterstützung von Randgemeinden vor und nach der Wiedervereinigung. Die Reformen waren im Wesentlichen durch die folgenden Themen geprägt:

- Deutlich stärkerer Aufgabenbezug der Förderungen;
- Grundlegende Neuordnung der Schlüsselzuweisungen;
- Stärkere Berücksichtigung von Benachteiligungen durch Sozialstruktur und sozialen Lasten der Kreise und kreisfreien Städte;
- Aufheben der Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden an den Kosten der Unterkunft; stattdessen Berücksichtigung bei den Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte sowie
- Stärkere Honorierung von Leistungen zentraler Orte für ihr Umland.

Seit der Reform 2014 wurden verschiedene Zuschüsse im Gesetz ergänzt. Hierzu gehören die Absätze 11 und 13 des § 22 FAG „Kommunaler Investitionsfonds und weitere Finanzmittel für Infrastrukturmaßnahmen“, der im Jahre 2018 eingeführt wurde sowie eine Einbin-

derung der vom Bund zur Entlastung von Ländern und Kommunen im Zusammenhang mit Asylbewerberinnen und Asylbewerbern bereitgestellten Mittel ab dem Jahr 2015. Die Schlüsselzuweisungsanteile wurden durch die Haushaltsbegleitgesetze der Jahre 2015, 2016 und 2017 angepasst und die Beträge der verschiedenen Zuweisungen wurden in den Jahren 2015 bis 2018 verändert.

Aktuelle Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleiches

Das FAG ist in folgende zehn Abschnitte unterteilt:

1. Grundsätze
2. Verbundwirtschaft
3. Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden
4. Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte
5. Schlüsselzuweisungen an die zentralen Orte
6. Maßnahmen zur Verbesserung der Finanzsituation der Gemeinden und Kreise
7. Zweckzuweisungen
8. Umlagen
9. Leistungen außerhalb der Verbundwirtschaft
10. Gemeinsame Vorschriften

Die Teile eins bis acht beschreiben den KFA im Allgemeinen und die Aufteilung innerhalb der Verbundwirtschaft. Im neunten Teil werden die Leistungen außerhalb der Verbundwirtschaft beschrieben. Darunter fallen z.B. die Verteilung der Einnahmen aus der Feuerschutzsteuer (§ 23 FAG) und die Zuweisungen des Landes an die Kreise und kreisfreien Städte für Schulsozialarbeit und Hortmittagessen (§ 28 FAG). Zuletzt werden im zehnten Teil die gemeinsamen Vorschriften niedergelegt. Im Folgenden werden die wichtigsten Aspekte und Mechanismen des KFA unter Verweis auf das aktuelle FAG zusammengefasst.

Das komplexe System des kommunalen Finanzausgleichs des Jahres 2018 ist zudem zur Veranschaulichung grafisch in Anhang K.1 dargestellt.

Finanzausgleichsmasse und Verbundgrundlage

Über ein Verbundsystem fließt ein Teil der für den KFA relevanten Landeseinnahmen in die Finanzausgleichsmasse. Diese besteht aus der Verbundmasse zuzüglich verschiedener Zuführungen. Die Verbundmasse ergibt sich wiederum durch das Multiplizieren der Verbundgrundlage mit dem Verbundsatz.

Die Verbundgrundlage nach § 3 Abs. 2 FAG umfasst dem Land zustehende Aufkommen aus:

- Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer (§ 3 Abs. 2 Nr. 1 FAG);

- Landessteuern nach Artikel 106 Absatz 2 GG darunter: Vermögensteuer, Erbschaftsteuer sowie Grunderwerbsteuer; ausgenommen Einnahmen der Totalisatorsteuer (§ 3 Abs. 2 Nr.2 FAG);
- Kompensationsbetrag für die Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer nach Artikel 106b des GG (§ 3 Abs. 2 Nr. 3 FAG);
- Ergänzungszuweisungen des Bundes nach Artikel 107 Absatz 2 Satz 3 des GG (§ 3 Abs. 2 Nr. 4 FAG) sowie
- Zuweisungen an das Land im Länderfinanzausgleich nach Artikel 107 Absatz 2 Satz 1 und 2 GG (§ 3 Abs. 2 Nr. 5 FAG).

Hiervon abzuziehen sind Kürzungsbeträge, die durch Zahlungen entstehen, die das Land im Rahmen des Länderfinanzausgleichs zu leisten hat (§ 3 Abs. 2 Satz 2 FAG). 2018 betrug die Verbundgrundlage 9.563,8 Mio. €. Der Verbundsatz ist in § 3 Abs. 1 FAG mit 17,83 % festgelegt und wird angepasst wenn sich das Belastungsverhältnis zwischen dem Land einerseits und der kommunalen Ebene andererseits wesentlich verändert (§ 3 Abs. 1 FAG).

Die Verbundmasse wird gemäß § 3 Abs. 1 FAG um die folgenden Zuführungen aufgestockt:

- Konsolidierungshilfen (§ 11 FAG) mit 15 Mio. € jährlich im Zeitraum 2015-2018, Zuweisungen für Infrastrukturlasten von festen 11,5 Mio. € pro Jahr (§ 15 FAG Absatz 4);
- Förderung von Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen mit 162.000 € in 2016 und 324.000 € ab 2017 (§ 16 FAG);
- Weitere 10 Mio. € für die Förderung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflegestellen ab 2017; die 2018 zusätzlich um 15 Mio. € und 2019/2020 um 20 Mio. € ergänzt werden (§ 18 FAG).

Eine weitere Hinzuführung bzw. Abführung geschieht durch die Abrechnung des Vorjahres, die spätestens bei der Finanzausgleichsmasse des nächsten Haushaltsjahres erfolgen muss. Hier finden die Unterschiede zwischen den Ansätzen im ursprünglichen Landeshaushaltsplan und den Ist-Einnahmen des Vorjahres Berücksichtigung (§ 3 Abs. 4 FAG). Eine Änderung der Ansätze durch Nachtragshaushaltspläne wird für den Finanzausgleich des laufenden Haushaltsjahres nicht berücksichtigt (§ 3 Abs. 3 FAG). In der Summe betrug die Finanzausgleichsmasse im Jahre 2018 somit 1.794,3 Mio. €.

Vorwegabzüge

Aus der Finanzausgleichsmasse wird jährlich ein fixer Betrag für den Topf der Vorwegabzüge bereitgestellt, der nach § 4 Abs. 2 Satz 1 FAG nach verschiedenen Zwecken verteilt wird. Diese Zuweisungen sind somit zweckgebunden und unterliegen in verschiedenen Fällen Überprüfungen verschiedener Zuwendungsvoraussetzungen. Die zu überprüfenden Kriterien reichen von der Erfüllung von Mindesthebesätzen in der Gewebesteuer bis hin zu einer

Überprüfung, ob die Zahlungsempfänger die Vorgaben des Landesmindestlohngesetzes erfüllen. Die Höhe der Vorwegabzüge war über die Jahre hinweg immer wieder leichten Veränderungen unterworfen und ist derzeit in §§ 11 – 18 FAG festgelegt. Eine Auflistung der Vorwegabzüge und deren Höhe ist dem ebenfalls dem Schaubild in Anhang K.1 zu entnehmen.

Schlüsselzuweisungen

Die Gesamtmasse der Schlüsselzuweisungen ergibt sich aus der Finanzausgleichsmasse abzüglich der Vorwegabzüge. Die Schlüsselzuweisungen werden anhand von Verteilungsschlüsseln, die im Laufe der Jahre Anpassungen unterlagen, aktuell wie folgt aufgeteilt:

- § 4 Abs. 1 Nr. 1 FAG Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft sowie an die Gemeinde Helgoland und Gemeinden, deren Gemeindegebiete ausschließlich auf den nordfriesischen Marschinseln und Halligen liegen (§§ 5 bis 8 FAG): **30,79 %**;
- § 4 Abs. 1 Nr. 2 FAG Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte zum Ausgleich unterschiedlicher Umlagekraft und sozialer Lasten (§ 9 FAG): **53,66 %**;
- § 4 Abs. 1 Nr. 3 FAG Schlüsselzuweisungen an die zentralen Orte zum Ausgleich übergemeindlicher Aufgaben nach (§ 10 FAG): **15,55 %**;

Der Topf der Gemeindeschlüsselzuweisung wird, neben den 30,79 % der Finanzausgleichsmasse, mit 50 % der Finanzausgleichsumlage gemäß § 21 Abs. 1 FAG gespeist, die von abundanten Gemeinden erhoben wird.

Jede Gemeinde erhält in der Folge eine Schlüsselzuweisung zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft, wenn ihre Steuerkraftmesszahl (§ 7 FAG; auch „Schlüsselzahl“ genannt), hinter ihrer Ausgangsmesszahl (§ 6 FAG) zurückbleibt (§ 5 Abs. 1 FAG). Die Ausgangsmesszahl wiederum ergibt sich durch Multiplikation der Einwohnerzahl mit einem festzulegenden, einheitlichen Grundbetrag. Die Schlüsselzuweisung einer Gemeinde beträgt 70 % der Differenz zwischen Ausgangsmesszahl und Steuerkraftmesszahl. Erreicht die Summe aus Steuerkraftmesszahl und Schlüsselzuweisung einer Gemeinde nicht 80 % der Ausgangsmesszahl, wird die Gemeindeschlüsselzuweisung um den Differenzbetrag erhöht um die Mindestgarantie sicherzustellen. Erreicht die Summe aus der Erhöhung auf die Mindestgarantie, Steuerkraftmesszahl und Schlüsselzuweisung einer Gemeinde nicht 85 % der Ausgangsmesszahl, wird die Gemeindeschlüsselzuweisung um weitere 70 % des Differenzbetrages erhöht.

Jeder Kreis und jede kreisfreie Stadt erhält eine Schlüsselzuweisung zum Ausgleich unterschiedlicher Umlagekraft und sozialer Lasten, wenn die Umlagekraftmesszahl vermindert um die Soziallastenmesszahl hinter der Ausgangsmesszahl zurückbleibt. Diese Schlüsselzu-

ger als 20 %, beträgt die FAU 30 % des übersteigenden Betrages. Übersteigt die Steuerkraftmesszahl die Ausgangsmesszahl um 20 % und mehr, beträgt die Finanzausgleichsumlage bis zur Grenze von 120 % der Ausgangsmesszahl 30 % des übersteigenden Betrages und darüber 50 % des übersteigenden Betrages (§ 21 FAG).

Nach § 21 Abs. 1 FAG werden die Mittel der Finanzausgleichsumlage zu gleichen Teilen an den Kreis, dem die abundante Gemeinde angehört und an den Topf der Schlüsselzuweisungen für alle Gemeinden abgeführt.

C. Methoden und Praxis der Ermittlung fachlicher und finanzieller Bedarfe

Dreh- und Angelpunkt aller Finanzausgleichssysteme ist der angenommene Finanzbedarf der Kommunen. Die notwendige Ermittlung dieses Bedarfs ist jedoch nicht trivial; sie stand bereits im Zentrum vieler gerichtlicher Auseinandersetzungen. In Schleswig-Holstein orientiert sich der gemeindliche Bedarf aktuell an der Einwohnerzahl, die die Bedarfsmesszahl bestimmt. Hinzu kommen Zuweisungen nach Zentralität. Auf Kreisebene ist ebenfalls maßgeblich die Einwohnerzahl entscheidend; hier schließt sich der Soziallastenansatz mit der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften als weiteres Kriterium an. Mangelnde Bedarfsgerechtigkeit in Finanzausgleichssystemen wird in einer Vielzahl von Bundesländern wiederkehrend als deutlicher Kritikpunkt hervorgehoben.

Theoretisch ist die Problematik einer einerseits akkuraten, andererseits praktikablen und Spielräume lassenden Messung kommunaler Finanzbedarfe seit jeher bekannt. In der Praxis gewinnt sie vor allem in jüngerer Zeit zunehmend an Bedeutung.

Häufiger Fokus beklagten Bedarfsmangels sind einerseits der demografische Wandel in einer Kombination aus der sich verschiebenden Altersstruktur der Bevölkerung und Wanderungsbewegungen einiger Altersgruppen (alternde und schrumpfende ländliche Räume) sowie andererseits eine als ungleich empfundene Berücksichtigung von Leistungen, die *entweder* ländliche Räume *oder* Agglomerationsgebiete ungleich stark treffen. Dieser Punkt ist nicht ganz unabhängig von der Bevölkerungsentwicklung und offenbart, dass sowohl „Stadt“ als auch „Land“ ihre Bedarfe in Finanzausgleichssystemen als unzulänglich berücksichtigt empfinden.

Bereits 1992/1999 betonte das Bundesverfassungsgericht, dass es sich beim kommunalen Finanzbedarf nicht um Sonderbedarfe handelt, sondern um einen abstrakten Finanzbedarf, der ohne Rücksicht auf die besonderen Verhältnisse einzelner Gemeinden allgemein bei

der Erfüllung der den Gemeinden zukommenden Aufgaben anfällt.⁴ Pauschalierungen, z.B. anhand der Bevölkerungsdichte, seien zulässig, solange es nicht möglich sei „hinreichende und zuverlässige Kriterien zur Bestimmung des Finanzbedarfs der Gemeinden“ zu ermitteln. „Sobald solche Kriterien gewonnen sein werden, erübrigt sich allerdings eine so pauschale Berücksichtigung des Finanzbedarfs“ (vgl. Renzsch, 2014). Welche Bedarfskriterien können empirisch und verlässlich an die Stelle der bisherigen Pauschalierungen treten? Das Gericht gab bereits Hinweise, welche Tatbestandsmerkmale geprüft werden sollen, welche strukturellen Merkmale wie etwa Deglomerationsnachteile, die Zahl der Arbeitslosen, der Anteil von alten Menschen und Kindern sowie von Sozialhilfeempfängern zu einem Mehrbedarf führen könnten.

Prinzipiell setzen verschiedene kommunale Finanzausgleiche neben den bekannten Pauschalierungen, meist anhand einer (veredelten) Einwohnerzahl, bereits an einzelnen, im politischen Prozess als wichtig befundenen Bedarfsfaktoren an. So finden sich in einigen Ländern Nebenansätze z.B. für Schüler, Sonderansätze für Soziallasten oder auch Ansätze, die Remanenzkosten berücksichtigen sollen (z.B. NW, NI, BY, RP, HE oder SN). Neben einer bisher mangelnden systematischen Herangehensweise an die Frage nach einer möglichen **Bestimmbarkeit** kommunaler Bedarfe fehlt es nicht zuletzt auch an einer grundlegenden Abgrenzung des **Bedarfsbegriffs**. Eine solche grundlegende Abgrenzung wird im folgenden Kapitel C.1 vorgenommen.

C.1. Bedarfe – Zur Objektivierbarkeit eines finanzpolitischen Begriffs

Bevor die methodische Ermittlung der Bedarfe der kommunalen und der Landesebene erfolgen kann, muss zunächst der Begriff des Bedarfs wohldefiniert und gegenüber anderen Begriffen abgegrenzt werden. Was ist überhaupt Bedarf? Kann jede Präferenz als Bedarf gelten? Kann jede Mindererfüllung einer Aufgabe im Vergleich zu einer ähnlichen Gebietskörperschaft als unerfüllter Bedarf gelten? Ist ein Bedarf pauschal oder einzelgemeindlich festzulegen? Diesen Fragen widmen sich die folgenden Abschnitte.

⁴ Urteile: 1992 BVerfGE 86, 148 und 1999 BVerfGE 101, 158.

C.1.1. Bedarfe versus Ausgaben

Bedürfnisse und Präferenzen

Kommunale Bedarfe entstehen originär durch Bedürfnisse der Bevölkerung. Die Grundbedürfnisse sind unter dem Begriff der Daseinsvorsorge zusammengefasst.⁵ Leistungen der Daseinsvorsorge umfassen technische, soziale und Erreichbarkeits-Infrastrukturen.

Sie beschreiben Tätigkeiten des Staates, welche einer grundlegenden Versorgung der Bevölkerung mit wesentlichen Gütern und Dienstleistungen dienen.⁶ Als klassische Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge gelten dabei Aufgaben wie Abfallbeseitigung und Wasserversorgung, Polizei, Feuerwehr und Gesundheitsvorsorge, sowie Bildung und ÖPNV.

Die individuellen Bedürfnisse der Bevölkerung vor Ort, sei es nach mehr Grünflächen, besseren Straßen, mehr Kindergärten oder kulturellen Leistungen, werden im politischen Prozess aufgefangen. Der politische Prozess filtert und priorisiert die Bedürfnisse der Bevölkerung. Bei der Umsetzung der gewünschten öffentlichen Angebote sieht sich die Politik wiederum Restriktionen gegenüber, die bürokratischer oder finanzieller Art sein können. Einige Gemeinden⁷ können die Bedürfnisse ihrer Bevölkerung leicht durch ein entsprechendes Angebot ansprechen, anderen Gemeinden ist dies aus eigenen Einnahmen kaum möglich.

Die Berücksichtigung lokal divergierender Präferenzen ist ein Hauptargument für eine kleinteilig föderale Gliederung, wie wir sie in Deutschland und besonders auch in Schleswig-Holstein finden: Unterscheiden sich Vorlieben nach bestimmten Angeboten im Raum, so ist es wohlfahrtsoptimal, wenn diese jeweils berücksichtigt werden können.

Je nach Lage und Struktur von kommunalen Gebietskörperschaften ist die Bereitstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge mit unterschiedlichen Problemen verknüpft. Ausdrücklich fordert § 2 Abs. 2 Satz 3 ROG jedoch, dass „[d]ie Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, [...] zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten [ist]; **dies gilt auch in dünn besiedelten Regionen.**“

Das Raumordnungsgesetz (ROG) legt folglich fest, dass bestimmte Leistungen in allen Teilräumen erbracht (und damit auch finanziert) werden müssen. Die Erbringung der entsprechenden Leistungen in einem sinnvollen Mindestmaß sowie auf effiziente Art ist daher

⁵ Der Begriff geht zurück auf Ernst Forsthoffs Schrift „Die Verwaltung als Leistungsträger“ (1938).

⁶ Synonym verwendet werden teils die Begriffe „Existenzsicherung“ oder „zivilisatorische Grundversorgung“.

⁷ Die folgenden Ausführungen gelten prinzipiell für alle Gebietskörperschaften, also Gemeinden, Städte, Kreise und Länder. Aus Gründen eines guten Leseflusses wird anhand von „Gemeinden“ erläutert.

zwingend als Bedarf der kommunalen Ebene als solcher in den Teilräumen anzusehen. Dabei ist die Arbeitsteilung zwischen den zentralen und nicht zentralen Orten zu beachten.

Ausgaben und Finanzierung

Vergleicht man die Ausgaben zwischen (kommunalen) Gebietskörperschaften gleicher Art, so ist erkennbar, dass diese teilweise stark variieren. Wie lässt sich dies erklären? Welche Teile der Variation sind aus welchen Gründen gerechtfertigt?

Höhere absolute Ausgaben können zunächst aus einer ungleichen Menge eines Angebots resultieren: Drei Kindergärten implizieren höhere Kosten als einer; zwei sonst vergleichbare Gemeinde haben bei unterschiedlichem Mengenangebot zwangsläufig deutlich unterschiedliche Ausgaben in einem Bereich. Jedoch zeigen sich signifikante Abweichungen auch im Rahmen von pro-Kopf Betrachtungen. Dies kann verschiedene Ursachen haben:

- Skaleneffekte: Dort, wo mehr Menschen eine Leistung nutzen, kann diese günstiger angeboten werden. Fährt ein Bus mit 40 Passagieren, sind die Kosten pro-Kopf geringer als bei derselben Fahrt mit 15 Passagieren. Händigt ein Angestellter 50 Ausweispapiere pro Tag aus, so ist dies günstiger als wenn derselbe Mitarbeiter 10 Papiere ausgibt.
- Spill Over Effekte: Bestimmte Leistungen scheinen gerade in Städten und anderen Agglomerationsräumen in einer pro-Kopf Betrachtung teurer zu sein. Dies ist jedoch häufig darin begründet, dass diese Leistungen nicht nur von den Einwohnern der Stadt, sondern auch von solchen aus umliegenden Gemeinden in Anspruch genommen werden. Neben Straßen und dem ÖPNV sind dies Theater, Museen, Schwimmbäder, weiterführende Schulen etc.
- Auslastung und Verbrauch: Wird eine Straße mehr genutzt, so ist die Nutzung zunächst in einer Betrachtung pro Nutzer günstiger. Jedoch bringt eine höhere Auslastung auch einen zügigeren Bedarf nach Instandsetzung mit sich.
- Räumliche Verteilung: Bestimmte Leistungen, die sich z.B. auf die Länge von Netzen beziehen (Straßenreinigung, Müllabfuhr, Wasserversorgung) sind in ländlichen Gebieten in einer pro-Kopf Betrachtung deutlich teurer. Hier spielt die Raumstruktur eine fundamentale Rolle. Die Bevölkerungsdichte allein ist weniger aussagekräftig als eine Betrachtung der Verteilung der Bevölkerung: konzentriert sich diese auf eine relativ kleine Fläche der Gebietskörperschaft oder findet sich eine stark disperse Struktur? Dem stehen jedoch deutlich höhere Kosten vor allem im sozialen Bereich in Städten und Agglomerationsgebieten gegenüber.
- Ineffizienzen: Sind die Ausgaben einer Kommune in einem bestimmten Aufgabenbereich überdurchschnittlich hoch (pro Erfüllungseinheit), so ist nicht unmittelbar ersichtlich, ob dies auf strukturelle Unterschiede oder einen ineffizienten Umgang mit den finanziellen Ressourcen zurück zu führen ist.

- Unerfüllte Bedarfe: Sind die Ausgaben einiger Kommunen für einen Aufgabenbereich auffällig niedrig, so muss dies weder ein Indiz für sparsames Wirtschaften, noch für hohe Effizienz oder keinen lokalen Bedarf sein: Eventuell kann ein Aufgabenfeld auf Grund zu knapper finanzieller Mittel nicht bedient werden.
- Präferenzen: Bürger einer Gemeinde haben bestimmte, von anderen abweichende Präferenzen für bestimmte Aufgabenbereiche, so dass hier – durch politisch kumulierte Präferenzen – stärkere oder geringere Ausgaben getätigt werden.
- Qualität: Eine Gemeinde erfüllt eine Aufgabe in besserer (schlechterer) Qualität als eine andere und weist aus diesem Grund höhere (niedrigere) Ausgaben auf.

Daher ist es auch unstrittig, dass die gängige Praxis, finanzielle **Bedarfe** anhand tatsächlicher **Ausgaben** zu bemessen, problematisch ist.

Ob höhere Ausgaben für eine kommunale Aufgabe positiv oder negativ zu bewerten sind lässt sich folglich nicht pauschal beurteilen. Dies hängt vom individuellen Grund der Abweichung ab. Abbildung C-1 fasst mögliche Gründe zusammen.

Abbildung C-1: Gründe für abweichende Ausgaben

Gründe für höhere Ausgaben	
Erwünscht	Unerwünscht
Politische Präferenz für höhere Qualität	Ineffizienzen
Politische Präferenz für höhere Quantität	Polit-ökonomisches Kalkül

Gründe für niedrigere Ausgaben	
Erwünscht	Unerwünscht
Effizienz	Unerfüllte Bedarfe
Präferenz für niedrigere Quantität	Polit-ökonomisches Kalkül
Präferenz für niedrigere Qualität	

Quelle: eigene Darstellung

Typische „Gegenspieler“ im Kostenverlauf der pro-Kopf Kosten für eine Aufgabe sind hierbei Skalen- und Spill-Over-Effekte. Ausgehend von einer Menge Null sinken in der Regel zunächst die pro-Kopf Kosten bei zunehmender Nutzeranzahl: Wird nur ein Schüler in einer Schule unterrichtet, ist dies je Schüler deutlich teurer; die Kosten pro Schüler sinken, wenn weitere Schüler dazu kommen. Es kommt zu einer Sprungstelle im Kostenverlauf, wenn eine zweite Klasse eingerichtet wird: Hierzu muss ein weiterer Raum und eine weitere Lehrkraft unterhalten werden. Betrachtet man die Nutzung von Straßen, so sinken auch hier zu-

nächst die pro-Kopf Kosten je Meter mit steigender Nutzung, jedoch kommt es ab einem gewissen Punkt wieder zu steigenden Kosten durch eine Überlastung des Straßennetzes.

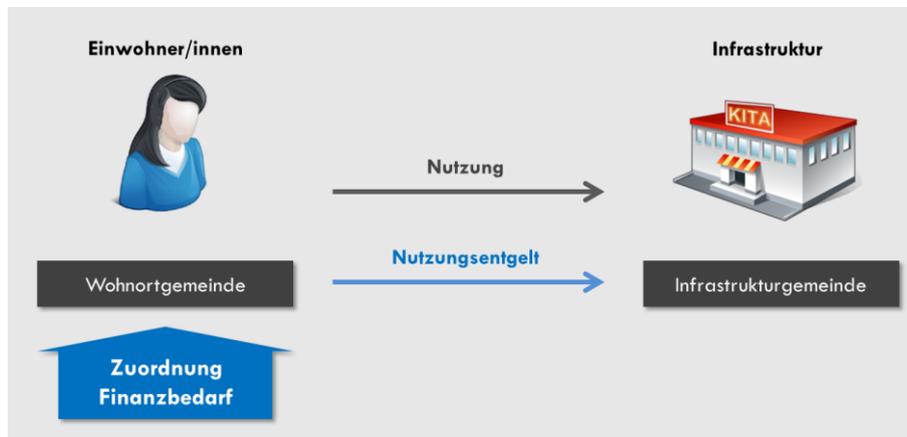
Höhere Kosten je Einwohner ergeben sich jedoch auch, wenn die Leistungen einer Gemeinde eben nicht nur von eigenen Einwohnern genutzt werden, sondern auch von Menschen aus anderen Gemeinden. In diesem Fall würde eine Umlegung der Kosten nur auf die eigenen Einwohner eine deutliche Überlastung bedeuten, während Besucher aus anderen Gemeinden die Angebote „gratis“ mitnutzen könnten.

Für jeden einzelnen Aufgabenbereich kann es angebots- sowie nachfrageseitige Einflussfaktoren auf die Ausgaben geben. Daher können scheinbar überhöhte Ausgaben nicht unmittelbar auf Wirtschaftlichkeitsreserven zurückgeführt werden. Einsparpotentiale manifestieren sich nur dann, wenn die Ausgaben durch Modifikationen der Nachfrage oder des Angebots für die Kommune änderbar sind (vgl. Junkernheinrich, 2016).

Hieraus resultiert unmittelbar die Frage, wer divergierende Ausgaben **zu finanzieren** hat. Grundsätzlich gilt, dass die Leistungen, die eine Gemeinde erbringt, auch von dieser bzw. ihren Bewohnern finanziert werden müssen (Konnexität). Gemeinden können autonom ihre Hebesätze der Grund- und Gewerbesteuer festlegen sowie Gebühren und Beiträge erheben. Zusätzlich wird den Gemeinden ein Anteil an den Gemeinschaftssteuern zugewiesen, wobei dieser sich an der Einwohnerzahl orientiert. Kreise erheben entsprechend eine Kreisumlage von ihren Gemeinden. Wünschen Bewohner einer Gemeinde bestimmte Leistungen in größerer Menge oder besserer Qualität, so müssen die Kosten für dieses Angebot grundsätzlich auch in der betreffenden Gemeinde gedeckt werden. Dies bedeutet z.B., dass die Gemeinde höhere Grundsteuerhebesätze festlegt oder die Gewerbesteuerhebesätze anhebt. Sind Einwohner einer anderen Gemeinde hingegen – wiederum gefiltert durch den politischen Prozess der Wahl der Gemeindeorgane – mit einer geringeren Menge oder Qualität einer Leistung zufrieden, so kann diese Gemeinde die Steuerbelastung senken. Es zeigt sich jedoch, dass in vielen Kommunen die Möglichkeiten der eigenen Einnahmenerzielung nicht zur Deckung ihrer notwendigen Ausgaben ausreichen.

Sind einzelne Leistungen wie z.B. ein Kindergarten oder eine Grundschule in der eigenen Gemeinde nicht vorgehalten, kann die Leistung in einer Nachbargemeinde in Anspruch genommen werden. In diesem Fall wäre es an der Wohnortgemeinde, ein Entgelt an die Gemeinde zu zahlen, die die Infrastruktur für ihre Einwohner bereitstellt.

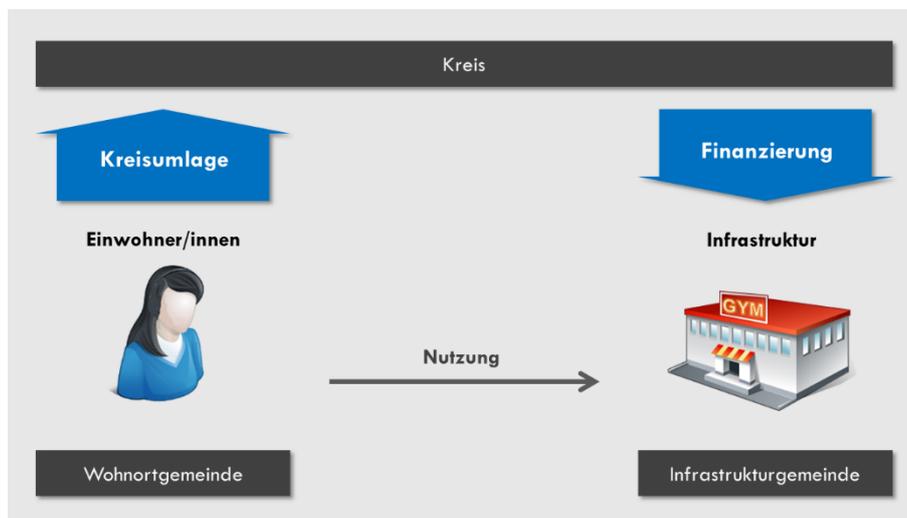
Abbildung C-2: Zuordnung des Finanzbedarfs zur Wohnortgemeinde, wenn Regelungen zur zwischengemeindlichen Abrechnung von Nutzungsentgelten existieren



Quelle: eigene Darstellung

Eine andere Möglichkeit besteht darin, die Aufgabe einer höheren Ebene, wie z.B. einem Kreis zuzuordnen. In diesem Fall wird die Leistung durch eine Kreisumlage abgegolten.

Abbildung C-3: Infrastrukturfinanzierung über die Kreisumlage



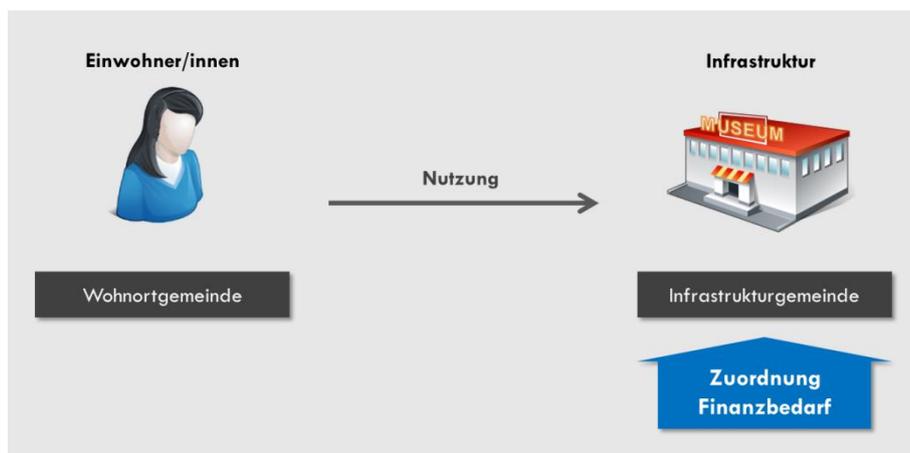
Quelle: eigene Darstellung

Wichtig ist es, einen Blick auf die Verflechtungen zwischen den Gemeinden zu werfen. Einige Haushalte aus Gemeinde A werden ihre Kinder ggf. in eine Schule in Gemeinde B schicken, andere in Gemeinde C oder D. Eingekauft werden kann in den Gemeinden B, E oder F, wobei dann auch dortige Straßen genutzt werden. Arbeitnehmer fahren unterschiedliche andere Gemeinden an.

Deutlich werden Spill-Over Effekte und die Relevanz von Verflechtungen vor allem bei zentralen Einrichtungen wie Theatern, Museen, Schwimmbädern aber auch Krankenhäusern, wie man sie vornehmlich in größeren Zentren findet. Diese Einrichtungen werden zu deutlichen Teilen eben nicht nur von Einwohnern der Standortkommune, sondern ebenso von Einwohnern naher und auch entfernter Umlandgemeinden genutzt. Gleichzeitig ist es schwierig, ein interkommunales Entgelt zu vereinbaren, wie es etwa bei Schulen möglich ist: Es ist a priori nicht klar, welcher Einwohner aus welcher Gemeinde die Oper in der Landeshauptstadt besuchen wird. Am Eingang der Oper wiederum wird nicht geprüft, ob der Besucher aus der eigenen Gemeinde stammt oder nicht, um daran ein differenziertes Entgelt festzumachen. Finanziert nun die Standortgemeinde allein die Unterhaltung der Einrichtung (bzw. den Teil, der über Eintrittsgelder hinausgeht), so müsste sie ihre eigenen Bewohner unverhältnismäßig mit z.B. Steuern belasten, profitieren würden jedoch auch die nicht in der Gemeinde wohnenden Besucher. Lösungsmöglichkeiten sind

- differenzierte Nutzerentgelte, die jedoch in der Realität schwer umsetzbar sind,
- interkommunale Transferzahlungen der Wohnortgemeinde an die Gemeinde, in der Leistungen in Anspruch genommen werden, unter der Voraussetzung, dass dies ermittelbar ist,
- eine andere Zuordnung der Aufgabe zu einer höheren föderalen Ebene oder
- eine entsprechende Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich durch Zuweisungen an den Standort selbst – wie in Schleswig-Holstein prinzipiell sachgerecht durch den Zentrale-Orte Ansatz umgesetzt.

Abbildung C-4: Zuordnung des Finanzbedarfs zur Infrastrukturgemeinde, wenn keine Struktur zur zwischengemeindlichen Verrechnung von Nutzungsentgelten besteht („Spill over“)



Quelle: eigene Darstellung

Fallen in den Statistiken besonders hohe oder besonders niedrige Ausgaben in einem Aufgabenbereich auf, sog. Ausreißer, so wird schnell auf Ineffizienzen respektive nicht erfüllte

Bedarfe geschlossen. Dies **können** faktische Gründe für die entsprechenden Abweichungen sein, **müssen** es jedoch nicht. Wie dargelegt können auch unterschiedliche Präferenzen sowie Qualitätsunterschiede in der Leistungserbringung Abweichungen erklären. Ebenso können nicht kommunal selbst gewählte Faktoren deutliche Kostenunterschiede mit sich bringen. Dies sind vor allem strukturelle Unterschiede. Sind divergierende Ausgaben solchen Faktoren geschuldet, so können sie trotz aller Abweichung bedarfsgerecht sein.

In welchen Fällen müssen Ausgabenunterschiede nun im kommunalen Finanzausgleich anerkannt werden? Sind unterschiedlich hohe pro-Kopf Kosten durch eine divergierende Bevölkerungsstruktur bedingt, durch die Lage im Raum, d.h. die Entfernung zum nächsten Zentrum oder den Typ der Gemeinde, so sind die entsprechend differenten Ausgaben prinzipiell erklärbar und somit als gerechtfertigt anzuerkennen. Daher gilt es, Einflussfaktoren zu identifizieren und in Beziehung zueinander zu setzen. Dies gilt auch, wenn sich deutliche Ausreißer zeigen, sofern diese eben durch gegebene, von der Gemeinde nicht beeinflussbare Faktoren erklärt werden können. Diese Abweichungen sind von der Gemeinde dann weder verschuldet, noch von ihrer Bevölkerung gewählt. Größere Städte halten Infrastrukturen auch für die Bevölkerung des Umlandes vor; z.B. Nahverkehr, Schulen und kulturelle Einrichtungen. Ebenfalls haben größere Städte überproportional stärker soziale Aufgaben zu bewältigen. Hingegen sind Leistungen, die in die Fläche gehen, für kleinere und ländlichere Kommunen teurer. Zumindest partiell stellen Ausgaben daher für Kommunen eine exogene Größe dar.

C.1.2. Begriffsabgrenzung

Die Definition von Finanzbedarfen in einschlägigen Wirtschaftslexika scheint zunächst eindeutig: „Die für die öffentlichen Aufgabenträger zur Erfüllung der ihnen im passiven Finanzausgleich übertragenen Aufgaben erforderlichen Finanzmittel.“ (vgl. Gabler Wirtschaftslexikon, 2019). Jedoch ist die Bestimmung des Finanzbedarfs in der Praxis mit weitreichenden Schwierigkeiten verbunden. Als globaler Indikator dient oft die Einwohnerzahl, ergänzt durch Nebenansätze im weiteren Sinne.

Kapitel C.1.1 diskutierte verschiedene Gründe, die abweichende pro-Kopf Ausgaben erklären können. Deutlich wurde, dass es ökonomisch sinnvolle sowie auch unerwünschte Gründe für entsprechende Abweichungen geben kann. Darüber hinaus ist auch nicht jeder sinnvolle Grund im Rahmen eines Finanzausgleichs zu berücksichtigen: Präferenzen für höhere Qualität einer örtlichen Leistung sind von der lokalen Bevölkerung zu finanzieren. Die grundlegende Frage ist, welche Aufgaben in welchem Ausmaß derart essentiell sind, dass eine mangelnde Finanzierbarkeit in einer Gemeinde von der Gemeinschaft eines Bundeslandes ausgeglichen werden soll. Ist jeder einzelgemeindlich empfundene Bedarf ausgleichsrelevant? Woran kann gemessen werden, wann es sich um „echte“ Bedarfe handelt

und wann Ineffizienzen bestehen, die nicht unterstützt werden sollen, oder Bedarfe nicht erfüllt werden, weil es gänzlich an der Leistungsfähigkeit einer Kommune fehlt?

Forderung an eine sachgerechte Umsetzung von Bedarfsgerechtigkeit muss weiterhin sein, bestimmte Anreizmechanismen zu wahren sowie weitere konstitutionelle Faktoren zu berücksichtigen. Unter anderem muss eine solche Konzeption

- den Anreiz zu einem sparsamen Umgang mit Ressourcen stärken; es bleibt ausreichende Motivation, effizient mit den verfügbaren Mitteln umzugehen;
- den Anreiz stärken, sowohl durch eine kommunale Hebesatzwahl als auch eine entsprechende Wahl von Gebühren und Beiträgen auf kommunaler Ebene die eigenen Einnahmen zu fördern;
- die Leistungserbringung finanzschwacher Kommunen stärken, indem nicht erfüllte Bedarfe erkannt werden und eine entsprechende Berücksichtigung eine zukünftige Erfüllbarkeit garantiert;
- die kommunale Selbstverwaltung fördern, indem ein kommunentypischer Spielraum für freiwillige Aufgaben berücksichtigt wird.

Es kann und darf in einem kommunalen Finanzausgleichssystem nicht darum gehen, individuelle Spezifika und Präferenzen jeder einzelnen Kommune abzubilden und zu berücksichtigen. Ein solches Vorgehen würde auch die kommunale Autonomie untergraben. Es muss jedoch darum gehen, alle relevanten strukturellen Faktoren zu berücksichtigen, die zu begründeten und finanzausgleichsrelevanten Abweichungen der Ausgaben führen können. In einem solchen Rahmen bleibt die kommunale Selbstverwaltung erhalten: Welche der typischen Aufgaben eine individuelle Kommune nun im typischen Ausmaß in der durchschnittlichen Qualität erfüllt, welche mehr, weniger, besser erbracht werden sollen, bleibt der Kommune selbst vorbehalten.⁸

Die vorliegende Abgrenzung des Bedarfsbegriffs distanziert sich ebenfalls von Konzepten der Festlegung von Normkosten der Leistungserstellung (vgl. Junkernheinrich, 2009). Zu diesem Zweck müssten für jeden Aufgabenbereich entsprechende Kostensätze definiert werden und Ausstattungsstandards festgelegt werden. Dies widerspricht jedoch deutlich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, da unterschiedlichen Gegebenheiten und Präferenzen vor Ort nicht Rechnung getragen wird. Aus diesem Grund wird im vorliegenden Gutachten nicht auf Standardkostensätze abgestellt, sondern die Ermittlung eines Normbedarfs auf Grund identifizierter Bedarfsparameter fokussiert. Grundlegend ist die Frage nach den **Ursachen unterschiedlicher Finanzbedarfe** zwischen einerseits Land und kommunaler Ebene, andererseits zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften.

⁸ Der hier gewählte Bedarfsbegriff ist vergleichbar mit der Bedarfsherleitung nach SGB II und SGB XII: Auch in diesem Bereich wird ein typisches Konsumbündel für einen typischen Haushalt der entsprechenden Art definiert. Zahlungen knüpfen an diesem typisierten Konsumbündel unter Berücksichtigung der Haushaltsstruktur an. Individuelle Präferenzen des einzelnen Haushalts hinsichtlich einzelner Konsumgüter werden nicht berücksichtigt.

Die aufgezeigten Abgrenzungen münden in folgender Definition des Bedarfsbegriffs:

Definition „Bedarf“

Der kommunale Bedarf definiert ein geeignetes Maß für die durchschnittliche notwendige Finanzausstattung einer typischen Kommune der entsprechenden Art und Struktur.

C.2. Ansätze zur Bedarfsorientierung in den Finanzausgleichen anderer Länder

Ein großer Teil bestehender Finanzausgleichssysteme setzt die Einwohnerzahl als Globalposten für Bedarfe ein. Dies scheint zunächst folgerichtig: Es ist die Bevölkerung, die die öffentlichen Leistungen nutzen können soll. Jedoch greift diese Sichtweise letztlich zu kurz. Die Bevölkerung ist kein homogener Begriff – nicht nur die Anzahl, auch die Altersstruktur und sozio-ökonomische Charakteristika können sich zwischen Gebietskörperschaften massiv unterscheiden. Dem folgend sind auch die Leistungen, die eine Gemeinde zu erbringen hat, bei identischer Einwohnerzahl höchst unterschiedlich. Hinzu kommt, dass Teile kommunaler Leistungen auch an Lage und Fläche sowie weitere Einflussfaktoren gebunden sind (vgl. Kapitel E sowie F).

Daher finden sich in den kommunalen Finanzausgleichssystemen Nebenansätze sowie Sonderansätze, um – häufig gefühlten, politisch relevanten – Mehrbelastungen einzelner Kommunaltypen oder einzelner Aufgabenbereiche Rechnung zu tragen. Auch Remanenzkosten werden in den KFA einzelner Bundesländer berücksichtigt, um den betroffenen Kommunen Zeit für den strukturellen Wandel in ihren Infrastrukturen einzuräumen, der sich langsamer gestaltet als die zu Grunde liegende Bevölkerungsentwicklung.

Um den Einfluss einiger einzelner Faktoren auf die akkumulierten Ausgaben zu identifizieren und sich hierdurch von einer reinen Ausgabebetrachtung zu distanzieren, werden methodisch in einigen Bundesländern (z.B. NRW) bereits Regressionsanalysen eingesetzt. Eine solche erste Annäherung an eine Bedarfsorientierung fußt somit auf einem Vergleich der Gesamtausgaben zwischen Kommunen, wobei methodisch einige strukturelle Unterschiede berücksichtigt werden. Welche Faktoren hierbei geprüft wurden, war meist durch aktuelle politische Debatten bestimmt. Diese Herangehensweise kann grundsätzlich sowohl ineffizientes Wirtschaften als auch unterbliebene Ausgaben identifizieren und separieren – jedoch unter der Hypothese, dass faktische Einflussfaktoren (beinahe) vollständig identifiziert werden. Letzteres ist jedoch bei einer Betrachtung der akkumulierten Ausgaben und heuristischem Prüfen einzelner potentieller Einflussfaktoren nicht realistisch; entsprechende Berechnungen können bisher die Variationen der Ausgaben nur zu kleinen Teilen erklären.

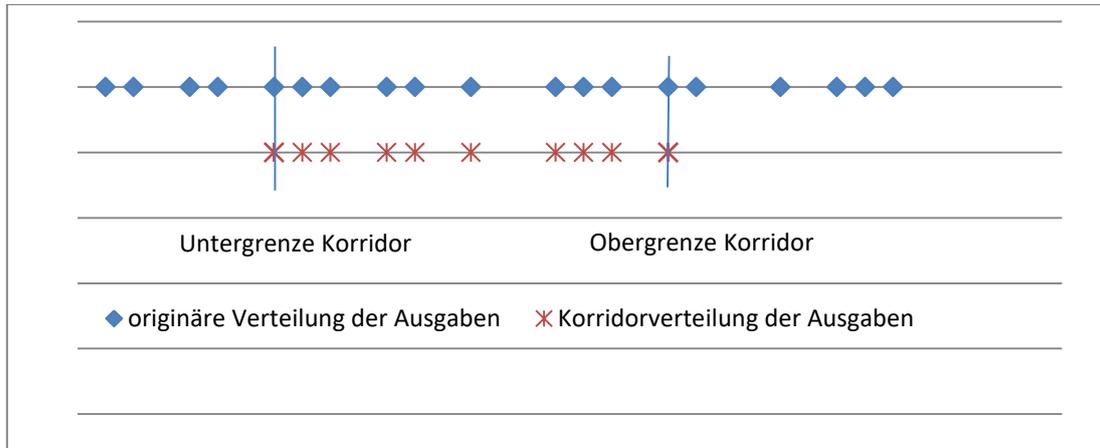
Somit bleibt die Frage bestehen, welche Faktoren wirklich und in welcher Art und Weise Bedarfe und die damit einhergehenden, anzuerkennenden Ausgaben beeinflussen.

Einige Reformen kommunaler Finanzausgleiche jüngerer Zeit stellten auch explizit die Frage nach der Bemessung von Bedarfen in den Fokus. In die Reihe des Bemühens um eine bessere Berücksichtigung von Bedarfen reihen sich auch die relativ jungen Modifikationen in den Finanzausgleichssystemen in Hessen und Thüringen ein. Das hier zu Grunde liegende Korridorverfahren ist in den letzten Jahren mit dem Titel der Bedarfsgerechtigkeit versehen worden. Es sei an dieser Stelle kurz umrissen.

Ziel des Korridorverfahrens ist es, zum einen unerfüllte Bedarfe zu identifizieren sowie zum anderen ineffizientes Ausgabeverhalten nicht als bedarfsgerecht anzuerkennen. Diese Ziele sind wichtig und richtig. Die prinzipielle Herangehensweise, sich von einer reinen Ausgabenbetrachtung zu lösen, ist ebenso zu begrüßen: Ausgaben können zum einen Ineffizienzen und somit eine Verschwendung von Mitteln beinhalten, die sich nicht erkennen lässt. Zum anderen zeigen **keine** Ausgaben bzw. sehr geringe Ausgaben nicht an, ob es sich im Einzelfall um besondere Wirtschaftlichkeit, Präferenzen oder **unerfüllte** Bedarfe handelt: Wo keine Mittel zur Verfügung stehen, um einer Aufgabe nachzukommen, können auch keine ausgegeben werden – obwohl der Bedarf bestünde.

Das Korridorverfahren fokussiert die pro-Kopf Ausgaben einer Gebietskörperschaft. Deren originäre Verteilung wird statistisch auf einen engeren Korridor transformiert. Ober- und Untergrenze des Korridors müssen exogen gesetzt werden. Hier zeigt sich ein erster arbiträrer Faktor im Prozedere. Gängiges Vorgehen ist, das gewogene statistische Mittel als Obergrenze, das halbe statistische gewogene Mittel als Untergrenze festzulegen. In der vertikalen Betrachtung gilt dann der Erwartungswert der gestutzten, transformierten Korridorverteilung als Maß für eine angemessene Finanzausstattung einer durchschnittlichen Kommune. Die Transformation der Verteilung führt dazu, dass alle Werte innerhalb des Korridors identisch bleiben. Ausgabewerte über und unter den Korridor Grenzen werden auf die Korridor Grenzen zurückgeführt (vgl. Abbildung C-5) (vgl. Kuhn, 2017a).

Abbildung C-5: Korridorverfahren



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Lenk et al. (2016).

Zunächst scheint das Verfahren plausibel, um die Problematiken unerfüllter Bedarfe und ineffizienten Wirtschaftens eingrenzen zu können. Dies gilt jedoch nur bei statischer Betrachtung. Dynamisch weist ein solches Verfahren hingegen adverse Effekte auf.

Wenn die Ausgaben der Kommunen links vom Korridor sinken, also die finanzschwächsten Kommunen noch schwächer oder größer in der Anzahl werden, so sinkt der Erwartungswert der Ausgaben, anstatt wenigstens konstant zu bleiben. Bei vermehrten unerfüllten Bedarfen sollten der kommunalen Ebene mehr Mittel gewährt werden, das Korridorverfahren kürzt diese jedoch implizit und verschärft hierdurch die bestehende Problematik. Durch das Sinken des Erwartungswertes verschiebt sich zudem der gesamte Korridor, so dass nun auch Kommunen in den ineffizienten Ausgabebereich rutschen können, ohne dass sich deren Ausgabeverhalten geändert hätte. Als Resultat können dann noch weniger öffentliche Güter bereitgestellt werden, wenn sich die Problematik unerfüllter Bedarfe verschärft.

Wenn hingegen die Ausgaben der Kommunen am rechten Rand, die als ineffizient eingestuft werden, noch weiter ansteigen, so steigt auch der Erwartungswert der Verteilung und somit im vertikalen Finanzausgleich die Mittel zugunsten der kommunalen Ebene. Sparen hingegen die Kommunen, deren Ausgaben pro-Kopf bisher überdurchschnittlich sind, so sinkt der Erwartungswert der Verteilung – die Finanzmasse der kommunalen Ebene wird dann gekürzt. Daher ist ein solches System nicht anreizkompatibel, wenn es das Gebot der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung unterstützen soll.

Auch bei Veränderungen innerhalb des Korridors zeigen sich unerwünschte Effekte. Steigen hier Ausgaben – bleiben jedoch innerhalb des Korridors – so steigt der Erwartungswert der Verteilung überproportional. Die dann in Folge gestiegene Finanzausstattung der Kommunen links und rechts vom Korridor ist kaum begründbar, da sich deren Ausgabeverhalten nicht geändert hat.

Bedarfsgerecht können die Erhöhungen und Senkungen der Finanzmasse der kommunalen Ebene daher nicht sein: Veränderungen einzelner Kommunen ziehen stets Effekte für die gesamte Ebene mit sich, die wiederum in eine kontraintuitive Richtung gehen.

Zudem soll das Korridorverfahren Ausreißer identifizieren und sachgerecht behandeln. Diese werden zwar auf den Korridor zurückgeführt, haben jedoch einen sehr deutlichen Einfluss auf den Mittelwert der Verteilung und daher auch auf die Lage der Korridor Grenzen. Auch Veränderungen bei den Ausreißern haben somit einen gewichtigen Effekt auf alle Gemeinden; das Korridorverfahren reagiert sehr sensibel auf solche Einzelfälle, die im Zweifel signifikant die gesamte Verteilung der finanziellen Mittel zwischen Land und Kommunen beeinflussen können (vgl. Kuhn, 2017b).

Letztlich können Logik und Ziel der Korridorbildung mit diesem Verfahren mitnichten erreicht werden. Änderungen im Ausgabeverhalten von einzelnen Kommunen sollten nicht zu einer Verschiebung des Korridors führen können, da durch diesen Mechanismus Effekte entgegen der Zielsetzung entstehen. Zudem bestehen eher Anreize zu einem ineffizienten Ausgabeverhalten als zu einem Bestreben, potentielle Effizienzgewinne umzusetzen. Das Ziel, eine bedarfsgerechte Mindestausstattung und somit ein Mindestniveau öffentlicher Leistung für die finanzschwachen Kommunen zu garantieren, wird verfehlt. Weshalb gerade der Mittelwert einer gestutzten Verteilung der Ausgaben ein bedarfsgerechtes Maß sein soll, wird nicht weiter hinterfragt. Dieser reagiert jedoch sehr volatil auf Änderungen der Ausgaben einzelner Kommunen.

Fraglich ist auch, inwiefern ein ad-hoc Verfahren, welches die Treiber der kommunalen Bedarfe nicht hinterfragt, identifiziert und zueinander in ein Verhältnis setzt, den Titel „bedarfsgerecht“ tragen sollte.

Zudem liegen aber auch diesen Systemen, wie in Hessen und Thüringen umgesetzt, weiterhin Ausgabedaten zu Grunde, die jedoch um bedarfsspezifische Elemente ergänzt wurden. So wurden in Thüringen von 2008 bis 2012 ausgehend von der Finanzstatistik Korridore entwickelt, die ein „vernünftiges“ Ausgabeverhalten abbilden sollen. Unerklärbar hohe Ausgaben führen in diesem System nicht mehr zu entsprechend hohen Zuweisungen, sondern lediglich bis zu einer festgelegten Grenze. Dieses Verfahren soll die Angemessenheit von Ausgaben sicherstellen. Pro-Kopf Defizite über 100 % des Durchschnitts werden gekappt, solche unter 50 % des Durchschnitts auf eine Mindestgrenze gehoben. Dies dämmt den Anreiz zu Ineffizienzen ein, ebenso werden Bedarfe, die mangels entsprechender Mittel nicht erfüllt werden, tendenziell erfasst. Innerhalb des Korridors wird jedoch eine Orientierung an den Ausgabedaten fortgeführt.

Dieser Ansatz wurde in Hessen ebenfalls aufgenommen. Aufgabenspezifische Zuschussbedarfe werden nach Aufgabenbereichen aufgelistet. Danach erfolgt eine Bereinigung durch die jeweiligen Grenzen der Korridore. Hieraus resultiert der angemessene Finanzbedarf je Aufgabenbereich. Das Land Thüringen hat jedoch 2013 das reine Bedarfsmodell wieder ab-

geschafft. Die neue Bedarfsberechnung erkennt die Ausgaben der übertragenen und pflichtigen Aufgaben nun wieder vollständig, also ohne Korridore an. Die freiwilligen Aufgaben werden zu 60 % entsprechend berücksichtigt. In Hessen werden ca. drei Viertel der Ausgaben im freiwilligen Bereich durch einen Garantiezuschlag als bedarfsbestimmend angerechnet, weitere 50 % der übrigen Ausgaben durch eine Finanzkraftumlage, so dass insgesamt knapp 90 % der freiwilligen Leistungen als Bedarfe anerkannt werden.

Färber et al. (2012) beschreiben in ihrem Gutachten für Thüringen einen Benchmark-basierten Ansatz. Die kommunalen Pflichtaufgaben werden katalogisiert und angepasste Durchschnittskosten ermittelt. Auf dieser Basis wird ein Finanzbedarf ermittelt und Abweichungen im Ausgabeverhalten identifiziert. Für einzelne Fachbereiche, wie z.B. Kita-Kosten, werden Prognosen erstellt und in das Modell eingespeist. In diesem Ansatz werden lediglich notwendige Ausgaben als bedarfsgerecht anerkannt. Da dieser Ansatz jedoch nur auf kommunaler Ebene und nicht der des Landes greift, entsteht eine Schieflage in der Bewertung der Ausgaben beider föderaler Ebenen, die mit dem Symmetriegebot nicht vereinbar ist. Zudem kollidiert die Fixierung eines kommunalen Aufgabenkatalogs mit Fokus auf die Pflichtigkeit mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (vgl. Junkernheinrich, 2009). Kritisch hinterfragt werden müssen auch die Annahmen hinsichtlich der Kostenverläufe. Auf Grund dieser Einschränkungen wurde das Modell für den vertikalen Finanzausgleich nicht umgesetzt.

In der Gesamtschau gehen Thüringen und Hessen wichtige und richtige Schritte, um sich zunehmend von einer reinen Ausgabebetrachtung zu distanzieren und vermehrt die Identifikation von Bedarfen in den Fokus rücken. Letztlich werden aber auch in diesen Finanzausgleichssystemen Ausgabedaten als Grundlage zur Berechnung der Verteilung der finanziellen Mittel genutzt, ohne Bedarfsfaktoren systematisch zu erfassen. Dies entspricht nicht dem hohen Prüfungsanspruch der Urteile des Verfassungsgerichts Schleswig Holstein.

In Sachsen-Anhalt wurde die Finanzausgleichsmasse des kommunalen Finanzausgleichs im Jahr 2010 von den konjunkturabhängigen Steuereinnahmen des Landes losgelöst und orientiert sich seither an dem Prinzip der „Aufgabenorientierung“⁹ (vgl. Deubel, 2012). Die Zuweisungen erfolgen seither nicht mehr anhand der Errechnung eines prozentualen Anteils an den Landeseinnahmen (sogenannte Verbundquote), sondern „bedarfsorientiert“ an den Einnahmen und Ausgaben der Kommunen. Das Bedarfssystem ist jedoch mit höheren Kosten verbunden. So sind die Datenerhebung und Fortschreibung der Kosten aufwendig. Das derzeitige Finanzausgleichsgesetz garantiert den sachsen-anhaltischen Kommunen eine fixe

⁹ Der Begriff der Bedarfsorientierung ist in der Literatur zum kommunalen Finanzausgleich Sachsen-Anhalts nicht eindeutig verwendet. Deubel (2012) beschreibt beispielsweise das Leitbild des kommunalen Finanzausgleichs Sachsen-Anhalts als „aufgabenorientierten Finanzausgleich“ (vgl. Deubel 2012, S.2). In einer offiziellen Informationsbroschüre des Finanzministeriums Sachsen-Anhalts zum kommunalen Finanzausgleich ist dagegen von einem kommunalen Finanzausgleich basierend auf der Methodik der „Bedarfsermittlung“ die Rede (vgl. MF Sachsen-Anhalt 2017, S. 36).

Finanzausgleichsmasse. Diese Festschreibung der Zuweisungen soll den Kommunen eine höhere Planungssicherheit bieten, da die Ausgleichsmasse nicht mehr wie zuvor jährlich schwankt (vgl. MF Sachsen-Anhalt, 2017). Zuvor erhielten die Kommunen in wirtschaftlich schwachen Zeiten auch weniger finanzieller Mittel, aufgrund von geringeren Steuereinnahmen. Die Landesebene gleicht somit kontrazyklisch die Schwankungen der finanziellen Möglichkeiten der Gemeinden aus und erfüllt somit eine Sicherungsfunktion zur Erfüllung der Aufgaben auf kommunaler Ebene.

Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen verwendet ein „Bedarfsmessungskonzept“, das auf statistischen und ökonometrischen Analyseverfahren basiert. Für die Ermittlung der Teilschlüsselmassen der Gemeinden wird hierbei eine multivariate Regressionsanalyse durchgeführt, welche die Parameter zur Erklärung des globalen fiktiven Finanzbedarfs identifiziert und ihnen Erklärungsgewichte zuordnet. Anhand der Regressionsanalyse mit den Ausgaben als zu erklärender Variable soll der strukturell korrigierte Finanzbedarf durch mehrere unabhängige Bedarfs- und Präferenzindikatoren bestmöglich erklärt werden. Dabei gehen nur die Bedarfsindikatoren in die fiktive Bedarfsberechnung ein, die Präferenzindikatoren dagegen dienen als Kontrollvariablen zum Herausfiltern von Präferenzunterschieden zwischen Kommunen. Als Bedarfsindikatoren werden beispielsweise die Bevölkerungsgröße und die Anzahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten und als Präferenzindikatoren die Anzahl der über 65-Jährigen genutzt (vgl. Goerl et al., 2013).

Nach mehreren Beschwerden beim Verfassungsgerichtshof (2012 und 2016) war eine gutachterliche Überprüfung der Auswirkungen des Kommunalen Finanzausgleichs auf Verzerrungen im kreisangehörigen Raum notwendig. Zu diesem Zweck wurde das sogenannte so-fia-Gutachten (Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse e.V. der Hochschule Darmstadt) in Auftrag gegeben. Dieses empfiehlt einen Wechsel der Regressionsmethodik vom OLS-Verfahren zu einer „robusten Regression“, wobei weiterhin mehrere Grunddatenjahrgänge zusammengefasst werden sollen. Mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2019 (GFG 2019) soll diese Empfehlung umgesetzt werden, um eine möglichst gerechte Finanzmittelverteilung zu gewährleisten. Dadurch ergeben sich leicht abgeänderte Wertansätze (vgl. Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung NRW, 2018).

C.3. Bestmögliche Bedarfsmessung mit dem hybriden Sternekonzept

Auch Lenk et al. (2017) kommen zu dem Urteil, dass eine originäre Bestimmung kommunaler Bedarfe weder systematisch noch technisch möglich sei: „Dass Finanzbedarfe nur fiktiv bestimmt werden können, ist auch im Schrifttum unwidersprochen und daher weder abhängig vom Gutachter noch vom konkreten Untersuchungsziel.“ Auch betonen die Autoren die Unvereinbarkeit objektiv bestimmter Bedarfe und kommunaler Selbstverwaltung. Die Urteile des Verfassungsgerichts Schleswig-Holstein fordern jedoch genau eine solche Bestimmung von originären Bedarfen. Selbstredend darf auch hier nicht von einzelgemeindli-

chen Bedarfen ausgegangen werden. Sinn und Zweck der Urteile muss die Untersuchung der Bestimmbarkeit eines **typischen Normalbedarfs** für eine Kommune, charakterisiert durch Größe, Lage und strukturelle Faktoren, sein.

Grundlegend für die Herangehensweise der Bedarfsbestimmung ist, zunächst die Faktoren zu identifizieren, welche die Bedarfe hervorrufen. Anhand der bedarfsinduzierenden Faktoren wird erörtert, welchen Einfluss diese in welchen Fällen auf unterschiedliche Kostensätze oder weitere Aspekte, die zu divergierenden Ausgaben führen können, haben.

In bestimmten Bereichen kommunaler Leistungserbringung und der des Landes kann, wenngleich das Verfahren aufwendig ist, auf Grund einer guten Datenlage sowie eindeutiger Mechanismen in der Mittelverwendung gut geschätzt werden, wie hoch Ausgaben in einer jeweils typischen Gebietskörperschaft sein müssten. Ziel ist es nicht, Minimalkosten zu identifizieren und als Standard festzulegen, sondern Normausgaben bei guter Effizienz auszuweisen. Die auf diese Weise betrachteten Aufgabenbereiche sind die Bereiche Kindertagesstätten und Schulen sowie Straßen. Eine wichtige Anforderung an den kommunalen Finanzausgleich ist stets, dass dieser praktikabel und replizierbar sein muss. Die zur Bedarfsbestimmung erforderlichen Daten müssen regelmäßig ohne großen zusätzlichen Aufwand abrufbar und in die Berechnungen einspeisbar sein. Die Bedarfsbestimmung anhand eines derart kleinteiligen Verfahrens eignet sich daher nicht für alle Aufgabenbereiche, sei es auf Landesebene oder Ebene der Kommunen.

Das vorliegende Gutachten entwickelt daher als bestmögliche Lösung eines bedarfsgerechten kommunalen Finanzausgleichs ein **hybrides Konzept**: Für einige Aufgabenbereiche wird ein entsprechender Normansatz untersucht. Für alle weiteren Aufgabenbereiche werden Regressionsanalysen durchgeführt. Diese unterscheiden sich jedoch fundamental von den bisher in KFA-Systemen genutzten Analysen: Die Regressionen werden aufgabenspezifisch vorgenommen. Auf diese Art werden die bedarfsverursachenden Faktoren bestmöglich identifiziert. Konsistent wird das Vorgehen sowohl in horizontaler als auch vertikaler Hinsicht umgesetzt. Die angestrebte Methode garantiert eine sehr gute Transparenz der Herleitung der Ergebnisse sowie der Replizierbarkeit.

Die Konzeption eines Bedarfssystems muss statt an den Ist-Ausgaben an den Aufgaben ansetzen. Basis eines solchen Systems muss ein **detaillierter Aufgabenkatalog** sein, der die normalen, typischen Ausgaben für den jeweiligen Aufgabenbereich unter Analyse der aufgabenspezifischen Einflussfaktoren zu bestimmen vermag. Ziel ist es, ökonomisch fundiert ein **geeignetes Maß für eine durchschnittliche Finanzausstattung einer typischen**

Kommune der entsprechenden Art und Struktur zu definieren (vgl. Definition des Bedarfsbegriffs in Kapitel C.1.2).¹⁰

Eine entsprechende Ausgestaltung kommunaler Finanzausgleiche ist bisher an der praktischen Umsetzung gescheitert. Die Frage, welche Faktoren Bedarfe bestimmen, führt schnell zu einer langen Liste möglicher Einflussfaktoren auf die Kosten je Erfüllungseinheit einer Kommune. Hier spielen Einwohnerstrukturen nach Altersgruppen und sozialem Status, Wirtschaftskraft, Lage im Raum, die Erreichbarkeit von Zentren, Spill-Over- und/oder Synergieeffekte mit anderen Kommunen eine wichtige Rolle. All diese Komponenten können wiederum mit einer Vielzahl potentieller Indikatoren gemessen werden. Die entsprechenden Einflussbereiche und Faktoren wurden im Gutachten ausführlich, auch anhand verschiedener Indikatoren für ähnliche Einflussfaktoren, ausgiebig geprüft. Auf diese Weise wird dem hohen Anspruch, den das Landesverfassungsgericht als Prüfpflicht formuliert hat, Folge geleistet.

Die Indikatoren, die zur Ermittlung der Bedarfe herangezogen werden, sollten ebenfalls einigen Ansprüchen genügen. So dürfen sie von den Kommunen nicht unmittelbar beeinflussbar sein. Zudem sollten die entsprechenden Daten fortlaufend erhoben werden und unmittelbar zugänglich sein.

Die verschiedenen Möglichkeiten zur Bestimmungen von Bedarfen lassen sich anhand eines „Sternekonzepts“ zusammenfassen (vgl. Abbildung C-6).

C.3.1.1. Reine Ausgabenbetrachtung: „1 Stern Niveau“

Die erste Kategorie sollte möglichst vermieden werden. Auf dieser Ebene würde hinter jeder „Rechnung“ ein Bedarf akzeptiert werden. Alle Ausgaben müssten entsprechend berücksichtigt werden, ohne weitere Faktoren hinzuzuziehen. Im kommunalen Gefüge ist dies auch der Fall. Vergleicht man jedoch die Bedarfe der Kommunen mit denen der Landesebene, wird ersichtlich, dass auf Ebene des Landes durchaus in einigen Bereichen unterstellt wird – mangels Referenz – dass eine Ausgabe auch einen Bedarf anzeigt. Versuche, Bedarfe auf Landesebene zu messen, um diese der kommunalen Ebene gegenüber zu stellen, sind bisher nicht erfolgt.

C.3.1.2. Ausgaben beziffern Bedarfe: „2 Sterne Niveau“

Auf dieser Ebene wird nicht jede Ausgabe anerkannt, fiktive Bedarfe werden jedoch auf Ausgabenbasis beschrieben. Dies ist z.B. prinzipiell der Fall beim oben diskutierten Korridorverfahren (vgl. Kapitel C.2).

¹⁰ Die Erläuterungen erfolgen weitgehend am kommunalen Beispiel, werden jedoch weitgehend analog auch für die Landesebene umgesetzt. Vgl. hierzu auch Kapitel F.

C.3.1.3. Strukturbereinigte Ausgabenbasis: „3 Sterne Niveau“

Beispielhaft für diese Abstufung kann die Ermittlung der Bedarfe im Finanzausgleich NRW gelten. Hier werden zunächst Ausgabedaten zu Grunde gelegt, jedoch mit Strukturdaten in einer breiten Hinsicht kombiniert. Durch die Regressionsbasierung werden invalide, nicht signifikante Indikatoren für die Gesamtbedarfe eliminiert. Dies führt zu einer deutlichen Dämpfung des Einflusses der Ausgabedaten für die Zuweisungen an die Kommunen, indem strukturelle Einflussfaktoren identifiziert und kontrolliert werden. Das Abstellen auf einen Gesamtbedarf verschleiert jedoch Zusammenhänge in einzelnen Aufgabenbereichen.

Abbildung C-6: Klassifikation der Bedarfs- und Ausgabenorientierung.

Niveau	Bedarfs-/Ausgabenorientierung
	Normative Bedarfsansätze
	Bedarfsmessung mit aufgabenspezifischen Regressionen
	Gloable Regressionen
	Korridorverfahren (ggf. modifiziert), pro-Kopf Durchschnitte
	Ausgaben als Bedarfe

Quelle: eigene Darstellung

Die Orientierung auf den beiden höchsten Niveaus wurde bisher nicht umgesetzt. Die entsprechende Konzeptionierung ist Kernstück des vorliegenden Gutachtens. Diese beiden Verfahren seien im Folgenden eingehender beschrieben (vgl. Kapitel C.3.2 und C.3.3).

C.3.1.4. Bedarfsorientierung unter Berücksichtigung von Ausgabedaten: „4 Sterne Niveau“

Auf dieser Stufe werden Regressionen anhand einer großen Breite potentieller Einflussfaktoren aufgabenspezifisch durchgeführt. Durch eine umfassende Offenlegung relevanter Einflussfaktoren auf eine spezifische Leistungserbringung werden strukturelle Unterschiede zwischen Gebietskörperschaften und ihr Einfluss auf Kosten und Mengen detaillierter erfasst. Faktoren, die für einzelne Aufgabenbereiche eine große Relevanz haben, für andere jedoch nicht, verlieren ihren Einfluss nicht in einem Aggregat aller Aufgaben. Mit den bedarfsverursachenden Faktoren wird auch ihr relativer Einfluss auf die Ausgaben einer typischen Gebietskörperschaft der betrachteten Art bestimmt. Für jeden Typ von Kommune (und das Land) wird als Maß für den normalen Bedarf ein „typisches Leistungsbündel“ identifiziert. Unter der Annahme, dass die meisten Kommunen bzw. Bundesländer über die meiste Zeit des Betrachtungszeitraums in ihrer Aufgabenerfüllung nach Aufgabenbereichen weder durch eine dauerhafte strukturelle Unterfinanzierung noch entsprechende Ineffizienzen gekennzeichnet waren, kann dieses Verfahren Bedarfe sehr gut offenlegen.

C.3.1.5. *Reine Bedarfsorientierung / Bedarfserfassung: „5 Sterne Niveau“*

Auf diesem Niveau ist es möglich, alle relevanten Einflussfaktoren auf einen Bedarf zu identifizieren, so dass eine Bedarfskennziffer im Sinne von Mengen und Preisen für eine Kommune bzw. das Land benannt werden kann, ohne dass Ausgabedaten die grundsätzliche Basis der Analyse bilden. Dieses Niveau entspricht somit der Anforderung, Bedarfe ohne Fixierung von Ausgabedaten abzuleiten. Auch auf dieser Ebene kann es jedoch nicht Ziel sein, dass eine detaillierte Erfassung *individueller* kommunaler Bedarfe erfolgen kann und soll. Ziel ist eine Erfassung durchschnittlicher, „normaler“ Kosten. Bedarfe umfassen somit dann auch unterlassene Aufgaben.

C.3.2. **Regressionsanalysen**

Die Regressionsanalyse gilt als das wichtigste Hilfsmittel der Ökonometrie. Mit ihrer Hilfe lässt sich die Beziehung zwischen einer abhängigen Variablen und einer oder mehrerer unabhängigen Variablen statistisch untersuchen. Auf diese Weise lassen sich Hypothesen theoretischer Modelle empirisch prüfen sowie quantitative Analysen durchführen. Je nach Form und Ausgestaltung können Regressionsanalysen kausale Zusammenhänge offenlegen, für Vorhersagen genutzt werden oder rein deskriptiven Zwecken dienen.

Die **Ausgaben** der jeweiligen föderalen Ebenen folgen ihren **Aufgaben**. Im vorliegenden Gutachten werden Regressionen eingesetzt, um die Faktoren zu identifizieren, die in einzelnen Aufgabenbereichen – sowohl auf kommunaler Ebene als auch auf der des Landes – Ausgaben induzieren. Gleichzeitig wird die Höhe des Einflusses der jeweiligen Faktoren auf die Ausgaben identifiziert.

Aus ökonomischer Sicht müssen Indikatoren zur Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs auf empirisch nachgewiesenen Zusammenhängen zwischen sozioökonomischen und geografischen Strukturdaten und den Zuschussbedarfen von Gebietskörperschaften beruhen. Diese lassen sich nur unter Verwendung regressionsanalytischer Verfahren gewinnen. Gegenüber alternativen Methoden der empirischen Quantifizierung erweisen sich Regressionsverfahren als eindeutig überlegen, da sie den höchsten Grad an methodischer Zuverlässigkeit erhalten (vgl. Wagner, 2009; Winker, 2007).

Die Regressionsanalysen erfolgen hierbei jeweils in zwei Schritten: In einem ersten Schritt werden die Bruttoausgaben betrachtet. In diesem Fall sind aufgabenspezifische Einnahmen bewusst noch nicht berücksichtigt, um klar die relevanten Bedarfstreiber zu identifizieren. Bei einer unmittelbaren Berücksichtigung der aufgabenspezifischen Einnahmen, welche wiederum verschiedentlich konzipiert sein können (Gebühren, Beiträge, zweckgebundene Zuweisungen; anknüpfend an die Nutzer der Leistung oder nicht) kann der Einfluss tatsächlicher Bedarfstreiber unmittelbar verschwinden. Die unmittelbaren Ausgaben in einem

Aufgabenbereich richten den Fokus auf die **Leistungserstellung**. Die Finanzierung spielt bei dieser Betrachtung keine Rolle.

In einem zweiten Schritt wird dann unter Rückgriff auf die identifizierten Bedarfsfaktoren eine Analyse des Einflusses auf die Zuschussbedarfe durchgeführt, um die für den kommunalen Finanzausgleich relevanten Gewichte der Faktoren zu bestimmen. Hinsichtlich des Finanzausgleiches ist es unabdingbar, spezifische Finanzierungen einzelner Aufgabenfelder zu berücksichtigen. So lassen sich explizit gebührenfinanzierte Bereiche nicht mit solchen vergleichen, die hauptsächlich aus allgemeinen Mitteln finanziert werden. Hier liegt der Fokus neben der Erbringung auf der **Finanzierung** der betrachteten öffentlichen Leistung.

Die Regressionsgleichung $y_i = \beta_i x_i' + u_i$, $i = 1, 2, \dots, I$

zeigt, dass sich die zu erklärende Variable y_i aus den Koeffizienten β_i und den Werten der Variablen x_i' ergibt.

Im hiesigen Fall bedeutet dies inhaltlich, dass die Ausgaben im Aufgabenbereich i (des Zeitpunktes t) erklärt werden durch Werte der Variablen x_i' und deren Koeffizienten β_i . u_i stellt den Fehlerterm der Gleichung dar. Dieser kann interpretiert werden als nicht erklärbares Residuum; d.h. die verbleibende Abweichung kann nicht durch die identifizierten Einflussfaktoren erklärt werden. Damit die Koeffizienten β_i valide bestimmt sind, muss angenommen werden, dass die unbeobachteten Faktoren nicht mit den genutzten Variablen korrelieren.

Während die Berechnungen der Koeffizienten β_i letztlich durch ein ökonometrisches Programm erfolgen, obliegt es dem Gutachter, in erster Instanz einige grundlegende Entscheidungen zu treffen. Zu spezifizieren ist zunächst die zu erklärende Variable y_i . In diesem Fall sind dies die bereinigten (deflationierten) Ausgaben der betrachteten Gebietskörperschaft (in Jahr t) für Aufgabe i .

Zudem muss ein Schätzverfahren gewählt werden. Die drei meistgenutzten Verfahren zur Regressionsanalyse mit Paneldaten sind die Pooled OLS-Schätzung (aufbauend auf der OLS-Schätzung), das Fixed Effects-Modell und das Random Effects-Modell. Diese Ansätze werden in Anhang K.2 kurz hinsichtlich ihrer Funktionsweise und Annahmen, sowie möglicher Vor- und Nachteile skizziert. Innerhalb der regressionsanalytischen Methoden wurden zahlreiche Möglichkeiten zur Optimierung überprüft. Im Gutachten wird nach Abwägen der Vor- und Nachteile aller Verfahren eine gepoolte Querschnittsdatschätzung (Pooled OLS) über mehrere Jahre umgesetzt. Im Vergleich zur OLS-Schätzung führt das Poolen der Daten über mehrere Jahre zu einem Effizienzgewinn (d.h. mehr Präzision in der Schätzung), ohne dass Einbußen bei Robustheit oder Transparenz in Kauf genommen werden müssen.

Die Datengrundlage des Gutachtens sind die Jahresrechnungsstatistiken der Kommunen in Schleswig-Holstein der Jahre 2008-2016 sowie der 13 Flächenländer der Jahre 2005-2017. Die Regressionen erfolgen, anhand einer Pooled-OLS-Schätzung, getrennt für die kommu-

nale Ebene und die Landesebene, da sie den Aufgaben der jeweiligen föderalen Ebene folgen. Während der betrachteten Zeitspanne sind insbesondere auf der kommunalen Ebene strukturelle Änderungen erfolgt, maßgeblich eine sukzessive Umstellung der kameralen Buchungssystematik auf das doppische System. Dies betrifft jedoch kein einzelnes Jahr eines globalen Umbruchs. Da insgesamt keine gravierenden strukturellen Brüche im betrachteten Zeitverlauf identifiziert werden konnten, wird in den Regressionen auf Dummy-Variablen für die einzelnen Jahre verzichtet. Hingegen werden alle Werte auf das Jahr 2016 deflatiert, um jedes einzelne Jahr gleichermaßen in Preisen von 2016 zu analysieren.

Des Weiteren wird bei den Regressionen eine Konstante ausgeschlossen. Das bedeutet inhaltlich, dass ohne bedarfsgenerierende Faktoren keine Ausgaben für einen bestimmten Aufgabenbereich erfolgen müssen und sollten. Hypothetisch: Hätte eine Gemeinde, über alle Zeitperioden hinweg, keinerlei Bevölkerung unter sieben Jahren, so ist diese nicht in die Aufgabe der Kindertagesbetreuung involviert; in diesem Bereich sind keine Ausgaben zu erwarten.

Grundsätzlich sind Schätzungen nur dann effizient und unverzerrt, wenn einige Bedingungen erfüllt sind. So darf der Fehlerterm nicht mit den erklärenden Variablen korrelieren. Zudem dürfen relevante Faktoren nicht ausgeschlossen werden, damit die Schätzer valide sind. Bleiben wichtige erklärende Faktoren unberücksichtigt, so führt dieses zu einer Verzerrung der Schätzer (omitted variable bias). Auf der anderen Seite darf eine Schätzung jedoch auch nicht mit einer zu großen Anzahl von erklärenden Variablen überlastet werden.

Um diese Qualitätsfragen zu prüfen, wurden die Schätzungen anhand gängiger Tests auf ihre Güte hin überprüft. Besonderes Augenmerk galt hierbei dem Variance Inflation Factor (VIF), der – über die grundlegende Sichtung von Korrelationen unter den einzelnen erklärenden Variablen hinaus – prüft, inwiefern einzelne Variablen in der Schätzung zusammenhängen. Bei hohem VIF müssen andere Konstellationen eingesetzt werden, da Multikollinearität zu hohen Standardfehlern führt, wenngleich auch nicht zu verzerrten Schätzern. Zudem wurden Linktest, ovtest, Breusch-Pagan und White-Test durchgeführt. Linktest prüft, ob die Form der Schätzgleichung gut spezifiziert ist. Ovtest prüft einen Spezifikationsfehler der Schätzgleichung hinsichtlich omitted variables, also relevanter, nicht berücksichtigter Variablen. Es wird geprüft, dass solche nicht zu einer Missspezifikation des Schätzmodells führen. Der Breusch-Pagan sowie der White-Test prüfen Heteroskedastizität. Der Breusch-Pagan-Test reagiert sensitiv auf Verletzung der Normalverteilungsannahme der Residuen. Der White-Test ist ein Spezialfall des Breusch-Pagan-Test, der etwas weniger sensitiv reagiert. Zur Durchführung des White-Tests sollte die Zahl der Beobachtungen deutlich größer sein als die Zahl der Koeffizienten.

In Rahmen des Übergangs vom vollständigen Bedarfsmodell zu dem Modell der Zuschussbedarfe müssen zudem einige Faktoren, die nicht ausgleichsrelevant sein können, ausgeschlossen werden. Dies ist z.B. ein Dummy für die Buchungsart. Der Schätzfehler, der durch

diese ggf. relevante, aber nun vernachlässigte Variable entsteht, findet sich im Fehlerterm. Voraussetzung hierfür ist, dass er nicht mit anderen Variablen korreliert: In diesem Fall würden die Schätzer verzerrt und das Ergebnis wäre nicht valide. Dies ist für jeden einzelnen Aufgabenbereich geprüft worden; ein entsprechender Fehler der Koeffizienten konnte ausgeschlossen werden.

Die Ergebnisse der Regressionsanalysen zeigen, dass die relevanten Bedarfsfaktoren sehr gut identifiziert werden können (vgl. Kapitel E.2.3). Die Interpretation einer deutlichen Abweichung vom regressionsanalytisch ermittelten Schätzwert als nicht erfüllter oder übermäßig erfüllter Bedarf gilt jedoch nur unter der Annahme, dass der Großteil der Kommunen die betrachtete Aufgabe in einem vernünftigen Maß und unter dem Gebot der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung erfüllt. Dies ist die wichtigste Einschränkung der Herangehensweise. Sind sämtliche Kommunen im gesamten Zeitraum unterfinanziert oder durch Ineffizienzen gekennzeichnet, so kann das Modell keine Standardbedarfe aus den zu Grunde liegenden Daten ermitteln. Für die Bereiche, die im Rahmen der im nächsten Abschnitt erläuterten Normansätze analysiert wurden, zeigt sich eine gute Übereinstimmung der Ergebnisse mit den Regressionsanalysen. Dies ist ein Hinweis, dass eine grundsätzliche, umfassende, systematische und signifikante Unter- oder Überfinanzierung ausgeschlossen werden kann.

C.3.3. Normansätze

Wie bereits im Zusammenhang mit Abbildung C-6 dargestellt unterscheiden sich Normansätze von allen anderen diskutierten Vorgehensweisen der Bedarfsschätzung dadurch, dass sie nicht von einer Betrachtung der Ist-Ausgaben ausgehen.

Stattdessen schätzen sie einen Finanzbedarf zur Erfüllung einer Aufgabe anhand einer Verknüpfung

- der Nachfragemenge
- des Materialinputs zur Erreichung einer festzulegenden Qualität sowie
- fachlicher Kostenkennwerte.

Normansätze sind somit nur dann sinnvoll anwendbar, wenn

- die Nachfragemenge gut beschrieben und abgegrenzt werden kann
- die Qualität über die Inputmengen (z.B. Flächenkennziffern oder Betreuungsschlüssel) gut beschreibbar („normierbar“) ist und
- fachliche, anerkannte Kostenkennwerte vorliegen bzw. entsprechende Kennwerte transparent hergeleitet werden können.

Aufgrund der vorstehenden Anforderungen werden Normansätze in diesem Gutachten nur für Aufgabenbereich der Kommunen und des Landes formuliert und angewendet, bei de-

nen sich die jeweilige Aufgabenerfüllung in einer sinnvollen Normierung beschreiben lässt und diese Normierung den deutlich überwiegenden Teil der entsprechenden Aufgabenerfüllung insgesamt ausmacht. Eine detaillierte Diskussion der einzelnen Aufgabenbereiche von Land und Kommunen ergab, dass sich entsprechende Normansätze für die Bereiche

- Schule
- Kita und
- Straßen

formulieren lassen¹¹, wohingegen andere Aufgabenbereiche einer Normsetzung gemäß den vorstehenden Anforderungen weniger zugänglich erschienen.¹² Das mit diesem Gutachten vorgeschlagene „hybride Konzept“ einer Kombination von Bedarfsbestimmungen unterschiedlicher „Sterne-Niveaus“ (vgl. das nachstehende Kapitel C.4) erlaubt es gleichwohl, bei zukünftigen Aktualisierungen oder Weiterentwicklungen des Konzepts (vgl. Kapitel H.6) auch noch für weitere Aufgabenfelder Normansätze zu formulieren.

Im Gegensatz zu den vorstehend diskutierten Regressionsansätzen (vgl. Kapitel C.3.2) ist die Formulierung und Anwendung von Normansätzen im Rahmen eines kommunalen Finanzausgleichs weitgehend Neuland. Die methodischen Erfahrungen aus dem vorliegenden Gutachten hinsichtlich der Formulierung und Anwendung von Normansätzen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Für Aufgaben im Gewicht von über einem Drittel des aufgabenbezogenen Zuschussbedarfs von Land bzw. Kommunen lassen sich Normansätze formulieren und anwenden.
- Die in den vorstehend genannten Anforderungen gewählte Formulierung einer Definition der Qualität über die Inputmenge scheint zunächst dem allgemein üblichen Qualitätsbegriff zu widersprechen, da „Qualität“ i.d.R. bewusst losgelöst von den Inputmengen definiert wird. In der kommunal- und landespolitischen Realität dreht sich aber die Mehrzahl der Diskussionen um Qualitäten einzelner Aufgabenerbringungen um einzelne Kennziffern der Inputmengen. Beispiele sind Fragen wie:
 - Wie viel Platz soll ein Kita-Kind haben?
 - Wie viele Kinder sollen in eine Klasse?
 - Wie breit soll eine Straße sein?
 - Wie soll der Betreuungsschlüssel im Elementarbereich der Kitas sein?
- Bei baulicher Infrastruktur (Gebäude, Straßen, ...) bilden neben den Mengenpreisen („EUR pro Menge“) auch Festlegungen zur Dauer und Gliederung des Lebenszyklus

¹¹ Vgl. die entsprechenden Detaildarstellungen in den Kapiteln E.3 (Kommunen) bzw. F.3 (Land).

¹² Ein Teil der aufgabenspezifischen Diskussion wurde mit Vertreter/innen des Landes und der Kommunen im Rahmen eines Workshops am 24.10.2018 geführt. Dabei wurden u.a. die hohen Anforderungen an einen Normansatz im Sinne des „5-Sterne-Niveaus“ aus Abbildung C-6 deutlich.

der Infrastrukturelemente eine wichtige Rolle. So ist u.a. für alle Investitionsgüter festzulegen, in welchem zeitlichen Zyklus sie regelmäßig zu sanieren bzw. zu erneuern sind. Im Sinne der Doppik sind zudem entsprechende Kapitalbindungskosten mit anzusetzen.

- Es ist i.d.R. nicht möglich, einen Normansatz für eine Aufgabe so zu definieren, dass er alle Teilaspekte der Leistungserbringung vollständig abbildet. Andernfalls ergeben sich hyperkomplexe Annahmegebilde. Viele Normansätze in diesem Gutachten enthalten daher Teilbeträge, bei denen die mittleren Ist-Ausgaben kleinerer Teilaufgaben ohne weitergehende Normsetzung in die Bedarfsabschätzung übernommen werden. Entscheidend ist sicherzustellen, dass der betreffende Ausgabenanteil deutlich geringer als der eigentliche Normansatz ist.¹³
- Keine Normsetzung ist vollständig alternativlos. Nahezu jeder Einzelaspekt kann weiter differenziert, anders definiert oder auf Basis anderer Quellen etwas anders quantifiziert werden. Die eigentliche Aufgabe von Normansätzen im Zuge des kommunalen Finanzausgleichs muss es daher sein, dass sich Land und Kommunen über ein grundsätzliches Normgerüst zur Abschätzung ihrer jeweiligen Finanzbedarfe verständigen.
- Normsetzungen fußen vielfach auf fachlichen Empfehlungen und Kennwerten. Je länger man sich mit diesen beschäftigt, desto mehr wird deutlich, dass viele der für die öffentliche Aufgabenerfüllung relevanten Kennwerte früher oder später auch ein Spiegelbild der öffentlichen Ist-Ausgaben sind. So stehen hinter den Kostenkennwerten des Baukostenindex der Deutschen Architektenkammer letztendlich Ist-Ausgaben deutscher Kommunen für Schulneubauten und andere öffentliche Gebäude. Ähnliches gilt für Flächenkennwerte pro Schüler. Kontingentstundentafeln und Klassengrößen sind das Ergebnis einer jahrzehntelangen Abwägung zwischen Pädagogik und Finanzen. Analoges gilt für Kita-Betreuungsschlüssel, Schüler-Lehrer-Relationen und Fahrbahnbreiten. Allerdings ist der räumliche Bezug vieler Kennwerte bundesweit und erlaubt auf diesem Wege eine weitergehende Objektivierung der Annahmen für die Bedarfsbestimmungen in Schleswig-Holstein. Normsetzungen erlauben somit einerseits die – in ihrer Einstufung als „5-Sterne-Niveau“ zum Ausdruck kommende und vom Landesverfassungsgericht geforderte – Loslösung der Bedarfsschätzung von den Ist-Ausgaben. Andererseits finden sich Spuren der Ist-Ausgaben in fast allen zur Verfügung stehenden Qualitäts-, Mengen- und

¹³ Der Anteil der Ist-Werte an den Normansätzen liegt etwa in folgender Größenordnung: Schule: Kommunen 2 %, Land 0 %; Straße: Kommunen: 0 %, Land: 6 %; Kindertagesbetreuung: Kommunen: 0 %, Land 6 %. Detaillierterläuterungen zu den jeweiligen Teilaufgaben bzw. Ist-Ansätzen finden sich in den entsprechenden Erläuterungskapiteln zu den Normansätzen: Kommunen: Kapitel E.3, Land: Kapitel F.3.

Kostenkennwerten. Eine vollkommene Loslösung von den Ist-Ausgaben erscheint daher auch mit Normansätzen nicht möglich.

C.3.4. Überführung

Im Sinne des hybriden Konzeptes für einen bedarfsgerechten Finanzausgleich in Schleswig-Holstein werden der Normansatz und der regressionsbasierte Ansatz ineinander überführt. Für die Bereiche, für die eine normative Bedarfsbestimmung möglich war, tritt diese anstelle der Ergebnisse der regressionsbasierten Bedarfswerte. Auf diese Weise wird eine bestmögliche Umsetzung von Bedarfsgerechtigkeit erreicht.

C.4. Bedarfe in der vertikaler Betrachtung

Die bisherigen Ausführungen konzentrierten sich – letztlich mehr sprachlich als inhaltlich – auf die kommunale Ebene. Entsprechende Verfahren werden analog für die Landesebene angewandt, um die Landesbedarfe symmetrisch zu bewerten (vgl. Kapitel E und F).

In Kapitel E.2 werden die Bedarfe auf kommunaler Ebene mittels Regressionsanalyse, in Kapitel E.3 mittel Normansatz ermittelt. Kapitel E.4 führt diese in der Folge zu einem kommunales Gesamtbedarf zusammen. Analog dazu werden die Bedarfe auf Landesebene mittels Regressionsanalyse (vgl. Kapitel O) und Normansatz (vgl. Kapitel F.3) sowie der Gesamtbedarf (vgl. Kapitel F.4) bestimmt.

Im Anschluss daran werden die Gesamtbedarfe beider Ebenen, unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel, einander gegenüber gestellt um die vertikale Verteilungssymmetrie zu analysieren (vgl. Kapitel G).

Im Rahmen des hybriden Verfahrens werden zwangsläufig unterschiedliche Anteile der Ausgaben der kommunalen Ebene und der Landesebene im Rahmen der Regressionsanalysen (4 Sterne) und der Normansätze (5 Sterne) bewertet. Um für die so entstehende Schiefelage in der Bewertung zu korrigieren, wird eine Kontrolle der methodischen Symmetrie zwischen der kommunalen Ebene und der des Landes durchgeführt. Diese wird in Kapitel G.2 konzeptionell erläutert.

D. Landescharakteristika Schleswig-Holstein

Jenseits der Konzeption eines bedarfsgerechten Finanzausgleichmodells müssen auch Fragen hinsichtlich der Spezifika des Bundeslandes, in dem der entsprechende Finanzausgleich umgesetzt werden soll, im wissenschaftlichen und politischen Diskurs berücksichtigt werden. Kapitel D.1 beleuchtet zunächst allgemeine strukturelle Gegebenheiten, bevor Kapitel

D.2 die Lage der kommunalen Ebene sowie der Landesebene im bundesweiten Kontext beleuchtet.

D.1. Strukturen in Schleswig-Holstein

Schleswig-Holstein ist ein eher ländlich geprägtes Bundesland mit einer unterdurchschnittlich geringen Einwohnerdichte. Die vier kreisfreien Städte des Landes sind trotz ihrer bundesweiten Wahrnehmbarkeit mit 250.000 bzw. 220.000 Einwohnern (Kiel und Lübeck) sowie 90.000 bis 80.000 Einwohnern (Flensburg und Neumünster) relativ klein. Sie haben gleichwohl das volle Spektrum großstädtischer Herausforderungen zu schultern, so z.B. die derzeit erheblichen Engpässe auf dem Wohnungsmarkt.¹⁴

Schleswig-Holstein gliedert sich nicht nur in die historischen Landesteile Schleswig und Holstein, sondern auch in Teilräume unterschiedlicher Entwicklungsdynamik. So konzentrieren sich die kreisfreien Städte vor allem entlang der Ostküste. Den beiden im Norden gelegenen Küstenbereichen steht im Süden der Hamburger Rand gegenüber. In den vier so genannten „Hamburger Randkreisen“ lebt über ein Drittel der Bevölkerung des Landes. Die Standortvorteile in der engeren Metropolregion Hamburg führen hier zu einem deutlich höheren Wachstumsdruck als in anderen Landesteilen. Außerhalb der kreisfreien Städte und des unmittelbaren Hamburger Rands ist Schleswig-Holstein sehr ländlich geprägt. Je nach Zentrumsnähe und Anbindung sind die dörflichen Gemeinden eher vom Nachfragedruck als Wohnstandort oder von Schrumpfungstendenzen geprägt.¹⁵

Die Spuren des demografischen Wandels sind innerhalb des Landes in unterschiedlichster Ausprägung zu beobachten. Wie die Vielzahl an Masterplänen, Zukunftskonzepten und Anpassungsstrategien zeigt, stellt dieser die Kommunen im Bereich der Daseinsvorsorge vor erhebliche Herausforderungen.¹⁶ Schließungen von Schulen und Arztpraxen in ländlichen Landesteilen sind dabei häufig die öffentlich am stärksten wahrzunehmende Komponente. Überlagert wird diese Grundtendenz aktuell durch den – vor Jahren noch kaum erwarteten – Wachstumsdruck auf die Stadt-Umland-Bereiche, der insbesondere im Hamburger und Kieler Umland auch den Ausbau sozialer Infrastrukturen wieder auf die Agenda setzt.

¹⁴ Vgl. beispielhaft: Pro Regione, Gertz Gutsche Rügenapp (2016): Erfassung und Bewertung des Flächenpotenzials für den Wohnungsbau im engeren Stadt-Umland-Bereich von Flensburg. Studie im Auftrag der Landesplanung Schleswig-Holstein, Hamburg, Flensburg

¹⁵ Vgl. die aktuelle Landesprognose zur Bevölkerungsentwicklung sowie die darauf aufbauenden kleinräumigen Bevölkerungsprognosen, erarbeitet im Auftrag der Kreise des Landes Schleswig-Holstein. Vgl. ferner: Empirica (2017): Wohnungsmarktprognose 2030 für Schleswig-Holstein. Studie im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Bundesangelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein, Bonn

¹⁶ Vgl. beispielhaft: Kreis Nordfriesland (2011): Masterplan Daseinsvorsorge, Husum; Kreis Schleswig-Flensburg (2014): Regionalstrategie Daseinsvorsorge, Schleswig; Kreis Segeberg (2016): Segeberg 2030, Bad Segeberg

Schleswig-Holstein hat – neben Rheinland-Pfalz – die kleinteiligste Gemeindestruktur aller Flächenländer. Knapp 2,9 Millionen Einwohner verteilen sich auf über 1.100 politisch selbstständige Städten und Gemeinden.

Eine flächendeckende Kommunalreform auf der Ebene der Einzelgemeinden hat in Schleswig-Holstein weder in den 70er Jahren (wie in vielen anderen westdeutschen Flächenländern) noch in den 90er/2000er Jahren (wie in allen ostdeutschen Flächenländern) stattgefunden und ist auch absehbar nicht in Sicht. Zwar kommt es – oft mit Unterstützung des Landes – jedes Jahr zu vereinzelt Gemeindefusionen. Im Großen und Ganzen ist die kleinteilige Struktur aber sehr stabil. Trotz finanzieller Anreizinstrumente des Landes wirkt der Kommunale Finanzausgleich aktuell kommunalen Fusionsbemühungen z. T. eher entgegen, insbesondere wenn steuerstarke und steuerschwache Gemeinden über ein Zusammengehen nachdenken. Ein aktuelles Beispiel ist die Strukturdiskussion im Amt Büsum-Wesselburen.

Anstelle flächendeckender Gemeindefusionen wurde in Schleswig-Holstein vor Jahrzehnten eine Ämterstruktur eingeführt. Über 1.000 der etwa 1.100 Gemeinden in Schleswig-Holstein sind amtsangehörig. Im Gegensatz zu den Samtgemeinden in Niedersachsen sind die Ämter in Schleswig-Holstein reine (verpflichtende) Verwaltungskooperationen. Die Ämter verfügen weder über eigene Steuereinnahmen noch sind sie „geborene“ Träger bestimmter Aufgaben (z.B. der Flächennutzungsplanung wie in Niedersachsen) oder von Infrastrukturen. Sie können durch ihre Gemeinden allerdings zum Träger von Infrastrukturen gemacht werden (z.B. im Schulbereich). Die Ämter finanzieren sich nahezu ausschließlich aus der Amtsumlage der Mitgliedsgemeinden. Die genaue Ausgestaltung der Ämter innerhalb des Landes ist sehr unterschiedlich und z. T. traditions- und personengebunden. Während einige Ämter de facto Kristallisationspunkt des gemeinsamen politischen und administrativen Handelns der Mitgliedsgemeinden sind, besteht in anderen Ämtern kein verbindendes „Wir“-Gefühl, so dass hier das Amt eher als Verwaltungsdienstleister und Ebene kommunaler Aushandlungsprozesse wahrgenommen wird. Dies gilt vor allem für Ämter, die in den zurückliegenden Jahren aus der Fusion mehrerer Ämter hervorgegangen und inzwischen relativ groß sind.

Die Kreise spielen in Schleswig-Holstein eine wichtige Rolle bei der kommunalen Leistungserbringung. Mit Kiel, Lübeck, Flensburg und Neumünster sind nur vier Städte kreisfrei. Die Wahrnehmung der Kreise durch Verwaltung und Politik der kreisangehörigen Gemeinden ist jedoch sehr unterschiedlich. Gerade in Bezug auf die zukünftige Sicherstellung der flächendeckenden Bedarfsdeckung im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge waren die Kreise des Landes Schleswig-Holstein in den letzten Jahren aber sehr aktiv (u.a. MORO Dithmarschen/Steinburg, Masterplan Daseinsvorsorge Nordfriesland, Anpassungsprozess Segeberg 2030, Modellprojekt „Demografie und Daseinsvorsorge“ der Metropolregion Hamburg, Regionalstrategie und Modellvorhaben „Langfristige Sicherung von Versorgung und Mobilität in ländlichen Räumen“ („LaSiVerMob“) im Kreis Schleswig-Flensburg).

Hinsichtlich der kommunalen Leistungserbringung – und damit der Finanzierung und Abwicklung von „Bedarfen“ – sind darüber hinaus Zweckverbände von herausgehobener Bedeutung. Neben den klassischen Zweckverbänden in den Bereichen Wasser, Abwasser, Deiche, Siele und Energie sind hierbei insbesondere auch die i.d.R. erst innerhalb der letzten 15 Jahre entstandenen Schulverbände zu nennen. In Einzelfällen fungieren auch die Ämter als Schulverbände. Dies ist aber nicht die Regel. U.a. im Schulbereich sind die Verbandsstrukturen – nicht zuletzt durch die Schließung und Zusammenlegung von Schulen sowie durch häufige Änderungen der Rahmenvorgaben durch das Schulgesetz des Landes – immer wieder Veränderungen unterworfen. Zudem besteht die Möglichkeit für Gemeinden, nicht Mitglied eines (Schul-)Verbandes zu sein und seiner kommunalen Leistungserbringung nur über die Zahlung von (Schul-)Kostenbeiträgen nachzukommen. Entsprechende räumliche Lücken finden sich in den Verbandsstrukturen.

Aus der Kombination von kleinteiliger Gemeindestruktur sowie Ämter- und Kreisstruktur ergibt sich für über 1.000 Gemeinden in Schleswig-Holstein eine Haushaltsstruktur, bei der den Realsteuereinnahmen und Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs auf der Einnahmenseite vor allem Umlagen (an Amt, Kreis und Zweckverbände inkl. Schulverbände) gegenüberstehen. Ausgaben für die eigene Leistungserbringung beschränken sich in vielen Gemeinden auf sehr wenige Einrichtungen, z.B. eine Kita. Nicht wenige Gemeinden haben gar keine eigenen Einrichtungen. Hinzu kommt die technische Infrastruktur, die nicht in Zweckverbänden organisiert ist, d.h. insbesondere die Gemeindestraßen sowie Maßnahmen im Rahmen der Ortsentwicklung.

Dem gegenüber steht eine vielschichtige Struktur zentraler Orte, in denen sich die Vorhaltung der sozialen Infrastrukturen konzentriert. Als zentrale Orte (im Sinne einer Deckung von Bedarfen einer Bevölkerung, die größer ist als die eigene Wohnbevölkerung) fungieren Städte und Gemeinden, von den i.d.R. kreisfreien Oberzentren bis hinunter zu Ankerorten im ländlichen Raum. Die im Vergleich zu anderen Bundesländern sehr ausdifferenzierte Gliederung des Zentrale-Orte-Konzepts im Landesentwicklungsplan macht diese Vielschichtigkeit der räumlichen Bedarfsdeckung deutlich. Durch die kleinteilige Gemeindestruktur liegen Wohnort und Inanspruchnahme kommunaler Leistungen in Schleswig-Holstein noch viel häufiger als in anderen Bundesländern nicht in ein und derselben Gemeinde. Dass sich diese Spill-Over-Effekte insbesondere im ländlichen Raum bis auf eine Maßstabsebene unterhalb der Unterzentren (der untersten Ebene der Zentrale-Orte-Struktur des Landesentwicklungsplans) ergeben, zeigt beispielhaft die flächendeckende Festlegung von „Ankerorten“ durch die Gemeinden und Ämter im Kreis Schleswig-Flensburg im Rahmen des Modellvorhabens „LaSiVerMob“.

Für die geforderte Abbildung von „Bedarfen“ ist dies von zentraler Bedeutung. Nicht zuletzt mit Blick auf die Kleinteiligkeit der kommunalen Strukturen verzichtet der kommunale Finanzausgleich – aus gutem Grund – auf eine Einwohnerveredelung zur Abbildung von Spill-

Over-Effekten. Stattdessen erhalten die landesplanerisch festgelegten zentralen Orte fixe Sonderzuweisungen für zentralörtliche Aufgaben.

Wie in allen Flächenländern finden sich erhebliche Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden (vgl. auch Kapitel H.1). Hohe Steuerkraft ist insbesondere an Standorten gewerbesteuerstarker Unternehmen sowie an Suburbanisierungszielen wohlhabender Haushalte in Stadt-Umland-Räumen zu finden. In den letzten Jahren hat zudem die Windkraft einzelnen, teilweise sehr kleinen Gemeinden zu hohen Steuereinnahmen verholfen. Die Unterschiede waren z. T. so groß, dass in einzelnen Kreisen über eine entsprechende Differenzierung der Kreisumlagesätze diskutiert wurde.

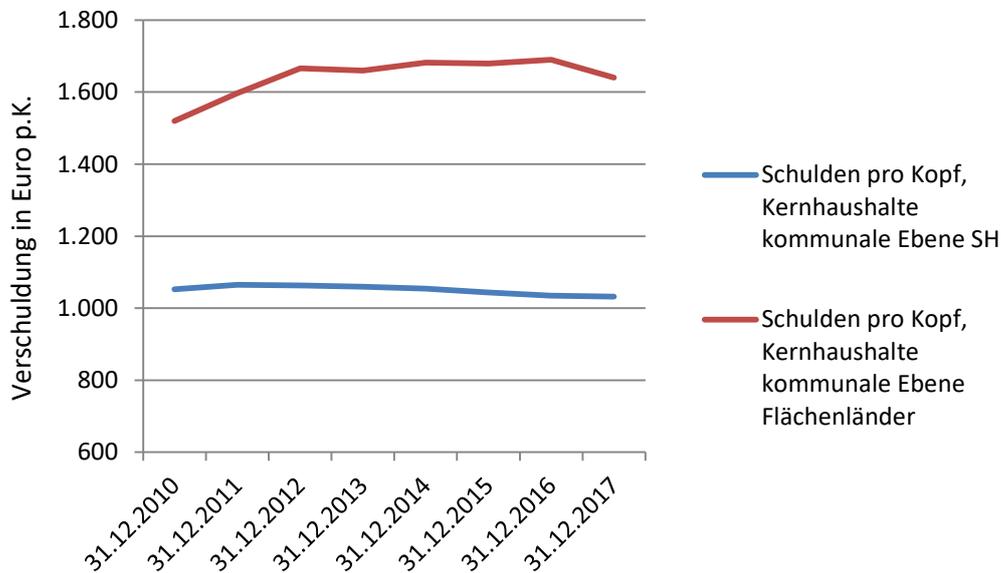
D.2. Landesebene und kommunale Eben im bundesweiten Vergleich

Dieses Gutachten fokussiert den kommunalen Finanzausgleich und bewertet ihn in vertikaler Sicht anhand eines bedarfsgerecht weiterentwickelten Symmetriekoeffizienten (vgl. Kapitel G). Bei der Interpretation muss jedoch berücksichtigt werden, dass ein solcher Index nicht alle Faktoren, die die Landesebene und die kommunale Ebene über den KFA hinaus beeinflussen, abbilden kann. In den Koeffizienten fließen die (bedarfsgerechten) Einnahmen und Ausgaben beider Ebenen ein. Unberücksichtigt bleiben jedoch z.B. die Schuldenstände. Erfahrungsgemäß stellen diese einen deutlichen Stressfaktor für die betroffene Ebene dar.

Der kommunale Finanzausgleich bildet einen Teil der Verflechtungen zwischen Land und Kommunen ab. Hierbei werden für den Finanzausgleich wesentliche Strukturen berücksichtigt. Jedoch gibt es weitere Faktoren, die die Lage des Landes und seiner Kommunen beschreiben. Diese sollten im politischen Prozess nicht außer Acht gelassen werden. Betrachtet man die Schuldenstände des Bundeslandes Schleswig-Holstein und seiner Kommunen im bundesweiten Vergleich, so zeigt sich, dass die Verschuldung (pro-Kopf) auf kommunaler Ebene deutlich geringer ist, als im Durchschnitt der Kommunen aller 13 Flächenländer (vgl. Abbildung D-1). Aus dieser Perspektive ließe sich partiell schließen, dass die kommunale Ebene insgesamt einem geringeren fiskalischen Druck ausgesetzt ist als in anderen Bundesländern. Die Lage des Bundeslandes Schleswig-Holstein zeigt das entgegengesetzte Bild: Das Land Schleswig-Holstein ist mit einer höheren Verschuldung (pro-Kopf) konfrontiert als der Durchschnitt der 13 Flächenländer (vgl. Abbildung D-2). Ende 2015 betragen die konsolidierten Schulden in Schleswig-Holstein 11.230 € pro Einwohner. Davon entfielen nur 1.494 € bzw. 13,3 % auf die Kommunen. Entsprechend überdurchschnittlich fiel in Schleswig-Holstein auf Landesebene mit 210 € je Einwohner auch die Zinsbelastung aus, während die Versorgungsausgaben mit 526 € je Einwohner in etwa im Durchschnitt der alten Flä-

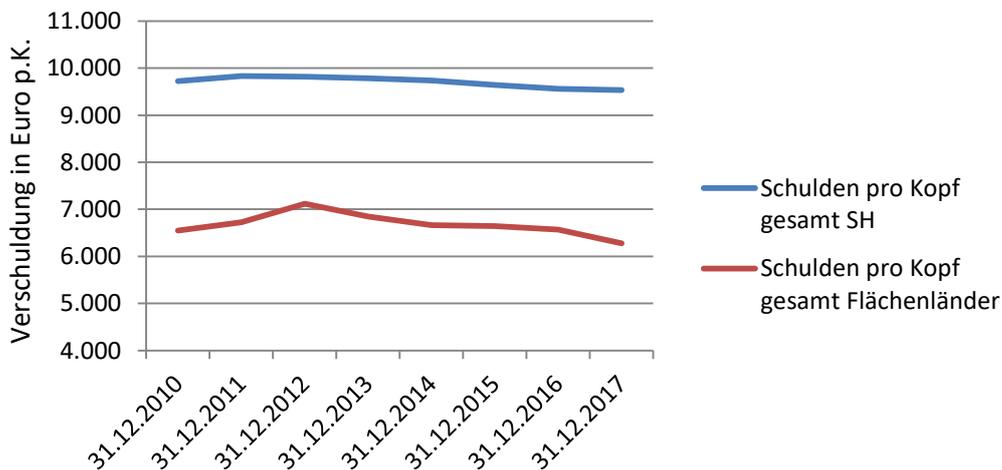
chenländer lagen. Die Sachinvestitionen waren mit 421 € pro Einwohner eher unterdurchschnittlich.¹⁷

Abbildung D-1: Verschuldung der kommunalen Ebene im Bundesvergleich



Quelle: Statistisches Bundesamt 2019, Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich, eigene Darstellung.

Abbildung D-2: Verschuldung der Landesebene im Bundesvergleich

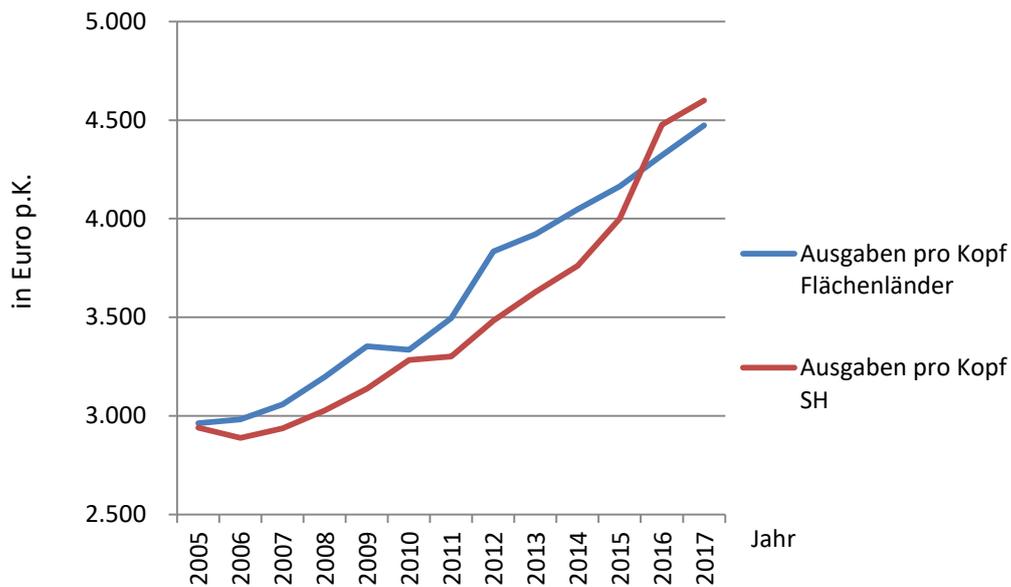


Quelle: Statistisches Bundesamt 2019, Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich, eigene Darstellung.

¹⁷ Vgl. PwC Länderfinanzbenchmarking (2016), S. 176f.

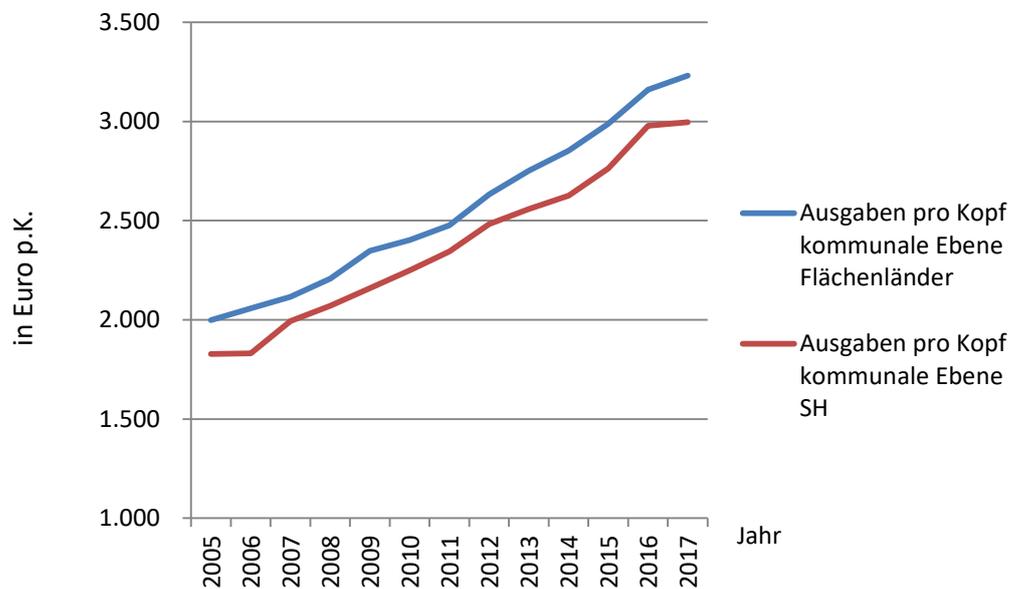
Betrachtet man die Einnahmen und Ausgaben pro-Kopf im bundesweiten Vergleich der Flächenländer, so zeigt sich sowohl für die Landesebene als auch die Ebene der Kommunen, dass Schleswig-Holstein sich leicht unterhalb des Durchschnitts der Flächenländer bewegt. Bei den Ausgaben auf Landesebene zeigt sich am aktuell verfügbaren Rand 2016/2017 ein überdurchschnittlicher Ausgabewert (vgl. Abbildung D-3). In den selben Jahren erreichen jedoch auch die Einnahmewerte den Durchschnittswert (vgl. Abbildung D-5).

Abbildung D-3: Ausgaben pro-Kopf der Landesebene im Ländervergleich



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung. Bis 2011 Rechnungsergebnisse, ab 2012 Kassenergebnisse.

Abbildung D-4: Ausgaben pro-Kopf der kommunalen Ebene im Ländervergleich

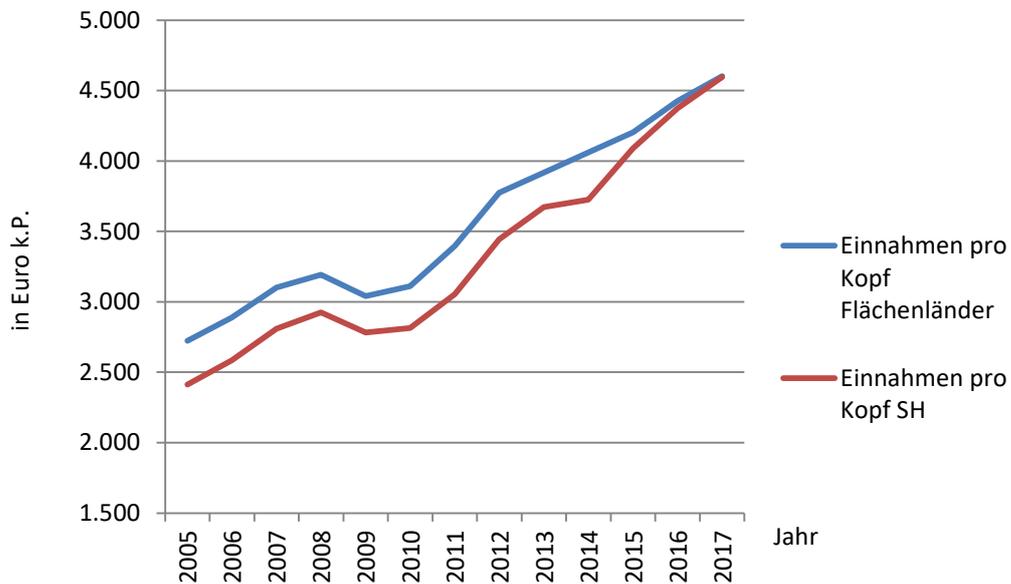


Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung. Kommunale Ebene ohne Zweckverbände, bis 2011 Rechnungsergebnisse, ab 2012 Kassenergebnisse.

Die Ausgaben steigen im Betrachtungszeitraum auf beiden Ebenen marginal stärker als im Bundesdurchschnitt. Innerhalb des Landes übertrifft der Ausgabenzuwachs der kommunalen Ebene den der Landesebene.

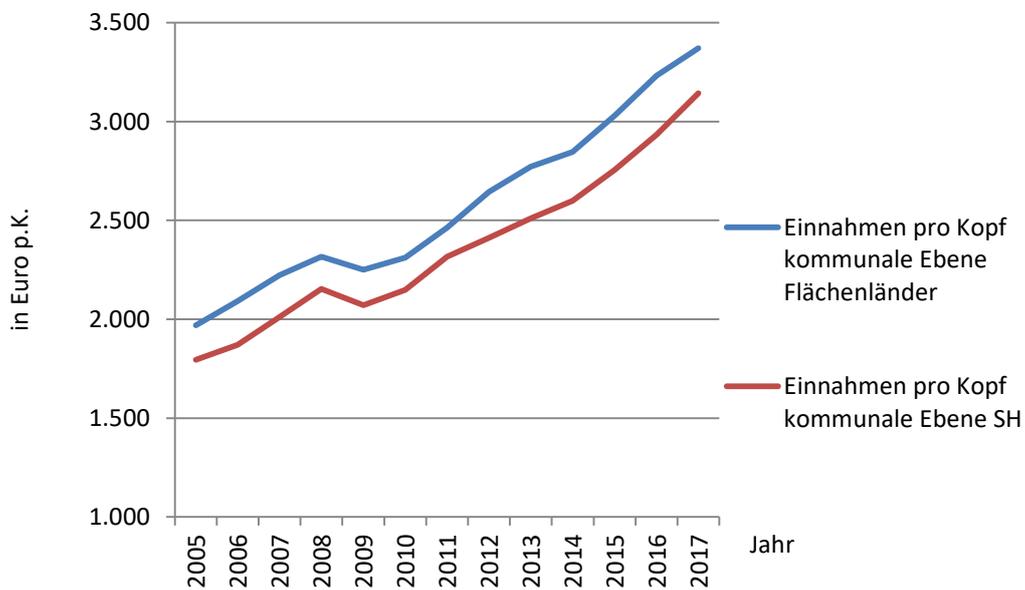
Der Anstieg der Einnahmen ist im Betrachtungszeitraum für Schleswig Holstein auf Landes- und kommunaler Ebene höher als im Bundesdurchschnitt. Die Einnahmen der Landesebene steigen stärker als die der kommunalen Ebene.

Abbildung D-5: Einnahmen pro-Kopf der Landesebene im Ländervergleich



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung. Bis 2011 Rechnungsergebnisse, ab 2012 Kassenergebnisse.

Abbildung D-6: Einnahmen pro-Kopf der kommunalen Ebene im Ländervergleich



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung. Kommunale Ebene ohne Zweckverbände, bis 2011 Rechnungsergebnisse, ab 2012 Kassenergebnisse.

Die Lage der Kommunen und des Landes insgesamt sind grundsätzlich zu berücksichtigen, wenn Entscheidungen über strukturelle Beziehungen zwischen beiden getroffen werden. Perfekte Symmetrie zwischen Kommunen und Land, gemäß eines Symmetriekoeffizienten, sollte dann – und nur dann – als Orientierung dienen, wenn beide Ebenen ihre politischen

Aufgabenpfade weiter wie bisher verfolgen wollen und werden. Zeigt sich jedoch, dass eine Ebene deutlicheren Konsolidierungsherausforderungen im Sinne eines Schuldenabbaus gegenübersteht, so sollte dies bei der politischen Umsetzung des vertikalen Ausgleichs berücksichtigt werden.

E. Bedarfsmessung für die kommunale Ebene

Gemäß dem in Kapitel C.1 definierten Bedarfsbegriff und der in Kapitel C.3 erläuterten Methodik zur Bedarfsbestimmung wird das entwickelte Konzept an dieser Stelle für die kommunale Ebene angewendet.

Dies bedeutet, dass in einem ersten Schritt kommunale Aufgabenbereiche festgelegt werden (vgl. Kapitel E.1), für die individuell Bedarfsfaktoren identifiziert und in Relation zueinander gesetzt werden. Dies geschieht zunächst für alle Aufgabenbereiche durch eine aufgabenspezifische regressionsanalytische Betrachtung (vgl. Kapitel E.2). Für einige ausgewählte Aufgabenbereiche, nämlich die Bereiche Schulen, Kindertagesbetreuung und Straßen, wird hiervon losgelöst ein normativer Ansatz zur Bedarfsbestimmung angewendet, welcher gänzlich ohne Ausgabedaten konzeptioniert ist (vgl. Kapitel E.3). In der Gesamtbewertung kommunaler Bedarfe ersetzt der Normansatz die Regressionsergebnisse in diesen Aufgabefeldern. Im Anschluss wird, resultierend aus den Ergebnissen der Regressionen sowie des Normansatzes, eine Bedarfsmesszahl für die Kreise und Gemeinden ermittelt (vgl. Kapitel E.4), die im Weiteren wiederum die Basis für den horizontalen Finanzausgleich bildet (vgl. Kapitel I).

E.1. Aufgabenweise Betrachtung der kommunalen Gesamtbedarfe

Die für eine bedarfsgerechte Konzeptionierung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein festgelegten Aufgabenbereiche orientieren sich am kommunalen Produktrahmen. Dabei werden inhaltlich und organisatorisch ähnliche Produkte zu „Produktpaketen“ zusammengefasst. Diesen Produktpaketen werden anschließend die Gliederungsnummern gemäß Gliederungsplan der kameralen Haushalte der Kommunen in Schleswig-Holstein zugeordnet. Dabei wird sichergestellt, dass jede Gliederungsnummer genau einem Produktpaket zugeordnet ist. Die gewählte Betrachtungsebene ist insgesamt eher kleinteilig, d.h. – mit Blick auf den Gliederungsplan – meist auf Ebene der Unterabschnitte, teilweise auch der Abschnitte der Gliederungssystematik.¹⁸

¹⁸ Der Einzelplan 9 „Allgemeine Finanzwirtschaft“ wurde nicht untersucht.

Abbildung E-1: Kommunale Aufgabenfelder nach Gliederungsplan

Nr.	Aufgabenbereich („Produktpaket“)	Gliederungsplan Kennziffer
11001	Innere Verwaltung; Verwaltung und Einrichtungen	00, 01, 02, 03, 06, 08
11002	Innere Verwaltung; Allgemeines Grundvermögen	88
12001	Sicherheit und Ordnung; Ordnungsangelegenheiten	05, 10, 11, 17
12002	Sicherheit und Ordnung; Brandschutz	13
12003	Sicherheit und Ordnung; Rettungsdienst	16
12004	Sicherheit und Ordnung; Katastrophenschutz	14
21001	Schulträgeraufgaben; Grundschulen	211
21002	Schulträgeraufgaben; Allgemeinbildende Schulen	23, 213, 215, 216, 221, 225, 281, 285
21003	Schulträgeraufgabe; Sonderschulen / Förderzentren	27
21004	Schulträgeraufgaben; Berufliche Schulen	244, 245, 246
21005	Schulträgeraufgaben; Schülerbeförderung	290
21006	Schulträgeraufgaben; Fördermaßnahmen für Schüler	20, 293, 295
25001	Kultur und Wissenschaft	30, 31, 34, 37, 321, 323, 331, 332, 333, 350, 352, 355
31001	Soziale Hilfen; Grundversorgung und Hilfen nach SGB XII	410, 411, 412, 413, 414, 415, 416
31002	Soziale Hilfen; Grundsicherung Arbeitssuchende nach SGB II	405, 482
31003	Soziale Hilfen; Hilfen für Asylbewerber	42
31004	Soziale Hilfen; Soziale Einrichtungen	49, 431, 432, 433, 435, 436
31005	Soziale Hilfen; Sonstige Leistungen	44, 47, 400, 409, 439, 486, 487, 488
36001	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe; Förderung	454
36002	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe; Jugendarbeit	451, 460
36003	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe; Leistungen und Einrichtungen	407, 452, 453, 455, 456, 457, 458, 461, 462, 463, 465, 466, 468
36004	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe; Tageseinrichtungen	464

41001	Gesundheitsdienste	50, 51, 54, 86
42001	Sportförderung	55, 56, 57
52001	Räumliche Planung; Bauen und Wohnen	60, 61, 62, 365
53001	Ver- und Entsorgung; Strom, Gas, Wasser, Fernwärme	810, 813, 815, 816, 817
53002	Ver- und Entsorgung; Breitband (ab Haushaltsjahr 2018)	-
53003	Ver- und Entsorgung; Abfallwirtschaft	72
53004	Ver- und Entsorgung; Abwasserbeseitigung	70
54001	Verkehrsflächen und ÖPNV; Gemeindestraßen	63, 68, 670, 675
54002	Verkehrsflächen und ÖPNV; Kreisstraßen	65
54003	Verkehrsflächen und ÖPNV; Bundes- und Landesstraßen	660, 665
54004	Verkehrsflächen und ÖPNV; ÖPNV und sonstiger Personennahverkehr	82, 83, 792
55001	Natur- und Landschaftspflege	12, 58, 59, 69, 75, 78, 85, 360
57001	Wirtschaft und Tourismus	73, 76, 77, 79, 80, 84, 87, 89, 791

Quelle: Eigene Darstellung (eigene Nummerierung, angelehnt an die Nummerierung des kommunalen Produktrahmens)

Die per Gesetz durch entsprechende Gebühren zu finanzierenden Bereiche der Ver- und Entsorgung sind der Vollständigkeit halber aufgeführt und wurden auch untersucht. Relevant für den KFA können sie letztlich nicht sein und werden daher in den entsprechenden Analysen und Simulationsrechnungen ausgenommen. Die zu Grunde liegende Annahme liegt in einer Beachtung des Gesetzes: Die entsprechenden Bereiche werden vollständig über entsprechende Gebühren finanziert und erwirtschaften mittelfristig keine Gewinne.

E.2. Aufgabenspezifische Regressionsanalysen („4 Sterne“)

E.2.1. Datenbasis

Der Bedarfsanalyse für die in Kapitel E.1 aufgeführten Aufgabenbereiche liegen die Daten der Jahresrechnungsstatistiken der Kommunen in Schleswig-Holstein der Jahre 2008 bis 2016 zu Grunde. Diese wurden vom Statistischen Landesamt Nord bereitgestellt. Alle Ausgaben- sowie Einnahmenwerte wurden auf Grundlage des BIP-Deflators auf das Jahr 2016

deflationiert.¹⁹ Zudem wurden die Daten um Zahlungen gleicher Ebenen bereinigt, um Doppelerfassungen auszuschließen. Die Bereinigung entspricht dem Vorgehen des Statistischen Landesamtes Nord und erfolgt anhand des Ausschlusses der folgenden Gruppierungsnummern (Tabelle E-1):

Tabelle E-1: Bereinigung um Zahlungen gleicher Ebene, Gruppierungsnummern

	Ausgeschlossene Gruppierungsnummern
Einnahmen	052, 062, 072, 162, 172, 202, 232, 322, 362, 372
Ausgaben	672, 712, 722, 808, 822, 832, 892, 979, 982, 992

Quelle: StaLa Nord, eigene Darstellung.

E.2.2. Regressionsanalysen - Vorbereitungen

Zur Identifikation von Faktoren, die originär Bedarfe verursachen, wurden aufgabenspezifische Regressionsanalysen durchgeführt. In den Aufgabenbereichen, die durch den normativen Ansatz bewertet wurden, ersetzen die Ergebnisse die der Regressionen (vgl. Kapitel E.4).

Ziel des regressionsanalytischen Verfahrens ist, den Einfluss einzelner erklärender (unabhängiger) Variablen auf eine zu erklärende (abhängige) Variable zu berechnen. Auf Grundlage einer ausreichenden Anzahl von Datenpunkten wird der jeweils einzelne Einfluss einer Variablen berechnet, in dem alle anderen Variablen konstant gehalten werden (vgl. zur Modellspezifikation Kapitel C.3). Als zu erklärende Variable wurden die aufgabenspezifischen (deflationierten) bereinigten Ausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften unter Berücksichtigung der Zuständigkeit der Ebene Gemeinde, Kreis oder gemeinsame Zuständigkeit im jeweiligen Aufgabenbereich i in Jahr t genutzt.

Vorbereitend für die Regressionsrechnungen wurden für alle Aufgabenbereiche Scatter-Plots erstellt, um einen funktionalen Zusammenhang einzelner Faktoren auf die Ausgaben eines Aufgabenbereichs zu prüfen und dessen Form erkennen zu können. Zudem mussten Korrelationen zwischen einzelnen potentiell erklärenden Variablen geprüft werden; hochkorrelierte Faktoren dürfen nicht parallel in die Regressionen einfließen, da hier verzerrte Schätzer resultieren würden (vgl. Kapitel C.3).

Als potentiell erklärende Faktoren flossen mehr als 30 Indikatoren in die Analyse ein; diese sind in Abbildung E-2 aufgeführt. Grob umrissen stammen die Faktoren aus den Bereichen

¹⁹ Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung: Fachserie 18, Reihe 1.4 (Tabelle 2.3.3), Spalte 5, Konsumausgaben des Staates.

Bevölkerung, Fläche, Bodenpreise, Altersstruktur, Straßennetz und Indikatoren zur sozialen Belastung im Bundesland.

Abbildung E-2: Potentielle Faktoren zur Erklärung kommunaler Bedarfe

Indikator	Teilindikator
Bevölkerung gesamt	Bevölkerung der Altersgruppen unter 3 Jahre, 3-6 Jahre, 6-10 Jahre, 10-15 Jahre, 10-18 Jahre, 6-18 Jahre, 15-20 Jahre, 20-25 Jahre, 25 bis 65 Jahre, über 65 Jahre, über 75 Jahre; Einwohner amtsfreier Gemeinden
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort	
Gemeindefläche	Siedlungs- und Verkehrsfläche
Dichte	
Kommunaltyp	Gemeinde, Kreis, kreisfreie Stadt, Amt
Zentralität nach LEP ²⁰	Oberzentrum, Mittelzentrum/Mittelzentrum im Verdichtungsraum/Mittelzentrum in Funktionsteilung, Unterzentrum/Unterzentrum mit Teilfunktion eines Mittelzentrums/Unterzentrum in Funktionsteilung, ländlicher Zentralort/ländlicher Zentralort in Funktionsteilung, Stadtrandkern I. Ordnung/Stadtrandkern II. Ordnung, keine Zentralität
LEP Raumkategorien Gemeinden	Kreisfreie Stadt, Verdichtungsraum, Ordnungsraum/Umlandbereich Flensburg und Neumünster, Stadt-Umland-Bereich im ländlichen Raum, ländlicher Raum
LEP Raumkategorien Kreise ²¹	Kreisfreie Stadt, Hamburger Randkreise, geprägt durch Umland von Lübeck/ Kiel/ Flensburg/ Neumünster, weitgehend ländlicher Raum
Küstenlage	Insel (Schwerpunktraum Tourismus und Erholung), Küste (Schwerpunktraum Tourismus und Erholung), sonstige Küstenlage, keine Küstenlage
Katasterfläche	Straßen, Plätze

²⁰ Zusammenfassung gemäß Tabelle in Abbildung E-16.

²¹ Eigene Klassifizierung der Gutachter auf Kreisebene, gebildet auf Basis der Raumkategorien der jeweiligen kreisangehörigen Gemeinden gemäß LEP.

Straßenlänge	Länge Gemeindestraßen, Länge Kreisstraßen, Länge Landstraßen, Länge Bundesstraßen, Länge Bundesautobahn, Länge Bundesfernstraßen
BKI Regionalfaktor	
Bodenpreis (Klassennummer)	
SGB XII Anspruch	
Anspruch SGB II	
Bedarf SGB II	
Asylbewerberleistungen	
Empfänger von Asylbewerberleistungen	
Buchungsart	

Quelle: eigene Darstellung

Stellt man die Bevölkerung als globalen Nutzer öffentlicher Leistungen in den Fokus, so wird bereits offensichtlich, dass nicht alle Aufgaben für alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen erbracht werden. Bereits Seitz (2007) entwickelte Matrizen, um bestimmten Aufgabenbereichen Nutzergruppen nach Altersgruppen zuzuordnen und in ein Verhältnis zueinander zu setzen. Neben den Altersgruppen, die im vorliegenden Gutachten in die Analysen einfließen, wurde darüber hinaus eine Variable „Einwohner amtsfreier Gemeinden“ generiert, um der breit etablierten Ämterstruktur in Schleswig-Holstein Rechnung zu tragen.

Der Kommunaltyp (Gemeinde, Kreis, kreisfreie Stadt) floss in die Analysen auf mehrfache Weise ein. Teilweise betreffen Aufgaben und daher Ausgaben nur eine spezifische kommunale Ebene, d.h. Gemeinde **oder** Kreis. Die kreisfreien Städte sind in beiden Fällen zu berücksichtigen, da sie beide Aufgabebenen bedienen. In einigen Fällen finden sich jedoch substantielle und strukturelle Buchungen auf „falschen“ Ebenen. Diese wurden der ausgetätigten Ebene jeweils als Restposten hinzugerechnet, um die faktisch getätigten Ausgaben nicht zu negieren. Beachtet werden muss auch, dass z.B. der Status einer „Stadt“ mit höheren Bodenkosten und anderen strukturellen Faktoren korrelieren kann. In der Analyse werden derartige Korrelationen möglichst separiert, um die zu Grunde liegenden Effekte offenzulegen.

Für eine Vielzahl von Aufgaben, die in einer Kommune in einem bestimmten Ausmaß erfüllt werden, ist die Lage im Raum von substantieller Bedeutung. Daher wurden Kategorien gemäß Landesentwicklungsplan als erklärende Variablen im Modell getestet (und hierbei teils zusammengefasst). Da die Raumkategorien und Zentralitätsklassifizierung stark korrelieren, wurden sie alternativ getestet. Geprüft wurde auch, ob einzelne Gemeinden und Kreise in

Küstenlage mit Schwerpunkt Tourismus strukturell andere Bedarfe aufweisen als die übrigen Kommunen. Der Einfluss von Bodenpreisen auf die Kosten und somit Bedarfe der öffentlichen Leistungserbringung wurde alternativ durch den BKI Regionalfaktor und Bodenpreisklassen untersucht. Im Bereich der sozialen Sicherung wurden sowohl faktische zurückliegende Zahlungen als auch Anspruchsberechtigte als bedarfserklärende Variablen eingesetzt. Da die Höhe der Zahlungen (ohne Verwaltung) durch Bundesgesetz bestimmt ist, können diese hier Bedarfen gleich gesetzt werden.

Als Kontrollvariable wurde schließlich ein Dummy für die Buchungsart eingesetzt. Da im Betrachtungszeitraum 2008-2016 viele Gemeinden und Kreise vom kameralen System auf die doppische Buchungssystematik umstellten, was hinsichtlich der Daten zu Brüchen führen kann, wo Posten nicht eindeutig 1:1 überführt werden können, muss für diese Bruchstellen kontrolliert werden, damit plötzliche Veränderungen nicht auf die Leistungserbringung an sich zurückgeführt werden. Die Kontrolldummies werden jahresgenau gebildet, so dass für jede einzelne Gebietskörperschaft der Wechsel des Buchungssystems, soweit er im Betrachtungszeitraum stattfand, berücksichtigt wird. Gleichzeitig werden auch strukturelle Unterschiede in den Buchungen bei den einzelnen Aufgabenbereichen, die in einem Zeitpunkt **zwischen** den Kommunen bestehen, durch den Dummy herausgerechnet.

Angestrebt war eine Berücksichtigung der eigenen Einnahmen bzw. Steuereinnahmen der Kommunen, um einen Einfluss der eigenen Finanzkraft auf die Höhe der Ausgaben zu testen. Dieser Ansatz musste jedoch verworfen werden, da die entsprechenden Werte hochkorreliert mit der Einwohnerzahl sind.

Der Auswahlprozess zur Identifikation der bedarfserklärenden Variablen vollzog sich endogen im Rahmen des Testens alternativer Regressionsgleichungen. Unter Berücksichtigung der Signifikanz einer Variablen, Korrelationen mit anderen Variablen, Tests der Modellspezifikationen sowie letztlich unter Ausschluss der nicht zuweisungsrelevanten Kontrollvariablen „Buchungsart“, werden letztlich folgende Variablen für die Modellierung des bedarfsgerechten KFA genutzt:

Abbildung E-3: Bestmögliche Bedarfsindikatoren²²

Ausgewählte Variable	Teilindikator
Bevölkerung gesamt	Bevölkerung der Altersgruppen unter 3 Jahre, 3-6 Jahre, 6-10 Jahre, 10-15 Jahre, 10-18 Jahre, 6-18 Jahre, 15-20 Jahre, 20-25 Jahre, 25 bis 65 Jahre, über 65 Jahre, über 75 Jahre; Einwohner amtsfreier Gemeinden
Gemeindefläche	Siedlungs- und Verkehrsfläche
Kommunaltyp	
Zentralität nach LEP	Oberzentrum, Mittelzentrum im Verdichtungsraum, Unterzentrum mit Teilfunktion eines Mittelzentrums, ländlicher Zentralort, Stadtrandkern, keine Zentralität
Straßenlänge	Länge Gemeindestraßen, Länge Kreisstraßen, Länge Landstraßen, Länge Bundesstraßen, Länge Bundesautobahn, Länge Bundesfernstraßen
SGB XII Anspruch	
Anspruch SGB II	
Empfänger von Asylbewerberleistungen	

Quelle: eigene Darstellung

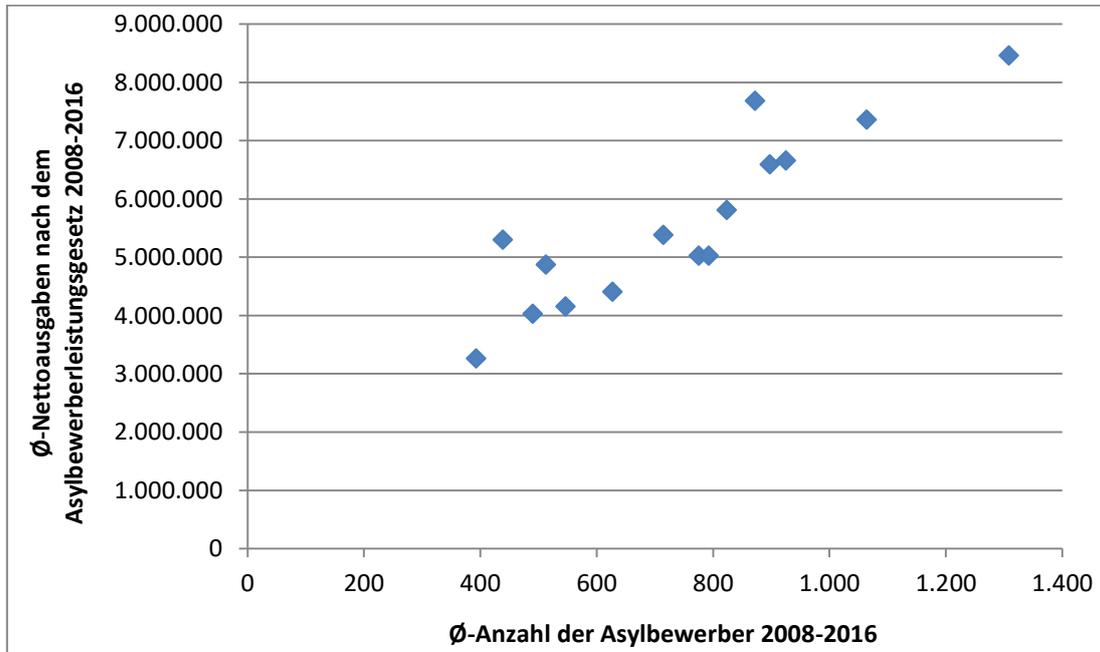
Unter der Annahme, dass der größte Teil der Kommunen über den größten Teil des betrachteten Zeitraums weder eine strukturelle Unterfinanzierung ganzer Aufgabenbereiche aufweist noch das Gebot sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung missachtet, also effizient wirtschaftet, können die Regressionen bei gutem Erklärungsgehalt Normalbedarfe identifizieren. Dies ist die wichtigste Annahme der Konzeption der Bedarfsermittlung.

Die aufgabenspezifische Regression auf Basis einer gepoolten *einzeljährlichen* Datengrundlage eignet sich besonders gut um bedarfsinduzierende Faktoren gezielt zu identifizieren. Die methodische Herangehensweise, bedarfsinduzierende Faktoren aufgabenspezifisch mittels einzeljähriger Datenpunkte zu identifizieren, ist nicht nur einer globalen Regression sondern auch einer Regression auf Basis von Durchschnittsnennern deutlich überlegen. Dies soll im folgenden Beispiel, anhand realer Daten der Kreise und kreisfreien Städte Schleswig-Holsteins im Bereich der Asylbewerberleistungen, illustriert werden:

²² Die Dichte als Indikator zur Bedarfsmessung zeigte durchaus einen guten erklärenden Mehrwert. Jedoch zeigte sich im Rahmen der Simulationsrechnungen, dass sich bizarre Verteilungseffekte ergeben, wenn diese als Koeffizient der Zuweisungen im KFA genutzt wird. Da sowohl Bevölkerungs- als auch Flächenindikatoren ohnehin Teil der Bedarfserklärung und der Zuweisungsformel sind, ist die Dichte letztlich implizit abgebildet.

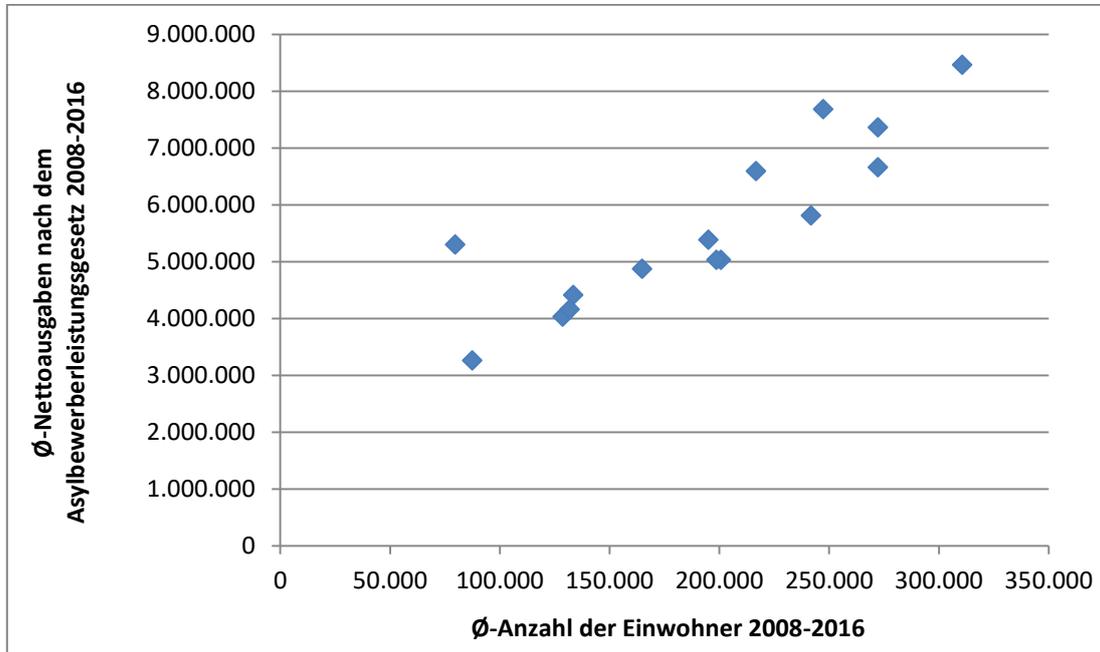
Abbildung E-4 stellt die durchschnittlichen Nettoausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz der durchschnittlichen Anzahl der Asylbewerber gegenüber. Abbildung E-5 hingegen stellt die durchschnittlichen Nettoausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz der durchschnittlichen Anzahl der Einwohner gegenüber. In dieser durchschnittlichen Betrachtung ergibt sich sowohl für die durchschnittliche Anzahl der Asylbewerber als auch für die durchschnittliche Anzahl der Einwohner eine klar erkennbare, scheinbar bedarfsinduzierende, linear-positive Korrelation zu den durchschnittlichen Nettoausgaben. Eine Regressionsanalyse auf Basis dieser Daten würde dementsprechend sowohl die durchschnittliche Anzahl der Asylbewerber als auch die durchschnittliche Anzahl der Einwohner als bedarfsinduzierend identifizieren.

Abbildung E-4: Durchschnittliche Nettoausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz der Jahre 2008-2016 in Bezug zur durchschnittlichen Anzahl der Asylbewerber 2008-2016 der Kreise und kreisfreien Städte Schleswig-Holsteins



Quelle: eigene Darstellung

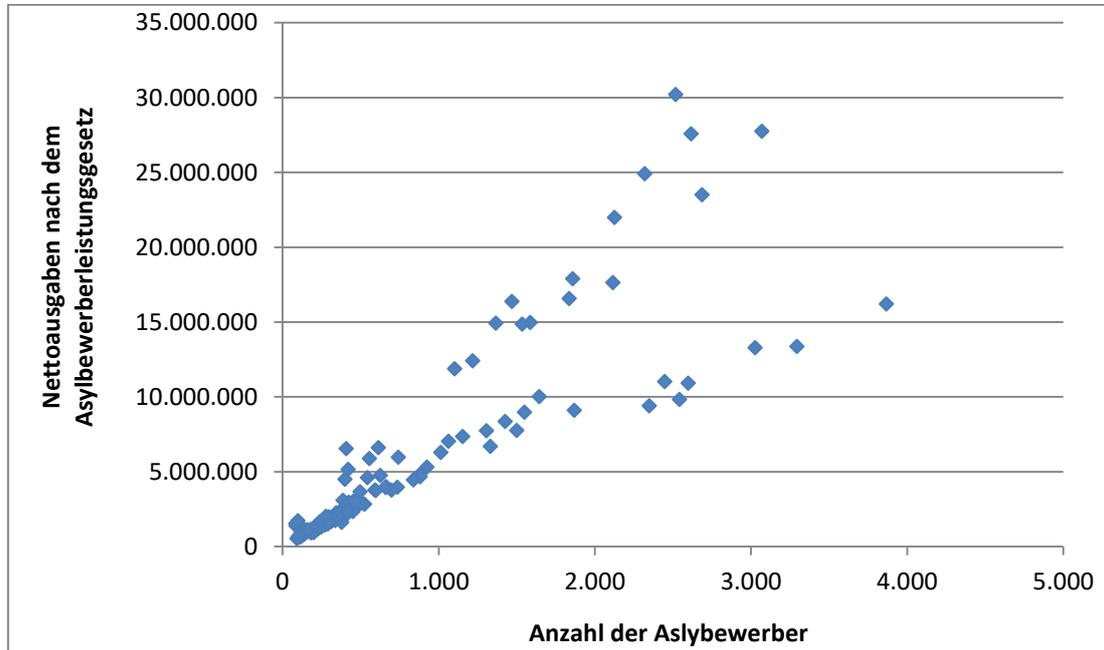
Abbildung E-5: Durchschnittliche Nettoausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz der Jahre 2008-2016 in Bezug zur durchschnittlichen Anzahl der Einwohner 2008-2016 der Kreise und kreisfreien Städte Schleswig-Holsteins



Quelle: eigene Darstellung

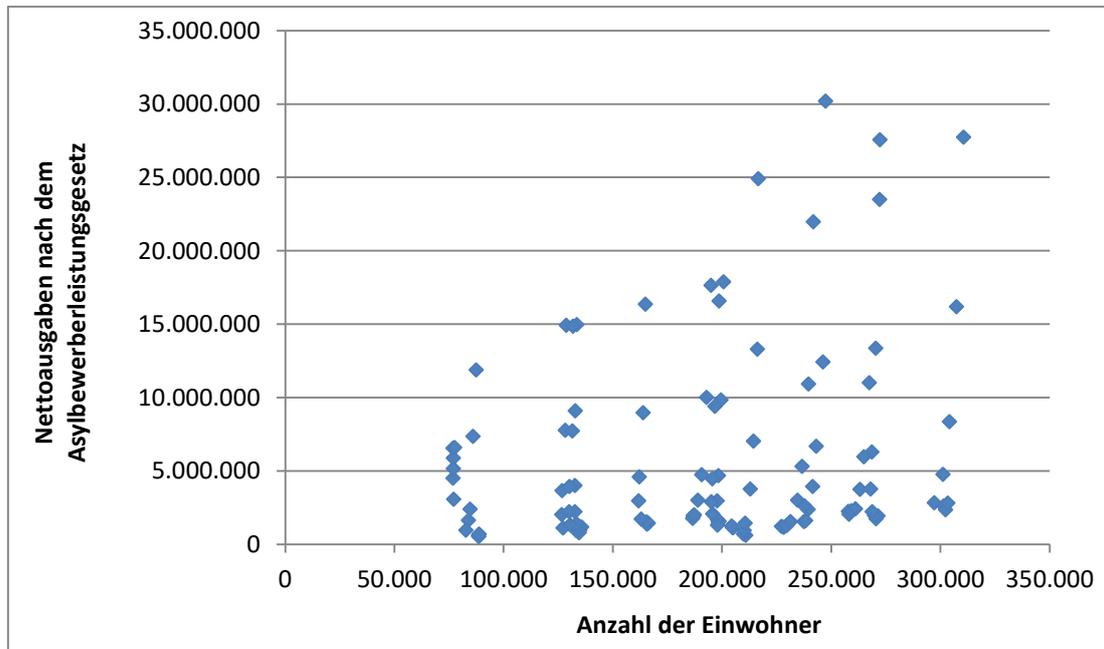
Stellt man jedoch die einzeljährlichen Nettoausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz der Jahre 2008-2016 in Bezug zur jeweiligen Anzahl der Asylbewerber dieses Jahres (Abbildung E-6), bzw. zur jeweiligen Anzahl der Einwohner dieses Jahres (Abbildung E-7), ergibt sich ein vollends anderes Bild. Während zwischen den Nettoausgaben eines Jahres und der Anzahl der Asylbewerber dieses Jahres weiterhin eine deutliche linear-positive Korrelation erkennbar ist, gibt es zwischen den Nettoausgaben eines Jahres und der Anzahl der Einwohner *dieses* Jahres keinerlei erkennbaren Zusammenhang mehr. Eine Regressionsanalyse auf Basis dieser einzeljährlichen Daten identifiziert folglich die Anzahl der Asylbewerber als bedarfsinduzierenden Faktor im Bereich der Asylbewerberleistungen, wohingegen die Anzahl der Einwohner keinen Einfluss auf die Bedarfe zur Erfüllung dieser Aufgabe hat.

Abbildung E-6: Einzeljährliche Nettoausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz der Jahre 2008-2016 in Bezug zur jeweiligen Anzahl der Asylbewerber dieses Jahres der Kreise und kreisfreien Städte Schleswig-Holsteins



Quelle: eigene Darstellung

Abbildung E-7: Einzeljährliche Nettoausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz der Jahre 2008-2016 in Bezug zur jeweiligen Anzahl der Einwohner dieses Jahres der Kreise und kreisfreien Städte Schleswig-Holsteins



Quelle: eigene Darstellung

E.2.3. Regressionsanalysen - Ergebnisse

Die Regressionsanalysen erfolgen in zwei Schritten. In einem ersten Schritt stand im Fokus, die relevanten Bedarfsfaktoren zu identifizieren, an die die Aufgabenerfüllung anknüpft und die somit Ausgaben im betrachteten Bereich induzieren. Dieser erste notwendige Schritt legt offen, welche Faktoren die **Bruttobedarfe** zur Erfüllung eines Aufgabenbereichs bestimmen. Insgesamt zeigt sich, dass die Regressionen sehr gute Erklärungswerte liefern: Sie erklären durchschnittlich 83,75 % der kontrollierten Ausgaben. Zudem zeigen die angewendeten Tests zur Modellspezifikation insgesamt gute Ergebnisse (vgl. Kapitel C.3). Die Ergebnisse der Bruttobedarfe finden sich in Abbildung K-2 in Anhang K.3.

Im Anschluss an die Identifikation der originär Bedarfe induzierenden Faktoren wurden diese eingesetzt, um die für den kommunalen Finanzausgleich relevanten **Zuschussbedarfe** zu erklären. Ergebnis dieses Verfahrens sind relative Gewichte der einzelnen Bedarfsfaktoren für jeden Aufgabenbereich sowie zwischen den Aufgabenbereichen.

Hier beträgt der globale (gewichtete) Erklärungswert 82,33 %. Er ist somit marginal niedriger als im Fall der Bruttobedarfe. Dies liegt darin begründet, dass die resultierenden Nettobedarfe aus unterschiedlichen Finanzierungsmechanismen resultieren, die wiederum teilweise an die bedarfsverursachenden Faktoren anknüpfen, zu anderen Teilen jedoch unabhängig von diesen sind. Die Ergebnisse fasst Tabelle E-2 zusammen.

Tabelle E-2: Ermittelte Bedarfsfaktoren

Aufgabenbereich	Ist: Nettoausgaben bereinigt, Ø 2008-2016	Regression			
		Faktor 1	Faktor 2	Faktor 3	R ²
Innere Verwaltung; Verwaltung und Einrichtungen	671.396.896 €	Einwohner gesamt	Amtsfrei ja/nein		0,80
Innere Verwaltung; Allgemeines Grundvermögen	-28.898.199 €	Einwohner gesamt	Amtsfrei ja/nein		0,46
Sicherheit und Ordnung; Ordnungsangelegenheiten	64.144.748 €	Einwohner gesamt	Amtsfrei ja/nein		0,79

Sicherheit und Ordnung; Brandschutz	127.416.674 €	Siedl. & Verkehrsfl.	Zentralität (LEP)	0,91
Sicherheit und Ordnung; Rettungsdienst	3.875.710 €	Siedl. & Verkehrsfl.	Kommunaltyp	0,02
Sicherheit und Ordnung; Katastrophenschutz	9.773.743 €	Siedl. & Verkehrsfl.	Kommunaltyp	0,55
Schulträgeraufgaben; Grundschulen	120.247.042 €	Bev. 6-10 J.	Kommunaltyp	0,64
Schulträgeraufgaben; Allgemeinbildende Schulen	270.834.949 €	Bev. 10-18 J.	Kommunaltyp	0,72
Schulträgeraufgabe; Sonderschulen / Förderzentren	33.569.357 €	Bev. 6-18 J.	Zentralität (LEP)	0,87
Schulträgeraufgaben; Berufliche Schulen	82.881.847 €	Bev. 15-20 J.		0,61
Schulträgeraufgaben; Schülerbeförderung	52.306.762 €	Bev. 6-18 J.	Gemeinde fläche	0,89
Schulträgeraufgaben; Fördermaßnahmen für Schüler	54.631.664 €	Bev. 6-18 J.	Kommunaltyp	0,74
Kultur und Wissenschaft	113.189.555 €	Einwohner gesamt	Zentralität (LEP)	0,87
Soziale Hilfen; Grundversorgung und Hilfen nach SGB XII	253.705.838 €	Zahlungen SGB XII		0,91
Soziale Hilfen; Grundsicherung Arbeitssuchende nach SGB II	407.068.871 €	Einwohner gesamt	Anspruch SGB II	0,94
Soziale Hilfen; Hilfen für Asylbewerber	17.375.685 €	Empfänger Asylleistung		0,23

Soziale Hilfen; Soziale Einrichtungen	30.651.541 €	Einwohner gesamt	Zentralität (LEP)	0,85
Soziale Hilfen; Sonstige Leistungen	75.202.030 €	Einwohner gesamt	Zentralität (LEP)	0,76
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe; Förderung	62.406.373 €	Bev. 0-6 J.	Kommunaltyp	0,60
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe; Jugendarbeit	59.684.206 €	Bev. 10-18 J.	Zentralität (LEP)	0,91
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe; Leistungen und Einrichtungen	341.184.061 €	Bev. 6-18 J.	Kommunaltyp	0,95
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe; Tageseinrichtungen	343.515.953 €	Bev. 0-6 J.	Zentralität (LEP)	0,91
Gesundheitsdienste	98.840.808 €	Einwohner gesamt	Zentralität (LEP)	0,91
Sportförderung	94.493.539 €	Einwohner gesamt	Zentralität (LEP)	0,68
Räumliche Planung; Bauen und Wohnen	82.098.237 €	Einwohner gesamt	Kommunaltyp	0,63
Ver- und Entsorgung; Strom, Gas, Wasser, Fernwärme	-68.199.903 €	Einwohner gesamt	Zentralität (LEP)	0,38
Ver- und Entsorgung; Breitband (ab Haushaltsjahr 2018)				
Ver- und Entsorgung; Abfallwirtschaft	-3.425.470 €	Einwohner gesamt		0,00
Ver- und Entsorgung; Abwasserbeseitigung	21.049.682 €	Einwohner gesamt	Zentralität (LEP)	0,12
Verkehrsflächen und	239.014.257 €	Einwohner		0,85

ÖPNV; Gemeindestraßen		gesamt			
Verkehrsflächen und ÖPNV; Kreisstraßen	35.183.288 €	Einwohner gesamt	Kommunaltyp	Länge Kreisstraße	0,81
Verkehrsflächen und ÖPNV; Bundes- und Landesstraßen	13.081.240 €	Einwohner gesamt	Kommunaltyp		0,77
Verkehrsflächen und ÖPNV; ÖPNV und sonstiger Personennahverkehr	-19.962.090 €	Einwohner gesamt	Kommunaltyp		0,32
Natur- und Landschaftspflege	83.727.878 €	Einwohner gesamt	Kommunaltyp		0,68
Wirtschaft und Tourismus	143.067.462 €	Einwohner gesamt	Kommunaltyp		0,43

Quelle: Eigene Darstellung

Durch die Regressionen wurden jeweils Koeffizienten für die einzelnen Parameter berechnet. Diese gelten im Folgenden als Gewichte zur Ermittlung der Bedarfe in den einzelnen Aufgabenbereichen. Im Anschluss an die Integration des Normansatzes (vgl. Kapitel E.3) werden sodann die Koeffizienten für alle Aufgabenbereiche aufaddiert und zusammengefasst. Hieraus resultiert der Normalbedarf der Gemeindeaufgaben und der Kreisaufgaben (vgl. Kapitel E.4).

E.2.4. Flächen- und raumbezogene Indikatoren

Schleswig-Holstein weist als insgesamt ländlich strukturiertes Land sehr unterschiedliche raumstrukturelle Rahmenbedingungen innerhalb der Landesteile auf. Dies hat unter anderem zur Folge, dass stark divergierende Infrastrukturmengen (Meter Straße, Meter Leitung, Anzahl Standorte für Einrichtungen, gefahrene Bus-km) pro Einwohner sowie unterschiedliche Erreichbarkeitsverhältnisse (Entfernung bzw. Wegezeit zur nächsten Kita, Schule, Arzt, Einkaufsladen etc.) zu beobachten sind. Letzteres bedingt zudem ein unterschiedliches Nutzerverhalten. So fahren in den Stadt-Umland-Räumen pro Einwohner einer Altersgruppe mehr Menschen mit dem Bus, gehen mehr Kinder in die Kita und machen mehr 18-Jährige Abitur als in den ländlich geprägten Teilräumen. Stadt und Land stehen bei ihrer Leistungserbringung auch unterschiedlichen Bündelungsmöglichkeiten sowie auch unterschiedlichen Boden-, Miet- und Immobilienpreisniveaus gegenüber. Die **gleiche Nachfragemenge** nach

einer öffentlichen Leistung kann daher in unterschiedlichen Gemeinden zu einem **unterschiedlichen Finanzaufwand** bzw. Bedarf im Sinne des Verfassungsgerichtsurteils führen.

Entsprechende raumbezogene Einflüsse sind daher bei der Abbildung von Bedarfen im Sinne der Vorgaben des Verfassungsgerichts zu berücksichtigen. Der Einbezug entsprechender Indikatoren erfolgte implizit durch die Auswahl der getesteten potentiellen Einflussfaktoren in Kapitel E.2.2. Untersucht wurde der Einfluss von

- Flächenvariablen
 - Gemeindefläche
 - Siedlungs- und Verkehrsfläche
 - Katasterfläche
- Straßenlängen
 - Gemeindestraßen
 - Kreisstraßen
 - Landesstraßen
 - Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen sowie Bundesstraßen)
- Zentralität nach LEP
- Raumkategorien nach LEP
 - der Gemeinden
 - der Kreise
- weiterer Lageindikator
 - Küstenlage
- Lageabhängige Bodenpreise
 - BKI Regionalfaktor
 - Bodenpreise (als Bodenpreisklassen)

auf die kommunalen Bedarfe. Da einzelne der hier gelisteten Faktoren untereinander stark korrelieren, z.B. Zentralität nach LEP und Raumkategorien nach LEP, mussten diese Faktoren substitutiv getestet werden. Gewählt wurde die Variable mit dem höheren Erklärungsgehalt für das Modell. Als signifikant erwiesen sich schließlich sowohl für die Bruttobedarfe als auch für die Nettobedarfe die Faktoren

- Gemeindefläche
- Zentralität nach LEP sowie
- Straßenlängen.

Es zeigt sich, dass flächen- sowie raumbezogene Indikatoren in einigen der definierten Aufgabenbereiche einen deutlichen Einfluss auf die kommunalen Bedarfe haben.

Raumbezüge werden im Rahmen des Zentrale-Orte-Ansatzes auch im aktuellen FAG Schleswig-Holsteins partiell berücksichtigt. Es zeigt sich, dass dieser Ansatz einen sehr sinnvollen und wichtigen Baustein für bedarfsgerechte Zuweisungen liefert. In einer Vielzahl

von Aufgabebereichen erweisen sich die entsprechenden Kategorien als signifikant. Auffällig ist, dass die Zusammenhänge zwischen Zentralität und Bedarfshöhe nicht linear sind: Es gilt nicht, je zentraler desto höher der Bedarf (oder umgekehrt), sondern die Abstufungen ergeben sich inhaltlich plausibel je nach Aufgabenbereich mit unterschiedlichen Gewichten für die einzelnen Zentralitätskategorien.

Der hier verfolgte Ansatz integriert den bisher separat bestehenden Zentralitätsansatz in die Teilschlüsselmasse der Gemeinden. Dies ist nicht ex ante von den Gutachtern gewählt. Im Rahmen der regressionsbasierten Bedarfsanalyse wurden verschiedene Modelle getestet, in denen auch die potentiell erklärenden Variablen auf unterschiedliche Weise kombiniert wurden. Diese wurden nicht nur additiv verknüpft, sondern auch multiplikativ im Rahmen von Interaktionstermen. Diese Modellspezifikation zeigte sich über alle Aufgabebereiche deutlich überlegen gegenüber der additiven Option. Dies bedeutet, dass ein in die Gemeindebedarfe integrierter Zentralitätsansatz, bei dem Interdependenzen zwischen den Charakteristika der Gemeinde und ihrer Zentralität berücksichtigt werden, bedarfsgerechter ist. Eine separate Sichtweise der Charakteristika der Gemeinden „plus“ ihres Status kann ihre Bedarfe nicht annähernd akkurat abbilden. Neu ist auch, dass Bedarfe für eine „nicht-Zentralörtlichkeit“ identifiziert werden konnten. Das bedeutet, dass in einigen Aufgabebereichen Bedarfe auch dort entstehen bzw. höher sein können, wo eben **kein** Zentralitätsstatus vorliegt. Der integrierte Ansatz bildet somit drei relevante und in der Regel diffizil identifizierbare Zusammenhänge sehr gut ab. Dies betrifft zum einen das Spannungsfeld zwischen

- externen Effekten und somit *höheren* Kosten bei zunehmender Zentralität einerseits versus,
- Skaleneffekte und somit *geringere* Kosten bei größeren Mengen,

zum anderen auch

- Verteilungseffekte der Nutzung zentraler Leistungen im Raum im Sinne einer Nutzung von verschiedenen Angeboten in unterschiedlichen Zentralitätskategorien (nicht-Linearität der Bedarfe mit den Zentralitäts-Kategorien).

Eine Berücksichtigung der regressionsanalytisch als bedarfsbestimmend identifizierten flächen- und raumbezogenen Parameter mit der entsprechend ermittelten Gewichtung in den einzelnen Teilaufgaben ist unumgänglich, um Bedarfsgerechtigkeit herzustellen. Dies schlägt sich in einer Parametrisierung von flächen- und raumbezogenen Indikatoren im Rahmen der Gesamtformel für den vertikalen sowie horizontalen Finanzausgleich nieder (vgl. Kapitel E.4).

E.3. Bedarfsmessungen mit Normansätzen („5 Sterne“)

E.3.1. Vorüberlegungen

Die im vorstehenden Kapitel E.2 dargestellten Regressionsanalysen sind in der Lage, Hinweise auf einzelgemeindliche Über- und Unterfinanzierungen zu geben. Strukturelle Über- oder Unterfinanzierungen lassen sich hingegen mit Regressionsanalysen über das reale Ausgabeverhalten nicht ermitteln. Aus diesem Grund wurden für einzelne Aufgabenbereiche („Produktpakete“) normative Bedarfsansätze hergeleitet.

„Normativ“ meint dabei, dass nicht die Ist-Ausgaben und -Einnahmen der Gemeinden den Ausgangspunkt der Herleitung des kommunalen Finanzbedarfs für eine Aufgabe bilden, sondern sich dieser von aufgabenspezifischen Anforderungen (z.B. Raumbedarfen, Lebenszykluskosten, Qualitätsstandards) ableitet. Aufgrund dieses direkten Bezugs der Bedarfsabschätzung zu den aufgabenspezifischen Anforderungen werden die entsprechenden Ansätze im Rahmen dieses Gutachtens als „5-Sterne-Ansätze“ bezeichnet. Sie entsprechen damit so weit wie möglich der vom Landesverfassungsgericht angemahnten „Bedarfsorientierung“. Entsprechend der Forderung des Landesverfassungsgerichts, diese Bedarfsorientierung sowohl auf den horizontalen wie auch auf den vertikalen Finanzausgleich zu beziehen, werden 5-Sterne-Ansätze sowohl für die kommunale Ebene wie auch für die Landesebene formuliert. Die 5-Sterne-Ansätze für die Kommunen finden sich in den nachstehenden Abschnitten dieses Kapitels. Die entsprechenden 5-Sterne-Ansätze für die Landesebene sind in Kapitel F.3 dargestellt.

Im Zuge der Methodenentwicklung für dieses Gutachten sowie des begleitenden Dialogs mit dem FAG-Beirat Schleswig-Holstein wurde schnell deutlich, dass sich normative „5-Sterne“-Bedarfsansätze nur für solche Aufgaben formulieren lassen, die bereits in sich selbst einen hohen Grad an Normierung der Aufgabenerfüllung haben. Eine entsprechende Detailprüfung der in Kapitel E.1 gebildeten kommunalen Produktpakete ergab, dass sich für die folgenden drei Aufgabenbereiche normative Bedarfsansätze formulieren lassen:

- **Schule**
- **Straße**
- **Kindertagesbetreuung**

Die konkrete Definition dieser drei Aufgabenbereiche ist in der nachstehenden Tabelle zusammengestellt. Dabei wird deutlich, dass die Aufgabenbereiche vielfach mehr als ein Produktpaket bei den Kommunen bzw. mehr als eine Funktion beim Land umfassen.

	Kommunen	Land
Schule	<p>Schulträgeraufgaben, insbesondere Bereitstellung der Schulgebäude; umfasst die Produktpakete</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grundschulen (21001) • Allgemeinbildende Schule der Sekundarstufe (ohne Förderschulen) (21002) • Berufliche Schulen (21004) <p>Aufgrund der hohen Individualität der Schulkonzepte und des noch laufenden Inklusionsprozesses wurde für Förderschulen (Produktpaket 21003) kein Normansatz formuliert.</p> <p>→ Kapitel E.3.2</p>	<p>Landesaufgaben im Schulbereich, insbesondere die Bereitstellung von Lehrpersonal; umfasst die Funktionen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Schulverwaltung (111) • Allgemeinbildende öffentliche und private Schulen (112 bis 115), • Versorgung und Beihilfe im Bereich der Schulen (118), • öffentliche und private Förderschulen (124 und 125), • öffentliche und private Berufliche Schulen (127 und 128) und • sonstige schulische Aufgaben (129). <p>→ Kapitel F.3.2</p>
Straße	<p>Betrieb und Erhalt der Straßen und Wirtschaftswege in kommunaler Bauland; umfasst die Produktpakete</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gemeindestraßen (54001) • Kreisstraßen (54002) • Ortsdurchfahrten von Bundes- und Landesstraßen in kommunaler Baulast (54003) <p>→ Kapitel E.3.3</p>	<p>Betrieb und Erhalt der Landesstraßen; umfasst die Funktion</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verwaltung für Straßen- und Brückenbau (711) • Sonstige Verkehrs- und Nachrichtenverwaltung (719) • Landesstraßen (723) <p>→ Kapitel F.3.3</p>
Kindertagesbetreuung	<p>Kommunaler Kostenanteil an der Kindertagesbetreuung (Krippe, Elementar, Hort) in Einrichtungen sowie in Tagespflege gemäß den Ergebnissen des Kita-Reformprozesses 2019 mit Standard-Qualitäts-Kosten-Modell (SQKM)</p> <p>→ Kapitel E.3.4</p>	<p>Kostenanteil des Landes an der Kindertagesbetreuung (Krippe, Elementar, Hort) in Einrichtungen sowie in Tagespflege gemäß den Ergebnissen des Kita-Reformprozesses 2019 mit Standard-Qualitäts-Kosten-Modell (SQKM)</p> <p>→ Kapitel F.3.4</p>

Auch wenn die drei Aufgabenbereiche jeweils nur einen Teilbereich des Aufgabenspektrums von Kommunen und Land abdecken, so handelt es sich gleichwohl um drei sehr finanzintensive Bereiche.

E.3.2. Schule

Der finanziell mit Abstand relevanteste Bereich der Schulträgeraufgaben ist die Bereitstellung von adäquaten Räumlichkeiten für die Schulen in eigener Trägerschaft. Zudem ist der Schulträger für die materielle Ausstattung der Schulgebäude zuständig. Bei den Personal-

kosten beschränkt sich die Aufgabe der Schulträger traditionell auf Hausmeisterdienste und Schulsekretariat. Insbesondere durch den Bedeutungsgewinn des schulischen Ganztags ist das Gewicht der Personalkosten bei den kommunalen Schulträgern in den letzten Jahren jedoch gestiegen. Gleichwohl bilden die Gebäude- und Ausstattungskosten nach wie vor den Löwenanteil der Kosten kommunaler Schulträger.

Vor diesem Hintergrund geht der Normansatz „Schule“ für die Kommunen von den folgenden Grundannahmen aus:

- Die kommunalen Schulträger benötigen die finanziellen Mittel, um Schulgebäude zu errichten und – durch entsprechenden Betrieb sowie eine zyklische Erneuerung – kontinuierlich in einem gut nutzbaren Zustand zu halten und adäquat auszustatten.
- Die dafür von den kommunalen Schulträgern bereitzustellende Gebäudemenge ergibt sich aus den Anforderungen moderner pädagogischer Konzepte sowie den zunehmenden Anforderungen des Ganztags.
- Darüber hinaus benötigen sie Mittel für das Personal in ihrer Finanzverantwortung.
- Diesen Ausgaben sind die (überschaubaren) Einnahmen gegenzurechnen, die die kommunalen Schulträger z.B. aus der Vermietung von Turnhallen und sonstigen Verrechnungen für Mitnutzungen erwirtschaften.
- Für eine Anwendung im kommunalen Finanzausgleich sollten die so ermittelten „Norm-Zuschussbedarfe“ auf die Zahl der Einwohner in den für den Schulbereich relevanten Altersgruppen bezogen werden.
- Mit den Schulverbandsumlagen sowie den Schulkostenbeiträgen existieren bereits funktionierende Systeme zur Abrechnung zwischen Wohnort- und Infrastrukturgemeinden. Aus diesem Grunde können die ermittelten Normbedarfe der Wohnortgemeinde zugeordnet werden.

E.3.2.1. Flächenbedarfe pro Schüler/in

Ausgangspunkt der Normformulierung ist der Flächenbedarf pro Schüler/in in Abhängigkeit der Schulform. Die nachstehende Tabelle zeigt die im Zuge der Recherche zusammengetragenen Flächenkennziffern sowie die daraus für den Normansatz abgeleiteten Flächenbedarf pro Schüler/in.

Tabelle E-3: Flächenkennwerte

Schulform		Quellen zum Flächenbedarf (alle Werte in qm Bruttogrundfläche (BGF) pro Schüler/in)						Angewendete Werte für Normansatz
		[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	
Grundschule			8,7	11,4	9,7	13,3	14,5	11,5 qm BGF / Sch.
Gemeinschaftsschule			11,8		10,5	12,5	14,4	12,0 qm BGF / Sch.
Gymnasium			11,4					
Berufl. Schule	pro Schüler/in	8,4						8,4 qm BGF / Sch.
	pro Sch. x Belegung	14,7		17,6				14,7 qm BGF / Sch. x Belegung

[1]	Eigene GIS-Auswertung (ALKIS, ATKIS) sowie Abgleich mit Luftbildern, Standortfotos sowie Projektanträgen der kommunalen Schulträgern zu den Förderprogrammen IMPULS2030 und KInvFG, 2019
[2]	Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Schleswig-Holstein (2002): Raumprogramm-Richtwerte für allgemeinbildende Schulen, Sonderschulen und berufsbildende Schulen
[3]	Sachwertrichtlinie (2011)
[4]	Baukostenindex der Deutschen Architektenkammer, Ausgabe 2017
[5]	Freie und Hansestadt Hamburg (2018): Musterflächenprogramm für inklusive allgemeinbildende Schulen mit Ganztagsangeboten
[6]	Empfehlungen für einen zeitgemäßen Schulhausbau in Baden-Württemberg (Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg, 2013)

Quelle: Eigene Zusammenstellung und Berechnung unter Nutzung der angegebenen Quellen

Alle Werte wurden auf die einheitliche Einheit „qm Bruttogrundfläche (BGF) pro Schüler/in“ umgerechnet. Die Bruttogrundfläche entspricht der Summe der Außenmaße der Geschosse und beinhaltet somit u.a. die (nicht nutzbaren) Flächen von Wänden und anderen Bauteilen (DIN 277).

Bei der Zusammenschau der Kennwerte wird deutlich, dass der Flächenbedarf pro Schüler/innen in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen hat. Hintergrund sind die zu-

sätzlichen Flächenbedarfe des aktuellen Schulbetriebs, bei dem u.a. Ganztags, Differenzierung und Inklusion zu einem Mehrbedarf an Flächen im Vergleich zu früheren Jahrzehnten führen. Diesem Anstieg wird durch die abgeleiteten Normflächenbedarfe (letzte Spalte) Rechnung getragen. Zugleich liegen die in die weitergehenden Berechnungen übernommenen Normflächenbedarfe aber noch unter den Werten der in Quelle [5] und [6] genannten, sehr aktuellen Raumprogramme aus anderen Bundesländern, da im Bestand der Schulen in Schleswig-Holstein noch nicht von einer flächendeckenden Umsetzung dieser Kennwerte ausgegangen werden kann.

Bei den Berufsschulen ist zu beachten, dass ein Großteil der Schüler/innen in Teilzeit unterrichtet wird. Entsprechend kann ein Teil der Räumlichkeiten durch mehrere Lerngruppen „parallel“ genutzt werden. In Schleswig-Holstein liegt der Belegungsfaktor aktuell bei etwa 0,57 (d.h. im Mittel sind etwa 57 % der eingeschriebenen Schüler/innen zeitgleich da).²³ Entsprechend weist Tabelle E-3 den Flächenbedarf bei beruflichen Schulen pro Schüler/in sowie pro „zeitgleich anwesendem Schüler/in“ (entspricht „x Belegung“) aus.

Neben den baulichen Flächen benötigen Schulen Grundstücke. Eine Auswertung des amtlichen Liegenschaftskatasters ergab die in Tabelle E-4 genannten Kennwerte für schulische Grundstücksflächen in Schleswig-Holstein. Für die Anwendung im Normansatz werden diese Grundstücksflächen auf die bereits in Tabelle E-3 verwendete Bruttogrundfläche (BGF) bezogen (letzte Spalte). Dabei wird deutlich, dass insbesondere bei beruflichen Schulen im Mittel deutlich mehr Bauvolumen pro qm Grundstücksfläche realisiert wird.

Im Zuge der Analyse wurde auch geprüft, ob sich die Grundstücksgrößen ggf. zwischen ländlichen und städtischen Bereichen unterscheiden. Die dabei zutage tretenden Unterschiede sind jedoch marginal und können somit vernachlässigt werden.

²³ Eigene Auswertung aus einer Verknüpfung der amtlichen Schulstatistik für berufsbildende Schulen und der Stundentafeln der einzelnen beruflichen Bildungsgänge.

Tabelle E-4: Grundstücksflächen

Schulform		qm Grundstück pro Schüler/in	Angewendete Werte für Normansatz
Grundschule		72,7	0,16 qm BGF / qm Grundstück
Gemeinschaftsschule		53,2	0,25 qm BGF / qm Grundstück
Gymnasium		42,0	
Berufl. Schule	pro Schüler/in	9,4	0,90 qm BGF / qm Grundstück
	pro Sch. x Belegung	16,4	

Quelle: Eigene Auswertungen der Schulstatistik, des amtlichen Liegenschaftskatasters (ALKIS) sowie des Baukostenindex (BKI) der deutschen Architektenkammer

E.3.2.2. Lebenszykluskosten

Der Normansatz geht von dem gedanklichen Konstrukt einer „ewigen Schule“ aus. Dabei wird auf einem einmal erworbenen Grundstück eine Schule normgerecht errichtet und dann im Laufe der Zeit in regelmäßigen Zyklen erneuert. Einzelne Bauteile der Schule haben dabei unterschiedliche Lebensdauern. So ist z.B. die Heizung häufiger zu erneuern als die Außenmauern. Ein kontinuierlicher Betrieb (der auch kleinere Reparaturen umfasst) stellt sicher, dass die einzelnen Bauteile die ihnen rechnerisch zugeordnete Lebensdauer auch erreichen.

Vereinfachend werden die einzelnen Bauteile eines Schulgebäudes durch die sieben Hauptkostengruppen der DIN 276 („Kosten im Hochbau“) angenähert. Diesen wird jeweils ein Kostensatz sowie eine mittlere Nutzungsdauer zugeordnet. Tabelle E-5 zeigt die aus den angegebenen Quellen abgeleiteten Kostenkennwerte und Nutzungsdauern. Erkennbar sind dabei u.a. die höheren Ausstattungskosten der weiterführenden und berufsbildenden Schulen sowie die kostenintensiveren technischen Anlagen der beruflichen Schulen. Die Grundstückskosten entstammen einer Auswertung der Bodenrichtwertkarten. Sie spiegeln die tendenziell etwas zentraleren Standorte der beruflichen Schulen wider.

Tabelle E-5: Kontinuierliche Neubaukosten

Kostengruppe (DIN 276)	Kostenkennwert (nach Schulform) Preisstand: 2018			Nutzungs- dauer (Abschrei- bung)
	Grundschule	GemS und Gymnasium	Berufliche Schule	
Grundstück (100)	120 €/ qm GF	120 €/ qm GF	140 €/ qm GF	unendlich
Herrichten und Erschließen (200)	20 €/ qm GF	20 €/ qm GF	25 €/ qm GF	50 Jahre
Bauwerk: Baukonstruktion (300)	1.284 €/ qm BGF	1.284 €/ qm BGF	1.262 €/ qm BGF	50 Jahre
Bauwerk: Technische Anlagen (400)	302 €/ qm BGF	353 €/ qm BGF	431 €/ qm BGF	25 Jahre
Außenanlagen (500)	76 €/ qm AF	76 €/ qm AF	50 €/ qm AF	40 Jahre
Ausstattung und Kunstwerke (600)	84 €/ qm BGF	124 €/ qm BGF	132 €/ qm BGF	15 Jahre
Baunebenkosten (700)	317 €/ qm BGF	327 €/ qm BGF	339 €/ qm BGF	45 Jahre

Abkürzungen	GF: Grundstücksfläche BGF: Brutto-Grundfläche AF: Außenfläche
Quellen für Kostenkennwerte (Preisstand jeweils indiziert auf 2018)	Baukostenindex (BKI) der Deutschen Architektenkammer (unterschiedliche Jahrgänge) Sachwertrichtlinie (2011) TR Schulbau Bodenrichtwertkarten Normalherstellungskosten (2010) Barsch / Kalusche (2017)
Quellen für Abschreibungszeiträume	VV Abschreibung (Schleswig-Holstein, 2014) AfA-Tabelle für die allgemein verwendbaren Anlagegüter VDI 2067: Wirtschaftlichkeit gebäudetechnischer Anlagen Anlage zur Kommunalhaushaltsverordnung Sachsen Landeseinheitliche Abschreibungstabelle Mecklenburg-Vorpommern Ev. Kirche im Rheinland: Richtlinie für die Nutzungsdauer von Vermögensgegenständen

Quelle: Eigene Auswertungen und Berechnungen unter Berücksichtigung der genannten Quellen

E.3.2.3. Normansatz (Bruttoausgaben)

Für den Normansatz wird unterstellt, dass die in Tabelle E-5 genannten Kostenkennwerte jeder Zeile (Kostengruppe) nach Ablauf der Nutzungsdauer für entsprechenden Erneuerungsmaßnahmen erneut auftreten. Über den jeweiligen Zeitraum der Nutzungsdauer werden jährliche Abschreibungen gebildet. Diese ergeben sich aus dem Kostenkennwert geteilt durch die Nutzungsdauer der Kostengruppe. Zusätzlich zu den Abschreibungen werden Kapitalbindungskosten angesetzt. Diese berechnen sich jährlich aus einer Multiplikation des Kostenkennwertes mit einem Kapitalbindungsfaktor und einem Zinssatz. Der Kapitalbindungsfaktor liegt für die Grundstücke (Kostengruppe 100) bei 1,0, da diese keinen Wertverlust erleiden und nicht abgeschrieben werden. Für alle anderen Kostengruppen liegt der Kapitalbindungsfaktor bei 0,5. Für alle Kostengruppen wurde einheitlich mit einem Zinssatz von 2,11 % gerechnet.²⁴

Insgesamt ergeben sich für den Neubau und die zyklische Erneuerung so jährliche Normausgaben von (Preisstand 2018)

- 104 € pro qm BGF in Grundschulen,
- 99 € pro qm BGF in Gymnasien und Gemeinschaftsschulen sowie
- 87 € pro qm BGF in beruflichen Schulen

Gemäß DIN 18960 (Nutzungskosten von Gebäuden) addieren sich zu diesen jährlichen Normausgaben für den Neubau und die zyklische Erneuerung²⁵ die Objektmanagementkosten, die Betriebskosten und die Instandsetzungskosten. Auf Basis einer Auswertung

- der kommunalen Rechnungsstatistiken,
- des Baukostenindex der Deutschen Architektenkammer (Nutzungskosten Gebäude)
- sowie einer detaillierten Kostenaufstellung der GMSH für vergleichbare Landesliegenschaften

wurden die jährlichen Nutzungskosten (ohne Kostengruppe 100 nach DIN 18960) auf (Preisstand 2018)

- 66 € pro qm BGF in Grundschulen
- 59 € pro qm BGF in Gymnasien und Gemeinschaftsschulen sowie
- 47 € pro qm BGF in beruflichen Schulen

geschätzt.

²⁴ Allgemeiner Referenzzinssatz, mit dem Pensionsrückstellungen abdiskontiert werden müssen, gemäß der doppelten Regeln (Vgl. Nr. 5.7.2.1. in: Standards für die staatliche doppelte Buchführung (Standards staatlicher Doppik) nach § 7a HGrG i. V. m. § 49a HGrG Beschluss des Gremiums nach § 49a HGrG am 28. November 2018 Stand nach Bearbeitung durch die AG VKR/Standards staatlicher Doppik am 17. und 18 September 2018).

²⁵ Diese entsprechen der Kostengruppe 100 (Kapitalkosten) der DIN 18960.

Insgesamt ergeben sich somit jährliche Normausgaben der kommunalen Schulträger für die Bereitstellung und den Betrieb der Schulgebäude in Höhe von (Preisstand 2018):

- 170 € pro qm BGF in Grundschulen
- 158 € pro qm BGF in Gymnasien und Gemeinschaftsschulen sowie
- 134 € pro qm BGF in beruflichen Schulen

Darüber hinaus entstehen den kommunalen Schulträgern weitere Sach- und Personalkosten, so z.B. für die eigenen Kostenanteile am Personal der Schulsozialarbeit und des Ganztages. Die deflationierten mittleren Ist-Ausgaben der Kommunen im Betrachtungszeitraum 2008-2016 lagen – bezogen auf einen Preisstand 2018 – bei:

- 31 € pro Schüler/in in Grundschulen
- 49 € pro Schüler/in Gymnasien und Gemeinschaftsschulen sowie
- 16 € pro Schüler/in beruflichen Schulen

Addiert man diese Ausgaben noch hinzu, so ergeben sich die in Zeile [4] der nachstehenden Tabelle genannten Normausgaben pro Schüler/in und Jahr. Da sich die Dimensionierung von Schulgebäuden an der langfristigen Entwicklung der Schülerzahlen orientiert, wird dieser pro-Schüler/in-Satz in der gleichen Tabelle mit der mittleren Schülerzahl der letzten zehn Schuljahre multipliziert, um zur Gesamtsumme des Normansatzes (Bruttoausgaben) für die kommunalen Produktpakete 21001 (Grundschulen), 21002 (Allgemeinbildende Schulen der Sekundarstufe (ohne Förderschulen) und 21004 (Berufliche Schulen) zu gelangen (Zeile [6] der nachstehenden Tabelle).

Tabelle E-6: Normansatz Schule (Kommunen, Bruttoausgaben)

	Grundschule	GemS und Gymnasium	Berufliche Schule
qm Bruttogrundfläche (BGF) pro Schüler/in [1]	11,5 qm BGF	12,0 qm BGF	8,4 qm BGF
Jährliche Normausgaben für die Bereitstellung und den Betrieb der Schulgebäude [2]	170 € pro qm BGF (Preisstand 2018)	158 € pro qm BGF (Preisstand 2018)	134 € pro qm BGF (Preisstand 2018)
Sonstige Ausgaben der Schulträger pro Schüler/in [3]	31 € pro Schüler/in (Preisstand 2018)	49 € pro Schüler/in (Preisstand 2018)	16 € pro Schüler/in (Preisstand 2018)
Brutto-Normausgaben pro Schüler/in *) [4] = [1] x [2] + [3]	1.991 € pro Schüler/in (Preisstand 2018)	1.947 € pro Schüler/in (Preisstand 2018)	1.140 € pro Schüler/in (Preisstand 2018)
Schüler/innen in öffentlichen Schulen, Mittelwert über 10 Schuljahre (2008/09 bis 2017/18) [5]	100.867 Schüler/innen	180.903 Schüler/innen	94.758 Schüler/innen
Kommunale Brutto- Normausgaben insgesamt pro Jahr [6] = [4] x [5]	200.849.532 € (Preisstand 2018)	352.222.236 € (Preisstand 2018)	108.064.702 € (Preisstand 2018)
	194.410.511 € (Preisstand 2016)	340.930.368 € (Preisstand 2016)	104.600.263 € (Preisstand 2016)
entspricht komm. Produktpaket	21001 (Gemeindeaufg.)	21002 (Gemeindeaufg.)	21004 (Kreisaufgabe)

*) Berechnet auf Basis ungerundeter Werte für [1], [2] und [3]

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der vorstehend hergeleiteten Kennwerte sowie der amtlichen Schulstatistik

E.3.2.4. Vergleich des Normansatzes mit den realen Bruttoausgaben

Vergleicht man die Brutto-Normausgaben aus Zeile [6] der vorstehenden Tabelle mit den inflationsbereinigten Realausgaben der Kommunen, so zeigt sich für alle drei Schulformen eine Differenz zwischen den Normausgaben und den Ist-Ausgaben. Letztere liegen bei allen drei Schulformen unter dem Normansatz. Die Differenz beträgt bei den Gemein-

schaftsschulen und Gymnasien etwa 9 % und bei den beruflichen Schulen etwa 8 % des Normansatzes. Bei den Grundschulen liegt sie mit 28 % deutlich höher.

Tabelle E-7: Vergleich des Normansatzes Schule (Kommunen, Bruttoausgaben) mit den realen Bruttoausgaben 2008-2016 (inflationbereinigt), alle Angaben: Preisstand 2018

	Grundschule	GemS und Gymnasium	Berufliche Schule
Kommunale Brutto-Normausgaben pro Jahr [1]	200.849.532 € (Preisstand 2018)	352.222.236 € (Preisstand 2018)	108.064.702 € (Preisstand 2018)
Ist-Ausgaben der Kommunen 2008-2016 pro Jahr [2]	144.477.583 € (Preisstand 2018)	318.806.916 € (Preisstand 2018)	99.477.090 € (Preisstand 2018)
Differenz: Ist minus Norm [3] = [2] – [1]	-56.371.949 € (Preisstand 2018)	-33.415.320 € (Preisstand 2018)	-8.587.612 € (Preisstand 2018)
Differenz in Prozent des Normansatzes [3] / [1]	-28 %	-9 %	-8 %

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der vorstehend hergeleiteten Kennwerte

Summiert man die Normausgaben und die Ist-Ausgaben über alle drei Schulformen auf, so ergibt sich eine Differenz zwischen Norm und Ist von etwa 98,4 Mio. € pro Jahr (Preisstand 2018). Diese Differenz entspricht etwa 15 % der Summe der Normausgaben (brutto).

Vergleicht man die Differenz mit verfügbaren Abschätzungen zum kommunalen Investitionsrückstau, so erscheint diese nicht unrealistisch. So weist z.B. das KfW-Kommunalpanel seit Jahren erhebliche Beträge für den bundesweiten kommunalen Rückstau aus. Nimmt man den Mittelwert über die Panelausgaben 2016, 2017 und 2018 für den Bereich „Schulen (inkl. Erwachsenenbildung)“ und fasst den Rückstau bei Kommunen und Kreisen zusammen, so ergibt sich ein 3-Jahres-Mittel von 623 € pro Einwohner.²⁶ Für Schleswig-Holstein mit knapp 2,9 Millionen Einwohnern ergäbe sich damit ein geschätzter Rückstau von knapp 1,8 Mrd. EUR. Zieht man hiervon pauschal 5 % für die Erwachsenenbildung und 10 % für die Förderschulen ab, verbleiben etwa 1,53 Mrd EUR Rückstau. Diese Größenordnung entspricht relativ gut dem Gesamtvolumen der Projektanmeldungen für die Schulbauförderung

²⁶ Die nachfolgend zitierten Werte finden sich im KfW-Kommunalpanel 2018 z.B. auf Seite 5 des Tabellenbandes (dortige Tabelle 6 zu Frage 4).

über die Programme „IMPULS 2030“ (Landesprogramm) und „Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes zur Verbesserung der Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen (zweites Paket)“. Bereingt um Doppelanmeldungen lagen diese bei etwa 1,3 Mrd. EUR.²⁷

Vergleicht man die o.g. Schätzung des Rückstaus auf Basis der KfW-Kennwerte (1,53 Mrd. EUR) mit der zuvor ermittelten Differenz zwischen Normansatz (Bruttoausgaben) und realen Bruttoausgaben der kommunalen Schulträger (99,5 Mio. EUR), so entspricht der grob geschätzte Rückstau

- etwa 2,7 Jahre des Normkostenansatzes der Bruttoausgaben (ca. 662,2 Mio. EUR pro Jahr, Preisstand 2018) bzw.
- etwa 15 Jahre der Differenz zwischen Norm- minus Ist-Ausgaben (99,5 Mio. EUR pro Jahr, Preisstand 2018)

Mit Blick auf den Zustand der Schulgebäude in Schleswig-Holstein erscheint den Gutachtern diese Größenordnung realistisch.

E.3.2.5. Investitionsrückstau („Infrastrukturschulden“)

Im Rahmen dieses Gutachtens werden Aussagen zum Investitionsrückstau – wie im vorstehenden Abschnitt – nur zur Plausibilisierung der ermittelten Normbedarfe („Normalbedarfe“) herangezogen. Ein normativer Aufschlag zum Abbau eines Investitionsrückstaus (z. T. auch als „Infrastrukturschulden“ bezeichnet) erfolgt nicht, da die Bereitstellung von Mitteln in Höhe des ermittelten Normansatzes automatisch dazu führt, dass sich Investitionsrückstauereffekte kontinuierlich abbauen und spätestens nach einem Erneuerungszyklus vollständig verschwunden sind. Dem Gesetzgeber steht es frei, darüber hinaus zusätzliche Mittel zur Verfügung zu stellen, um einen schnelleren Abbau der Infrastrukturschulden zu erreichen.

E.3.2.6. Normansatz (aufgabenbezogene Zuschussbedarfe)

Für den Bedarfsansatz im kommunalen Finanzausgleich werden nicht die vorstehend diskutierten Bruttoausgaben, sondern die Nettoausgaben (aufgabenbezogene Zuschussbedarfe) benötigt. Der vorstehende Normansatz ist daher noch um die (überschaubaren) aufgabenbezogenen Einnahmen der Kommunen für die betreffenden Produktpakete zu reduzieren.

Die inflationsbereinigten Mittelwerte der bereinigten Ist-Einnahmen der kommunalen Schulträger pro Jahr im Referenzzeitraum 2008-2016 lagen (indiziert auf einen Preisstand 2018) bei

- 20.247.869 € für Grundschulen

²⁷ Dieser Betrag enthält sicher auch viele „zyklische“ Investitionen, die im Sinne des Normansatzes kein Rückstau sind. Umgekehrt waren insbesondere für das Bundesprogramm auch viele Gemeinden nicht antragsberechtigt. Ein Antrag setzt zudem eine konkrete (Vor-)planung voraus.

- 39.001.711 € für Gymnasien und Gemeinschaftsschulen
- 13.850.135 € für Beruflichen Schulen

Teilt man die verbleibenden Nettoausgaben (Zeile [3] in der nachstehenden Tabelle E-8) durch die mittlere Zahl der Schüler in den Schuljahren 2008/09 bis 2017/18 (vgl. entsprechendes Vorgehen in Tabelle E-6), so ergeben sich jährliche Netto-Normausgaben („aufgabenbezogene Zuschussbedarfe“) pro Schüler/in (Zeile [4] in Tabelle E-8).

Da das Verhältnis aus Schüler/innen und Einwohnern der für die jeweilige Schulform relevanten Altersgruppe zeitlich sehr konstant ist und in der Umsetzung des kommunalen Finanzausgleichs ein Bezug auf die Einwohnerzahl (nach Alter) deutlich einfacher und belastbarer²⁸ ist als ein Bezug auf Schüler/innen, wird dieser Normansatz auf die Zahl der Einwohner/innen in der betreffenden Referenzaltersgruppe bezogen.

Im Ergebnis ergeben sich so die folgenden kommunalen Netto-Normausgaben („Zuschussbedarfe“) im Schulbereich (Preisstand 2018):

- Grundschulen (Produktpaket 21001): 1.772 € pro Einwohner/in im Alter von 6 bis unter 10 Jahren (den „gemeindlichen Aufgaben“ zuzuordnen)
- Gemeinschaftsschulen und Gymnasien (Produktpaket 21002): 1.344 € pro Einwohner/in im Alter von 10 bis unter 18 Jahren (den „gemeindlichen Aufgaben“ zuzuordnen)
- Berufliche Schulen (Produktpaket 21004): 607 € pro Einwohner/in im Alter von 15 bis unter 20 Jahren (den „kreislichen Aufgaben“ zuzuordnen)

Für die Simulation des kommunalen Finanzausgleichs auf Basis der Reformvorschläge dieses Gutachtens (ab Kapitel G) wird einheitlich mit einem Preisstand 2016 gearbeitet. Aus diesem Grunde weist Tabelle E-8 in Zeile [6] die vorstehenden Normwerte auch für den Preisstand 2016 aus.

²⁸ Die Zahl der Schüler/innen wird in der amtlichen Statistik primär nur schulbezogen erfasst und lässt sich somit nur der Standortgemeinde zuordnen. Ein Rückrechnen auf die Wohnortgemeinde ist theoretisch anhand der Schülerflussmatrizen des Statistischen Landesamtes möglich, praktisch aber aufwändig und fehleranfällig.

Tabelle E-8: Normansatz Schule (Kommunen, Zuschussbedarfe)

	Grundschule	GemS und Gymnasium	Berufliche Schule
Kommunale Brutto- Normausgaben pro Jahr [1]	200.849.532 € (Preisstand 2018)	352.222.236 € (Preisstand 2018)	108.064.702 € (Preisstand 2018)
Aufgabenspezifische Einnahmen pro Jahr (Ist- Wert 2008-2016) [2]	20.247.869 € (Preisstand 2018)	39.001.711 € (Preisstand 2018)	13.850.135 € (Preisstand 2018)
Kommunale Netto- Normausgaben („Zuschussbedarfe“) [3] = [1] – [2]	180.601.663 € (Preisstand 2018)	313.220.525 € (Preisstand 2018)	94.214.567 € (Preisstand 2018)
	174.811.767 € (Preisstand 2016)	303.179.010 € (Preisstand 2016)	91.194.149 € (Preisstand 2016)
Kommunale Netto- Normausgaben („Zuschussbedarfe“) pro Schüler/in [4]	1.790 € pro Schüler/in (Preisstand 2018)	1.731 € pro Schüler/in (Preisstand 2018)	994 € pro Schüler/in (Preisstand 2018)
Referenzaltersgruppe	6 bis unter 10 Jahre	10 bis unter 18 Jahre	15 bis unter 20 Jahre
Schüler/innen pro Einwohner/in [5]	0,990	0,776	0,611
Kommunale Netto- Normausgaben („Zuschussbedarfe“) pro Einwohner/in in Referenzaltersgruppe [6] = [4] * [5]	1.772 € pro Einwohner/in im Alter von 6 bis unter 10 Jahren (Preisstand 2018)	1.344 € pro Einwohner/in im Alter von 10 bis unter 18 Jahren (Preisstand 2018)	607 € pro Einwohner/in im Alter von 15 bis unter 20 Jahren (Preisstand 2018)
	1.716 € pro Einwohner/in im Alter von 6 bis unter 10 Jahren (Preisstand 2016)	1.301 € pro Einwohner/in im Alter von 10 bis unter 18 Jahren (Preisstand 2016)	588 € pro Einwohner/in im Alter von 15 bis unter 20 Jahren (Preisstand 2016)
entspricht kommunalem Produktpaket	21001 (Gemeindeaufgabe)	21002 (Gemeindeaufgabe)	21004 (Kreisaufgabe)

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der vorstehend hergeleiteten Kennwerte

E.3.2.7. Differenzierung nach Zentralität der Gemeinde

Wie dargestellt wird der vorstehende Norm-Finanzbedarf („Netto-Normausgaben“) den Wohnortgemeinden (bzw. dem Wohnortkreis) pro Einwohner/in in der betreffenden Referenzaltersgruppe zugeschrieben, da mit den internen Umlagen der Schulverbände und den Schulkostenbeiträgen für externe Schüler/innen bereits ein differenziertes System für nutzungsbezogene Leistungen zwischen Wohnort- und Infrastrukturgemeinde besteht.

Dabei ist allerdings zu beachten, dass nach Landesvorgabe die Investitionsanteile in den Schulkostenbeiträge über einen Pauschalbetrag abgebildet werden. Die Erfahrung zeigt, dass dieser Pauschalbetrag bei etwas intensiveren Investitionsbemühungen der Schulträger nicht selten unter den realen Investitionen liegt. Geht man von den vorstehend hergeleiteten Norm-Investitionsvolumina pro Jahr aus, gilt dies umso mehr. Den Differenzbetrag zwischen den Schulkostenbeiträge und den realen Kosten tragen die Schulträger – einzelgemeindlich bei gemeindlichen oder städtischen Schulträgern, per Umlage bei Schulverbänden. Dieser Effekt betrifft vor allem zentrale Ort, da diese i.d.R. alleiniger Schulträger der weiterführenden Schulen sind, die auch von vielen auswärtigen Kindern aus dem jeweiligen Einzugsbereich besucht werden.

Geht man grob davon aus, dass die zwischen den Schulträgern gezahlten Schulkostenbeiträge etwa 80 %²⁹ der realen Kosten ausmachen, so ergeben sich aus dem beschriebenen Effekt die folgenden Vor- und Nachteile der Kommunen in Abhängigkeit ihrer Zentralität.

²⁹ Dieser Schätzwert wurde abgeleitet aus detaillierten Szenarienbetrachtungen des Büros Gertz Gutsche Rümenapp für eine Neustrukturierung der Schulfinanzierung im Bereich des Amtes Eider.

Tabelle E-9: Vor- und Nachteile der Gemeinde durch eine nicht vollständige Kostendeckung der Schulkostenbeiträge (SKB) (Annahme: 80 %) im Bereich der Grundschulen

Vorteil: Zahlt als Wohnortgemeinde nur 80 % der realen Kosten pro eigenes Kind, das außerhalb der eigenen Schulträgerschaft beschult wird		Nachteil: Zahlt als Standortgemeinde zusätzlich 20 % der realen Kosten pro Kind, das außerhalb der eigenen Schulträgerschaft wohnt.		Bilanz aus Vorteilen und Nachteilen
% der eigenen Kinder, für die SKB gezahlt werden	Somit Kostenfaktor pro eigenes Kind [1]	% der Schüler/innen an eigenen Schulen, für die nur SKB gezahlt werden	Somit Kostenfaktor pro eigenes Kind [2]	Kostenfaktor pro eigenes Kind = [1] x [2]

Oberzentrum	2%	99,7%	1%	100,3%	100,0%
Mittelzentrum	3%	99,5%	5%	101,1%	100,6%
Stadtrandkern	4%	99,2%	7%	101,5%	100,7%
Untzentrum	2%	99,5%	7%	101,4%	100,9%
Ländl. Zentralort	10%	98,0%	5%	101,1%	99,1%
Ohne Zentralität					

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis einer Auswertung der Schulstatistik

Tabelle E-10: Vor- und Nachteile der Gemeinde durch eine nicht vollständige Kostendeckung der Schulkostenbeiträge (SKB) (Annahme: 80 %) im Bereich der Gemeinschaftsschulen und Gymnasien

Vorteil: Zahlt als Wohnortgemeinde nur 80 % der realen Kosten pro eigenes Kind, das außerhalb der eigenen Schulträgerschaft beschult wird		Nachteil: Zahlt als Standortgemeinde zusätzlich 20 % der realen Kosten pro Kind, das außerhalb der eigenen Schulträgerschaft wohnt.		Bilanz aus Vorteilen und Nachteilen
% der eigenen Kinder, für die SKB gezahlt werden	Somit Kostenfaktor pro eigenes Kind [1]	% der Schüler/innen an eigenen Schulen, für die nur SKB gezahlt werden	Somit Kostenfaktor pro eigenes Kind [2]	Kostenfaktor pro eigenes Kind = [1] x [2]

Oberzentrum	6%	98,9%	22%	105,7%	104,5%
Mittelzentrum	6%	98,8%	38%	112,4%	111,0%
Stadtrandkern	27%	94,6%	30%	108,8%	102,9%
Untzentrum	14%	97,1%	26%	107,1%	104,1%
Ländl. Zentralort	54%	89,2%	9%	102,0%	91,0%
Ohne Zentralität					

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis einer Auswertung der Schulstatistik

Tabelle E-11: Vor- und Nachteile der Kreise und kreisfreien Städte durch eine nicht vollständige Kostendeckung der Schulkostenbeiträge (SKB) (Annahme: 80 %) im Bereich der beruflichen Schulen

Vorteil: Zahlt als Wohnortkreis oder -stadt nur 80 % der realen Kosten pro eigenes Kind, das außerhalb der eigenen Schulträgerschaft beschult wird		Nachteil: Zahlt als Standortkreis oder -stadt zusätzlich 20 % der realen Kosten pro Kind, das außerhalb der eigenen Schulträgerschaft wohnt.		Bilanz aus Vorteilen und Nachteilen
% der eigenen Kinder, für die SKB gezahlt werden	Somit Kostenfaktor pro eigenes Kind [1]	% der Schüler/innen an eigenen Schulen, für die nur SKB gezahlt werden	Somit Kostenfaktor pro eigenes Kind [2]	Kostenfaktor pro eigenes Kind = [1] x [2]

Kreisfreie St.	3%	99,4%	56%	125,5%	124,8%
Kreise	30%	93,9%	1%	100,2%	94,1%

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis einer Auswertung der Schulstatistik

Die in den drei vorstehenden Tabellen jeweils in der letzten Spalte ermittelten Kostenfaktoren werden für eine Differenzierung der Bedarfsfaktoren (Teilansätze in Kapitel E.4.2) nach Zentralität der Gemeinde verwendet. Ausgangsgröße sind die in Tabelle E-8 ausgewiesenen Netto-Normausgaben (Preisstand 2016).

Tabelle E-12: Abgeleitete Bedarfsfaktoren

		Gemeindeaufgaben		Kreisaufgaben
		Grundschulen	GemS und Gymnasium	Berufliche Schule
		Pro Einwohner/in 6 bis unter 10	Pro Einwohner/in 10 bis unter 18	Pro Einwohner/in 15 bis unter 20
kreisfrei	Oberzentrum	1.716	1.353	732
kreis- angehörig	Mittelzentrum	1.726	1.437	-
	Stadtrandkern	1.728	1.332	-
	Unterezentrum	1.731	1.348	-
	Länd. Zentralort	1.701	1.178	-
	Keine Zentralität	1.701	1.178	-
	Kreise	-	-	552

Quelle: Eigene Berechnung

E.3.3. Straßen

Das Straßennetz in Schleswig-Holstein umfasst Straßenabschnitte der folgenden Klassifizierungen und Baulastträgerschaften in den nachfolgend genannten Längen.

Tabelle E-13: Länge des Straßennetzes in Schleswig-Holstein

Klassifizierung	Haupt- wirt- schafts- wege	Ge- meinde- straßen	Kreis- straßen (inkl. OD)	Landes- straßen (inkl. OD)	Bundes- straßen (inkl. OD)	Bundes- auto- bahnen
Quelle für Längenangaben	[1]	[2]	[3]			

Produktpaket Kommunen	54001	54002	54003		-
Funktion Land	-		723	-	

Baulastträger

Längen in km (31.12.2017)

Bund					1.493	544	
Land				3.541			
Kreisfreie Städte	Oberzentren	205	1.441	287	59	39	
Kreise			3.792				
Kreisangehörige Gemeinden	Mittelzentren	525	2.024	50	64		
	Unterkentren	850	2.013				
	Stadttrandkerne	380	996	2	9		
	Ländl. Zentralo.	937	710				
	Alle anderen	12.918	6.098				
Summe		15.814	13.283	4.132	3.672	1.532	544

Quellen:

- [1] ALKIS, Layer ver02_1, Filter: FKT = 5211
- [2] ALKIS, Layer ver01_1, Filter: WDM = 1307
- [3] Straßeninformationssystem / Straßeninformationsbank Schleswig-Holstein (SIB-SH)

Abkürzungen:

- OD Ortsdurchfahrt
- ALKIS Amtliches Liegenschaftskatasterinformationssystem

Quelle: Eigene Zusammenstellung und Berechnung auf Basis der angegebenen Quellen. Abweichende Summen durch Rundungen.

E.3.3.1. Zuordnung zu Produktpaketen und Gemeinde- bzw. Kreisaufgaben

Für die Kommunen wurden in Kapitel E.1 drei Produktpakete im Bereich des Straßennetzes definiert:

- 54001: Gemeindestraßen
- 54002: Kreisstraßen
- 54003: Bundes- und Landesstraßen

Wie in Tabelle E-13 dargestellt werden die Hauptwirtschaftswege³⁰ und die Gemeindestraßen dem Produktpaket 54001 (Gemeindestraßen) zugeordnet. Die Normansätze dieses Produktpakets werden im weiteren Verlauf des Gutachtens vollständig den Gemeindeaufgaben zugeordnet.

Die Kreisstraßen entsprechen dem Produktpaket 54002 und umfassen zum einen die Kreisstraßen in der Baulast der Kreise und kreisfreien Städte. Dieser Teil des Produktpakets 54002 wird der Ebene der Kreisaufgaben zugeordnet. Darüber hinaus umfasst das Produktpaket 54002 die Ortsdurchfahrten in der Baulast der kreisangehörigen Gemeinden über 20.000 Einwohner. Dieser (deutlich kleinere) Anteil des Produktpakets 54002 ist der Ebene der Gemeindeaufgaben zuzurechnen.

Die Landesstraßen liegen weitestgehend in der Baulast des Landes und bilden den Gegenstand der entsprechenden Normsetzung für die Landesaufgabe 723 (Funktionsnummer für „Landesstraßen“) in Kapitel F.3.3. Da der dortige Normansatz methodisch jedoch dem in diesem Kapitel beschriebenen Vorgehen für die kommunalen Straßen entspricht, wird bereits an dieser Stelle auch auf die Landesstraßen eingegangen. Auf diese Weise wird die Analogie des Vorgehens zur Normsetzung auf der kommunalen bzw. der Landesseite besser erkennbar. Kreisangehörige und kreisfreie Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern sind Baulastträger der Ortsdurchfahrten der Landesstraßen. Die Längen der entsprechenden Durchfahrten sind in Tabelle E-13 ausgewiesen. Die Ortsdurchfahrten der Landesstraßen in kommunaler Baulast werden dem kommunalen Produktpaket 54003 (Bundes- und Landesstraßen) zugewiesen. Gleiches gilt auch für die Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen in Städten

³⁰ Der ATKIS-Objektartenkatalog Basis-DLM unterscheidet bei den Wirtschaftswegen zwischen Hauptwirtschaftswegen und Wirtschaftswegen. Hauptwirtschaftswege stehen mehrheitlich in der Baulast der Gemeinden, Wirtschaftswegen in der Baulast privater Eigentümer. Allerdings gibt es lokal Ausnahmen. Eine systematische Erfassung der Baulast findet im Digitalen Landschaftsmodell (DLM) des Amtlichen Topographisch-Kartographischen Informationssystems (ATKIS) auf der Ebene der Haupt-/Wirtschaftswege nicht statt. Vereinfachend werden daher im Rahmen des Normansatzes nur die Hauptwirtschaftswege in Ansatz gebracht und zudem vereinfachend angenommen, dass diese vollständig in kommunaler Baulast liegen. Die Gesamtsumme der Wegelänge der Hauptwirtschaftswege (15.814 km, vgl. Tabelle E-13) passt jedoch gut zu anderen Abschätzungen der Länge der Haupt-/Wirtschaftswege in kommunaler Baulast, dokumentiert in: Akademie für die Ländlichen Räume Schleswig-Holsteins e.V., Bauernverband Schleswig-Holstein, Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag (2008): Wege mit Aussichten. Studie zur Zukunftsfähigkeit des ländlichen Wegenetzes in Schleswig-Holstein. Abschlussbericht.

mit mehr als 80.000 Einwohnern, die ebenfalls in der Baulast der betreffenden Gemeinden liegen. Da Kreise keine Baulast an Ortsdurchfahrten von Bundes- und Landesstraßen haben können, kann das Produktpaket 54003 vollständig dem Bereich der Gemeindeaufgaben zugeordnet werden.

E.3.3.2. *Gegenstand der Normsetzung*

Die nachfolgend hergeleitete Normsetzung orientiert sich an den vorhandenen Infrastrukturmengen in Form der Straßenlängen aus Tabelle E-13. Sie setzt somit weder eine Mengennorm (z.B. „km pro Einwohner“ oder „km pro ha Gemeindefläche“) noch prüft sie, ob Straßen ggf. durch eine stärkere Innenentwicklung hätten vermieden werden können.³¹

Stattdessen beschreibt die Normsetzung, welchen aufgabenbezogenen Zuschussbedarf die Gemeinden pro km Straßenlänge haben, um eine kontinuierliche betriebliche Unterhaltung und bauliche Erneuerung durchzuführen, die dazu führt, dass

- die einzelnen Schichten der vorhandenen Straßen die jeweils angestrebte Lebensdauer erreichen (betriebliche Unterhaltung) und
- die einzelnen Schichten in einem regelmäßigen Zyklus erneuert werden, so dass es zu keinem Substanzverlust kommt und damit langfristig der Gebrauchs- und (preisbereinigte) Buchwert des Straßennetzes pro km konstant bleibt.³²

Aufgrund des unterschiedlichen baulichen Aufbaus, der unterschiedlichen Breiten und der unterschiedlichen Verkehrsbelastungen wird dabei zwischen den einzelnen Straßentypen aus Tabelle E-13 unterschieden.

Für die Hauptwirtschaftswege wird dabei auf einen Kennwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) zurückgegriffen. Für alle anderen Straßentypen wird nachstehend ein Normmodell zur zyklischen Erneuerung definiert und auf Basis straßentyp-spezifischer Kennwerte angewendet.

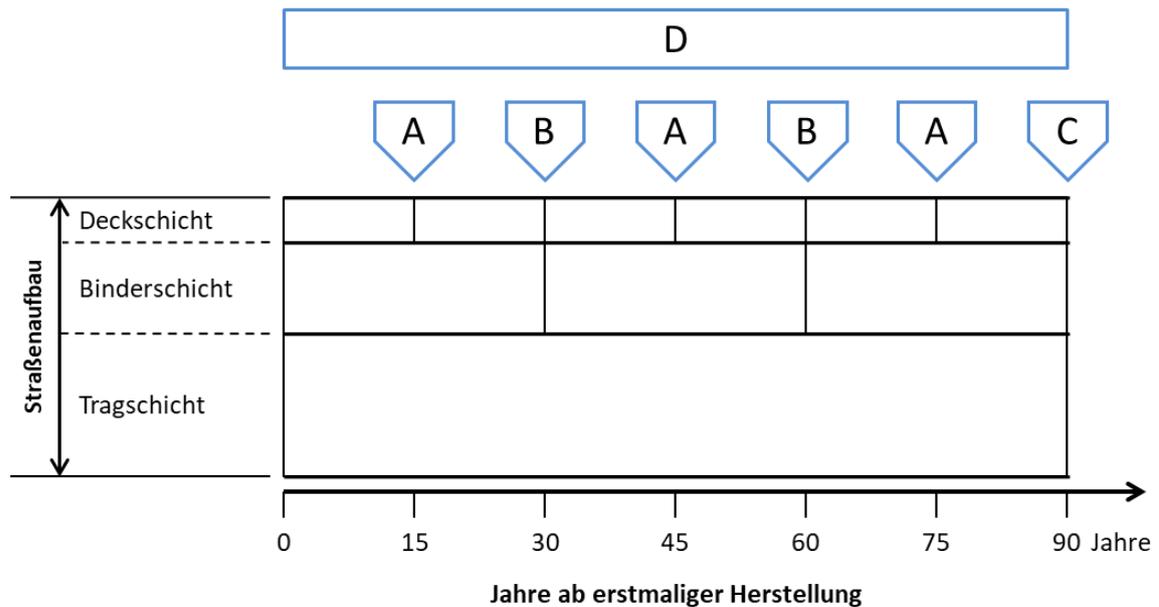
³¹ Dieser Aspekt spielt im Zusammenhang mit dem Prüfauftrag zur Verankerung des Flächenrecyclings bzw. des Flächen-sparens in Kapitel 0 eine Rolle.

³² Eine Modellrechnung für die Landesstraßen zeigt, dass unterlassene Erneuerungsmaßnahmen zu Folgekosten (bzw. zukünftigen Investitionsbedarfen) in etwa dreifacher Höhe des ursprünglich unterlassenen Erneuerungsbetrags führen, vgl. Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie des Landes Schleswig-Holstein und Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr (2014): Bericht zum Zustand der Landesstraßen in Schleswig-Holstein 2014. Seite 21.

E.3.3.3. Normmodell zur zyklischen Erneuerung

Das angewendete Normmodell (Abbildung E-8) orientiert sich an ähnlich strukturierten Modellen zur systematischen Planung von Erhaltungsmaßnahmen im Straßenbereich, wie sie u.a. in Rheinland-Pfalz³³ und Sachsen³⁴ Anwendung finden.

Abbildung E-8: Normmodell zur zyklischen Erneuerung von Straßen (angewendet für Straßen in der Baulast der Gemeinden, Kreise und des Landes)



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an vergleichbare Darstellungen in Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2015), SEP Maerschalk (2015) und Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr des Freistaates Sachsen (2018)

Ausgangspunkt ist der übliche Straßenaufbau mit drei Schichten: Deckschicht, Binderschicht und Tragschicht. Diese sind in unterschiedlichen Zyklen zu erneuern (Erneuerungsmaßnahmen A, B und C Abbildung E-8). Parallel ist kontinuierlich eine betriebliche Unterhaltung (Balken D in Abbildung E-8) durchzuführen, bei der u.a. kleine Risse in der Deckschicht repariert werden, um sicherzustellen, dass keine vorzeitige Erneuerung der einzelnen Schichten notwendig wird. Die betriebliche Unterhaltung (Balken D) umfasst zudem die Straßenbeleuchtung, Straßenreinigung und die Betriebskosten der Straßenentwässerung.

³³ Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2015): Erhaltung der Landesstraßen. Beratende Äußerung gemäß §88 Abs. 2 LHO sowie SEP Maerschalk (2015): Landesstraßen in Rheinland-Pfalz – Evaluation der Erhaltungsstrategie 2007 bis 2012. Abschlussbericht. Studie im Auftrag des Rechnungshofes Rheinland-Pfalz.

³⁴ Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr des Freistaates Sachsen (2018): Ausbau- und Erhaltungsstrategie Staatsstraßen 2030

E.3.3.4. Herleitung von Norm-Bruttoausgaben pro km Straße

Straßen wird üblicherweise eine Lebensdauer von etwa 80 bis 100 Jahren zugeschrieben. Entsprechend geht das Normmodell in Abbildung E-8 von einem Gesamtzeitraum des betrachteten Straßen-Lebenszyklus von 90 Jahren aus. Eine Deckenerneuerung sollte nach etwa 15 Jahren erfolgen.³⁵ Die darunter liegende Binderschicht sollte etwa alle 30 Jahre erneuert werden, also mit jeder zweiten Deckenerneuerung.³⁶ Die Tragschicht sollte spätestens bei jeder dritten Binderschichterneuerung ebenfalls erneuert werden. Die in Abbildung E-8 gezeigten Zeitintervalle sind – im Sinne einer Normsetzung – idealtypisch und können in der Praxis je nach Verkehrsbelastung, lokaler Gegebenheit, Frosteinwirkung, historischer Qualität des Straßenaufbaus und zur Verfügung stehenden Mittel abweichen. Bauliche Kosten der Straßenentwässerung sind in die Kostensätzen enthalten.

Tabelle E-14: Anwendung Normmodell für Straßenflächen (Lebenszyklus: 90 Jahre)

Erneuerungsmaßnahme		Kosten pro qm (Preisstand 2018)	Häufigkeit pro Lebenszyklus	Kosten im Lebenszyklus	
				Investition	Kapitalbindung
				€ / qm / Zyklus	€ / qm / Jahr
A	Nur Deckschicht	20,27 €	3 x	60,81 €	0,21 €
B	Deckschicht und Binderschicht	32,46 €	2 x	64,92 €	0,34 €
C	Alle Schichten	80,19 €	1 x	80,19 €	0,85 €
Summe pro Lebenszyklus (90 Jahre)				205,92 €	
Summe pro Jahr (= Normausgaben brutto pro qm Fahrbahn)				2,29 €	1,40 €
				3,69 €	

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der im Fließtext beschriebenen Annahmen und Quellen

³⁵ Vgl. hierzu z.B. Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (2018): Bemerkungen 2018 mit Bericht zur Landeshaushaltsrechnung 2016 und Stellungnahme zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits bis 2020. Abschnitt 30 („Marode Infrastruktur auch bei den Kreisstraßen“), Seite 214.

³⁶ Vgl. entsprechende Annahmen auch bei Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2015), SEP Maerschalk (2015) und Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr des Freistaates Sachsen (2018).

Tabelle E-14 zeigt die Anwendung des Normmodells für die übliche Lebenszyklusdauer von 90 Jahren. Die verwendeten Kostenkennwerte entstammen den bereits mehrfach zitierten Quellen sowie punktuellen Detailhinweisen des LBV.SH. Wendet man diese an, so ergeben sich in der Summe jährliche Normbruttoausgaben von 3,69 € pro qm Fahrbahn. Darin enthalten sind 1,40 € pro qm Straßenfläche zur Berücksichtigung der Kapitalbindung.³⁷

Die in Tabelle E-14 und Abbildung E-8 angesetzte Lebenszyklusdauer von 90 Jahren bildet den Referenzfall. Dieser wird für Kreis- und Landesstraßen (ohne Ortsdurchfahrten) angesetzt. Aufgrund der höheren Verkehrsbelastung wird für Hauptverkehrsstraßen ein etwas kürzerer Lebenszyklus unterstellt (Minimum: 72 Jahre bei Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen in kreisfreien Städten). Umgekehrt wird bei Gemeindestraßen in kleineren Gemeinden eine etwas längere Lebensdauer (Maximum: 100 Jahre) angenommen.

Der beschriebene Normansatz wird auch für Fußgänger- und Radfahrwege, Fußgängerbereiche, Plätze und sonstige Verkehrsflächen angewendet, aufgrund des abweichenden baulichen Aufbaus dieser Flächen³⁸ allerdings mit etwas veränderten Parametern. So wird hier von nur zwei Schichten (Deck- und Binderschicht) sowie einer Lebenszyklusdauer von 40 Jahren ausgegangen. Für Fuß- und Radwege sowie sonstige Verkehrsflächen wird nicht zwischen den Straßenklassifizierungen, Baulastträgern bzw. Gemeindegrößen unterschieden.

Durch die beschriebenen Differenzierungen ergeben sich die nachfolgenden Kostenkennwerte für Erneuerungsinvestitionen und Kapitalbindung pro qm Fahrbahn bzw. Fuß-, Rad- und sonstigen Verkehrsflächen.

³⁷ Analog zum entsprechenden Vorgehen bei den Schulbauten (Abschnitt E.3.2) werden auch bei den Straßen die Kosten der Kapitalbindung mit in Ansatz gebracht. Dabei wird – wie bei den Schulen (ohne Grundstücke) – von einem Kapitalbindungsfaktor von 0,5 ausgegangen. Im Gegensatz zur den Schulgrundstücken, die ohne großen Erschließungsaufwand potenziell auch einer anderen Nutzung zugeführt werden können, werden für die Straßengrundstücke weder Kosten noch Kapitalbindung in Ansatz gebracht.

³⁸ I.d.R. ohne Tragschicht.

Tabelle E-15: Kostenkennwerte pro qm Verkehrsfläche (Zwischenschritt)

Klassifizierung		Gemeindestraßen	Kreisstraßen (inkl. OD)	Landesstraßen (inkl. OD)	Bundesstraßen (inkl. OD)
Baulastträger		€ / qm Fahrbahn / Jahr			
Land				3,69 €	
Kreisfreie Städte	Oberzentren	3,69 €	4,15 €	4,15 €	4,26 €
Kreise			3,69 €		
Kreisangehörige Gemeinden	Mittelzentren	3,69 €	3,88 €	3,88 €	
	Unterkentren	3,64 €			
	Stadtrandkerne	3,64 €	3,82 €	3,82 €	
	Ländl. Zentralo.	3,64 €			
	Alle anderen	3,46 €			
Baulastträger		€ / qm Fuß-/Radwege u. sonst. Verkehrsfl. / Jahr			
Land				2,38 €	
Kreisfreie Städte	Oberzentren	2,38 €	2,38 €	2,38 €	2,38 €
Kreise			2,38 €		
Kreisangehörige Gemeinden	Mittelzentren	2,38 €	2,38 €	2,38 €	
	Unterkentren	2,38 €			
	Stadtrandkerne	2,38 €	2,38 €	2,38 €	
	Ländl. Zentralo.	2,38 €			
	Alle anderen	2,38 €			

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der vorstehend hergeleiteten Kennwerte

Straßen sind je nach Klassifizierung, Baulastträgerschaft und Gemeindegröße unterschiedlich breit. Eine Auswertung von ATKIS-Daten und Luftbildern ergab die in Tabelle E-16 zusammengestellten, mittleren Breiten pro km Straßenlänge gemäß Tabelle E-13. Die mittleren Breiten der Fuß- und Radwege sowie sonstigen Verkehrsflächen enthalten für die Gemeindestraßen jeweils einen Aufschlag für Plätze. Deren Flächenumfang wurde aus der amtlichen Flächenstatistik abgeleitet. „Plätze“ umfasst dabei sowohl Fußgängerbereiche wie auch Parkplatzflächen.

Tabelle E-16: Mittlere Breite pro lfd. Meter Fahrbahn (Gemeindestraßen inkl. Plätze)

Klassifizierung	Gemeindestraßen	Kreisstraßen (inkl. OD)	Landesstraßen (inkl. OD)	Bundesstraßen (inkl. OD)
-----------------	-----------------	-------------------------	--------------------------	--------------------------

Baulastträger		Meter Fahrbahnbreite / lfd. Meter Straßenlänge			
Land				6,00 m	
Kreisfreie Städte	Oberzentren	5,18 m	9,43 m	10,22 m	11,80 m
Kreise			5,80 m		
Kreisangehörige Gemeinden	Mittelzentren	5,15 m	6,97 m	8,32 m	
	Unterkentren	5,15 m			
	Stadttrandkerne	5,15 m	5,63 m	7,75 m	
	Ländl. Zentralo.	5,13 m			
	Alle anderen	4,45 m			

Baulastträger		Meter Breite von Fuß- und Radwegen sowie sonst. Verkehrsflächen inkl. Plätzen / lfd. Meter Straßenlänge			
Land				1,00 m	
Kreisfreie Städte	> 80.000 Ew.	3,94 m	3,30 m	3,41 m	3,55 m
Kreise			1,05 m		
Kreisangehörige Gemeinden	Mittelzentren	4,00 m	2,48 m	2,98 m	
	Unterkentren	3,95 m			
	Stadttrandkerne	3,95 m	2,31 m	2,79 m	
	Ländl. Zentralo.	3,80 m			
	Alle anderen	1,66 m			

Quelle: Eigene Auswertungen von ATKIS-Daten, Luftbildern und Daten der amtlichen Flächenstatistik

Multipliziert man die Kostenkennwerte aus Tabelle E-15 mit diesen mittleren Breiten, so ergeben sich Normkosten pro laufendem Meter Straße (gemäß Tabelle E-13). Diese Normkosten enthalten noch nicht die jährlichen Ausgaben für die betriebliche Unterhaltung (Balken „D“ in Abbildung E-8) sowie die Zusatzkosten für die Erhaltung und Erneuerung von Ingenieurbauwerken (Tunnel, Brücken, etc.).

Den jährlichen Finanzbedarf für die Erhaltung der Ingenieurbauwerke im Zuge der Landesstraßen schätzt der LBV.SH auf etwa 5,0 Mio. € pro Jahr (ohne Zusatzausgaben für den Ab-

bau des aufgelaufenen Investitionsrückstaus³⁹). Pro Meter Landesstraße in Baulast des Landes entspricht dies 1,48 €. Dieser Wert wird – unabhängig von der Baulast – als Aufschlag für Ingenieurbauwerke für alle Kreis-, Landes- und Bundesstraßen angesetzt. Für die zentralen Orte werden pauschal 0,99 € angesetzt. Dies entspricht 2/3 des zuvor genannten Wertes. Für alle anderen Gemeinden 0,74 €, also 50 % des Wertes für Kreis-, Landes- und Bundesstraßen.

Für die jährlichen Kosten der betrieblichen Unterhaltung⁴⁰ wird auf Schätzwerte der Daehre-Kommission⁴¹ zurückgegriffen. Preisbereinigt auf 2018 liegen danach die Betriebskosten für Landesstraßen bei 1,15 € pro qm Fahrbahnfläche.⁴² Aufgrund der geringeren Verkehrsbelastung werden für die Kreisstraßen 0,95 € und für die Gemeindestraßen in zentralen Orten 0,70 € und in allen anderen Gemeinden 0,61 € pro qm Fahrbahnfläche angesetzt.⁴³

Inklusive dieser Aufschläge für Ingenieurbauwerke und Betriebskosten ergeben sich in der Summe die in Tabelle E-17 ausgewiesenen Normkostensätze pro km Straßenlänge. Mit Blick auf die Umsetzung im kommunalen Finanzausgleich wird dabei auf die bisherige Differenzierung nach Gemeindegröße verzichtet. Die dargestellten Werte sind jeweils längengewichtete Mittelwerte der bisher unterschiedenen Gemeindegrößen.

Im Vergleich zu den vorstehenden Tabellen ist in Tabelle E-17 nun auch die Straßenklassifikation „Hauptwirtschaftsweg“ enthalten. Wie weiter oben dargestellt, wurden deren Kennwerte nicht über den eben beschriebenen Normansatz hergeleitet, da sich baulicher Aufbau, Nutzung und Erneuerungspraxis deutlich von den anderen Straßentypen unterscheiden. Stattdessen wird für die Hauptwirtschaftswege auf einen Kostenkennwert der FGSV zurückgegriffen, der auf 2018 preisbereinigt wird.⁴⁴

Da die späteren Modellberechnungen zum Kommunalen Finanzausgleich in den Kapiteln G.3 und I.1 mit einem einheitlichen Preisstand 2016 arbeiten, weist Tabelle E-17 die Normkennwerte zusätzlich auch mit Preisstand 2016 aus.

³⁹ Vgl. die Zustandsberichte 2014 und 2018 für die Landesstraßen.

⁴⁰ Die betriebliche Unterhaltung umfasst u.a. auch die Straßenreinigung, -beleuchtung, -entwässerung und den Winterdienst.

⁴¹ Bericht der Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ (Vorsitzender: Karl-Heinz Daehre), Dezember 2012.

⁴² Die realen Betriebsausgaben des LBV.SH für die Landesstraßen liegen mit etwa 1,35 € etwas höher. Nach Einschätzung des LBV.SH erklärt sich die Differenz aus dem betrieblichen Mehraufwand, der sich aus den zu geringen Erhaltungsinvestitionen der Vergangenheit ergibt. Da der hier hergeleitete Normansatz von einer kontinuierlichen Erneuerung in ausreichendem Maße ausgeht, ist dieser Mehraufwand nicht anzusetzen.

⁴³ Die Daehre-Kommission weist keine Kennwerte für Kreis- und Gemeindestraßen aus.

⁴⁴ Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV). Kommission Kommunaler Straßenbau (2004): Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden. Dortiger Wert für Wirtschaftswege: 3,30 € / lfd. Meter (Preisstand 2002 inkl. 16 % Mwst).

Tabelle E-17: Jährliche Normausgaben (brutto) pro km Straßenlänge

Klassifizierung		Hauptwirtschaftsweg	Gemeindestraßen	Kreisstraßen (inkl. OD)	Landesstraßen (inkl. OD)	Bundesstraßen (inkl. OD)
Baulastträger		Preisstand 2018				
Land					32.901 €	
Kreisfr. Städte	Oberzentren	4.900 €	29.556 €	57.408 €	63.753 €	75.572 €
Kreise				30.897 €		
Kreisangehörige Gemeinden	Mittelzentren	4.900 €	29.314 €	41.093 €	50.464 €	
	Unterkentren	4.900 €	29.058 €			
	Stadtrandkerne	4.900 €	29.058 €	33.867 €	46.705 €	
	Ländl. Zentralo.	4.900 €	28.614 €			
	Alle anderen	4.900 €	21.484 €			
Baulastträger		Preisstand 2016				
Land					31.847 €	
Kreisfr. Städte	Oberzentren	4.743 €	28.608 €	55.567 €	61.710 €	73.149 €
Kreise				29.906 €		
Kreisangehörige Gemeinden	Mittelzentren	4.743 €	28.374 €	39.776 €	48.846 €	
	Unterkentren	4.743 €	28.126 €			
	Stadtrandkerne	4.743 €	28.126 €	32.781 €	45.208 €	
	Ländl. Zentralo.	4.743 €	27.696 €			
	Alle anderen	4.743 €	20.795 €			

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der vorstehend hergeleiteten Kennwerte

E.3.3.5. Kommunale Normausgaben insgesamt (brutto)

Wendet man die Brutto-Normausgabensätze auf die in Tabelle E-13 genannten Straßenlängen in Schleswig-Holstein an, so ergeben sich in der Summe die folgenden jährlichen Normausgaben (brutto) für die betrachteten kommunalen Produktpakete.

Tabelle E-18: Anwendung Normansatz (Jährliche Bruttoausgaben)

Produktpaket	54001 („Gemeindestraßen“)		54002 („Kreisstraßen“)	54003 („Bundes- und Landesstraßen“)	
	Hauptwirt- schaftsweg	Gemeinde- straßen	Kreisstraßen (inkl. OD)	Landes- straßen (inkl. OD)	Bundes- straßen (inkl. OD)

Baulastträger

Kreisfreie Städte	43.595.398 €	16.492.455 €	6.671.550 €
Kreise		117.168.654 €	
Kreisangehörige Gemeinden	374.585.869 €	2.132.833 €	3.624.890 €

Summen

Gemeindeaufgaben	418.181.268 €	2.132.833 €	10.296.441 €
Kreisaufgaben	-	133.661.109 €	
Kommunale Aufgaben insg.	418.181.268 €	135.793.942 €	10.296.441 €
	564.271.651 €		

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der vorstehend hergeleiteten Kennwerte

Die realen Ist-Bruttoausgaben der Kommunen lagen im empirisch untersuchten Zeitraum von 2008 bis 2016 im inflationsbereinigten Mittel bei etwa 447,4 Mio. € pro Jahr (Preisstand 2018), davon

- etwa 370,4 Mio. € pro Jahr für Gemeindeaufgaben sowie
- etwa 77,0 Mio. € pro Jahr für Kreisaufgaben.

Die Ist-Bruttoausgaben liegen somit in der Summe etwa 116,9 Mio. EUR pro Jahr unter den vorstehenden Normausgaben. Dieses Delta entspricht etwa 21 % des Normansatzes. Bei den Kreisaufgaben (Kreisstraßen) liegt das Delta mit 42 % des Normansatzes deutlich höher als bei den Gemeindeaufgaben (14 %).

Das hohe Delta bei den Kreisaufgaben passt u.a. zur Forderung des Rechnungshofes, die Ausgaben für den Erhalt der Kreisstraßen ungefähr zu verdoppeln.⁴⁵ Auch ein Vergleich mit den jährlichen Ergebnissen des KfW-Kommunalpanels lässt die vorstehenden Ergebnisse plausibel erscheinen. Im Mittel der Jahre 2016 bis 2018 weist das KfW-Panel einen von Seiten der Kommunen geschätzten bundesweiten Investitionsrückstau von etwa 460 € pro Einwohner⁴⁶ für Gemeindeaufgaben und 125 € pro Einwohner für Kreisaufgaben aus. Geht man vereinfachend davon aus, dass sich etwa 80 % auf den Straßenbereich⁴⁷ beziehen, so ergäbe sich für Schleswig-Holstein ein grob geschätzter Investitionsrückstau im Bereich der kommunalen Straßen von ca 1,28 Mrd EUR (Gemeinde- und Kreisaufgaben). Dieser Rückstau entspricht

- etwa 2,3 Jahre des Normkostenansatzes der Bruttoausgaben bzw.
- etwa 11 Jahre der Differenz zwischen Norm- minus Ist-Ausgaben

Diese Größenordnung erscheint den Gutachtern plausibel, zumal die Werte dem entsprechenden Vergleich im Bereich der Schulen relativ ähnlich sind (vgl. Kapitel E.3.2).

E.3.3.6. Investitionsrückstau („Infrastrukturschulden“)

Die Ausführungen zum Investitionsrückstau bei den Schulbauten (Kapitel E.3.2.5) gelten sinngemäß in gleicher Weise auch für die Straßen. Im Rahmen des Normansatzes erfolgt kein Aufschlag zum Abbau eines aufgelaufenen Investitionsrückstaus („Infrastrukturschulden“), da der Normansatz automatisch zu einem kontinuierlichen Abbau des Investitionsrückstaus innerhalb eines Erneuerungszyklus führt. Wie bereits erwähnt steht es dem Gesetzgeber frei, zusätzliche Mittel für einen schnelleren Abbau der „Infrastrukturschulden“ bei den Kommunen bereitzustellen.

E.3.3.7. Normansatz (aufgabenbezogene Zuschussbedarfe)

Die vorstehenden Aussagen beziehen sich auf die Bruttoausgaben. Diesen stehen Einnahmen der Kommunen aus Projektzuschüssen, Zweckzuweisungen und Beiträgen gegenüber.

Stellt man die mittleren inflationsbereinigten Ist-Einnahmen pro Jahr im Zeitraum 2008 bis 2016 den vorstehenden Norm-Bruttoausgaben gegenüber, so werden etwa 26,8 % der Norm-Bruttoausgaben durch Einnahmen der Kommunen gedeckt. Wie Tabelle E-19 zeigt, liegt der durch die Ist-Einnahmen finanzierte Teil des Normansatzes bei den Ortsdurchfahr-

⁴⁵ Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (2018): Bemerkungen 2018 mit Bericht zur Landeshaushaltsrechnung 2016 und Stellungnahme zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits bis 2020. Abschnitt 30 („Marode Infrastruktur auch bei den Kreisstraßen“), Seite 214: „Der derzeitige erreichte Stand in der Erhaltung liegt bei 50 % des erforderlichen Umfangs. Dabei ist der Rückstau in der Erhaltung noch gar nicht enthalten.“

⁴⁶ Mittelwert über die im KfW-Kommunalpanel unterschiedenen Gemeindegrößenklassen. Die zitierten Werte finden sich im KfW-Kommunalpanel 2018 z.B. auf Seite 5 des Tabellenbandes (dortige Tabelle 6 zu Frage 4, Abschnitt „Straßen und Verkehrsinfrastruktur“).

⁴⁷ Die verbleibenden 20 % beziehen sich insbesondere auf ÖPNV-Maßnahmen.

ten der Bundes- und Landesstraßen deutlich höher. Hintergrund sind vor allem Projektförderungen der i.d.R. größeren Maßnahmen an den betreffenden Hauptstraßen der kreisfreien Städte bzw. Gemeinden über 20.000 Einwohner.

Tabelle E-19: Jährliche Ist-Einnahmen 2008-2016 (Preisstand 2018) im Verhältnis zu den Norm-Bruttoausgaben

Produktpaket	54001 („Gemeindestraßen“)	54002 („Kreisstraßen“)	54003 („Bundes- und Landesstraßen“)
Gemeindeaufgaben	24,2 %	21,8 %	85,2 %
Kreisaufgaben	-	30,5 %	-

Quelle: Eigene Auswertung der kommunalen Jahresrechnungsstatistiken 2008-2016

Nach Abzug der vorstehenden Einnahmen verbleiben somit die folgenden aufgabenbezogenen Norm-Zuschussbedarfe.

Tabelle E-20: Kommunale Netto-Normausgaben („aufgabenbezogene Zuschussbedarfe“) pro Jahr

Produktpaket	54001 („Gemeindestraßen“)	54002 („Kreisstraßen“)	54003 („Bundes- und Landesstraßen“)
Preisstand 2018			
Gemeindeaufgaben	317.057.484 €	1.667.486 €	1.527.536 €
Kreisaufgaben	-	92.851.109 €	-
insgesamt	413.103.615 €		
Preisstand 2016			
Gemeindeaufgaben	306.892.960 €	1.614.029 €	1.478.565 €
Kreisaufgaben	-	89.874.401 €	-
insgesamt	399.859.955 €		

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der vorstehend hergeleiteten Kennwerte

Bezogen auf den km Straßenlänge (Tabelle E-13) entspricht dies den folgenden km-Sätzen.

Tabelle E-21: Kommunale Netto-Normausgaben („aufgabenbezogene Zuschussbedarfe“) pro Jahr und km Straßenlänge

Klassifizierung	Hauptwirtschaftsweg	Gemeindestraßen	Kreisstraßen (inkl. OD)	Landesstraßen (inkl. OD)	Bundesstraßen (inkl. OD)
-----------------	---------------------	-----------------	-------------------------	--------------------------	--------------------------

Baulastträger

Preisstand 2018

Kreisfr. Städte	Oberzentren	3.715 €	22.408 €	39.880 €	9.458 €	11.211 €
Kreise				21.463 €		
Kreisangehörige Gemeinden	Mittelzentren	3.715 €	22.225 €	32.128 €	7.487 €	
	Unterkentren	3.715 €	22.031 €			
	Stadtrandkerne	3.715 €	22.031 €	26.478 €	6.929 €	
	Ländl. Zentralo.	3.715 €	21.694 €			
	Alle anderen	3.715 €	16.289 €			

Baulastträger

Preisstand 2016

Kreisfr. Städte	Oberzentren	3.596 €	21.690 €	38.601 €	9.155 €	10.852 €
Kreise				20.775 €		
Kreisangehörige Gemeinden	Mittelzentren	3.596 €	21.513 €	31.098 €	7.247 €	
	Unterkentren	3.596 €	21.325 €			
	Stadtrandkerne	3.596 €	21.325 €	25.629 €	6.707 €	
	Ländl. Zentralo.	3.596 €	20.999 €			
	Alle anderen	3.596 €	15.767 €			

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der vorstehend hergeleiteten Kennwerte

Bezüglich der vorstehenden Netto-Normausgaben („aufgabenbezogene Zuschussbedarfe“) ist zu beachten, dass bei deren Herleitung davon ausgegangen wird, dass es an den aufgabenbezogenen Einnahmemöglichkeiten der Gemeinden (Beiträge, Zuschüsse, Zuweisungen) gegenüber dem Referenzzeitraum 2008-2016 zu keinen strukturellen Veränderungen kommt. Diese Annahme wäre im Zuge einer Aktualisierung der Bedarfsbestimmung für den

kommunalen Finanzausgleich (Kapitel H.6) zu überprüfen, da sich voraussichtlich u.a. Änderungen hinsichtlich der Straßenausbaubeiträge ergeben.⁴⁸

E.3.3.8. Integration der Zweckzuweisungen nach §15 FAG

Die aktuelle Fassung des FAG SH enthält im Rahmen des §15 steuerkraftunabhängige Zweckzuweisungen für Straßenbau und weitere Infrastrukturlasten. Die mehrstufigen Regelungen des §15 FAG SH lauten wie folgt:⁴⁹

- §15 Absatz 1: die kreisangehörigen Gemeinden als Träger der Straßenbaulast für Gemeindestraßen erhalten – über die Kreise – Zuweisungen in Höhe von insgesamt 3,6 Millionen € für die Unterhaltung und Instandsetzung sowie den Um- und Ausbau von Gemeindestraßen.
- §15 Absatz 2: Die Kreise und kreisfreien Städte erhalten 3.400 € pro km Kreisstraße, die Gemeinden 4.900 € pro km Ortsdurchfahrt im Zuge von Bundes-, Landes- und Kreisstraßen in ihrer Baulast.
- §15 Absatz 3: Die verbleibenden Mittel nach § 4 Absatz 2 Satz 1 Nummer 5 a (2018: 24,0 Mio. € für §15 Absatz 1 bis 3 insgesamt) werden zur kommunalen Projektförderung von Neubau und Erhaltungsmaßnahmen⁵⁰ verwendet.
- §15 Absatz 4: Darüber hinaus erhalten die Kreise und kreisfreien Städte „für Maßnahmen in den Bereichen Straßenerhaltung, ÖPNV einschließlich Barrierefreiheit und Breitbandförderung“ Mittel nach § 4 Absatz 2 Satz 1 Nummer 5 b. 2018 lag der Gesamtbetrag bei 11,5 Mio. €. Aufteilungsschlüssel ist die Länge des Kreisstraßennetzes.

In der bisherigen Herleitung des Normansatzes wird davon ausgegangen, dass diese Regelungen auch in Zukunft unverändert bestehen bleiben. Da mit dem vorstehenden Normansatz die Straßenlängen jedoch einen wichtigen Bestandteil der Bedarfsbemessung bei den allgemeinen Umlagen ausmachen, liegt es nahe, die vorstehenden Regelungen in den Bedarfsansatz zu integrieren. Andernfalls würde mehrfach auf die Straßenlängen Bezug genommen, worunter die Transparenz des FAG leiden könnte. Eine Integration der Zweckzuweisungen nach §15 FAG in den Bedarfsansatz für die allgemeinen Schlüsselzuweisungen bringt es allerdings mit sich, dass zuvor steuerkraftunabhängig verteilte Mittel nun nach dem steuerkraftabhängigen Mechanismus der allgemeinen Schlüsselzuweisungen verteilt

⁴⁸ Vgl. insbesondere die diesbezügliche Zielaussage im Koalitionsvertrag von CDU, Bündnis90/Die Grünen und FDP (2017), Seite 10 sowie die vollzogenen Rechtsänderungen zu den Straßenausbaubeiträgen.

⁴⁹ Alle nachfolgenden Euro-Angaben beziehen sich auf das Haushaltsjahr 2018.

⁵⁰ §15 Absatz 3 enthält eine genauere Definition der förderfähigen Projekte.

werden. Dies begünstigt die steuerschwächeren Gemeinden. Zugleich entfällt die Zweckbindung.

Eine Integration der Zweckzuweisungen nach §15 FAG in den in diesem Gutachten hergeleiteten Bedarfsansatz der allgemeinen Schlüsselzuweisungen könnte erfolgen, indem die o.g. Gesamtbeträge wie folgt in das Herleitungsschema des Normansatzes für die Gemeindestraßen übertragen werden.

Tabelle E-22: Bisherige Zweckzuweisungen pro km nach §15 FAG Absatz 1 bis 4

Klassifizierung		Hauptwirtschaftsweg	Gemeindestraßen	Kreisstraßen (inkl. OD)	Landesstraßen (inkl. OD)	Bundesstraßen (inkl. OD)
Baulastträger						
Kreisfreie Städte	§15 FAG Abs. 1					
	§15 FAG Abs. 2			3.400,00 €	4.900,00 €	4.900,00 €
	§15 FAG Abs. 3		309,40 €	309,40 €	309,40 €	309,40 €
	§15 FAG Abs. 4			2.818,95€		
	<i>Summe</i>	<i>0,00 €</i>	<i>309,40 €</i>	<i>6.528,35 €</i>	<i>5.209,40 €</i>	<i>5.209,40 €</i>
Kreise	§15 FAG Abs. 1					
	§15 FAG Abs. 2			3.400,00 €		
	§15 FAG Abs. 3			309,40 €		
	§15 FAG Abs. 4			2.818,95€		
	<i>Summe</i>	<i>0,00 €</i>	<i>0,00 €</i>	<i>6.528,35 €</i>	<i>0,00 €</i>	<i>0,00 €</i>
Kreisangehörige Gemeinden	§15 FAG Abs. 1		304,01 €			
	§15 FAG Abs. 2			4.900,00 €	4.900,00 €	4.900,00 €
	§15 FAG Abs. 3		309,40 €	309,40 €	309,40 €	
	§15 FAG Abs. 4					
	<i>Summe</i>	<i>0,00 €</i>	<i>613,42 €</i>	<i>5.209,40 €</i>	<i>5.209,40 €</i>	<i>0,00 €</i>

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Regelungen der aktuellen FAG SH, insbesondere §15

Die in Tabelle E-22 genannten Beträge erklären sich dabei wie folgt:

- §15 Absatz 1: 3,6 Mio. € für insgesamt 11.841 km Gemeindestraße entspricht 304,01 € pro km.
- §15 Absatz 2: Kilometerwerte wie im Gesetz genannt.
- §15 Absatz 3: Bei Anwendung der beiden vorstehenden Regelungen nach Absatz 1 und 2 verbleiben von den insgesamt 24,0 Mio. € noch 5.440.639 € für §15 Absatz 3. Bezogen auf 17.584 km kommunale Straßen (ohne Hauptwirtschaftswege)⁵¹ entspricht dies 309,40 € pro km kommunale Straße (ohne Hauptwirtschaftswege).
- §15 Absatz 4: 11,5 Mio. € verteilt nach 4.080 km Kreisstraße in Kreisen und kreisfreien Städten⁵² entspricht 2.818,95 € pro km Kreisstraße.⁵³

Schlägt man diese Beträge auf den Normansatz für die aufgabenbezogenen kommunalen Zuschussbedarfe (Tabelle E-21) auf, so ergeben sich die nachstehenden Sätze pro km Straßenlänge (Preisstand 2016).

Tabelle E-23: Kommunale Netto-Normausgaben („aufgabenbezogene Zuschussbedarfe“) pro Jahr und km Straßenlänge bei Integration der Zweckzuweisungen nach §15 FAG

Klassifizierung		Hauptwirtschaftsweg	Gemeindestraßen	Kreisstraßen (inkl. OD)	Landesstraßen (inkl. OD)	Bundesstraßen (inkl. OD)
Baulastträger		Preisstand 2016				
Kreisfr. Städte	Oberzentren	3.596 €	22.000 €	45.130 €	14.364 €	16.061 €
Kreise				27.304 €		
Kreisangehörige Gemeinden	Mittelzentren	3.596 €	22.126 €	36.307 €	12.456 €	
	Unterkentren	3.596 €	21.938 €			
	Stadtrandkerne	3.596 €	21.938 €	30.838 €	11.916 €	
	Ländl. Zentralo.	3.596 €	21.612 €			
	Alle anderen	3.596 €	16.380 €			

⁵¹ Der Bezug auf das Gesamtnetz der kommunalen Straßen ist eine Vereinfachung, da §15 FAG Absatz 3 konkrete Projekttypen benennt. Die dort formulierten Projektanforderungen lassen sich aber nicht in Längen potenziell antragsberechtigter Straßenabschnitte überführen. Da die Liste aus §15 FAG Absatz 3 alle in Klassifizierungen kommunaler Straßen anspricht, ist die Abweichung jedoch vermutlich sehr überschaubar.

⁵² Ohne Ortsdurchfahrten in der Baulastträgerschaft kreisangehöriger Gemeinden.

⁵³ Die in §15 Absatz 4 FAG neben der Straßenerhaltung ebenfalls genannten Nutzungszwecke Breitband, ÖPNV und Barrierefreiheit gehören zwar zum Teil in andere Produktpakete. Aufgrund des Verteilungsschlüssels „Länge der Kreisstraßen“ ist die vollständige Berücksichtigung an dieser Stelle jedoch zweckmäßiger, zumal mit der Überführung in den Bedarfsansatz für die allgemeinen Schlüsselzuweisungen die Zweckbindung erfüllt.

Quelle: Eigene Berechnungen

Bei Anwendung dieser km-Sätze ergeben sich die nachfolgenden Netto-Normausgaben („aufgabenbezogene Zuschussbedarfe“) für die betrachteten Produktpakete. Die Gesamtsumme liegt um 35,5 Mio. € höher als die Summe vor der Integration der Zweckzuweisungen nach §15 FAG (Tabelle E-20, Preisstand 2016). Dieser Differenzbetrag entspricht dem Gesamtumfang der Zweckzuweisungen nach §15 FAG (bzw. §4 Absatz 2, Punkt 5 a und b) für das in der nachfolgenden Modellrechnungen zum Kommunalen Finanzausgleich (vgl. Kapitel G und I) zugrunde gelegte Haushaltsjahr 2018.

Tabelle E-24: Kommunale Netto-Normausgaben („aufgabenbezogene Zuschussbedarfe“) pro Jahr bei Integration der Zweckzuweisungen nach §15 FAG

Produktpaket	54001 („Gemeindestraßen“)	54002 („Kreisstraßen“)	54003 („Bundes- und Landesstraßen“)
Preisstand 2016			
Gemeindeaufgaben	314.602.623 €	14.851.656 €	2.363.741 €
Kreisaufgaben	-	103.541.935 €	-
insgesamt	435.359.955 €		

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der vorstehend hergeleiteten Kennwerte

E.3.3.9. Abschließender Hinweis zu den Hauptwirtschaftswegen

Die vorstehende Normsetzung berücksichtigt die Hauptwirtschaftswege mit einem eigenen Kostensatz (Zuschussbedarf) (Tabelle E-23). Wie bereits in Fußnote 30 ausgeführt, gibt es jedoch keine systematische Erfassung der Baulast im Digitalen Landschaftsmodell (DLM) des Amtlichen Topographisch-Kartographischen Informationssystems (ATKIS). Zwar erscheint den Gutachtern die Gesamtlänge des Netzes der Hauptwirtschafts- und Wirtschaftswege in kommunaler Baulast plausibel⁵⁴, einzeln gemeindlich ergeben sich hingegen gewisse Unsicherheiten bzgl. der Länge des in kommunaler Baulast befindlichen Netzanteils der

⁵⁴ Vgl. hierzu die Begründung in Fußnote 30.

Hauptwirtschafts- und Wirtschaftswege. Dieses wird – wie dargestellt – über die Länge der Hauptwirtschaftswege⁵⁵ angenähert.

Da die Länge der Hauptwirtschaftswege aufgrund der vorstehenden Normsetzung in Kapitel E.4.2 auch als Teilansatz für den horizontalen Finanzausgleich verwendet wird, zeigen sich Spuren dieser Unsicherheit auch bei der Verteilung der Mittel für Gemeindeaufgaben zwischen den einzelnen Gemeinden. Wie in Abbildung E-20 zeigt, werden zwar nur 2,3 % der Mittel für Gemeindeaufgaben über den Teilansatz „km Hauptwirtschaftsweg“ verteilt. Bei sehr kleinen Gemeinden, in denen sehr wenige Einwohnern einem relativ langen Netz an Hauptwirtschaftswegen gegenüberstehen, kann dieser Teilansatz (pro Einwohner betrachtet) aber von einer gewissen Relevanz sein. Sofern die Gemeinde wirklich die Baulast für Wirtschafts- und Hauptwirtschaftswege in der Länge des Hauptwirtschaftswege im Gemeindegebiet trägt, ist diese Zuordnung bedarfsgerecht. Sollte die einzelne Gemeinde für weniger (oder auch für mehr) Wirtschafts- und Hauptwirtschaftswege in der Baulast stehen, so ist die Bedarfszuordnung des horizontalen Finanzausgleichs nicht ganz treffsicher.

E.3.4. Kindertagesbetreuung

Die Normsetzungen zum Aufgabenbereich „Kindertagesstätten“ orientieren sich unmittelbar an den Festlegungen des parallel zur Erarbeitung dieses Gutachtens tagenden Kita-Reformprozesses, aus dessen Ergebnissen entsprechende gesetzliche Änderungen für den Kita-Bereich zum 1.8.2020 zu erwarten sind. Der Querbezug zum Kita-Reformprozess war einhelliger Konsens im FAG-Beirat, der die Erarbeitung des vorliegenden Gutachtens begleitet hat. Aus den Ergebnissen des Kita-Reformprozesses werden sowohl die Bedarfsbestimmung für die Kommunen wie auch für das Land (vgl. Kapitel F.3.4) abgeleitet.

Die Kita-Reform verändert parallel

- die Qualitätsstandards der Kita-Betreuung in Schleswig-Holstein,
- die damit anfallenden Kosten des „Gesamtsystems Kita“ sowie
- die Aufteilung dieser Kosten zwischen dem Land, der Wohnortgemeinde, den Trägern der Jugendhilfe (Kreise und Stadt Norderstedt) und den Eltern.

Entsprechend sind die Ist-Ausgaben zur Kindertagesbetreuung (brutto und netto) sowie die darauf basierenden Regressionsanalysen („4-Sterne-Ansatz“ in Kapitel E.2) für eine Bedarfsabschätzung nicht geeignet. Dies gilt umso mehr, also die Nettoausgaben der Kommunen im empirischen Referenzzeitraum 2008-2016 für die Produktpakete „Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege“ (361) und „Tageseinrichtungen für Kinder“

⁵⁵ Ohne Wirtschaftswege, die keine Hauptwirtschaftswege sind, vgl. Fußnote 30.

(365) um mehr als 50 % angestiegen sind. Ähnliche Steigerungen zeigen sich auch beim Land.

E.3.4.1. Standard-Qualitäts-Kosten-Modell (SQKM)

Kernpunkt der Kita-Reform ist eine Verständigung zwischen Land und Kommunen auf ein Standard-Qualitäts-Kosten-Modell (SQKM). Als einheitliche Diskussions- und Rechengröße wurde dazu von den Beteiligten eine „Referenz-Kita“ definiert, die einheitliche Qualitäts- und Kostenaussagen zu

- den unterschiedlichen Altersklassen (U3 bzw. Ü3)
- den unterschiedlichen Betreuungsformen (Kindertageseinrichtungen bzw. Tagespflege) wie auch zu
- unterschiedlichen Betreuungszeiten.

zulässt. Das SQKM entspricht daher sehr gut den Anforderungen an einem Normansatz auf 5-Sterne-Niveau. Entsprechend werden dessen Festlegungen zu Qualitäten und Kosten in die Bedarfsbestimmung für den Finanzausgleich übernommen.

Hinsichtlich der Qualitäten der Kindertagesbetreuung trifft das SQKM detaillierte Festlegungen für die einzelnen Altersklassen und Betreuungsformen. Für eine genaue Beschreibung wird daher auf die Dokumentation des Kita-Reformprozesses bzw. die ausstehende Anpassung des Kitagesetzes verwiesen. Exemplarisch herausgehoben werden sollen an dieser Stelle nur die folgenden Punkte, da diese maßgeblichen Anteil an den Kostenveränderungen durch das SQKM gegenüber den Status Quo haben:

- Fachkraft-Kind-Schlüssel von 2,0 auch im Elementarbereich bei Regelgruppengröße
- Verfügungszeiten im Umfang von 5 Stunden pro Woche und Gruppe
- Leitungsfreistellung im Umfang von 7,8 Stunden pro Woche und Gruppe bei einer 1-4 gruppigen Einrichtung sowie komplette Freistellung ab der 5. Gruppe
- Festlegung der Ausfallzeiten pro Vollzeitkraft in Abhängigkeit der Schließzeiten

Auf der Kostenseite sieht das SQKM für die Zukunft – nach einer Übergangsfrist – die folgenden, landesweit vereinheitlichten Zahlungsströme vor.

Tabelle E-25: Zukünftige Zahlungsströme gemäß SQKM mit Abgrenzung der für die Bedarfsbestimmung nach 5-Sterne-Ansatz relevanten Zuschussbedarfe von Land und Kommunen (tabellarische Darstellung)

Akteur	Zahlung	Zahlung geht an	Zuschussbedarf ist Bedarf im Sinne des 5-Sterne-Ansatzes „Kindertagesbetreuung“?
Land	Gesetzlicher Finanzierungsbeitrag pro betreutes Kind	Kreis	ja (Land) (ohne Bundesanteil)
Wohnortgemeinde	Finanzierungsbeitrag pro betreutes Kind	Kreis	ja (Kommunen: gemeindliche Aufgaben)
Standortgemeinde	Freiwillige Zusatzfinanzierung für Zusatzqualität	Einrichtung	nein
Kreis ⁵⁶	Pauschale gruppenbezogene Förderung der Einrichtungen (finanziert aus den Zahlungen von Land und Wohnortgemeinde.	Einrichtung	ja (Kommunen: Kreisaufgaben)
	Kreis trägt ggf. auftretende Differenz für leerstehende Plätze („Subjekt-Objekt-Delta“)		ja (Kommunen: Kreisaufgaben) begrenzt auf einen pauschalierten Leerstand von 4 %
	Sozialstaffel (Ausgleich der Ermäßigung der Elternbeiträge)		ja (Kommunen: Kreisaufgaben)
Eltern	Elternbeitrag (zukünftig gedeckelt sowie ggf. um Sozialstaffel ermäßigt)	Einrichtung	nein
Standortgemeinde	ggf. Unternehmerrisiko als Kita-Trägerin	-	nein

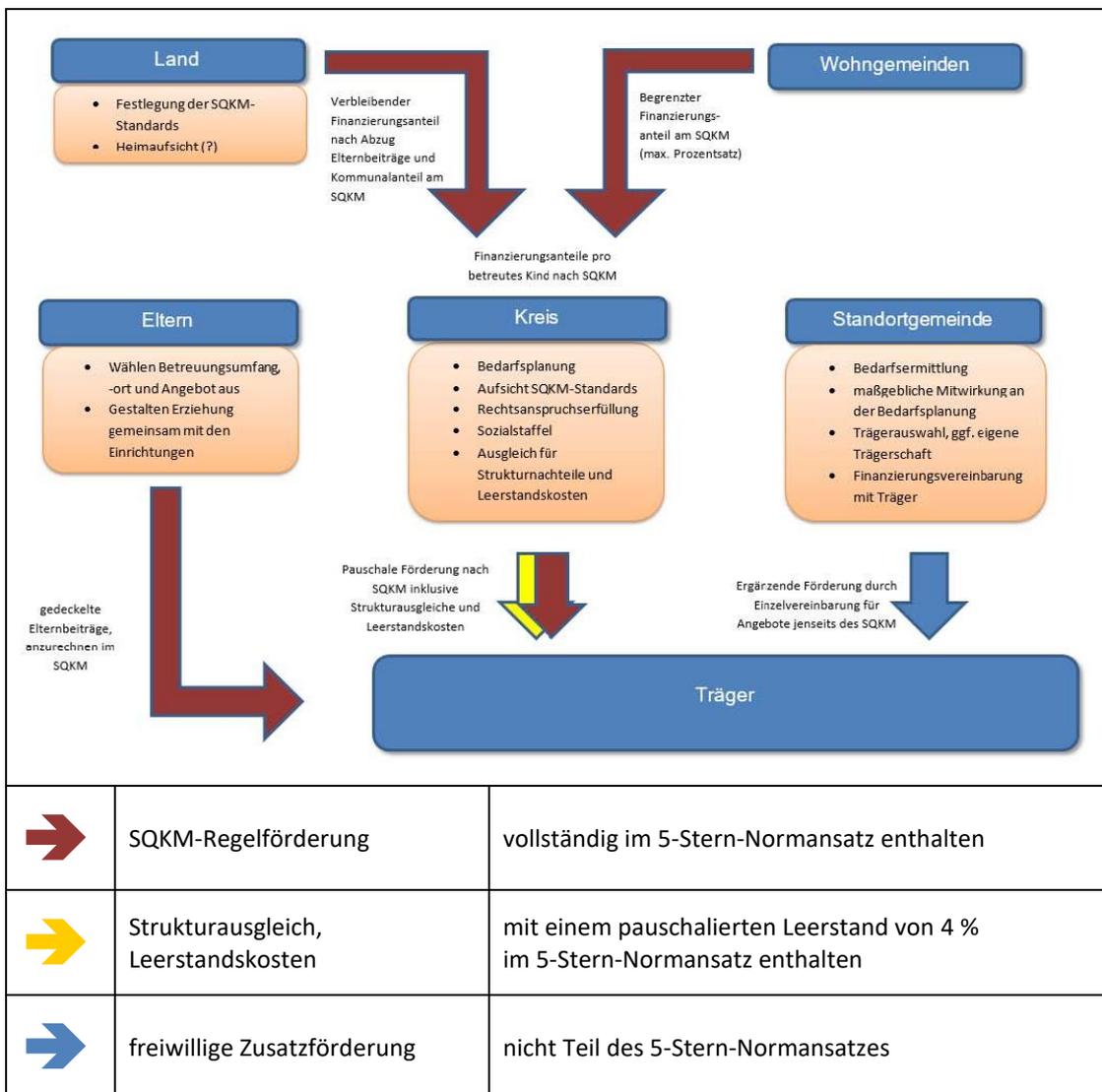
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von MSGJFS (2019): Eckpunkte der Kita-Reform 2020, Kurzpapier zum 12.3.2019

Die genannten Zahlungsströme und ihre Einordnung bzgl. der Bedarfsermittlung für den Finanzausgleich werden in Abbildung E-9 auch noch einmal grafisch veranschaulicht. Die Ab-

⁵⁶ Im Rahmen der Kita-Reform wurde auch darüber diskutiert, zu einem späteren Zeitpunkt ggf. einen strukturellen Nachteilsausgleich auf der Ebene der Kreise im SQKM einzuführen. Sollte dies im Zuge der Umsetzung der Kita-Reform zum Tragen kommen, wäre im Sinne der Beobachtungspflichten des Gesetzgebers (Kapitel H.6) zu prüfen, ob diese Finanzierungsposition ggf. noch im Normansatz zu berücksichtigen ist.

bildung weist den Akteuren zudem noch ihre rechtlichen Aufgaben und Pflichten zu. So liegt z.B. zukünftig die Pflicht zur Erfüllung des Rechtsanspruchs auf einen Kitaplatz auf der Ebene der Kreise.

Abbildung E-9: Zukünftige Zahlungsströme gemäß SQKM mit Abgrenzung der für die Bedarfsbestimmung nach 5-Sterne-Ansatz relevanten Zuschussbedarfe von Land und Kommunen (grafische Darstellung)



Quelle: MSGJFS: Eckpunkte der Kita-Reform 2020, Kurzpapier zum 12.3.2019, ergänzt um eigene Zuordnungen zum FAG-Reformvorschlag dieses Gutachtens

Die rot dargestellten Zahlungsströme werden vollständig in den 5-Stern-Normansatz „Kindertagesbetreuung“ übernommen. Die blau dargestellten Zahlungsströme stehen für zu-

sätzliche Qualitäten, die nicht Teil des Normansatzes sind. Entsprechend werden diese Zahlungen nicht in den 5-Stern-Normansatz „Kindertagesbetreuung“ übernommen.

Eine Besonderheit stellt der gelb dargestellte Zahlungsstrom von den Kreisen an die Träger der Einrichtungen dar. Dieser steht für den von den beiden roten Zuflüsse von Land und Wohnortgemeinde zu den Kreisen (in der oberen Diagrammhälfte) sowie den eigenen Mitteln der Kreise für die Sozialstaffel nicht gedeckten Kostenanteil. Dieser entsteht zum einen durch die unterschiedlichen Bezugsgrößen (Kinder bzw. Gruppen) der Zahlungsströme. Zum anderen (und hauptsächlich) entsteht er jedoch durch den Leerstand von Plätzen. Da die Kreise zugleich Träger der Bedarfsplanung sind, entsteht auf diese Weise ein finanzieller Anreiz, keine großen Kapazitätsüberhänge („zu viele Plätze“) zu erzeugen.

Zugleich erkennt das SQKM in seiner Kostenbemessung aber auch an, dass ein gewisser Leerstand unvermeidlich ist. So kann nicht jeder frei werdende Platz sofort neu besetzt werden. Zudem bedingt der kontinuierliche Zustrom von Kindern im Kita-Eintrittsalter über das gesamte Jahr auf der einen Seite und der einmalige Schulübergang der ältesten Kitakinder im Sommer auf der anderen Seite eine über das Jahr betrachtet strukturell ungleichmäßige Auslastung der Einrichtungen. Aus diesem Grunde geht die Modellrechnung vom SQKM von einem strukturell bedingten mittleren Leerstand von 4 % (U3 und Ü3 zusammen) aus.⁵⁷ Ein Leerstand in dieser Höhe wird auch in den 5-Sterne-Normansatz übernommen und dem Finanzbedarf für kreisliche Aufgaben zugeschrieben. Die kreislichen Kosten durch höhere Leerstandsquoten werden hingegen nicht als Finanzbedarf im Sinne des 5-Sterne-Normansatzes betrachtet. Dies gilt umso mehr, als ansonsten der mit dem SQKM bewusst geschaffene Anreiz zur Vermeidung von Überkapazitäten in der kreislichen Bedarfsplanung über das FAG ausgehebelt würde.

Im Gegensatz zu den in Abbildung E-9 rot dargestellten Zahlungsströmen ist der eben diskutierte gelbe Zahlungsstrom in der Neufassung des Kitagesetzes nicht explizit formuliert, sondern ergibt sich aus der Anwendung aller anderen Regelungen. Die Anerkennung der kreislichen Kosten von 4 % Leerstand im FAG-Bedarfsansatz bedarf jedoch für die konkrete FAG-Umsetzung eines eindeutigen Bezugs auf Beträge, die im neuen Kitagesetz eindeutig definiert sind. Dazu wird wie folgt vorgegangen: Gemäß den Modellrechnungen des Sozialministeriums zur Kita-Reform⁵⁸ entsprechen die Kosten der Kreise zur Deckung der Differenzen durch Subjekt-Objekt-Delta und 4 % Leerstand im Jahr 2022 (d.h. nach vollständiger Umsetzung der Qualitäten nach SQKM) 7,23 % der Summe der kommunalen Kosten für die Sozialstaffel (kreisliche Kosten nach voraussichtlich §7 des neuen Kitagesetzes) und den Finanzierungsbeträge der Wohnortgemeinden (gemeindliche Kosten

⁵⁷ Vgl. (voraussichtlich) §39 des neuen Kitagesetzes. Die dort genannten Auslastungsgrade sind um jeweils noch 1 % erhöht, um das Inkasso-Ausfallrisiko mit einzubeziehen. Dieses wird jedoch über das SQKM-Gesamtsystem auf Land und Kommunen verteilt.

⁵⁸ Stand: 17.6.2019.

nach voraussichtlich §49 des neuen Kitagesetzes). Es wird daher vorgeschlagen, im Rahmen des FAG die zukünftigen Kosten der Kreise zur Deckung der Differenzen durch Subjekt-Objekt-Delta und 4 % Leerstand anhand dieser Quote (7,23 %), bezogen auf die genannten Zahlungsströme nach §7 und §49 des neuen Kitagesetzes zu schätzen. Im Rahmen der allgemeinen Beobachtungspflichten des Gesetzgebers (Kapitel H.6) sollte dieser Schätzwert in den kommenden Jahren überprüft werden.

Aus dem beschriebenen Ansatz ergeben sich im nachstehenden Kapitel E.4 dargestellten Faktoren für Teilansätze für Kreisaufgaben mit Bezug zum SQKM in Höhe von 1,0723 (Sozialstaffel) bzw. 0,0723 (Zahlungen der Wohnortgemeinden).⁵⁹

E.3.4.2. Kosten des Gesamtsystems „Kita“

Gemäß den Modellrechnungen des Sozialministeriums zum Kita-Reformprozess⁶⁰ liegen die Kosten des Gesamtsystems Kita im Jahr 2022 bei etwa 1.562,6 Mio. € (Preisstand: 2022). Für diesen Zeitpunkt ist eine vollständige Umsetzung des SQKM unterstellt. Rechnet man diesen Betrag auf das Jahr 2018, den Bezugszeitpunkt aller 5-Sterne-Ansätze in diesem Gutachten sowie der Modellrechnungen zur vorgeschlagenen Reform des FAG (vgl. Kapitel G.3 und I.1) um, so ergibt sich ein Betrag von 1.248,4 Mio. € (Preisstand 2018). Dieser fiktive Wert unterstellt, dass bereits im Jahr 2018 das SQKM vollständig umgesetzt ist. Neben der Deflationierung (differenziert nach Sach- und Personalkosten gemäß den Annahmen zur Kostensteigerung in der Modellrechnung des Sozialministeriums) wurde auch die in der Modellrechnung des Sozialministeriums für den Zeitraum 2018 bis 2022 unterstellte weitergehende Zunahme der Betreuungsquoten wieder herausgerechnet.

Zieht man von diesem Gesamtbetrag für 2018 die Elternbeiträge⁶¹ ab, so verbleibt ein von Land und Kommunen zu finanzierender Gesamtbetrag von 1.041,7 Mio. € (Preisstand 2018). Die Eltern tragen nach SQKM somit etwa 16,56% der Gesamtkosten.

E.3.4.3. Netto-Normausgaben der Kommunen

Gemäß den vorläufigen⁶² Ergebnissen des Kita-Reformprozesses tragen die Kommunen (differenziert nach gemeindlicher und kreislicher Ebene) und das Land die folgenden Anteile an diesen verbleibende Gesamtkosten (Tabelle E-26). Beim Land sind die im SQKM-Landesanteil enthaltenen Bundesmittel (Gute-Kita-Gesetz bzw. Bundesmittelanteil an den

⁵⁹ Vgl. die Faktoren in Abbildung E-17 bzw. Abbildung E-19, jeweils Zeilen „Ausgaben nach SQKM für Kita-Ermäßigungen gemäß (voraussichtlich) §7 des neuen KitaG“ und „Summe der SQKM-Kita-Finanzierungsbeiträge der Wohnortgemeinden im Kreis nach (voraussichtlich) §49 neues KitaG“.

⁶⁰ Die nachstehenden Beträge beziehen sich den Stand der genannten Modellrechnung des Sozialministeriums in Abstimmung mit der „AG Rechnen“ des Reformprozesses vom 17.6.2019.

⁶¹ Netto, d.h. bereits um die Sozialstaffel und den Deckel reduziert. Berücksichtigt ist zudem ein Inkassorisiko in Höhe von 1 %.

⁶² Stand der Berechnung: 17.6.2019.

U3-Betriebskosten) bei der Ermittlung der Netto-Normausgaben herauszurechnen, da es sich hierbei um aufgabenspezifische Einnahmen des Landes handelt. Entsprechend sind diese in der nachstehenden Tabelle gesondert ausgewiesen.

Tabelle E-26: Gesamtkosten und Finanzierung der Kindertagesbetreuung gemäß SQKM

	SQKM inkl. Deckelung Elternbeiträge (= Normansatz), angewendet auf das Jahr 2018	zum Vergleich: 2018 ohne SQKM und Deckelung Elternbeiträge*)
Gesamtkosten für die Betreuung von 25.648 U3- und 93.173 Ü3-Kindern **) in Einrichtungen und Tagespflege	1.248,4 Mio. € (Preisstand 2018)	1.183,6 Mio. € (Preisstand 2018)
davon gedeckt durch Elternbeiträge (abzüglich Inkassorisiko und Sozialstaffel)	206,8 Mio. € (Preisstand 2018)	275,1 Mio. € (Preisstand 2018)
	entspricht 16,56 %	entspricht 23,24 %
verbleibender, durch Land und Kommunen zu finanzierender Betrag	1.041,7 Mio. € (Preisstand 2018)	908,5 Mio. € (Preisstand 2018)

davon gemäß Kita-Reformprozess anteilig zu finanzieren durch
(Prozentwerte beziehen aus auf die o.g. Gesamtkosten inkl. Elternanteil)

Land	aus eigenen Mitteln	30,86 % = 385,3 Mio. € (Preisstand 2018)	23,45 % = 277,5 Mio. € (Preisstand 2018)
	aus Bundesmittel	6,27 % = 78,2 Mio. € (Preisstand 2018)	2,40 % = 28,4 Mio. € (Preisstand 2018)
Kom-munen	gemeindliche Aufgaben	37,06 % = 462,6 Mio. € (Preisstand 2018)	41,38 % = 489,7 Mio. € (Preisstand 2018)
	Kreisaufgabe	9,25 % = 115,5 Mio. € (Preisstand 2018)	11,93 % = 141,3 Mio. € (Preisstand 2018)

umgerechnet auf den in den Modellrechnungen verwendeten einheitlichen Preisstand 2016

Land (aus eigenen Mitteln)		373,0 Mio. € (Preisstand 2016)
Kom-munen	gemeindliche Aufgaben	447,8 Mio. € (Preisstand 2016)
	Kreisaufgabe	111,8 Mio. € *** (Preisstand 2016)

- *) Schätzung gemäß Modellrechnung des Sozialministeriums. Daten der kommunalen Jahresrechnungsstatistik 2018 lagen noch nicht vor. Ein Vergleich mit den Werten der kommunalen Jahresrechnungsstatistik 2008 bis 2016 und einer groben Fortschreibung der dort sichtbaren Steigerungen pro Jahr lässt die Größenordnung der dargestellten Schätzwerte plausibel erscheinen. Eine genaue Gegenüberstellung zum SQKM ist jedoch auch bei Vorliegen der Jahresrechnungsstatistik 2018 nicht möglich, da das SQKM Zahlungen für Qualitäten oberhalb des SQKM-Niveaus nicht berücksichtigt (vgl. die Zeile „Freiwillige Zusatzfinanzierung für Zusatzqualität“) in Tabelle E-25.
- ***) Basis: Kitastatistik 2018 (Stichtag: 1.3.2018).
- ***) In der Gesamtbilanzierung der kommunalen Nettobedarfe in Kapitel E.4 werden hiervon 74,1 Mill. EUR der Aufgabe „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe; Förderung“ zugerechnet. Dies entspricht den Kosten Ermäßigungen („Sozialstaffel“). Der Restbetrag von 37,7 Mill. EUR entspricht den von den Kreisen getragenen Leerstandskosten und wird in Kapitel E.4 der Aufgabe „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe; Tageseinrichtungen“ zugeordnet.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der angegebenen Modellrechnung des MSGJFS zur Kita-Reform 2020 (Stand: 17.6.2019)

Da die Elternbeiträge in der Finanzierungsanteilen der Kommunen nach Tabelle E-26 bereits abgezogen sind, werden die dort mit Preisstand 2016 ausgewiesenen Werte (ohne Rundung) als kommunale Netto-Normausgaben („aufgabenbezogene Zuschussbedarfe“) für die Produktpakete „Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege“ (361) und „Tageseinrichtungen für Kinder“ (365) in den nachfolgenden Bilanzierungen und Modellrechnungen zum vertikalen und horizontalen Finanzausgleich angesetzt.

E.3.4.4. Einzelgemeindliche Umschätzung für die KFA-Simulation

Die Modellrechnungen ab Kapitel I simulieren die Wirkungen der Reformvorschläge dieses Gutachtens auf einzelgemeindlicher Ebene. Hierzu wird u.a. geschätzt, welche Kommune welchen Anteil an den vorstehenden SQKM-Gesamtkosten der Kommunen insgesamt hat. Die Schätzung basiert u.a. auf einer kleinräumigen Sonderauswertung der Kitastatistik durch das Statistikamt Nord im Auftrag der Gutachter. Aufgrund der statistischen Geheimhaltung⁶³ mussten kleinere Gemeinden zu Gemeindegruppen mit mindestens 10.000 Einwohnern zusammengefasst werden. Trotz dieser Zusammenfassung lassen sich aus den Ergebnissen strukturelle Unterschiede der Betreuungsquoten zwischen den Teilräumen des Landes gut ablesen. Auf einzelgemeindlicher Ebene bleiben die ermittelten Kostenanteile der Gemeinden und Kreise am SQKM gleichwohl Schätzungen. Deren Gesamtsummen entsprechen jedoch exakt den vorstehend genannten Summenwerten.

⁶³ Diese bezieht sich bei der Kitastatistik auf die Einrichtungen, nicht auf die Kinder.

E.4. Zusammenführung: Gesamtbedarf kommunale Ebene

E.4.1. Methodik der Zusammenführung

Die Ergebnisse der Regressionsanalysen (vgl. Kapitel E.2) werden für die Aufgabenbereiche, in denen Normansätze möglich waren (vgl. Kapitel E.3), durch diese ersetzt.⁶⁴ Für die finanzausgleichsrelevanten Zuschussbedarfe ergibt sich somit folgende Zusammenschau der Bedarfsfaktoren (Abbildung E-10):

Abbildung E-10: Zusammenführung kommunale Bedarfe, Faktoren

Aufgabenbereich	Regression			Norm
	Faktor 1	Faktor 2	Faktor 3	Faktoren
Innere Verwaltung; Verwaltung und Einrichtungen	Einwohner gesamt	Amtsfrei ja/nein		
Innere Verwaltung; Allgemeines Grundvermögen	Einwohner gesamt	Amtsfrei ja/nein		
Sicherheit und Ord- nung; Ordnungs- angelegenheiten	Einwohner gesamt	Amtsfrei ja/nein		
Sicherheit und Ordnung; Brandschutz	Siedlungs- u. Verkehrs- fläche	Zentralität (LEP)		
Sicherheit und Ordnung; Rettungsdienst	Siedlungs- u. Verkehrs- fläche	Kommunal- typ		
Sicherheit und Ordnung; Katastrophenschutz	Siedlungs- u. Verkehrs- fläche	Kommunal- typ		
Schulträgeraufgaben; Grundschulen				Bev. 6-10 J. (Mittelwert letzte 10 Jahre)
Schulträgeraufgaben; Allgemeinbildende Schulen				Bev. 10-18 J. (Mittelwert letzte 10 Jahre)

⁶⁴ Insgesamt zeigt sich, dass die Ergebnisse der regressionsbasierten und der normativen Bedarfsmessung eine hohe Deckungsgleichheit aufweisen. Dies kann als Indiz betrachtet werden, dass die vorgenommenen Regressionen sehr gut identifizieren können, welche Teile der beobachteten, heterogenen Ausgaben als Bedarfe gewertet werden können.

Schulträgeraufgaben; Sonderschulen/ Förderzentren	Einwohner 6- 18 J.	Zentralität (LEP)	
Schulträgeraufgaben; Berufliche Schulen			Bev. 15-20 J. (Mittelwert letzte 10 Jahre)
Schulträgeraufgaben; Schülerbeförderung	Einwohner 6- 18 J.	Gemeinde- fläche	
Schulträgeraufgabe; Fördermaßnahmen für Schüler	Einwohner 6- 18 J.	Kommunal- typ	
Kultur und Wissenschaft	Einwohner Insgesamt	Zentralität (LEP)	
Soziale Hilfen; Grundversorgung und Hilfen nach SGB XII	Zahlungen SGB XII		
Soziale Hilfen; Grund- sicherung Arbeits- suchende nach SGB II	Einwohner gesamt	Anspruch SGB II	
Soziale Hilfen; Hilfen für Asylbewerber	Empfänger Asylleistungen		
Soziale Hilfen; Soziale Einrichtungen	Einwohner gesamt	Zentralität (LEP)	
Soziale Hilfen; Sonstige Leistungen	Einwohner gesamt	Zentralität (LEP)	
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe; Förderung			Zahlungen nach (voraussichtlich) §7 bzw. §49 neues KitaG
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe; Jugendarbeit	Einwohner 10-18 J.	Zentralität (LEP)	
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe; Leistun- gen u. Einrichtungen	Einwohner 6- 18 J.	Kommunal- typ	
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe; Tageseinrichtungen			Zahlungen nach (voraussichtlich) §7 bzw. §49 neues KitaG
Gesundheitsdienste	Einwohner gesamt	Zentralität (LEP)	

Sportförderung	Einwohner gesamt	Zentralität (LEP)	
Räumliche Planung; Bauen und Wohnen	Einwohner gesamt	Kommunal- typ	
Ver- und Entsorgung; Strom, Gas, Wasser, Fernwärme	Einwohner gesamt	Zentralität (LEP)	
Ver- und Entsorgung; Breitband (ab Haushaltsjahr 2018)			
Ver- und Entsorgung; Abfallwirtschaft	Einwohner gesamt		
Ver- und Entsorgung; Abwasserbeseitigung	Einwohner gesamt	Zentralität (LEP)	
Verkehrsflächen und ÖPNV; Gemeindestraßen			Länge Gemeindestraße in eigener Baulast
Verkehrsflächen und ÖPNV; Kreisstraßen			Länge Kreisstraße in eigener Baulast
Verkehrsflächen und ÖPNV; Bundes- und Landesstraßen			Länge Bundes- und Landesstraßen in eigener Baulast
Verkehrsflächen und ÖPNV; ÖPNV und sonstiger	Einwohner gesamt	Kommunal- typ	
Natur- und Landschaftspflege	Einwohner gesamt	Kommunal- typ	
Wirtschaft und Tourismus	Einwohner gesamt	Kommunal- typ	

Quelle: eigene Darstellung

Wendet man die Regressionsergebnisse bzw. die Normansätze auf die einzelnen Gemeinden an und summiert diese über alle Gemeinden bzw. Kreise, so ergibt sich das folgende Bild für die Kreis- bzw. Gemeindeaufgaben (Abbildung E-11).

Abbildung E-11: Summe der ermittelten Bedarfswerte nach Aufgabenbereich (Zuschussbedarfe)

Aufgabenbereich	Sterne- Niveau	Bedarfswert Kreisaufgaben Preisstand 2016	Bedarfswert Gemeindeaufgaben Preisstand 2016
Innere Verwaltung; Verwaltung und Einrichtungen	4	118.744.874 €	360.286.592 €
Innere Verwaltung; Allgemeines Grundvermögen	4	-144.494 €	-15.391.349 €
Sicherheit und Ordnung; Ordnungsangelegenheiten	4	1.385.237 €	34.648.172 €
Sicherheit und Ordnung; Brandschutz	4	4.611.692 €	103.061.548 €
Sicherheit und Ordnung; Rettungsdienst	4	3.475.569 €	713.963 €
Sicherheit und Ordnung; Katastrophenschutz	4	9.740.198 €	695.518 €
Schulträgeraufgaben; Grundschulen	5	0 €	174.811.767 €
Schulträgeraufgaben; Allgemeinbildende Schulen	5	0 €	303.179.010 €
Schulträgeraufgaben; Sonderschulen/ Förderzentren	4	16.540.973 €	11.687.683 €
Schulträgeraufgaben; Berufliche Schulen	5	91.194.149 €	0 €
Schulträgeraufgaben; Schülerbeförderung	4	29.000.844 €	21.545.939 €
Schulträgeraufgabe; Fördermaßnahmen für Schüler	4	4.931.358 €	35.702.878 €
Kultur und Wissenschaft	4	4.391.564 €	82.349.094 €
Soziale Hilfen; Grundversorgung und Hilfen nach SGB XII	4	292.882.274 €	7.408.457 €
Soziale Hilfen; Grundsicherung Arbeitssuchende nach SGB II	4	572.187.622 €	0 €
Soziale Hilfen; Hilfen für Asylbewerber	4	34.792.380 €	1.022.542 €

Soziale Hilfen; Soziale Einrichtungen	4	11.552.258 €	16.666.607 €
Soziale Hilfen; Sonstige Leistungen	4	22.840.856 €	40.826.942 €
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe; Förderung	5	74.079.772 €	0 €
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe; Jugendarbeit	4	7.982.860 €	41.426.980 €
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe; Leistungen und Einrichtungen	4	365.790.186 €	48.047.022 €
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe; Tageseinrichtungen	5	37.732.086 €	447.802.471 €
Gesundheitsdienste	4	59.926.122 €	69.052.805 €
Sportförderung	4	4.290.777 €	79.199.764 €
Räumliche Planung; Bauen und Wohnen	4	10.275.980 €	102.394.581 €
Ver- und Entsorgung; Strom, Gas, Wasser, Fernwärme	4	0 €	0 €
Ver- und Entsorgung; Abfallwirtschaft	4	0 €	0 €
Ver- und Entsorgung; Abwasserbeseitigung	4	0 €	0 €
Verkehrsflächen und ÖPNV; Gemeindestraßen	5	0 €	314.602.623 €
Verkehrsflächen und ÖPNV; Kreisstraßen	5	103.541.935 €	14.851.656 €
Verkehrsflächen und ÖPNV; Bundes- und Landesstraßen	5	0 €	2.363.741 €
Verkehrsflächen und ÖPNV; ÖPNV und sonstiger Personennahverkehr	4	28.160.467 €	-52.395.719 €
Natur- und Landschaftspflege	4	9.965.704 €	124.009.306 €
Wirtschaft und Tourismus	4	7.785.271 €	118.251.836 €

Summe	1.927.658.515 €	2.488.822.431 €
	4.416.480.946 €	

Quelle: eigene Darstellung

Die ermittelten Normalbedarfe (ausgedrückt als aufgabenbezogene Zuschussbedarfe) entstammen zu etwas über einem Drittel den 5-Sterne-Normansätzen (Abbildung E-12). Gliedert man die Ist-Ausgaben (Nettoausgaben = Zuschussbedarfe) entsprechend, so liegen die Ist-Ausgaben der Aufgabenbereiche, für die 5-Sterne-Normansätze formuliert wurden, hingegen nur bei etwa 30 % der Ist-Nettoausgaben 2008-2016 insgesamt (jeweils Preisstand 2016).

Abbildung E-12: Ausgabeanteile 2006-2018 sowie Bedarfsanteile nach Sternekategorie

Niveau	Ausgabenanteil 2008-2016	Bedarfsanteile 2016
5 Sterne	30,0 %	35,4 %
4 Sterne	70,0 %	64,6 %

Quelle: eigene Darstellung

Im empirischen Betrachtungszeitraum (2008-2016) lagen die mittleren Ist-Zuschussbedarfe der betrachteten Aufgabenbereiche pro Jahr in der Summe bei 3.885.134.234 € (Preisstand 2016).⁶⁵ Die Summe der Bedarfswerte aus Abbildung E-11 liegt mit 4.416.480.946 € Zuschussbedarf (Preisstand 2016) insgesamt um 531.346.712 € bzw. 13,7 % höher als die Ist-Werte. Diese Differenz wird als Schätzung der unerfüllten „Normalbedarfe“ auf kommunaler Ebene interpretiert.

E.4.2. Zuschussbedarfe der kommunalen Ebene

In kommunalen Finanzausgleichen wird prinzipiell die eigene Leistungsfähigkeit der Kommunen ihrem fiktiven Bedarf gegenübergestellt. Die Verteilung der finanziellen Mittel folgt einer Funktion, die die bestehenden Lücken zwischen eigener Leistungsfähigkeit und eigenem Bedarf partiell ausgleicht. Kommunen, deren Leistungsfähigkeit ihren Bedarf überstei-

⁶⁵ Davon bei den kreisangehörigen Gemeinden etwa 1.775,1 Mill. €, bei den Kreisen etwa 1.062,8 Mill. € und bei den kreisfreien Städten etwa 1.047,3 Mill. €.

gen, nennt man abundant. Sie erhalten in der Regel keine Zuweisungen aus dem KFA. In einigen Bundesländern, so auch Schleswig-Holstein, zahlen abundante Gemeinden eine Ausgleichssumme in den KFA ein (zur Funktionsweise des KFA SH vgl. Kapitel B sowie Anhang K.1).

Die Leistungsfähigkeit der Gemeinden wird in der Regel anhand ihrer Steuerkraftmesszahl quantifiziert. Diese wird einer fiktiv generierten Bedarfsmesszahl gegenübergestellt. Letztere wird in den Bundesländern unterschiedlich ermittelt, da Bedarfe bisher nicht umfassend und systematisch auf ihre Einflussfaktoren untersucht wurden. Je nach Konzeption der fiktiven Bedarfsmesszahl bildet diese Bedarfe im eigentlichen Sinne nur sehr grob ab (vgl. Kapitel C).

Stellt man den Bruttoausgaben der einzelnen Aufgabenbereiche ihre aufgabenspezifischen Einnahmen gegenüber, so erhält man die jeweiligen Zuschussbedarfe. An diesen orientieren sich die Zuweisungen im KFA.

In dem mit diesem Gutachten entwickelten Bedarfsansatz muss sich die o.g. fiktive Bedarfsmesszahl aus den empirisch bestimmten Normalbedarfen ergeben. Auch hierbei bilden nicht die Bruttoausgaben, sondern die Zuschussbedarfe die relevante Messgröße

Die kommunalen Zuschussbedarfe (im Sinne der einheitlichen Normalbedarfe) für die einzelnen Aufgaben wurden in den vorstehenden Kapiteln anhand von aufgabenspezifischen Regressionen (Kapitel E.2) bzw. Normansätzen (Kapitel E.3) in Beziehung zu Bestimmungsgrößen der einzelnen Gemeinden (Einwohner, Fläche, Straßenlänge, ...) gesetzt. Die Abhängigkeit der Normalbedarfe von diesen Bestimmungsgrößen wurde dabei jeweils in Form von Koeffizienten beschrieben.⁶⁶

Insbesondere bei den Regressionsanalysen („4-Sterne-Methodik“) wurde der Normalbedarf einer Aufgabe zum Teil auch aus mehreren Strukturgrößen und Koeffizienten abgeleitet.⁶⁷

Differenziert wurde dabei sowohl bei den Regressionsanalysen („4-Sterne-Methodik“, Kapitel E.2) als auch bei den Normansätzen („5-Sterne-Methodik, Kapitel E.3) zwischen den unterschiedlichen Zentralitäten der Gemeinden. Entsprechend wurden für Gemeinden unterschiedlicher Zentralität (Oberzentrum, Mittelzentrum, ...) z.T. unterschiedliche Koeffizienten ermittelt.⁶⁸

⁶⁶ Wenn z.B. eine Regressionsanalyse oder ein Normansatz zum Ergebnis hatte, dass sich der Normalbedarf einer Gemeinde für eine Aufgabe in einem jährlichen Zuschussbedarf von 2,50 EUR pro Einwohner im Alter von 6 bis 18 Jahren ausdrückt, so wären „Einwohner im Alter von 6 bis 18 Jahren“ die für diese Aufgabe relevante Bestimmungsgröße. Der dazugehörige Koeffizient wäre 2,50.

⁶⁷ Z.B. 2,50 EUR pro Einwohner plus 0,17 EUR pro ha Gemeindefläche.

⁶⁸ Bei den Regressionen wurde eine entsprechende Differenzierung insbesondere dann vorgenommen, wenn sich die Variable „Kommunaltyp“ bei der betreffenden Aufgabe als signifikant zur Erklärung der Unterschiede bei den Ist-Ausgaben erwiesen hat.

Darüber hinaus wurde zwischen den Ausgaben der Gemeinden und der Kreise differenziert. Aufgaben mit Ist-Ausgaben der Gemeinden wurden den „Gemeindeaufgaben“ zugerechnet, Aufgaben mit Ist-Ausgaben der Kreise den „Kreisaufgaben“. Aufgaben, in denen beide kommunale Ebenen substantielle Ist-Ausgaben aufweisen, wurden beiden Aufgabenbereichen zugeordnet. Dabei kann die gleiche Aufgabe auf der Gemeindeebene mit anderen Bestimmungsgrößen und Koeffizienten erklärt sein als auf der Kreisebene – hier spiegelt sich die aufgabenspezifische Arbeitsteilung und Finanzierung.

Summiert man die Koeffizienten aller Aufgaben auf, so ergibt sich für jede Bestimmungsgröße ein **Gesamtkoeffizient über das gesamte kommunale Aufgabenspektrum**. Diese Gesamtkoeffizienten bilden die Grundlage der einzelgemeindlichen Bedarfsbestimmung für den horizontalen Finanzausgleich.

Die nachstehende Abbildung E-13 zeigt dieses Aufaddieren für die Gemeindeaufgaben, die darauffolgende Abbildung E-14 für die Kreisaufgaben.

Diese beiden Tabellen sind wie folgt zu lesen:

- Die erste Spalte nennt die Bestimmungsgröße, für die die Koeffizienten aufsummiert werden. Diese Bestimmungsgrößen finden sich am Ende in der Liste der Teilansätze für den horizontalen Finanzausgleich wieder (Abbildung E-15 und Abbildung E-17).
- Die zweite Spalte listet alle Aufgaben auf, für deren Bedarfsbestimmung die Bestimmungsgröße aus Spalte 1 gemäß den Ergebnissen der Regressionsanalyse (Kapitel E.2) bzw. der Normansätze (Kapitel E.3) relevant ist.
- Die dritte Spalte kennzeichnet Aufgaben, in deren Bedarfsbestimmung – z.B. aufgrund eines entsprechenden Regressionsergebnisses – mehrere Bestimmungsgrößen eingehen. „Nein“ bedeutet, dass der Bedarf für die betreffende Aufgabe nicht über eine Kombination von Bestimmungsgrößen bestimmt wird. Somit entspricht die angegebene Bestimmungsgröße in Kombination mit den angegebenen Koeffizienten der vollständigen Bedarfsbestimmung. „Ja (2)“ bedeutet, dass zwei Bestimmungsgrößen für die Bedarfsbestimmung kombiniert werden. So wird z.B. der Normalbedarf der Aufgabe „Innere Verwaltung; Verwaltung und Einrichtungen“ aus einer Kombination der Bestimmungsgrößen „Einwohner insgesamt“ und „Einwohner in amtsfreien Gemeinden“ bestimmt.
- Die vierte Spalte kennzeichnet, mit welcher Methodik die nachstehenden Koeffizienten bestimmt wurden. Eine „4“ steht für einen 4-Sterne-Ansatz, also eine aufgabenspezifische Regressionsanalyse aus Kapitel E.2. „5“ steht für einen 5-Sterne-Ansatz, also eine Normsetzung aus Kapitel E.3.
- In den letzten sechs Spalten (in Abbildung E-14: letzte zwei Spalten) finden sich die Koeffizienten; bei den Gemeindeaufgaben (Abbildung E-13) differenziert nach Zen-

tralität der Gemeinde, bei den Kreisaufgaben (Abbildung E-14) differenziert nach Kreisen und kreisfreien Städten.

Die Koeffizienten der hinteren Spalten beschreiben, mit welcher Wichtung die Bestimmungsgröße eingeht, um den Normalbedarf für die betreffende Aufgabe (als Zuschussbedarf) zu schätzen. So wird z.B. der Normalbedarf für die Aufgabe „Kultur und Wissenschaft“ bei Mittelzentren bestimmt, indem die Einwohnerzahl mit dem Koeffizienten 30,71 multipliziert wird. Bei nicht-zentralen Gemeinden wird die Einwohnerzahl mit dem deutlich niedrigeren Koeffizienten 9,66 multipliziert.

Die Formel zur Bestimmung des Normalbedarfs aus einer Kombination von Bestimmungsgrößen (d.h. mit Eintrag „ja (2)“ in der dritten Spalte) ergibt sich durch Addition. Beispiel: Der Normalbedarf für die Aufgabe „Verkehrsflächen und ÖPNV; Gemeindestraßen“ ergibt sich bei den Gemeindeaufgaben für Unterzentren aus der zusammengesetzten Formel: $21.938,02 \times \text{km Gemeindestraße} + 3.595,89 \times \text{km Hauptwirtschaftsweg}$.

Die Koeffizienten der gleichen Bestimmungsgröße lassen sich über alle betreffenden Aufgaben aufsummieren. Daher sind jeweils in Fettschrift auch die (für die weitere Verwendung gerundeten) Summe der Koeffizienten ausgewiesen. Diese Summenwerte entsprechen den **Teilansätzen für den horizontalen Finanzausgleich** in den nachfolgenden Tabellen in Abbildung E-15 bzw. Abbildung E-17.

Abbildung E-13: Aufsummierung der aufgabenspezifischen Koeffizienten der einzelnen Bestimmungsgrößen für die Gemeindeaufgaben

Bestimmungsgröße	Aufgabe	Kombination von Koeffizienten	Methode (Sterne)	Koeffizienten (bei Oberzentren je nach Aufgabe zzgl. Bedarfsansatz bei Kreisaufgaben)					
				Oberzentren	Mittelzentren	Unterzentren	Ländliche Zentralorte	Stadtstandkerne	alle anderen Gemeinden
				Kreisangehörige Gemeinden					
Einwohner insgesamt	Innere Verwaltung; Verwaltung und Einrichtungen	ja (2)	4	53,02	53,02	53,02	53,02	53,02	53,02
	Innere Verwaltung; Allgemeines Grundvermögen	ja (2)	4	-1,72	-1,72	-1,72	-1,72	-1,72	-1,72
	Sicherheit und Ordnung; Ordnungsangelegenheiten	ja (2)	4	0,63	0,63	0,63	0,63	0,63	0,63
	Kultur und Wissenschaft	nein	4	66,39	30,71	20,08	9,66	17,38	9,66
	Soziale Hilfen; Grundversorgung und Hilfen nach SGB XII ^{*69}	nein	4	2,57	2,57	2,57	2,57	2,57	2,57
	Soziale Hilfen; Hilfen für Asylbewerber*	nein	4	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35
	Soziale Hilfen; Soziale Einrichtungen	nein	4	10,14	4,56	4,56	4,56	4,56	4,56
	Soziale Hilfen; Sonstige Leistungen	nein	4	11,37	24,87	11,37	11,37	11,37	11,37
	Gesundheitsdienste	nein	4	16,28	5,97	35,07	67,78	6,28	36,36
	Sportförderung	nein	4	17,26	24,43	35,41	35,41	35,41	29,97
	Räumliche Planung; Bauen und Wohnen	nein	4	27,12	27,11	27,11	27,11	27,11	27,11
	Verkehrsfl. u. ÖPNV; ÖPNV u. sonst. Personennahverkehr	nein	4	-40,72	-11,86	-11,86	-11,86	-11,86	-11,86
	Natur- und Landschaftspflege	nein	4	43,27	25,21	25,21	25,21	25,21	25,21
Wirtschaft und Tourismus	nein	4	23,11	46,06	46,06	46,06	46,06	46,06	
Summe (gerundet auf Ganzzahl)			229	232	248	270	216	233	

69

Mit * gekennzeichnete Abweichungen in den erklärenden Faktoren zwischen dieser Darstellung und Tabelle E-2 erklären sich über die Buchungen auf „falscher“ Ebene. Wie in Kapitel E.2.2 erwähnt, weisen teilweise die de jure nicht zuständigen Ebenen Nettoausgaben auf, die nicht negiert werden dürfen. Diese wurden teils nach den gleichen Faktoren wie der zuständigen Ebene, teils nach Einwohnern verteilt. Daher finden sich auch in dieser Darstellung z.B. Aufgaben der Kreise teilweise bei der gemeindlichen Ebene wieder und umgekehrt. Vgl. Kapitel H.4.

Bestimmungsgröße	Aufgabe	Kombination von Koeffizienten	Methodik (Sterne)	Koeffizienten (bei Oberzentren je nach Aufgabe zzgl. Bedarfsansatz bei Kreisaufgaben)					
				Oberzentren	Mittelzentren	Unterzentren	Ländliche Zentralorte	Stadttrandkerne	alle anderen Gemeinden
				Kreisangehörige Gemeinden					
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	Schulträgeraufgaben; Grundschulen	nein	5	1.716,01	1.726,31	1.731,45	1.700,57	1.728,02	1.700,57
	Summe (gerundet auf Ganzzahl)			1.716	1.726	1.731	1.701	1.728	1.701
Einwohner 10 bis unter 18 Jahre	Schulträgeraufgaben; Allgemeinbildende Schulen	nein	5	1.353,11	1.437,27	1.347,93	1.178,30	1.332,39	1.178,30
	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe; Jugendarbeit	nein	4	277,14	228,39	181,85	119,42	178,97	119,42
	Summe (gerundet auf Ganzzahl)			1.630	1.666	1.530	1.298	1.511	1.298
Einwohner 6 bis unter 18 Jahre	Schulträgeraufgabe; Sonderschulen / Förderzentren	nein	4	50,91	27,69	55,76	27,69	27,69	27,69
	Schulträgeraufgaben; Schülerbeförderung	ja (2)	4	0,00	48,19	48,19	48,19	48,19	48,19
	Schulträgeraufgaben; Fördermaßnahmen für Schüler	nein	4	150,66	81,31	81,31	81,31	81,31	81,31
	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe; Leistungen und Einricht.	nein	4	0,00	183,31	183,31	183,31	183,31	183,31
	Summe (gerundet auf Ganzzahl)			202	341	369	341	341	341
Einwohner amtsfreier Gemeinden	Innere Verwaltung; Verwaltung und Einrichtungen	ja (2)	4	204,95	204,95	204,95	204,95	204,95	204,95
	Innere Verwaltung; Allgemeines Grundvermögen	ja (2)	4	-59,50	-59,50	-59,50	-59,50	-59,50	-59,50
	Sicherheit und Ordnung; Ordnungsangelegenheiten	ja (2)	4	29,17	29,17	29,17	29,17	29,17	29,17
	Summe (gerundet auf Ganzzahl)			175	175	175	175	175	175
Gemeindefläche (ha)	Schulträgeraufgaben; Schülerbeförderung	ja (2)	4	0,00	5,86	5,86	5,86	5,86	5,86
	Summe (gerundet auf zwei Nachkommastellen)			0,00	5,86	5,86	5,86	5,86	5,86

Bestimmungsgröße	Aufgabe	Kombination von Koeffizienten	Methodik (Sterne)	Koeffizienten (bei Oberzentren je nach Aufgabe zzgl. Bedarfsansatz bei Kreisaufgaben)							
				Oberzentren	Mittelzentren	Unterzentren	Ländliche Zentralorte	Stadttrandkerne	alle anderen Gemeinden		
				Kreisangehörige Gemeinden							
km Hauptwirtschaftsweg	Verkehrsflächen und ÖPNV; Gemeindestraßen Summe (gerundet auf Ganzzahl)	ja (2)	5	3.595,89	3.595,89	3.595,89	3.595,89	3.595,89	3.595,89	3.595,89	
				3.596	3.596	3.596	3.596	3.596	3.596	3.596	
km Gemeindestraße	Sicherheit und Ordnung; Brandschutz *) Sicherheit und Ordnung; Rettungsdienst *) Verkehrsflächen und ÖPNV; Gemeindestraßen Summe (gerundet auf Ganzzahl)	nein nein ja (2)	4 4 5	21.442,26 50,90 21.999,50	6.526,26 43,22 22.126,00	6006,74 41,92 21.938,02	5.308,65 53,94 21.612,17	7.028,97 43,20 21.938,02	5.263,14 63,41 16.380,12		
				43.493	28.695	27.987	26.975	29.010	21.707		
	*) Bedarfsbestimmung für Kommunen insgesamt (vertikaler Finanzausgleich) auf Basis der erklärenden Variable „Siedlungs- und Verkehrsfläche“. Für den horizontalen Finanzausgleich Umrechnung auf die damit eng verknüpfte Bestimmungsgröße „km Gemeindestraße“ um Fehlanreize bzgl. des Ziels „Reduzierung der Neuflächeninanspruchnahme“ (vgl. Kapitel H.4) zu vermeiden.										
km Kreisstraße eig. Baulast	Verkehrsflächen und ÖPNV; Kreisstraßen Summe (gerundet auf Ganzzahl)	nein	5	-	36.306,98	-	-	-	30.838,11	-	
					36.307				30.838		
km Landesstr. eig. Baulast	Verkehrsflächen und ÖPNV; Bundes- und Landesstraßen Summe (gerundet auf Ganzzahl)	ja (2)	5	14.364,36	12.456,02	-	-	11.916,22	-	-	
				14.364	12.456			11.916			

Bestimmungsgröße	Aufgabe	Kombination von Koeffizienten	Methodik (Sterne)	Koeffizienten (bei Oberzentren je nach Aufgabe zzgl. Bedarfsansatz bei Kreisaufgaben)						
				Oberzentren	Mittelzentren	Unterzentren	Ländliche Zentralorte	Stadttrandkerne	alle anderen Gemeinden	
				Kreisangehörige Gemeinden						
km Bundesstr. eig. Baulast	Verkehrsflächen und ÖPNV; Bundes- und Landesstraßen Summe (gerundet auf Ganzzahl)	ja (2)	5	16.061,45	-	-	-	-	-	-
SQKM-Kita-Finanzierungsbeitrag als Wohnort-gemeinde nach (vor-räussichtlich) §49 neues KitaG	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe; Tageseinrichtungen Summe (gerundet auf Ganzzahl)	nein	5	1	1	1	1	1	1	1
				16.061						

Quelle: eigene Darstellung

Abbildung E-14: Aufsummierung der aufgabenspezifischen Koeffizienten der einzelnen Bestimmungsgrößen für die Kreisaufgaben

Bestimmungsgröße	Aufgabe	Kombination von Koeffizienten	Methodik (Sterne)	Koeffizienten	
				kreisfreie Städte	Kreise
Einwohner insgesamt	Innere Verwaltung; Verwaltung und Einrichtungen	nein	4	0,00	53,02
	Innere Verwaltung; Allgemeines Grundvermögen *)	nein	4	0,00	-0,27
	Sicherheit und Ordnung; Ordnungsangelegenheiten	nein	4	0,00	0,63
	Kultur und Wissenschaft	nein	4	0,00	1,95
	Soziale Hilfen; Grundsicherung Arbeitssuchende nach SGB II	ja (2)	4	5,54	5,54
	Soziale Hilfen; Soziale Einrichtungen	nein	4	0,00	5,13
	Soziale Hilfen; Sonstige Leistungen	nein	4	0,00	10,15
	Gesundheitsdienste	nein	4	0,00	26,63
	Sportförderung	nein	4	0,00	1,91
	Räumliche Planung; Bauen und Wohnen	nein	4	0,00	4,57
	Verkehrsflächen und ÖPNV; ÖPNV und sonstiger Personennahverkehr	nein	4	0,00	12,51
	Natur- und Landschaftspflege	nein	4	0,00	4,43
	Wirtschaft und Tourismus	nein	4	0,00	3,46
	Summe (gerundet auf Ganzzahl)				6

*) Die Bedarfsbestimmung für die Kommunen insgesamt (vertikaler Finanzausgleich) enthält zusätzlich die erklärende Variable „Einwohner in amtsfreien Gemeinden“. Aufgrund des sehr kleinen und negativen Koeffizienten wurde diese Bestimmungsgröße zur Vereinfachung nicht in den horizontalen Finanzausgleich übernommen. Die Verteilungswirkung dieser Vereinfachung ist marginal.

Bestim- mungs- größe	Aufgabe	Kombination von Koeffi- zienten	Methodik (Sterne)	Koeffizienten bei kreisfreien Städten: soweit noch nicht in Bedarfsansatz für Gemeindeaufgaben enthalten	
				kreisfreie Städte	Kreise
Einwohner 10 bis unter 18 Jahre	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe; Jugendarbeit Summe (gerundet auf Ganzzahl)	nein	4	0,00	44,00
Einwohner 6 bis unter 18 Jahre	Schulträgeraufgabe; Sonderschulen / Förderzentren Kinder-, Jugend- und Familienhilfe; Leistungen und Einrichtungen Schulträgeraufgaben; Fördermaßnahmen für Schüler Summe (gerundet auf Ganzzahl)	nein nein nein	4 4 4	0,00 2.447,60 0,00	63,13 808,25 18,82
Einwohner 15 bis unter 20 Jahre	Schulträgeraufgaben; Berufliche Schulen Summe (gerundet auf Ganzzahl)	nein	5	732,17	552,06
Gemeinde- fläche (ha)	Schulträgeraufgaben; Schülerbeförderung Summe (gerundet auf zwei Nachkommastellen)	nein	4	18,35	18,35
				732	552
				2.448	890
				18,35	18,35

Bestimmungsgröße	Aufgabe	Kombination von Koeffizienten	Methodik (Sterne)	Koeffizienten	
				kreisfreie Städte	Kreise
km Gemeindestraße (in den Gemeinden des Kreises)	Sicherheit und Ordnung; Brandschutz *)	nein	4	0,00	289,49
	Sicherheit und Ordnung; Rettungsdienst *)	nein	4	134,49	264,59
	Sicherheit und Ordnung; Katastrophenschutz *)	nein	4	2.974,67	382,94
	Summe (gerundet auf zwei Nachkommastellen)			3.109	937
	*) Bedarfsbestimmung für Kommunen insgesamt (vertikaler Finanzausgleich) auf Basis der erklärenden Variable „Siedlungs- und Verkehrsfläche“. Für den horizontalen Finanzausgleich Umrechnung auf die damit eng verknüpfte Bestimmungsgröße „km Gemeindestraße“ um Fehlreize bzgl. des Ziels „Reduzierung der Neuflächeninanspruchnahme“ (vgl. Kapitel H.4) zu vermeiden.				
km Kreisstraße eig. Baulast	Verkehrsflächen und ÖPNV; Kreisstraßen	nein	5	45.129,64	27.303,55
	Summe (gerundet auf Ganzzahl)			45.130	27.304
Anspruch SGB II (EUR)	Soziale Hilfen; Grundsicherung Arbeitssuchende nach SGB II	ja (2)	4	4,38	4,38
	Summe (gerundet auf zwei Nachkommastellen)			4,38	4,38
Nettozahlungen SGB XII (EUR)	Soziale Hilfen; Grundversorgung und Hilfen nach SGB XII	nein	4	0,263	0,263
	Summe (gerundet auf drei Nachkommastellen)			0,263	0,263

Bestim- mungs- größe	Aufgabe	Kombination von Koeffi- zienten	Methodik (Sterne)	Koeffizienten bei kreisfreien Städten: soweit noch nicht in Bedarfsansatz für Gemeindeaufgaben enthalten	
				kreisfreie Städte	Kreise
Empfänger von Asyl- bewerber- leistungen (Personen)	Soziale Hilfen; Hilfen für Asylbewerber Summe (gerundet auf Ganzzahl)	nein	4	1.180,36 1.180	1.180,36 1.180
Ausgaben nach SQKM für Kita- Ermäßigun- gen gemäß (voraus- sichtlich) §7 des neuen KitaG	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe; Förderung Summe (gerundet auf vier Nachkommastellen)	ja (2)	5	1,0723 1,0723	1,0723 1,0723

Bestimmungsgröße	Aufgabe	Kombination von Koeffizienten	Methodik (Sterne)	Koeffizienten	
				kreisfreie Städte	Kreise
Summe der SQKM-Kita-Finanzierungsbeiträge der Wohnortgemeinden im Kreis nach (vor) raussichtlich) §49 neues KitaG	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe; Förderung Summe (gerundet auf vier Nachkommastellen)	ja (2)	5	0,0723 0,0723	0,0723 0,0723

Quelle: eigene Darstellung

Die so aufsummierten Teilansätze ermöglichen es, für jede Gemeinde (bzw. kreisfreie Stadt für ihre Gemeindeaufgaben) sowie jeden Kreis (bzw. kreisfreie Stadt für ihre Kreisaufgaben) eine **Bedarfsmesszahl** zu ermitteln, die alle Aufgabenbereiche umfasst.

Dazu werden die Strukturdaten (Bestimmungsgrößen) der betreffenden Gemeinde (oder des Kreises) mit den aufsummierten Teilansätzen (Koeffizienten) multipliziert und anschließend aufsummiert. In Anhang K.3 findet sich je ein Berechnungsbeispiel für die Gemeinde Reinbek (Abbildung K-3 bzw. Abbildung K-4) sowie den Kreis Dithmarschen (Abbildung K-5).

Der in Kapitel E.2.4 dargestellte und in den vorstehenden Tabellen der Abbildung E-13 zum Ausdruck kommende bedarfsorientierte Zentralitätsansatz erkennt an, dass durch Zentralität und die dadurch entstehende unterschiedliche regionale und überregionale Bedeutung auch unterschiedliche Bedarfe entstehen. Diese werden jedoch, in Kontrast zum bisherigen Zentrale-Orte-Ansatz, nicht pauschaliert als Ausgleich übergemeindlicher Aufgaben interpretiert, sondern gemäß dem in Kapitel E.2.4 beschriebenen Verfahren bedarfsorientiert betrachtet. Damit können sowohl Skaleneffekte (geringerer pro-Kopf-Bedarf in großen Gemeinden) wie auch Zusatzaufgaben der zentralen Orte (höherer pro-Kopf-Bedarf in den zentralen Orten) abgebildet werden.⁷⁰

Damit ermöglicht das Verfahren, neben der **finanzkraftunabhängigen** Zuweisung der Zentralitätsbedarfe, wie sie im aktuellen KFA Anwendung findet, auch eine mögliche **finanzkraftabhängige** Integration des Zentralitätsansatzes.

Ähnlich dazu eröffnet die Methodik des neuen bedarfsorientierten Ansatzes auch die Möglichkeit, auf Kreisebene die sozialen Lasten in die generelle Bedarfsmesszahl zu integrieren, anstatt sie wie bisher gesondert zu betrachten.

Im Folgenden werden sowohl die Teilansätze zur Bestimmung einer gesonderten Zentralitäts-Bedarfsmesszahl (zur finanzkraftunabhängigen Zuweisung) und einer gesonderten Soziallastenmesszahl (vgl. Kapitel E.4.2.1) in Konformität mit dem aktuellen KFA, als auch vollends integrierte Bedarfsmesszahlen (vgl. Kapitel E.4.2.2) dargelegt.

E.4.2.1. Zentralität und Soziallasten als gesonderte Teilansätze

Gemeindeaufgaben

Die Ergebnisse der in den Abbildung E-13 aufaddierten Koeffizienten werden in Abbildung E-15 zusammengefasst. Der geringste Wert aller Zentralitäten wird als Grundfaktor ausgewiesen; die darüber hinausgehenden Restwerte als Zentralitätsfaktor. Die Summe aus Grundfaktor und Zentralitätsfaktor entspricht somit jeweils der entsprechenden Summe der Koeffizienten aus Abbildung E-13.

⁷⁰ Vgl. hierzu auch die Diskussionsbeiträge in Kapitel H.3.

Zur Bestimmung der einzelgemeindlichen Bedarfsmesszahl sind in der ersten Spalte die jeweiligen Werte der individuellen Gemeinden einzusetzen (A). Der entsprechende Wert der Gemeinden ist dann in jeder Zeile jeweils mit dem Grundgewichtungsfaktor (B) bzw. dem Zentralitätsfaktor (C) zu multiplizieren. Anschließend sind die Ergebnisse alle 12 Zeilen der Tabelle aufzusummieren.⁷¹ Die Summe der Multiplikationen von (A) und (B) liefert die Basis-Bedarfsmesszahl, die Summe der Multiplikationen von (A) und (C) die Zentralitäts-Bedarfsmesszahl.

$$\sum_{1}^{12} A_i * (B + C_{z,i})$$

A_i = Bestimmungsgröße der Gemeinde i

B = Grundgewichtungsfaktor

$C_{z,i}$ = Zentralitätsfaktor der Gemeinde i nach ihrer Zentralität

Abbildung E-15: Teilansätze der Gemeinden, gesonderter Zentralitätsansatz

Einzelgemeindliche Bestimmungsgröße (A)	Gewichtungsfaktoren (additiv B+C)						
	Grundfaktor für alle Gemeinden (B)	Zentralitätsfaktor (C)					
		Oberzentren	Mittelzentren	Unterszentren	Ländliche Zentralorte	Stadt-randkerne	alle anderen Gemeinden
		kreisfrei	Kreisangehörige Gemeinden				
Einwohner insgesamt	216	13	16	32	54	0	17
Einw. 6 bis u. 10 Jahre	1.701	15	25	30	0	27	0
Einw. 10 bis u. 18 Jahre	1298	332	368	232	0	213	0
Einw. 6 bis u. 18 Jahre	202	0	139	167	139	139	139
Einwohner amtsfreier Gemeinden	175	0	0	0	0	0	0
Gemeindefläche (ha)	0,00	0,00	5,86	5,86	5,86	5,86	5,86
km Hauptwirtschaftsweg	3.596	0	0	0	0	0	0

⁷¹ Vgl. auch die Beispielberechnung in Abbildung K-3 in Anhang K.3.

km Gemeindestraße	21.707	21.786	6.988	6.280	5.268	7.303	0
km Kreisstraße in eigener Baulast	0	0	36.307	0	0	30.838	
km Landesstraße in eigener Baulast	0	14.364	12.456	0	0	11.916	0
km Bundesstraße in eigener Baulast	0	16.061	0	0	0	0	0
SQKM-Kita-Finanzierungsbeitrag als Wohnortgemeinde nach (voraussichtlich) §49 neues KitaG	1	0	0	0	0	0	0

Quelle: eigene Darstellung

In der vorstehenden Abbildung E-15 sowie allen weiteren Tabellen und Abbildungen zur vorgeschlagenen Differenzierung der Zentralität gelten die folgenden Zusammenfassungen.

Abbildung E-16: Zentralitätsstufen

Bezeichnung der Zentralität in den Tabellen dieses Gutachtens	Zugeordnete Zentralitäts(zwischen)stufen gemäß Landesentwicklungsplan
Oberzentren	Oberzentren
Mittelzentren	Mittelzentrum Mittelzentrum im Verdichtungsraum Mittelzentrum in Funktionsteilung mit anderer Gemeinde
Unterezentren	Unterezentren Unterezentren mit Teilfunktion eines Mittelzentrums Unterezentren in Funktionsteilung mit anderer Gemeinde
Ländliche Zentralorte	Ländliche Zentralorte Ländliche Zentralorte in Funktionsteilung
Stadtrandkerne	Stadtrandkern I. Ordnung Stadtrandkern II. Ordnung
Alle anderen Gemeinden	alle anderen Gemeinden

Quelle: eigene Darstellung

Eine beispielhafte Bestimmung der einzelgemeindlichen Basis-Bedarfsmesszahl und Zentralitäts-Bedarfsmesszahl findet sich in Abbildung K-3 in Anhang K.3.

Kreise

Auf Ebene der Kreise ergeben sich die folgenden Bedarfsrelationen (vgl. Abbildung E-17). Diese wurden aus der Aufsummierung der Koeffizienten in Abbildung E-14 abgeleitet.

Zur Bestimmung der Bedarfsmesszahl eines einzelnen Kreises bzw. einer kreisfreien Stadt sind in der ersten Spalte die jeweiligen Werte des individuellen Kreises oder der kreisfreien Stadt einzusetzen (A). Der entsprechende Wert ist jeweils mit dem zutreffenden Gewichtungsfaktor (B) zu multiplizieren.

$$\sum_{i=1}^{13} A_i * B_{k,kf}$$

A_i = Bestimmungsgröße des Kreises oder der kreisfreien Stadt i

$B_{k,kf}$ = Grundgewichtungsfaktor nach Kreisen und kreisfreien Städten

Eine Unterscheidung erfolgt hierbei nach Teilansätzen, die den Bedarf aufgrund sozialer Lasten begründen. Die Summe der ersten neun Zeilen liefert die Bedarfsmesszahl ohne soziale Lasten. Die Summe der Zeilen 10 bis 13 liefert die Soziallastenmesszahl eines Kreises oder einer kreisfreien Stadt.

Abbildung E-17: Teilansätze der Kreisebene, gesonderter Soziallastenansatz

Bestimmungsgröße des Kreises (A)	Gewichtungsfaktor (B)	
	bei kreisfreien Städten	bei Kreisen
Gewichtungsfaktoren zur Bestimmung der Bedarfsmesszahl ohne Soziallasten		
Einwohner insgesamt	0	124
Einwohner 10 bis u. 18 Jahre	0	44
Einwohner 6 bis u. 18 Jahre	2.448	890
Einwohner 15 bis u. 20 Jahre	732	552
Gemeindefläche (ha)	18,35	18,35
km Gemeindestraße (in den Gemeinden des Kreises)	3.109	937
km Kreisstraße eig. Baulast	45.130	27.304
Ausgaben nach SQKM für Kita-Ermäßigungen gemäß (voraussichtlich) §7 des neuen KitaG	1,0723	1,0723

Summe der SQKM-Kita-Finanzierungsbeiträge der Wohnortgemeinden im Kreis nach (voraussichtlich) §49 neues KitaG	0,0723	0,0723
Gewichtungsfaktoren zur Bestimmung der Soziallasten		
Einwohner insgesamt	6	6
Anspruch SGB II (EUR)	4,38	4,38
Nettozahlungen SGB XII	0,263	0,263
Empfänger von Asylbewerberleistungen (Personen)	1.180	1.180

Quelle: eigene Darstellung

Dieses Vorgehen durch gesonderte Ansätze orientiert sich am aktuellen Finanzausgleich. Aus der vorstehenden empirischen Herleitung der Bedarfsermittlung ist die Differenzierung zwischen Grund- und Zentralitätsfaktor (Gemeindeaufgaben) bzw. Bedarfsmesszahl ohne Soziallasten und Soziallasten (Kreisaufgaben) jedoch nicht zwingend notwendig.

Alternativ wird daher im Folgenden ein Ansatz der Bedarfsschätzung mit vollintegrierten Teilansätzen betrachtet, wie sie ohne Rücksicht auf das bisherige System in Schleswig-Holstein aus den Ergebnissen der Bedarfsbestimmung folgen würde.

E.4.2.2. Vollends integrierte Teilansätze

Analog zum vorherigen Abschnitt, zeigt Abbildung E-18 die nun vollends integrierten Teilansätze auf Gemeindeebene. Die Teilansätze entsprechen den jeweiligen Summen der Koeffizienten aus Abbildung E-13.

Die Summe der Multiplikationen von (A) und (B) über alle Zeilen liefert die Bedarfsmesszahl der jeweiligen Gemeinde.

Abbildung E-18: Vollends integrierte Teilansätze der Gemeinden

Einzelgemeindliche Bestimmungsgröße (A)	Gewichtungsfaktor nach Zentralität (B)					
	Oberzentren	Mittelzentren	Unterszentren	Ländliche Zentralorte	Stadt-randkerne	alle anderen Gemeinden
	kreisfrei	Kreisangehörige Gemeinden				
Einwohner insg.	229	232	248	270	216	233
Einw. 6 bis u. 10 Jahre	1.716	1.726	1.731	1.701	1.728	1.701

Einw. 10 bis u. 18 Jahre	1.630	1.666	1.530	1.298	1.511	1.298
Einw. 6 bis u. 18 Jahre	202	341	369	341	341	341
Einwohner amtsfreier Gemeinden	175	175	175	175	175	175
Gemeindefläche (ha)	0,00	5,86	5,86	5,86	5,86	5,86
km Hauptwirtschaftsweg	3.596	3.596	3.596	3.596	3.596	3.596
km Gemeindestraße	43.493	28.695	27.987	26.975	29.010	21.707
km Kreisstraße in eigener Baulast	0	36.307	0	0	30.838	0
km Landesstraße in eigener Baulast	14.364	12.456	0	0	11.916	0
km Bundesstraße in eigener Baulast	16.061	0	0	0	0	0
SQKM-Kita-Finanzierungsbeitrag als Wohnortgemeinde nach (voraussichtlich) §49 neues KitaG	1	1	1	1	1	1

Quelle: eigene Darstellung

Nach gleichem Prinzip liefert die Summe der Multiplikationen von (A) und (B) über alle Zeilen der Abbildung E-19 die Bedarfsmesszahlen der Kreise und kreisfreien Städte.

Eine beispielhafte Bestimmung der einzelgemeindlichen Bedarfsmesszahl findet sich in Abbildung K-4 in Anhang K.3. Eine beispielhafte Bestimmung Bedarfsmesszahl auf Kreisebene in Abbildung K-5 in Anhang K.3.

Abbildung E-19: Vollends integrierte Teilansätze der Kreisebene

Bestimmungsgröße des Kreises (A)	Gewichtungsfaktor (B)	
	bei kreisfreien Städten	bei Kreisen
Einwohner insgesamt	6	130
Einw. 10 bis u. 18 Jahre	0	44
Einw. 6 bis u. 18 Jahre	2.448	890
Einw. 15 bis u. 20 Jahre	732	552
Gemeindefläche (ha)	18,35	18,35
km Gemeindestraße (in den	3.109	937

Gemeinden des Kreises)		
km Kreisstraße eig. Baulast	45.130	27.304
Anspruch SGB II (EUR)	4,38	4,38
Nettozahlungen SGB XII	0,263	0,263
Empfänger von Asylbewerberleistungen (Personen)	1.180	1.180
Ausgaben nach SQKM für Kita-Ermäßigungen gemäß (voraussichtlich) §7 des neuen KitaG	1,0723	1,0723
Summe der SQKM-Kita-Finanzierungsbeiträge der Wohnortgemeinden im Kreis nach (voraussichtlich) §49 neues KitaG	0,0723	0,0723

Quelle: eigene Darstellung

E.4.2.3. Horizontaler Finanzausgleich

Die vorstehend hergeleiteten Bedarfsmesszahlen der gemeindlichen und der kreislichen Ebene werden – je nach gewähltem Modell (vgl. Kapitel I.1) – für den horizontalen Finanzausgleich zur Verteilung der Finanzausgleichsmasse eingesetzt.

Die beiden nachstehenden Schaubilder veranschaulichen, welches reale Gewicht die einzelnen Teilansätze entfalten, wenn man sie mit der Summe der Bestimmungsgröße, also der Einwohnerzahl, der Fläche, der Straßenlänge etc. aller Gemeinden verknüpft. Die in den beiden Grafiken gezeigten Anteile ergeben sich unabhängig davon, ob die Teilansätze mit gesondertem Zentralitäts- bzw. Sozillastenansatz (E.4.2.1) oder die vollends integrierten Teilansätze (E.4.2.2) angewendet werden.

Abbildung E-20: Anteile der Teilansätze an der Summe der Bedarfsmesszahlen aller Kommunen (Gemeindeaufgaben)

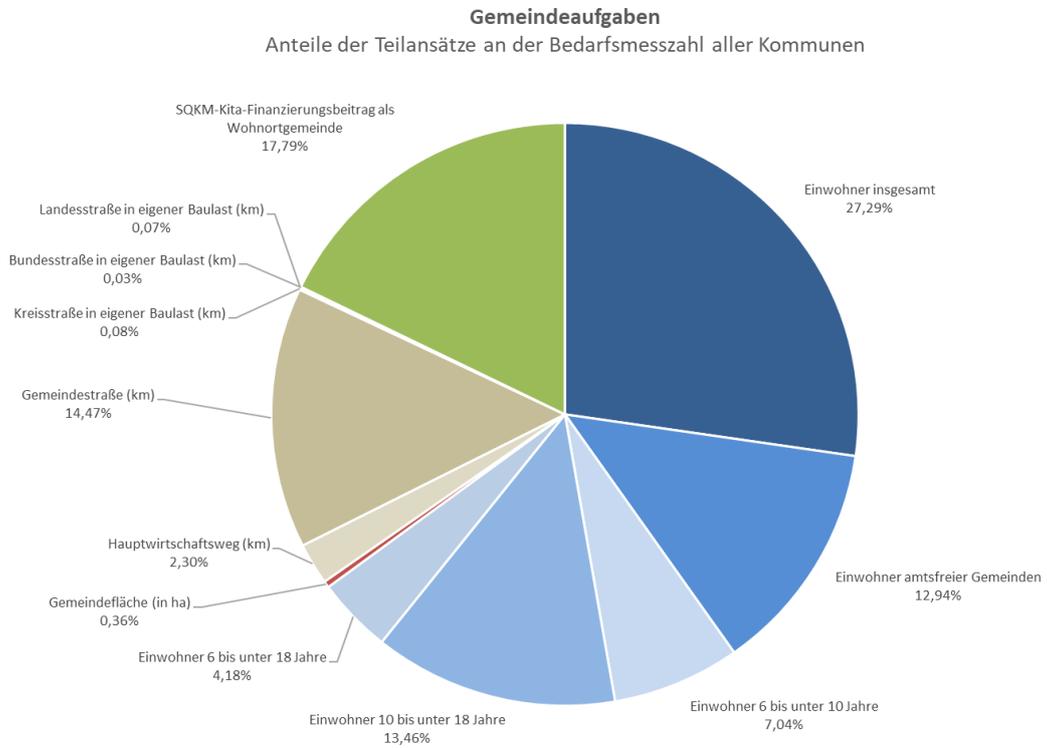
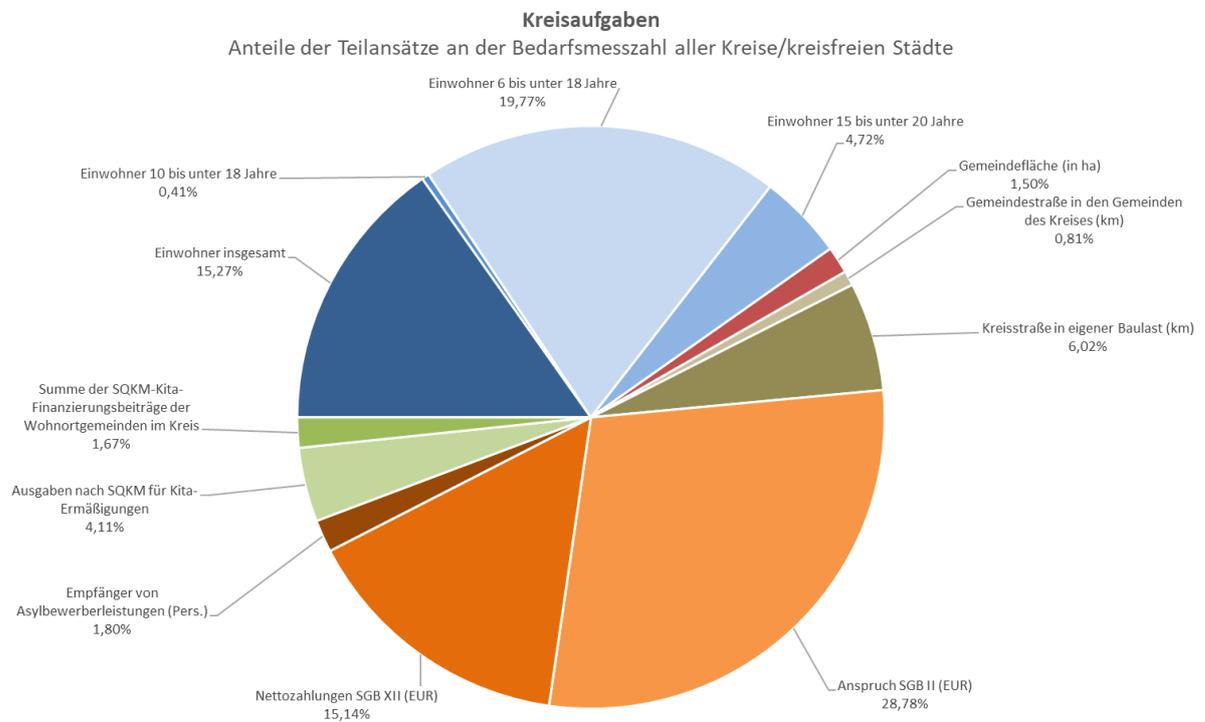


Abbildung E-21: Anteile der Teilansätze an der Summe der Bedarfsmesszahlen aller Kreise/kreisfreien Städte (Kreisaufgaben)



E.4.2.4. Vertikaler Finanzausgleich

In vertikaler Hinsicht werden die quantifizierten Mehrbedarfe der kommunalen Ebene insgesamt (vgl. Abbildung E-11) den Ergebnissen der Bedarfsanalyse der Landesebene gegenübergestellt. Letztere ist im nachfolgenden Kapitel F dargestellt.

Für die Gegenüberstellung und die daraus erwachsenen Kenngrößen des vertikalen Finanzausgleichs wurde ein hinsichtlich der Bedarfskonzeption modifizierter Symmetriekoeffizient entwickelt (vgl. Kapitel G).

F. Bedarfsmessung für die Landesebene

Der Bedarfsmessung für die kommunale Ebene muss eine entsprechende Spezifizierung der Bedarfe für das Land Schleswig-Holstein gegenüber gestellt werden. Nur ein solch paralleles Vorgehen ermöglicht einen sinnvollen Vergleich der fiskalischen Möglichkeiten zur Bedarfserfüllung der kommunalen Ebene und der Landesebene. Dieser Schritt wiederum schafft die Basis für einen bedarfsgerecht konzipierten vertikalen Finanzausgleich.

F.1. Aufgabenweise Betrachtung der Landesbedarfe

Analog zum Prozedere der Bedarfsmessung für die Kommunen wird der aggregierte Landesbedarf aus einer aufgabenspezifischen Betrachtung ermittelt. Der Aufgabenkatalog der Landesebene ist hierbei nicht deckungsgleich mit dem der Kommunen. Er orientiert sich am Funktionenplan der Bundesländer.⁷² Maßgeblicher Anknüpfungspunkt sind die Oberfunktionen. Wo sinnvoll, wurden Aufgabenbereiche auch auf Ebene der Hauptfunktionen oder Funktionen definiert.

Grundsätzlich gilt beim Ländervergleich, dass eine höhere Aggregation auf Ebene der Hauptfunktionen belastbarer ist, da sich in unterschiedliche Richtungen streuende Fehler einzelner Buchungen teilweise aufheben. Im Kontext des vorliegenden Gutachtens sollten eben solche bundeslandspezifischen Unterschiede jedoch erkennbar werden, um entsprechend behandelt werden zu können. Wert wurde darauf gelegt, die jeweilige Verwaltung der Aufgabenbereiche und die Sammelposten „sonstige [...]“ von der eigentlichen Aufgabenerfüllung zu trennen, um einen Einfluss landesspezifischer Unterschiede in diesen Bereichen auf das Ergebnis offenlegen und trennen zu können. Einige Bereiche, wie z.B. „Straßen“ betreffen verschiedene föderale Ebenen. Damit auch hier landesspezifische Charakteristika erkennbar werden und nicht durch eine Aggregation verschwimmen, wurde in solchen Fällen ebenfalls kleinteiliger analysiert. Die einzelnen analyserelevanten Aufgabenbereiche sind Abbildung F-1 zu entnehmen.

Abbildung F-1: Aufgabenbereiche der Landesebene.

Aufgabenbereich	Funktionenplan Kennziffer
Politische Führung und zentrale Verwaltung	01
Finanzverwaltung	06
Auswärtige Angelegenheiten	02

⁷² Funktionenplan (mit Zuordnungshinweisen) und Allgemeinen Vorschriften „Funktionenplan“ nach §§ 11 Absatz 2 i.V.m. § 49a HGrG, Stand 1. Dezember 2017.

Verteidigung (nur Bund)	03
Öffentliche Sicherheit und Ordnung (ohne Polizei)	043, 044, 045, 046, 047, 048
Polizei	042
Gerichte und Staatsanwaltschaften	051
Justizvollzugsanstalten	056
Sonstige Rechtsschutzaufgaben	058, 059
Schulverwaltung	111
Allgemeinbildende Schulen	112, 113, 114, 115
Versorgung einschl. Beihilfen im Bereich Schulen	118
Sonder- und Förderschulen des allgemeinbildenden Bereichs	124, 125
Berufliche Schulen	127, 128
Sonstige schulische Aufgaben	129
Hochschulkliniken	132
Hochschulen und Berufsakademien	133, 134
Deutsche Forschungsgemeinschaft	137
Versorgung einschl. Beihilfen im Bereich Hochschulen	138
Sonstige Hochschulaufgaben	139
Förderungen für Schülerinnen und Schüler	141
Förderung für Studierende und wissenschaftlichen Nachwuchs	142
Förderung für Weiterbildungsteilnehmende	144
Schülerbeförderung	145
Volkshochschulen, sonstige Weiterbildung	152, 153
Aus-, Fort- und Weiterbildung der Lehrkräfte	154, 155
Wissenschaft und Forschung außerhalb der Hochschulen	16
Kultur und Religion	18, 19
Verwaltung für soziale Angelegenheiten	211, 219
Sozialversicherung einschl. Arbeitslosenversicherung	22
Familienhilfe, Wohlfahrtspflege u.ä. (ohne SGB VIII)	23
Soz. Leistungen für Folgen von Krieg und politischen Ereignissen	24

Arbeitslosengeld II nach SGB II	251
Leistungen für Unterkunft und Heizung nach SGB II	252
Sonstige Arbeitsmarktpolitik	253, 259
Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII (ohne Tagesbetreuung)	26
Kindertagesbetreuung nach SGB VIII	27
Hilfe zum Lebensunterhalt nach SGB XII	281
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII	282
Eingliederungshilfe nach SGB XII	283
Hilfe zur Pflege nach SGB XII	284
Weitere Leistungen nach SGB XII	285
Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	287
Sonstige soziale Angelegenheiten	29
Gesundheitsverwaltung (inkl. Reaktorsicherheit, Strahlenschutz)	311, 341
Krankenhäuser und Heilstätten	312
Sonstiges Gesundheitswesen	313, 314
Sport und Erholung	32
Umwelt u. Naturschutz (inkl. Reaktorsicherheit, Strahlenschutz)	33, 342
Wohnungswesen, Wohnungsbauprämie	41
Geoinformation, Raumordnung und Landesplanung, Städtebauförderung	42
Kommunale Gemeinschaftsdienste (ohne Straßenbeleuchtung, Abwasserentsorgung u. Abfallwirtschaft)	43
Verwaltung für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (ohne Betriebsverwaltung)	51
Landwirtschaft und Ernährung	52
Forstwirtschaft, Jagd und Fischerei	53
Verwaltung für Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe und Dienstleistungen	61
Wasserwirtschaft, Hochwasser- und Küstenschutz	62
Bergbau, verarbeitenden Gewerbe und Baugewerbe	63

Energieversorgung	641, 642
Elektrizitätsversorgung	643
Wasserversorgung und Wasserentsorgung	644, 645
Abfallwirtschaft	646
Straßenreinigung	647
Sonstige Energie- und Wasserversorgung	649
Handel und Tourismus	65
Geld- und Versicherungswesen	66
Sonstiges im Bereich Gewerbe und Dienstleistungen	68
Regionale Fördermaßnahmen	69
Verwaltung des Verkehrs und Nachrichtenwesens	71
Bundesautobahnen	721
Bundesstraßen	722
Landesstraßen	723
Kreisstraßen	724
Gemeindestraßen	725
Straßenbeleuchtung	726
Sonstiger Straßenverkehr	729
Wasser und Häfen, Förderung der Schifffahrt	73
ÖPNV	741
Eisenbahnen	742
Luftfahrt	75
Nachrichtenwesen	77
Sonstiges Verkehrswesen	79
Finanzwirtschaft - Beihilfen, Unterstützungen u.ä	84

Quelle: eigene Darstellung

Die Landesaufgaben der Hauptfunktion 8 „Finanzwirtschaft“, mit Ausnahme der Oberfunktion 84 „Beihilfen, Unterstützungen u.ä.“ wurden im Rahmen der Bedarfsanalyse nicht berücksichtig.

sichtigt.⁷³ Die Oberfunktion 84 umfasst Personalausgaben der Obergruppe 44 „Beihilfen, Unterstützungen und dgl.“ – Gruppe 441 Beihilfen und Gruppe 443 Fürsorgeleistungen und Unterstützungen – soweit nicht für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger, zuzuordnen, die im Haushaltsplan bzw. in den Einzelplänen zentral veranschlagt sind.⁷⁴ Aufgabenspezifische Regressionsanalyse („4 Sterne“)

F.1.1. Datenbasis

Für die in Kapitel F.1 aufgeführten Aufgabenbereiche wurden jeweils Bedarfsanalysen auf Basis der Daten der Jahresrechnungsergebnisse der Bundesländer der Jahre 2005 bis 2017 vorgenommen. Um Spezifika der Stadtstaaten von vornherein auszuschließen, beschränkt sich die Betrachtung auf die 13 Flächenländer. Der zu Grunde gelegte Zeitraum ist etwas breiter als der für die kommunale Ebene (2008-2016) aufgestellt. Die Möglichkeit, eine etwas längere Zeitreihe nutzen zu können wurde angenommen, weil dies die Anzahl der Observationen für die Landesebene erhöht – diese sind sonst grundsätzlich geringer als für die kommunale Ebene, da lediglich 13 Flächenländer pro Jahr beobachtet werden können (im Vergleich zu über 1000 kommunalen Einheiten pro Jahr). Die Daten wurden von der Zentralen Dienststelle der Landesfinanzminister (ZDL) über das Finanzministerium Schleswig-Holstein zur Verfügung gestellt. Die Ausgaben- sowie Einnahmenwerte wurden auf Grundlage des BIP-Deflators auf das Jahr 2016 deflationiert.⁷⁵

F.1.2. Regressionsanalysen - Vorbereitungen

Methodisch werden grundsätzlich für alle Aufgabenbereiche Regressionsanalysen durchgeführt. In den Aufgabenbereichen, die durch den normativen Ansatz bewertet werden, ersetzen die Ergebnisse die der Regressionen. In einzelnen Fällen war das Regressieren nicht möglich oder nicht sinnvoll (vgl. Kapitel F.3). Hier wurde ein Verfahren anhand der durchschnittlichen Perzentil-Verteilung der pro-Kopf Ausgaben ergänzt.⁷⁶

⁷³ Die Hauptfunktion 8 umfasst die Aufgaben Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen (Oberfunktion 81), Steuern und Finanzzuweisungen (Oberfunktion 82), Schulden (Oberfunktion 83), Beihilfen, Unterstützungen u.ä. (Oberfunktion 84), Rücklagen (Oberfunktion 85), Sontiges (Oberfunktion 86), Abwicklung der Vorjahre (Oberfunktion 87), Globalposten (Oberfunktion 88) sowie Haushaltstechnische Verrechnungen (Oberfunktion 89).

⁷⁴ Unter dieser Oberfunktion sind laut Funktionsplan auch die Personalausgaben der Obergruppe 45 „Sonstige personalbezogene Ausgaben“, soweit nicht für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger, nachzuweisen, die nicht nach einzelnen Funktionen aufgeteilt werden können. Buchungen der Obergruppe 45 gibt es im Land Schleswig_Holstein im Betrachtungszeitraum jedoch nicht.

⁷⁵ Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung: Fachserie 18, Reihe 1.4 (Tabelle 2.3.3), Spalte 5, Konsumausgaben des Staates.

⁷⁶ Eine entsprechende Auflistung dieser Aufgabenbereiche ist in Abbildung F-6 (Zuschussbedarfe) sowie Abbildung K-6 (Bruttopedarfe) zu finden.

Ziel einer Regression ist es, den Einfluss einzelner erklärender (unabhängiger) Variablen auf eine zu erklärende (abhängige) Variable zu berechnen. Auf Grundlage einer ausreichenden Anzahl von Datenpunkten wird der jeweils einzelne Einfluss einer Variablen berechnet, in dem alle anderen Variablen konstant gehalten werden (vgl. zur Modellspezifikation Kapitel C.3). Zu erklärende Variable sind die aufgabenspezifischen (deflationierten) Ausgaben des Bundeslandes in Jahr t für Aufgabe i .

Vorbereitend für die Regressionsrechnungen wurden für alle Aufgabenbereiche Scatter-Plots erstellt, um einen funktionalen Zusammenhang zu prüfen und dessen Form erkennen zu können

Als potentiell erklärende Faktoren flossen insg. 51 Indikatoren in die Analyse ein; diese sind in Abbildung F-2 aufgeführt. Grob umrissen stammen die Faktoren aus den Bereichen Bevölkerung, Fläche, Bodenpreise, Altersstruktur, Straßennetz und Indikatoren zur sozialen Belastung im Bundesland. Neben der Dichte als wichtigem Faktor zur Bedarfsmessung ist ein eigens erstellter Index in die Analysen eingeflossen. Den Gutachtern mangelte es an einer Kennzahl, welche die Verteilung der Bevölkerung im Bundesland bemisst. Die Dichte ist ein wichtiger Indikator, kann jedoch bei sehr unterschiedlicher Verteilung der Bevölkerung im Raum dennoch einen identischen Wert aufweisen. Zur Versorgung der Bevölkerung z.B. mit einem Straßennetz ergeben sich dann jedoch – bei identischer durchschnittlicher Dichte – sehr unterschiedliche Bedarfe. Daher wurde ein Index geschaffen, welcher misst, auf welchem Anteil der Fläche des Landes die dichter wohnende Hälfte der Bevölkerung lebt. Dieser dient als Maß für die Verteilung der Bevölkerung in der Fläche. Ist der Index hoch, so ist die Besiedlungsstruktur sehr breit gestreut. Weist er einen niedrigen Wert auf, so lebt der größte Teil der Bevölkerung stark akkumuliert auf kleinem Raum. Des Weiteren wurde ein Dummy zur Differenzierung der alten und neuen Bundesländer eingesetzt, da hier in Teilbereichen deutliche strukturelle Unterschiede fortbestehen. Auf eine darüber hinaus gehende Differenzierung z.B. nach Wirtschaftskraft oder Konsolidierungsländern wurde verzichtet: Eine Gruppenbildung nach Wirtschaftskraft wäre letztlich arbiträr zu wählen. Zudem ergibt sich eine zu starke Korrelation mit dem Ost-West-Dummy. Die Abgrenzung der Konsolidierungsländer wird selbst kontrovers diskutiert; zudem zeigen sich auch hier Korrelationen mit der Ost-West-Achse.⁷⁷

⁷⁷ Vgl. Freye (2009).

Abbildung F-2: Potentiell erklärende Variablen Landesbedarfe

Indikator	Teilindikator
Einwohner	Einwohner der Altersgruppen 0-3, 3-6, 0-6, 6-10, 10-15, 15-18, 0-18, 6-18, 18-20, 20-25, 25-65, 65-75, ü65, ü75
Fläche gesamt	Siedlungs- und Verkehrsfläche, Landwirtschaftsfläche, Waldfläche, Wasserfläche, Bergbaufläche,
Grenzen	Außengrenze Land, Küstenlinie
BKI Regionalfaktor	
Bodenpreisklasse	
Einwohnerdichte	
Index: Die dichter wohnende Hälfte der Bevölkerung wohnt auf X % der Fläche... ⁷⁸	
Anzahl Studierende	Anzahl Studierende Medizin
Anzahl Hochschulen	
Dummy „neue Bundesländer“	
Quote Empfänger SGBII und XII	Quote Empfänger SGBII, Quote Empfänger SGB XII
Anzahl Empfänger SGBII und XII	Anzahl Empfänger SGBII, Anzahl Empfänger SGB XII
Quote Asylbewerberleistungen	
Anzahl Empfänger Asylbewerberleistungen	
Jugendstrukturindex	
Altersstrukturindex	
Länge Bundesfernstraßen	Länge Bundesautobahnen, Länge Bundesstraßen
Länge Landesstraßen	
Länge Kreisstraßen	
Länge Gemeindestraßen	

⁷⁸ Erläuterung im Fließtext über der Abbildung.

Länge Schienennetz

Anzahl Passagiere Luftverkehr

Luftverkehr Fracht

Quelle: eigene Darstellung

Im Rahmen der Betrachtung der Scatter-Plots wurden ebenso Ausreißer identifiziert und eliminiert: In drei Aufgabenbereichen zeigte sich, dass sich die Buchungen eines einzelnen Bundeslandes systematisch von denen aller anderen unterscheiden. Damit diese nicht erklärbar Abweichungen eines sonst deutlichen funktionalen Zusammenhangs durch pointierte Landescharakteristika das Ergebnis nicht beeinflussen, wurde in diesen Fällen die weitere Analyse des betroffenen Ausgabenbereichs ohne die Observations des betreffenden Bundeslandes durchgeführt. Schleswig-Holstein selbst fällt in keinem Aufgabenbereich mit systematischer Abweichung auf. Abbildung F-3 listet die entsprechenden Fälle auf.

Abbildung F-3: Eliminierte Ausreißer, Landesbedarfe

Aufgabenbereich	Bundesland
129, sonstige schulische Aufgaben	Hessen
291, sonstige soziale Angelegenheiten	Bayern
724, Kreisstraßen	Hessen

Quelle: eigene Darstellung

Zudem wurden Korrelationen zwischen allen potentiell erklärenden Variablen geprüft (vgl. Kapitel C.3). Es zeigt sich, dass z.B. die Variable Einwohner (bzw. Einwohner einzelner Altersgruppen) nicht additiv simultan mit der Siedlungs- und Verkehrsfläche in eine Regression einfließen darf, da diese Variablen hochkorreliert sind (91,2 %). Hingegen ist es möglich, die Gesamtfläche und die Bevölkerung parallel zur Erklärung der Bedarfe zu nutzen. Ebenso sind die meisten Flächen- und Infrastrukturvariablen untereinander hochkorreliert (z.B. *Fläche gesamt* und *Landwirtschaftsfläche* korrelieren zu 96,9 %, *Länge Landesstraßen* und *Länge Gemeinstraßen* korrelieren zu 93,7 %).

Unter der Annahme, dass der größte Teil der Bundesländer über den größten Teil des betrachteten Zeitraums weder eine strukturelle Unterfinanzierung ganzer Aufgabenbereiche aufweist noch das Gebot sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung missachtet, also effizient wirtschaftet, können die Regressionen bei gutem Erklärungsgehalt Normalbedarfe identifizieren. Dies ist die wichtigste Annahme der Konzeption der Bedarfsermittlung.

F.1.3. Regressionsanalysen - Ergebnisse

Die Regressionsanalysen erfolgten in zwei Schritten. In einem ersten Schritt stand im Fokus, die relevanten Bedarfsfaktoren zu identifizieren, an die die Aufgabenerfüllung anknüpft und die somit Ausgaben im betrachteten Bereich induzieren. Dieser erste notwendige Schritt legt offen, welche Faktoren die **Bruttobedarfe** zur Erfüllung eines Aufgabenbereichs bestimmen. Insgesamt zeigt sich, dass die Regressionen mit durchschnittlich 88,82% der kontrollierten Ausgaben sehr gute Erklärungswerte liefern. Zudem zeigen die angewendeten Tests zur Modellspezifikation insgesamt gute Ergebnisse (vgl. Kapitel C.3). In einigen der oben (vgl. Kapitel F.1) definierten Bereiche waren aus unterschiedlichen Gründen keine Regressionen möglich. Diese sind in Abbildung K-6 in Anhang K.4 aufgelistet.

In einem zweiten Schritt rückt die Frage nach den Bedarfen unter Berücksichtigung aufgabenspezifischer Einnahmen in den Vordergrund. Die entsprechenden **Nettobedarfe** bilden die Basis zur Bestimmung des Finanzierungsbedarfs des Landes und somit des vertikalen Finanzausgleichs. Ebenso wie bei der Betrachtung der Bruttobedarfe zeigt sich auch hier ein hoher Erklärungsgehalt, jedoch marginal niedriger. Dies ist durch verschiedene Finanzierungsmechanismen in den einzelnen Aufgabenbereichen zu erklären. Dort, wo diese – sinnvoller Weise – an den bedarfsbildenden Faktoren anknüpfen, sind sie bei der Nettobetrachtung nicht mehr „sichtbar“. Auch mussten daher einige weitere Bereiche von der Regressionsbetrachtung ausgeschlossen werden. In der Summe zeigt sich, dass die Erklärung der Nettobedarfe mit insgesamt 88,72% Erklärungsgehalt (als gewichteter Durchschnitt) ein sehr solides Ergebnis erzielt.

Von den in Abbildung F-2 getesteten potentiellen Bedarfsfaktoren erwiesen sich folgende im Rahmen der Brutto- bzw. NettoRegressionen als signifikant:

Abbildung F-4: Ermittelte Faktoren der Brutto- und Nettobedarfe

Aufgabenbereich	Bruttobedarfe				Nettobedarfe		
	Faktor 1	Faktor 2	Faktor 3	Faktor 4	Faktor 1	Faktor 2	Faktor 3
Politische Führung und zentrale Verwaltung	Einwohner gesamt	Fläche	Dichte- Index	Ost- West- Dummy	Einwohner gesamt	Fläche	Dichte- Index
Finanzverwaltung	Einwohner gesamt	Dichte- Index	Ost- West- Dummy		Einwohner gesamt	Dichte- Index	
Auswärtige Angelegenheiten	Einwohner	Landes außen			Einwohner		

	gesamt	grenze			gesamt	
Öffentliche Sicherheit und Ordnung (ohne Polizei)	Einwohner gesamt	Fläche	Ost- West- Dummy		Einwohner gesamt	Fläche
Polizei	Einwohner gesamt	Fläche	Ost- West- Dummy		Einwohner gesamt	Fläche
Gerichte und Staatsanwaltschaften	Einwohner gesamt	Fläche	Ost- West- Dummy		Einwohner gesamt	Fläche Ost- West- Dummy
Justizvollzugsanstalten	Einwohner gesamt	Dichte			Einwohner gesamt	
Sonstige Rechtsschutzaufgaben	Einwohner gesamt	Dichte	Ost- West- Dummy		Einwohner gesamt	Ost- West- Dummy
Schulverwaltung	Einwohner 6 bis 18 Jahre	Fläche	Dichte- Index	Ost- West- Dummy	Einwohner 6 bis 18 Jahre	Fläche
Allgemeinbildende Schulen	Einwohner 6 bis 18 Jahre	Dichte	Ost- West- Dummy		Einwohner 6 bis 18 Jahre	
Versorgung einschl. Beihilfen im Bereich Schulen	Einwohner 6 bis 18 Jahre	Dichte	Ost- West- Dummy		Einwohner 6 bis 18 Jahre	Ost- West- Dummy
Sonder- und Förderschulen des allgemeinbildenden Bereichs	Einwohner 6 bis 18 Jahre	Dichte	Ost- West- Dummy		Einwohner 6 bis 18 Jahre	Dichte Ost- West- Dummy
Berufliche Schulen	Einwohner 6 bis 18 Jahre	Dichte	Ost- West- Dummy		Einwohner 6 bis 18 Jahre	Dichte
Sonstige schulische Aufgaben	Einwohner 6 bis 18 Jahre	Dichte	Ost- West- Dummy		Einwohner 6 bis 18 Jahre	Dichte

Hochschulkliniken	Anzahl Studierende in der Medizin	Dichte-Index	Ost-West-Dummy	Anzahl Studierende in der Medizin			
Hochschulen und Berufsakademien	Einwohner 20 bis 25 Jahre	Dichte	Ost-West-Dummy	Einwohner 20 bis 25 Jahre	Dichte		
Deutsche Forschungsgemeinschaft	Einwohner 20 bis 25 Jahre		Ost-West-Dummy	Einwohner 20 bis 25 Jahre			
Versorgung einschl. Beihilfen im Bereich Hochschulen	Einwohner 20 bis 25 Jahre	Dichte	Ost-West-Dummy	Einwohner 20 bis 25 Jahre	Ost-West-Dummy		
Sonstige Hochschulaufgaben	Anzahl Studierende		Ost-West-Dummy	Anzahl Studierende			
Förderungen für Schülerinnen und Schüler	Einwohner 6 bis 18 Jahre		Ost-West-Dummy	Einwohner 6 bis 18 Jahre	Ost-West-Dummy		
Förderung für Studierende und wissenschaftlichen Nachwuchs	Anzahl Studierende		Ost-West-Dummy	Anzahl Studierende			
Förderung für Weiterbildungsteilnehmende	Einwohner gesamt		Altersstruktur Ost-West-Dummy	Einwohner gesamt			
Volkshochschulen, sonstige Weiterbildung	Einwohner gesamt	Dichte		Einwohner gesamt			
Aus-, Fort- und Weiterbildung der Lehrkräfte	Einwohner 6 bis 18 Jahre	Dichte	Jugendstruktur Ost-West-Dummy	Einwohner 6 bis 18 Jahre	Dichte	Jugendstruktur	
Wissenschaft und Forschung	Einwohner	Dichte	Ost-	Einwohner	Ost-		

außerhalb der Hochschulen	ner gesamt		West- Dummy	ner gesamt	West- Dummy
Kultur und Religion	Einwoh ner gesamt	Dichte	Ost- West- Dummy	Einwoh ner gesamt	Ost- West- Dummy
Verwaltung für soziale Angelegenheiten	Anzahl Empfän ger SGB II			Anzahl Empfän ger SGB II	
Sozialversicherung einschl. Arbeitslosenversicherung	Einwoh ner gesamt	Ost- West- Dummy		Einwohn er gesamt	
Familienhilfe, Wohlfahrtspflege u.ä. (ohne SGB VIII)	Einwoh ner 0 bis 18 Jahre	Ost- West- Dummy		Einwoh ner 0 bis 18 Jahre	
Soz. Leistungen für Folgen von Krieg und politischen Ereignissen	Einwoh ner über 65 Jahre			Einwohn er über 65 Jahre	
Leistungen für Unterkunft und Heizung nach SGB II	Anzahl Empfän ger SGB II	Ost- West- Dummy		Dichte- Index	
Sonstige Arbeitsmarktpolitik	Anzahl Empfän ger SGB II			Anzahl Empfän ger SGB II	
Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII (ohne Tagesbetreuung)	Einwoh ner 0 bis 18 Jahre	Dichte	Ost- West- Dummy	Einwoh ner 0 bis 18 Jahre	
Kindertagesbetreuung nach SGB VIII	Einwoh ner 0 bis 6 Jahre	Dichte	Ost- West- Dummy	Einwoh ner 0 bis 6 Jahre	
Weitere Leistungen nach SGB XII	Anzahl Empfän ger SGB			Anzahl Empfän ger SGB	

	XII			XII			
Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	Anzahl Empfänger Asylbewerberleistung				Anzahl Empfänger Asylbewerberleistung		
Sonstige soziale Angelegenheiten	Einwohner gesamt	Ost-West-Dummy			Einwohner gesamt		
Gesundheitsverwaltung (inkl. Reaktorsicherheit, Strahlenschutz)	Einwohner gesamt	Dichte-Index	Ost-West-Dummy		Einwohner gesamt		
Krankenhäuser und Heilstätten	Einwohner gesamt	Dichte	Ost-West-Dummy		Einwohner gesamt		
Sonstiges Gesundheitswesen	Einwohner gesamt	Dichte-Index	Ost-West-Dummy		Einwohner gesamt	Dichte-Index	
Sport und Erholung	Einwohner gesamt	Fläche	Ost-West-Dummy		Einwohner gesamt		
Umwelt u. Naturschutz (inkl. Reaktorsicherheit, Strahlenschutz)	Einwohner gesamt	Dichte-Index	Ost-West-Dummy		Einwohner gesamt	Dichte-Index	
Wohnungswesen, Wohnungsbauprämie	Siedlungsfläche	Ost-West-Dummy			Siedlungsfläche		
Geoinformation, Raumordnung und Landesplanung, Städtebauförderung	Einwohner gesamt	Fläche	Dichte-Index	Ost-West-Dummy	Einwohner gesamt	Dichte-Index	Ost-West-Dummy
Verwaltung für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (ohne Betriebsverwaltung)	Fläche	Ost-West-Dummy			Fläche		

Landwirtschaft und Ernährung	Fläche	Ost- West- Dummy		Fläche	Ost- West- Dummy
Fortwirtschaft, Jagd und Fischerei	Fläche	Ost- West- Dummy		Fläche	
Verwaltung für Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe und Dienstleistungen	Fläche	Ost- West- Dummy		Fläche	
Wasserwirtschaft, Hochwasser- und Küstenschutz	Fläche	Ost- West- Dummy		Fläche	
Bergbau, verarbeitenden Gewerbe und Baugewerbe	Einwohner gesamt	Bergbau fläche	Ost- West- Dummy	Einwohner gesamt	
Energieversorgung	Einwohner gesamt	Dichte- Index	Ost- West- Dummy	Einwohner gesamt	
Wasserversorgung und Wasserentsorgung	Fläche	Ost- West- Dummy		Fläche	
Abfallwirtschaft	Dichte	Ost- West- Dummy		Dichte	
Handel und Tourismus	Fläche	Dichte- Index	Ost- West- Dummy	Fläche	
Sonstiges im Bereich Gewerbe und Dienstleistungen	Einwohner gesamt		Ost- West- Dummy		
Regionale Fördermaßnahmen	Einwohner gesamt	Ost- West- Dummy		Einwohner gesamt	
Verwaltung des Verkehrs und	Straßen- länge	Ost- West-		Straßen- länge	

Nachrichtenwesens	gesamt	Dummy		gesamt
Bundesautobahnen	Länge Bundes auton bahn	Ost- West- Dummy		Länge Bundes auton bahn
Bundesstraßen	Länge Bundes straßen	Ost- West- Dummy		Länge Bundes straßen
Landesstraßen	Einwoh- ner gesamt	Ost- West- Dummy		Einwoh- ner gesamt
				Ost- West- Dummy
Kreisstraßen	Länge Kreis straßen	Ost- West- Dummy		Länge Kreis straßen
Gemeindestraßen	Länge Gemein- de straßen			Länge Gemein- de straßen
Wasser und Häfen, Förderung der Schifffahrt	Wasser fläche	Ost- West- Dummy		Wasser fläche Dummy
ÖPNV	Einwoh- ner gesamt	Dicht- Index	Ost- West- Dummy	Einwoh- ner gesamt
Eisenbahnen	Länge Schie- nennetz	Ost- West- Dummy		
Luftfahrt	Fläche	Luftverk- ehr Pas- sagiere	Ost- West- Dummy	

Quelle: Eigene Darstellung

Im Allgemeinen bestätigt sich, dass der Indikator der Einwohnerzahl eine signifikante Bezugsgröße zur Bestimmung von Bedarfen darstellt. Gleichwohl zeigt die Analyse auch, dass es weitere Faktoren gibt, die strukturell und signifikant Bedarfe beeinflussen. In einigen Aufgabebereichen können andere Faktoren Bedarfe ohne Berücksichtigung der Einwohnerzahl er-

klären. Da es sich beim Bereich *Finanzwirtschaft - Beihilfen, Unterstützungen u.ä* um einen Sammelposten für Personalausgaben, die nicht nach einzelnen Funktionen aufgeteilt werden können, handelt, wird dieser nicht regressiert. Die Zahlungen der Beihilfen, Unterstützungen u.ä fließen – in Konsistenz mit der weiteren Bestimmung der Bedarfswerte in Kapitel F.4 – als Nettoausgaben des Jahres 2016 in die Bedarfsbetrachtung ein und werden im weiteren Verlauf als 4-Sterne Niveau behandelt.⁷⁹

Die Ergebnisse hinsichtlich des Erklärungsgehalts der Regressionen nach Aufgabenbereichen sind für die Brutto- sowie Nettobetrachtung in der folgenden Abbildung F-5 dargestellt. Die Schätzergebnisse hinsichtlich der ermittelten Normalbedarfe sind in Kapitel F.4 integriert mit den Ergebnissen des Normansatzes (vgl. Kapitel F.3) dargestellt.

Abbildung F-5: Erklärungsgehalt der Brutto- und Netto Regressionen auf Landesebene

Aufgabenbereich	Nettoausgaben Schleswig-Holstein (2008-2016)	R ² Bruttobedarfe	R ² Nettobedarfe
Politische Führung und zentrale Verwaltung	725.106.688	0,96	0,91
Auswärtige Angelegenheiten	1.961.279	0,75	0,42
Polizei	412.109.856	0,99	0,99
Öffentliche Sicherheit und Ordnung (ohne Polizei)	153.238.928	0,87	0,87
Gerichte und Staatsanwaltschaften	174.417.504	0,99	0,90
Justizvollzugsanstalten	65.589.820	0,97	0,96
Sonstige Rechtsschutzaufgaben	79.756.312	0,96	0,96
Finanzverwaltung	197.413.136	0,99	0,98
Schulverwaltung	2.254.723	0,80	0,78
Allgemeinbildende Schulen	1.080.246.528	0,98	0,97
Versorgung einschl. Beihilfen im Bereich Schulen	575.807.232	0,95	0,95
Sonder- und Förderschulen des allgemeinbildenden Bereichs	127.979.640	0,97	0,95

⁷⁹ Da die Hauptfunktion 8 „Finanzwirtschaft“ auf Landesebene, im Gegensatz zum Einzelplan 9 „Allgemeine Finanzwirtschaft“ auf kommunaler Ebene, Personalausgaben in dieser Form beinhaltet, werden diese in die Bedarfsbetrachtung einbezogen um die vertikale Vergleichbarkeit zu gewährleisten.

Berufliche Schulen	242.987.072	0,94	0,93
Sonstige schulische Aufgaben	40.254.492	0,75	0,70
Hochschulkliniken	57.847.440	0,96	0,92
Hochschulen und Berufsakademien	393.727.936	0,97	0,98
Deutsche Forschungsgemeinschaft	20.498.688	0,99	0,99
Versorgung einschl. Beihilfen im Bereich Hochschulen	55.510.084	0,93	0,87
Sonstige Hochschulaufgaben	8.179.897	0,61	0,50
Förderungen für Schülerinnen und Schüler	8.178.321	0,96	0,65
Förderung für Studierende und wissenschaftlichen Nachwuchs	16.766.793	0,97	0,75
Förderung für Weiterbildungsteilnehmende	2.598.353	0,77	0,81
Volkshochschulen, sonstige Weiterbildung	8.222.434	0,84	0,89
Aus-, Fort- und Weiterbildung der Lehrkräfte	16.599.462	0,89	0,70
Wissenschaft und Forschung außerhalb der Hochschulen	79.055.912	0,67	0,65
Kultur und Religion	90.043.360	0,88	0,83
Verwaltung für soziale Angelegenheiten	18.376.606	0,83	0,46
Sozialversicherung einschl. Arbeitslosenversicherung	7.450.608	0,52	0,80
Familienhilfe, Wohlfahrtspflege u.ä. (ohne SGB VIII)	200.119.808	0,82	0,56
Soz. Leistungen für Folgen von Krieg und politischen Ereignissen	17.140.866	0,77	0,24
Leistungen für Unterkunft und Heizung nach SGB II	9.121.541	0,26	0,09
Sonstige Arbeitsmarktpolitik	7.019.571	0,96	0,54

Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII (ohne Tagesbetreuung)	34.847.964	0,74	0,49
Kindertagesbetreuung nach SGB VIII	123.776.288	0,52	0,74
Weitere Leistungen nach SGB XII	712.024.832	0,79	0,96
Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	121.621.120	0,98	0,27
Sonstige soziale Angelegenheiten	56.158.280	0,51	0,81
Gesundheitsverwaltung (inkl. Reaktorsicherheit, Strahlenschutz)	-30.670.942	0,60	0,32
Krankenhäuser und Heilstätten	81.969.456	0,85	0,96
Sonstiges Gesundheitswesen	32.914.944	0,43	0,80
Sport und Erholung	8.113.651	0,97	0,68
Umwelt u. Naturschutz (inkl. Reaktorsicherheit, Strahlenschutz)	81.161.248	0,86	0,89
Geoinformation, Raumordnung und Landesplanung, Städtebauförderung	30.570.322	0,79	0,85
Verwaltung für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (ohne Betriebsverwaltung)	34.358.264	0,94	0,85
Landwirtschaft und Ernährung	-5.001.705	0,60	0,85
Forstwirtschaft, Jagd und Fischerei	593.202	0,94	0,10
Verwaltung für Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe und Dienstleistungen	14.776.248	0,89	0,63
Wasserwirtschaft, Hochwasser- und Küstenschutz	21.806.850	0,94	0,55
Bergbau, verarbeitenden Gewerbe und Baugewerbe	-100.647.720	0,61	0,36
Energieversorgung	7.418.318	0,83	0,63
Wasserversorgung und Wasserentsorgung	134.100	0,89	0,23
Abfallwirtschaft	-52.236	0,69	0,58

Handel und Tourismus	5.804.392	0,78	0,71
Regionale Fördermaßnahmen	30.053.762	0,74	0,18
Verwaltung des Verkehrs und Nachrichtenwesens	111.236.560	0,65	0,55
Bundesautobahnen	0	0,77	0,57
Bundesstraßen	-39.080.940	0,31	0,54
Landesstraßen	5.203.354	0,87	0,85
Kreisstraßen	2.345.980	0,57	0,67
Gemeindestraßen	34.551.396	0,80	0,45
Wasser und Häfen, Förderung der Schifffahrt	3.396.544	0,73	0,23
ÖPNV	26.022.272	0,97	0,35

Quelle: eigene Darstellung

Die Betrachtung der einzelnen Aufgabenbereiche erfolgte hierbei auf kleinteilig differenzierter Ebene. Einzelne Abweichungen in eng definierten Aufgabenbereichen, die z.T. auf buchungsspezifische Unterschiede zwischen den Gebietskörperschaften oder auf, im Detail, andere Strukturen der Aufgabenerfüllung zurückzuführen sind, wären bei einer Betrachtung auf einer höher aggregierten Aufgabenebene in Folge dessen in dieser Form nicht mehr sichtbar.

Bei der Nettobetrachtung erwies sich eine regressionsanalytische Bewertung in einigen mehr Aufgabenbereichen als bei der Bruttoausgabenanalyse als nicht möglich bzw. sinnvoll. Für diese Bereiche erfolgte ein Benchmarking nach Perzentilvergleich (vgl. Kapitel F.2).

Abbildung F-6: Nicht regressierbare Bereiche, Nettobetrachtung

Aufgabenbereich	Grund
Arbeitslosengeld II nach SGB II	Nur zwei Buchungen in SH
Hilfe zum Lebensunterhalt nach SGB XII	Keine Buchungen in SH
Eingliederungshilfe nach SGB XII	Keine Buchungen in SH
Hilfe zur Pflege nach SGB XII	Keine Buchungen in SH
Kommunale Gemeinschaftsdienste	Keine Buchungen in SH
Wohnungswesen, Wohnungsbauprämie	Keine Zusammenhänge erkennbar, keine Korrelationen

Elektrizitätsversorgung	Keine Buchungen in SH
Straßenreinigung	Keine Buchungen in SH
Sonstige Energie- und Wasserversorgung	Keine Zusammenhänge erkennbar, keine Korrelationen
Sonstiges im Bereich Gewerbe und Dienstleistungen	Keine Zusammenhänge erkennbar, keine Korrelationen
Sonstiger Straßenverkehr	Keine Zusammenhänge erkennbar, keine Korrelationen
Eisenbahnen	Keine Zusammenhänge erkennbar, keine Korrelationen
Luftfahrt	Keine Zusammenhänge erkennbar, keine Korrelationen
Nachrichtenwesen	Keine Buchungen in SH
Sonstiges Verkehrswesen	Keine Zusammenhänge erkennbar, keine Korrelationen
Finanzwirtschaft - Beihilfen, Unterstützungen u.ä	Keinem Aufgabenbereich zuordenbare Personalausgaben der Obergruppe 44

Quelle: eigene Darstellung

F.2. Testweise: Korridorverfahren („2 Sterne“)

Hintergrund

Im Verlauf der Regressionsanalysen ergaben sich im Rahmen von Detailbetrachtungen Hinweise, dass einzelne Bereiche für einzelne Bundesländer ggf. einer gesonderten Betrachtung bedürfen.

Um einigen bekannten Eigenheiten Rechnung zu tragen und die Robustheit der Regressionsanalysen bei einer Gegenüberstellung mit anderen Verfahren zu prüfen, wurde für ca. die Hälfte der betrachteten Aufgaben ein (modifiziertes) Korridorverfahren getestet. Die in Kapitel C.2 genannten Nachteile sind an dieser Stelle nicht in Gänze zu erwarten. Da anhand eines hier spezifizierten Korridors lediglich ein Benchmark für ein Bundesland, nämlich Schleswig-Holstein betrachtet werden soll, der jedoch nicht in einer Modifizierung von Zuweisungsströmen mündet, ist vor allem ein (strategisches Verhalten zum) Verschieben des gesamten Korridors nicht zu erwarten.

Für alle Aufgabenbereiche, für die Sonderstellungen Schleswig-Holsteins bekannt sind, so z.B. die Auslandsschulen im Bereich „Auswärtiges“, die in dieser Form kein anderes Bundesland trägt, wurde die Verteilung der pro-Kopf Ausgaben analysiert. Hierauf basierend wurde ein aufgabenspezifisch plausibler Korridor gebildet, der, je nach Verteilung, etwa zwischen dem 25. und 75. Perzentil oder auch dem 40. und 60. Perzentil liegen konnte. Alle Abweichungen im Rahmen der nach Datensichtung sinnvollen Perzentile wurden als bedarfsgerechte Ausgaben anerkannt; darüber oder darunter liegende Ausgaben jedoch nicht. Das Verfahren wurde weiterhin auch für Aufgabenbereiche angewendet, die keinen guten regressionsbasierten Erklärungswert zeigten und für solche, bei denen trotz gutem Erklärungsgehalt die Abweichung der Werte für Schleswig-Holstein groß waren.

Das Verfahren offenbart allerdings methodische Schwächen. Zunächst muss eine Korridorbreite „sinnvoll“ festgelegt werden. Diese lässt sich jedoch nicht endogen bestimmen und muss daher als ad-hoc Element kritisch behandelt werden. Weiterhin ist nicht klar, ob andere Bundesländer in anderen oder auch ähnlichen Aufgabenbereichen ebenfalls Alleinstellungsmerkmale mit sich bringen, die sich nicht unmittelbar in deutlichen Ausreißern zeigen. Von diesen wurden die zugrunde gelegten Daten bereinigt (vgl. Kapitel F.1.2; für Schleswig-Holstein zeigen sich keine entsprechenden Werte). In diesem Fall müsste eine äquivalente Behandlung erfolgen. Insgesamt zeigen die Regressionen sehr gute Erklärungswerte, was in erster Linie bedeutet, dass es gelungen ist, die relevanten Bedarfsfaktoren tatsächlich zu identifizieren. Dies ist ein deutlicher Fortschritt in der Bedarfsermittlung gegenüber der reinen Ausgabenbetrachtung. Auf eine solche fußt jedoch genau das perzentilbasierte Korridorverfahren: Die Betrachtung lässt **Bedarfsfaktoren, teils wider besseren Wissens, außer Acht** und stützt sich auf einen Vergleich der pro-Kopf Ausgaben.

Da das Verfahren zudem nicht nur für Bereiche, in denen höhere als projizierte Ausgaben vorliegen, sondern auch auf solche, in denen die projizierten Ausgaben deutlich höher sind, angewendet wurde, ergibt sich insgesamt keine eindeutige Besser- oder Schlechterstellung der Landesebene. Summa summarum würde ein Verfahren, welches Bedarfsfaktoren gut identifiziert und daran orientiert Normalbedarfe schätzen kann, partiell vernachlässigt zu Gunsten eines Verfahrens, welchem eine einfache pro-Kopf Ausgaben Betrachtung zu Grunde liegt.

Aus diesen Gründen wurde das Verfahren als mindergeeignet zur Bedarfsbestimmung verworfen. In denjenigen Fällen, in denen eine Regressionsanalyse jedoch aus den in F.2 genannten Gründen nicht sinnvoll oder nicht möglich war, wurde ergänzend auf diesen Ansatz zurückgegriffen (vgl. Abbildung F-6).

Anwendung und Ergebnisse

Abbildung F-6 (respektive Abbildung K-6 für die Bruttobedarfe) listet die Aufgabenbereiche auf, für die aus den dort aufgeführten Gründen keine sinnhaften Regressionen erfolgen konnten. In den meisten dieser Fälle ist die Datengrundlage nicht ausreichend. Hier liegt anhand der Buchungen der Rechnungsstatistiken über alle betrachteten Jahre keine ausreichende Anzahl an Observationen vor. Hier sind Regressionen nicht möglich.

In sieben weiteren Fällen konnten die in einem ersten Schritt generierten Scatter-Plots sowie Korrelationsbetrachtungen keine Hinweise auf Zusammenhänge der potentiell erklärenden Variablen und der Zuschussbedarfe liefern. Daher konnte kein sinnvoller funktionaler Zusammenhang in eine Regressionsanalyse einfließen.

Als zweitbeste Lösung wurden daher an dieser Stelle die pro-Kopf Ausgaben der jeweiligen Aufgabenbereiche betrachtet. Die Perzentil-Verteilung der pro-Kopf Ausgaben über die 13 Flächenländer von 2005-2017 (deflationiert auf 2016) wurde analysiert, um aus diesen Angaben einen plausiblen Korridor abzuleiten. Es zeigt sich, dass Schleswig-Holstein in den entsprechenden Aufgabenbereichen zumeist unterdurchschnittliche Ausgaben aufweist. Auf Grund der größeren Robustheit des Medians gegenüber des Durchschnittswertes wurden Ausgaben in Höhe der Median-pro-Kopf Ausgaben der einzelnen Aufgabenbereiche für Schleswig-Holstein anerkannt. Dieses Verfahren indiziert summa summarum eine Unterfinanzierung der jeweiligen Aufgabenbereiche. Bei der Berechnung der Bedarfe des Landes wurden die entsprechend für Schleswig-Holstein berechneten pro-Kopf Median-Ausgaben der 13 Flächenländer der Jahre 2005-2017 zu Grunde gelegt. Die Ergebnisse sind in Kapitel F.5 in der Ergebnistabelle Abbildung F-8 im Rahmen der 2-Sterne-Aufgabenbereiche aufgeführt.

F.3. Bedarfsmessungen mit Normansätzen („5 Sterne“)

F.3.1. Vorüberlegungen

Wie in Kapitel E.3.1 bereits beschrieben, wurden in Analogie zur kommunalen Seite auch für die Landesbedarfe „5-Sterne“-Normansätze für die folgenden Aufgabenbereiche definiert:

- Schule (vgl. Kapitel F.3.2): beinhaltet auf Landesseite insbesondere die Bereitstellung von Lehrpersonal und umfasst die Funktionen
 - Schulverwaltung (111)
 - Allgemeinbildende öffentliche und private Schulen (112 bis 115),
 - Versorgung und Beihilfe im Bereich der Schulen (118),
 - öffentliche und private Förderschulen (124 und 125),
 - öffentliche und private Berufliche Schulen (127 und 128) und
 - sonstige schulische Aufgaben (129).

- Straße (vgl. Kapitel F.3.3): beinhaltet auf Landesseite den Betrieb und Erhalt der Landesstraßen und umfasst die Funktionen
 - Verwaltung für Straßen- und Brückenbau (711),
 - Sonstige Verkehrs- und Nachrichtenverwaltung (719) und
 - Landesstraßen (723).
- Kinderbetreuung (vgl. Kapitel F.3.4): beinhaltet auf Landesseite insbesondere den Kostenanteil des Landes an der Kindertagesbetreuung (Krippe, Elementar, Hort) in Einrichtungen sowie in Tagespflege gemäß den Ergebnissen des Kita-Reformprozesses 2019 mit Standard-Qualitäts-Kosten-Modell (SQKM).

Aufgrund der bewusst gewählten Analogie zur kommunalen Seite ergeben sich große Teile der nachstehenden Herleitungen der Normausgaben des Landes aus methodischen Überlegungen und Festsetzungen, die bereits im Zusammenhang mit der kommunalen Bedarfsmessung mit Normansätzen (vgl. Kapitel E.3) getroffen wurden. Dies gilt insbesondere für die Bereiche „Straße“ und „Kindertagesbetreuung“. Eine von der Herleitung der kommunalen Bedarfe weitgehend unabhängige Herleitung der Landesbedarfe findet sich hingegen für den Schulbereich. Dies ergibt sich aus der Aufgabenteilung im Schulbereich (sehr vereinfacht: „Die Kommunen stellen die Gebäude, das Land die Lehrkräfte.“)

F.3.2. Schule

Die Aufgaben des Landes im Schulbereich umfasst die folgenden Funktionen⁸⁰:

- Schulverwaltung (111)
- Allgemeinbildende Schulen
 - Grundschulen (öffentlich: 112, privat: 113)
 - Weiterführende Schulen ohne Förderzentren (öffentlich: 114, privat: 115)
- Versorgung und Beihilfe im Bereich der Schulen (118)
- Förderschulen (öffentlich: 124, privat: 125)
- Berufliche Schulen (öffentlich: 127, privat: 128)
- sonstige schulische Aufgaben (129)

Hauptaufgabe des Landes ist dabei eine ausreichende Versorgung der Schulen mit Lehrkräften. Aus diesem Grunde konzentriert sich die nachfolgende Herleitung von Normausgaben des Landes für die genannten Funktionen auf den Lehrkräftebedarf. Die – dem Finanzvolumen nach deutlich nachgeordneten – sonstigen Aufgaben des Landes im Schulbereich werden mit den Ist-Ausgaben 2018 angesetzt. Für die Ermittlung der Normausgaben des Landes für Lehrkräfte wird zunächst eine normierter Lehrkräftebedarf ermittelt. Dieser wird anschließend mit Normausgaben pro Lehrkraft verknüpft.

⁸⁰ Funktionsnummern gemäß Haushaltssystematik des Landes.

F.3.2.1. Normansatz für den Lehrkräftebedarf

Im Haushaltsjahr 2018 standen nach Haushaltsplan 23.192 besetzbare Planstellen⁸¹ (ohne Lehrkräfte im Vorbereitungsdienst) zur Verfügung. Von diesen Planstellen waren etwa 150 Stellen über das ganze Jahr vakant. Diesem Ist-Wert soll im Folgenden ein Normwert gegenübergestellt werden.

Ausgangspunkt der Bedarfsschätzung sind die Schülerzahlen im laufenden Schuljahr 2019/20. Der Normwert zum Lehrkräftebedarf soll die folgenden Normkriterien erfüllen:

- I. Abdeckung der Kontingentstundentafeln
- II. Bereitstellung des Lehrkräftebedarfs zur Inklusion gemäß Klemm-Gutachten
- III. Berücksichtigung der Auswirkungen der Rückkehr zum einheitlichen Abitur in Klasse 13 („G9“) in den Gymnasien
- IV. Strukturelle Verminderung des Unterrichtsausfalls
- V. Qualitative Umsetzung des Ansatzes „Verlässliche Grundschule“
- VI. Spezielle Angebote von Schulen
- VII. Leitungszeit und Schulorganisation
- VIII. Ermäßigungen
- IX. Klassenbildung und Schüler-Lehrer-Relation gemäß Bundesschnitt
- X. Übergeordnete Landesaufgaben
- XI. Wirtschaftlicher Lehrereinsatz

F.3.2.2. Kriterium I: Abdeckung der Kontingentstundentafel inkl. Differenzierungen, Wahlpflicht und Frequenzausgleich I-Klassen

Geht man von den Schülerzahlen im Schuljahr 2019/20 gemäß Schülerzahlprognose des Bildungsministeriums aus und verknüpft diese mit der rechnerischen Klassengröße nach Planstellenzuweisungsverfahren (PZV), dem Umfang der jeweiligen Kontingentstundentafel sowie den Pflichtstunden pro Lehrkraft nach Pflichtstundenverordnung, so ergibt sich für die einzelnen Schulformen der in Tabelle F-1 ausgewiesene rechnerische Bedarf von 15.933 Stellen zur Erfüllung der Kontingentstundentafel (noch ohne Förderzentren und DaZ an allgemeinbildenden Schulen). Durch weitere Regelungen zur Unterrichtsorganisation ergibt sich darüber hinaus ein Stellenbedarf im Umfang von 1.859 Stellen. Etwa 720 davon entstehen durch Differenzierungs- und Intensivierungsstunden, weitere etwa 580 für den Frequenzausgleich bei Inklusionsklassen („I-Klassen“). Der Zusatzaufwand der Fremdsprachendifferenzierung und des Wahlpflichtunterrichts in der Sekundarstufe I ist mit etwa 350 Stellenäquivalenten ebenfalls in diesem Aufschlag enthalten. Zudem beinhaltet dieser den Mehrbedarf an Stellen

⁸¹ Meint Planstellen für Beamtinnen und Beamten sowie Stellen für Arbeitnehmer/innen.

für die zusätzliche Stunde in der 2. Klasse, den Unterricht an Abendgymnasien und organisatorische Verbindungen von Grund- und Gemeinschaftsschulen.

Tabelle F-1: Lehrkräftebedarf zur Erfüllung des Kriteriums I

Grundschule	Gemeinschaftsschule		Gymnasium				Berufliche Schule	
	Sek. I		Sek. II	Sek I		Sek II		
	GemS o. OS	GemS mit Oberstufe	G8	G9	G8/G9			
ohne DaZ an allgemeinbildenden Schulen							mit DaZ	
Schüler/innen 2019/20	97.610	56.597	29.928	8.445	23.740	26.212	24.721	90.993
Rechnerische Klassen- größe nach PZV	22,0	25,0		22,5	25,0		22,5	21,0
Rechnerische Klassen	4.437	2.264	1.197	375	950	1.048	1.099	4.333
Kontingentstunden	23,0	31,3		32,3	32,7	29,4	32,3	23,3
Stunden pro Stelle nach Pflichtstunden- verordnung	28,0	27,0	26,4	26,4	25,5			25,5
somit: rechnerische Stellen für Kontigent- stunden	3.645	2.627	1.421	460	1.219	1.210	1.392	3.959
	15.933							
Stellenbedarf für Dif- ferenzierungen, Wahl- pflicht, Frequenzaus- gleich I-Klassen u.a.	1.006		324		480			16
	1.859							
Summe	17.792 Stellen (ohne Förderzentren und DaZ an allgemeinbildenden Schulen) plus 2.383 Stelle an Förderzentren sowie 803 Stellen für DaZ an allgemeinbildenden Schulen ergibt insgesamt 20.978 Stellen für Kriterium I							

Quelle: eigene Berechnung in struktureller Anlehnung an das PZV

Für die in Tabelle F-1 ausgewiesenen Schulformen ergibt sich somit ein Stellenbedarf für Kriterium I von 17.792 Stellen. Hierzu addiert sich ein Bedarf von 2.383 Stellen an den Förderzentren sowie von 803 Stellen für DaZ an allgemeinbildenden Schulen. Diese beiden Werte

entsprechen den aktuellen Ist-Werten. Aufgrund der ausdifferenzierten Struktur der DaZ-Angebote an den einzelnen Standorten wird eine spezifische Normbetrachtung für diesen Bereich nicht vorgenommen. Die Förderzentren werden im nachstehenden Kriterium II genauer betrachtet. Insgesamt ergibt sich somit ein Stellenbedarf von 20.978 Stellen für Kriterium I.

F.3.2.3. Kriterium II: Bereitstellung des Lehrkräftebedarfs zur Inklusion gemäß Klemm-Gutachten

Durch die bundesweite Umsetzung der Inklusionsgedanken auch im Schulbereich ist es im Bereich der Förderzentren in Schleswig-Holstein zu erheblichen strukturellen Veränderungen gekommen. So finden z.B. vielfach die Beschulung der Förderzentren nicht mehr in diesen selbst sondern in den einzelnen Regelschulen statt.

Zur Abschätzung des Lehrkräftebedarfs für die Inklusion unter diesen veränderten Rahmenbedingungen hat Prof. Klaus Klemm 2016 ein Gutachten für das damalige Ministerium für Schule und Berufsbildung des Landes Schleswig-Holstein erarbeitet (vgl. Klemm, 2016). Danach fehlten zum Zeitpunkt des Gutachtens in Schleswig-Holstein knapp 500 Stellen für Lehrkräfte im Bereich der Inklusion. Zum Abbau dieser Unterversorgung sieht die Finanz- und Personalplanung des Bildungsministeriums vor, sieben Jahre lang pro Jahr 70 zusätzliche Stellen für Lehrkräfte im Inklusionsbereich zu schaffen. In dem im vorstehenden Abschnitt zu Kriterium I genannten Ist-Wert von 2.300 Stellen in den Förderzentren sind bereits die ersten 70 dieser knapp 500 Stellen enthalten. Gegenüber der Bedarfsmessung von Prof. Klemm, die im Rahmen der Normsetzung übernommen wird, fehlen somit noch 430 Stellen.

F.3.2.4. Kriterium III: Berücksichtigung der Auswirkungen der Rückkehr zum einheitlichen Abitur in Klasse 13 („G9“) in den Gymnasien

Die Gymnasien in Schleswig-Holstein kehren nahezu einheitlich zu einem G9-Abitur zurück. Die Umstellung erfolgt durch den Aufwuchs von G9-Jahrgängen, die mit dem Eintritt in das Gymnasium als solche beginnen und neun Jahre später in Klasse 13 ihr Abitur machen. An bisherigen G8-Gymnasien, die etwa 90 % der Gymnasien in Schleswig-Holstein ausmachen, beginnt dieser Aufwuchs im Schuljahr 2019/20. Somit werde im Schuljahr 2028/29 erstmals nahezu alle Gymnasien in Schleswig-Holstein eine Jahrgangsstufe 13 haben.

Häufig wird angenommen, dass die Umstellung einen zusätzlicher Bedarf an Lehrkräften auslöst. Dies gilt aber erst mit Zeitverzug ab dem Schuljahr 2028/29. Vorher führt die Umstellung hingegen zu einem geringeren Bedarf an Lehrkräften, weil die mittlere Zahl der Wochenstunden bei G9-Klassen in der Sekundarstufe I mit 29,4 geringer ist als die mittlere Zahl der Wochenstunden bei G8-Klassen (32,7). Modelliert man den Aufwuchs mit dieser Differenz unter Berücksichtigung der bereits heute mit G9 oder Y-Modellen arbeitenden Gymnasien sowie unter Annahme einer konstanten Jahrgangsbreite, so ergibt sich für den Zeitraum der Schuljahre 2019/20 bis 2025/26 ein rechnerischer Minderbedarf von -39 Stellen. Mit dem Eintreten der ersten „neuen“ G9-Jahrgänge in die Oberstufe verringert sich dieser Minderbedarf

und kommt dann zwei Schuljahre zum Stillstand. Im Schuljahr 2028/29 kommt dann umgekehrt zu einem schlagartigen Mehrbedarf von etwa 382 Stellen, da in diesem Jahr an den etwa 90 % der Gymnasien, die zuvor nach G8 unterrichtet haben, eine zusätzliche Jahrgangsstufe 13 entsteht. Im Vergleich zum Lehrkräftebedarf im Schuljahr 2018/19 summieren sich die Minder- und Mehrbedarfe bis zum Schuljahr 2028/29 auf etwa 113 zusätzliche Stellen. Langfristig führt die Umstellung somit zu einem Mehrbedarf an Stellen, kurzfristig zu einem leichten Minderbedarf.

Für den Normansatz zum Lehrkräftebedarf im Rahmen dieses Gutachtens, der sich auf das aktuelle Schuljahr 2019/2020 bezieht, wird bzgl. des o.g. Kriterium III nur der aktuelle Minderbedarf von -39 Stellen in Ansatz gebracht. Der zukünftige Mehrbedarf (ab 2028) sollte Gegenstand späterer Aktualisierungen der Berechnungen dieses Gutachtens sein (vgl. Kapitel H.6).

F.3.2.5. Kriterium IV: Strukturelle Verminderung des Unterrichtsausfalls

Der in der Kontingenzstundentafel zum Ausdruck kommende Unterrichtsumfang kommt nur dann bei den Schüler/innen an, wenn er auch stattfindet. Die Bedeutung des Themas Unterrichtsausfall zeigt sich u.a. in entsprechenden Initiativen des Bildungsministeriums sowie in Initiativen wie dem Internetportal <https://www.fehlstunden-sh.de/>.

Sehr grob kann zwischen planbaren und nicht planbaren Unterrichtsausfällen unterschieden werden. Planbare Unterrichtsausfälle sind solche, bei denen entsprechende Fehlzeiten der betreffenden Lehrkräfte vorab bekannt sind, z.B. weil diese an einer Fortbildung teilnehmen oder eine Kur machen. Für diese Fälle hat das Bildungsministerium mit dem Vertretungsfond ein passendes Instrument geschaffen, das bzgl. des Volumens auch ausreichend ausgestattet erscheint, da die Nachfrage der Schulen gut befriedigt werden kann. Der Vertretungsfond greift auf Personen zurück, die i.d.R. nicht an den Schulen als Lehrkräfte beschäftigt sind. Entsprechend wird der Vertretungsfond auch außerhalb des Budgets der Lehrkräfte finanziert. Er gehört damit zu den am Anfang dieses Kapitels genannten „sonstigen Aufgaben des Landes im Schulbereich“, die im Zuge der Normsetzung mit den Ist-Ausgaben 2018 angesetzt werden.

Neben diesen planbaren Unterrichtsausfällen stehen aber auch viele kurzfristig ausfallende Unterrichtsstunden. Neben Naturereignissen wie Sturm, Hitze oder Glätte, die eine ganze Schule oder Region betreffen, handelt es sich hierbei insbesondere um den kurzfristigen Ausfall aufgrund von Krankheiten. Lehrer/innen sind aufgrund ihrer Belastung sowie des vielfachen Kontakts mit Kindern und Kollegen/innen überdurchschnittlich häufig krank. So lag der Krankstand bei den Lehrer/innen in Schleswig-Holstein 2018 bei 6,2%. Der bundesweite Vergleichswert der AOK für versicherte Arbeitnehmer/innen liegt im gleichen Zeitraum bei 5,3 %.

Kurzfristige Unterrichtsausfälle aufgrund von Krankheit lassen sich nicht durch Modelle wie den Vertretungsfond, dessen Nutzung durch die einzelne Schule eine gewisse Vorlaufzeit braucht, vermeiden. Die einzige Möglichkeit besteht in einer Grundreserve in der Lehrerzuweisung an die einzelnen Schulen. Dies gilt insbesondere für kleinere Schulen, wo der Ausfall weniger Lehrkräfte leicht einen merklichen Anteil des Kollegiums ausmachen kann.

Eine exakte Bestimmung dieser Reserve erscheint nicht möglich. Im Rahmen der Normsetzung wird daher ein pauschalierter Aufschlag von 3 % auf den rechnerischen Lehrkräftebedarf zur Abdeckung der Kontingenztafel (ohne Zusatzbedarfe für Differenzierungen etc.) in Ansatz gebracht. Bezogen auf die in Tabelle F-1 genannten 15.933 Stellen zur Abdeckung der Kontingenztafel sind dies 478 Stellen zur Erreichung des Kriteriums IV.

F.3.2.6. Kriterium V: Qualitative Umsetzung des Ansatzes „Verlässliche Grundschule“

Die so genannte „verlässliche Grundschule“ garantiert, dass alle Grundschüler/innen innerhalb eines verlässlichen Zeitrahmens beschult und betreut werden. Damit sollen u.a. die Eltern die Sicherheit haben, dass ihre Kinder nicht (z.B. aufgrund von Krankheit und Unterrichtsausfall, vgl. Kriterium IV) unbeaufsichtigt sind oder ggf. früher als geplant nach Hause kommen. Für den Mehraufwand dieser Verlässlichkeit plant das PZV aktuell 436 Stellen ein. Dies entspricht 2,7 Stunden pro Klasse. Für eine qualitätsvolle Umsetzung des Ansatzes „Verlässliche Grundschule“ werden jedoch eher 3,7 Stunden pro Klasse benötigt. Anstelle der aktuellen 436 Stellen wird daher im Normansatz für die verlässliche Grundschule von 597 Stellen ausgegangen.

F.3.2.7. Kriterium VI: Spezielle Angebote von Schulen

Neben der „verlässlichen Grundschule“ berücksichtigt das PZV weitere spezielle Angebote in einzelnen Schulformen, z.B. im Ganztagsbereich, zur Inklusion in der Eingangsphase sowie zum Ausbau der Erzieherausbildung in den beruflichen Schulen. Insgesamt werden 2018 dafür im PZV 214 Stellen angesetzt. Dieser Ist-Wert wird in den Normansatz übernommen.

F.3.2.8. Kriterium VII: Leitungszeit und Schulorganisation

Der anhand der vorstehenden Kriterien abgeschätzte Lehrkräftebedarf berücksichtigt noch nicht den Zusatzbedarf für Leitungszeit (Freistellungen der Schulleitungen) sowie Freistellungszeiten für weitere Elemente der Schulorganisation wie Personalrat, Innovationspool und Organisation der Umstellung von G8 auf G9. Das PZV setzt für diese Aufgaben insgesamt 1.055 Planstellen-Äquivalente an. Dieser Ist-Wert wird in die Normabschätzung zunächst unverändert übernommen. Im Rahmen des Kriteriums XI („Wirtschaftlicher Lehrereinsatz“) wird er jedoch einem pauschalieren Abzug auf Basis von Hinweisen des Rechnungshofes Schleswig-Holstein unterzogen.

F.3.2.9. Kriterium VIII: Ermäßigungen

In Tabelle F-1 wurden pro Lehrkraftstelle der volle Stundenumfang nach Pflichtstundenverordnung in Ansatz gebracht. Dieser Ansatz wurde mit dem vorstehenden Kriterium VI bereits um die Freistellungszeiten einzelner Lehrer/innen für Aufgaben der Schulleitung und -organisation ergänzt. Darüber hinaus stehen einzelnen Lehrkräften nach Pflichtstundenverordnung Ermäßigungen aufgrund ihres Alters oder einer Schwerbehinderung zu. Zudem beinhaltet die Pflichtstundenverordnung eine Stundenermäßigung für Lehrer/innen, die umfangreich im Bereich der Oberstufe eingesetzt werden. In der Summe entsprechen die Ermäßigungen etwa 461 Planstellenäquivalenten. Darin enthalten sind Wechselwirkungen mit den vorstehenden Kriterien.

Der Umfang insbesondere der Freistellungen ist einer der Gegenstände der Forderungen des Rechnungshofes Schleswig-Holstein zum wirtschaftlichen Lehrkräfteeinsatz. Diese Forderung wird in Kriterium XI Rechnung getragen.

F.3.2.10. Kriterium IX: Klassenbildung und Schüler-Lehrer-Relation gemäß Bundesschnitt

Vergleicht man die aktuelle Schüler-Lehrer-Relation⁸² an allgemeinbildenden Schulen in Schleswig-Holstein mit dem entsprechenden Bundesschnitt, so zeigt sich, dass in Schleswig-Holstein im Mittel weniger Lehrer/innen pro Schüler/in zur Verfügung stehen (Tabelle F-2). Lediglich im Bereich der gymnasialen Sekundarstufe I sind die Schulen in Schleswig-Holstein mit mehr Lehrer/innen pro Schüler/in ausgestattet als im Bundesschnitt. Neben der Lehrkräftezuweisung entstehen diese Unterschiede u.a. durch die Klassenbildung. So sind Klassen in Schleswig-Holstein im Mittel etwas größer als im Bundesschnitt.⁸³ Darüber hinaus rechnet das PZV mit angenommenen mittleren Klassengrößen (vgl. Zeile „Rechnerische Klassengröße nach PZV“ in Tabelle F-1), die etwas über den tatsächlichen Klassengrößen gemäß Schulstatistik liegen.

Nach Kriterium IX des Normansatzes sind diese Unterschiede zum Bundesschnitt auszugleichen. Im schülergewichteten Mittel über die in Tabelle F-2 betrachteten Schulformen bedarf es etwa 5,5 % mehr Lehrer/innen an allgemeinbildenden Schulen, um die Bundesschnitt der Klassenbildung und Schüler-Lehrer-Relation zu erreichen.

⁸² Anzahl der Lehrer/innen pro Schüler/in.

⁸³ Statistisches Bundesamt (2018): Schulen auf einen Blick. Seite 41 sowie Statistikportal der Kultusministerkonferenz.

Tabelle F-2: Vergleich der Schüler-Lehrer-Relation an allgemeinbildenden Schulen in Schleswig-Holstein und im Bundesschnitt, jeweils Mittelwert 2013-2017, Quelle der Ausgangsdaten: Statistikportal der Kultusministerkonferenz

Schleswig-Holstein		Bundesschnitt		Faktor: Schleswig-Holstein durch Bundesschnitt
Schulform	Schüler pro Lehrer (Mittelwert 2013-2017)	Schulform	Schüler pro Lehrer (Mittelwert 2013-2017)	
Grundschule	16,9	Grundschule	16,3	103,6 %
Sekundarstufe I an Gemeinschaftsschulen	13,7	Sekundarstufe I an allgemeinbildenden Schulen ohne Gymnasium	13,3	103,0 %
Sekundarstufe II an Gemeinschaftsschulen	13,6	Sekundarstufe II an allgemeinbildenden Schulen ohne Gymnasium	12,1	112,1%
Sekundarstufe I an Gymnasien	25,1	Sekundarstufe I an Gymnasien	25,9	97,2%
Sekundarstufe II an Gymnasien	15,8	Sekundarstufe II an Gymnasien	12,2	127,7%

Anmerkungen:

- Die Schulform „Gemeinschaftsschule“ in Schleswig-Holstein umfasst in zurückliegenden Jahren auch Regionalschulen sowie auslaufende Haupt- und Realschulen.
- Die Berechnung der Faktoren in der letzten Spalte basiert auf ungerundeten Ausgangswerten.

Quelle: eigene Berechnung auf Basis von Daten der Kultusministerkonferenz

Im Bereich der beruflichen Schulen gibt es bei den Teilzeit- und Vollzeitbildungsgängen jeweils merkliche Abweichungen vom Bundesschnitt (Tabelle F-3). Bei den Vollzeitbildungsgängen stehen mehr Schüler/innen einer Lehrkraft gegenüber als im Bundesschnitt, bei den Teilzeitbildungsgängen hingegen weniger. Im Schülerzahl-gewichteten Mittel nivellieren sich die beiden Abweichungen nahezu, so dass bei den berufsbildenden Schulen insgesamt nur 0,5 % zusätzliche Lehrkräfte benötigt werden, um rechnerisch das Bundesniveau zu erreichen.

Tabelle F-3: Vergleich der Schüler-Lehrer-Relation an beruflichen Schulen in Schleswig-Holstein und im Bundesschnitt, jeweils Mittelwert 2013-2017, Quelle der Ausgangsdaten: Statistikportal der Kultusministerkonferenz

Schleswig-Holstein		Bundesschnitt		Faktor: Schleswig-Holstein durch Bundesschnitt
berufliche Bildungsgänge ...	Schüler pro Lehrer (Mittelwert 2013-2017)	berufliche Bildungsgänge ...	Schüler pro Lehrer (Mittelwert 2013-2017)	
... in Vollzeit	15,4	... in Vollzeit	13,1	117,4 %
... in Teilzeit	30,7	... in Teilzeit	33,5	91,7 %
Berufliche Schulen insgesamt = an den Schülerzahlen (Vollzeit, Teilzeit) in Schleswig-Holstein gewichtetes Mittel				100,5 %
Anmerkung: Die Berechnung der Faktoren in der letzten Spalte basiert auf ungerundeten Ausgangswerten.				

Quelle: eigene Berechnung auf Basis von Daten der Kultusministerkonferenz

Um Doppelzählungen mit den vorstehenden Kriterien zu vermeiden, werden die vorstehend genannten Faktoren auf eine Ausgangsbasis der Zahl der Lehrkräftestelle vor Einbezug der vorstehenden Kriterien des Normansatzes angewendet. Im Ergebnis ergibt sich aus der bundesweiten Angleichung ein Mehrbedarf von 885 Stellen.

F.3.2.11. Kriterium X: Übergeordnete Landesaufgaben

Neben den Lehrkräften in den Schulen beschäftigt das Land auch noch eine gewisse Zahl von Lehrkräften für übergeordnete Aufgaben. Dabei handelt es sich vielfach um Angebote, auf die die einzelnen Schulen zurückgreifen können bzw. die ihnen zugutekommen. Aufgrund der Heterogenität der Angebote in diesem Bereich erscheint eine Normsetzung nicht möglich. Im Rahmen der Herleitung des Normbedarfs wird daher der Ist-Ansatz des PZV 2018 von 566 Stellen für alle Schulformen übernommen.

F.3.2.12. Kriterium XI: Wirtschaftlicher Lehrereinsatz

In seiner Prüfungsmitteilung zur Wirtschaftlichkeit des Lehrkräfteeinsatzes⁸⁴ mahnt der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein 2017 einen wirtschaftlicheren Einsatz der Lehrkräfte an.

⁸⁴ Landesrechnungshof Schleswig-Holstein: Wieviel Unterricht kommt bei den Schülerinnen und Schülern an? Ergebnis der Prüfung der Wirtschaftlichkeit des Lehrkräfteeinsatzes. Prüfungsmitteilung 1813/2016 vom 1.2.2017.

Wesentliche Messgröße des Rechnungshofs ist das Verhältnis aus Lehrkraftstunden „vor der Klasse“ und Lehrkraftstunden, die aufgrund von Freistellungen und Ermäßigungen nicht unmittelbar in den Unterricht fließen. Dabei stellt der Rechnungshof nicht grundsätzlich die damit verbundenen Aufgaben und Freistellungen in Frage, weist aber u.a. darauf hin, dass in den Jahren vor dem Prüfbericht der Anteil der Ermäßigungen und Freistellungen deutlich zugenommen hat. So hat nach Berechnungen des Landesrechnungshofs der Anteil der Stundenreduzierungen am Pflichtstundensoll im Schuljahr 2006/07 noch bei 10,1 % gelegen. Bereits 2010/11 lag der Anteil bei 13,1 %, im Schuljahr 2015/16 bei 13,3 %.⁸⁵ Ein wesentlicher Effekt ist dabei laut Landesrechnungshof die Einführung der Altersermäßigung durch die Änderung der Pflichtstundenverordnung (PflichtStVO) im Jahre 2010. Insgesamt empfiehlt der Landesrechnungshof dem Bildungsministerium zu prüfen, wie der Anteil der Stundenreduzierungen am Pflichtstundensoll wieder in Richtung des Kennwertes im Schuljahr 2010/11 bewegt werden kann.

Vor dem Hintergrund dieser Diskussion wird für den Normansatz zum Lehrkräftebedarf von einer pauschalierten Reduzierung der Ermäßigungen und Freistellungen auf 11,7 % des Pflichtstundensolls ausgegangen. Dies entspricht dem Mittelwert der o.g. Werte für das Schuljahr 2006/07 und 2015/16, zwischen denen u.a. die erwähnte Neufassung der Pflichtstundenverordnung in Kraft getreten ist.

Unter Berücksichtigung der Wirkungen der vorstehenden Kriterien ergibt sich aus der pauschaliert angenommenen Reduzierung der Ermäßigungen und Freistellungen auf 11,7 % des Pflichtstundensolls eine Reduzierung des Norm-Lehrkräftebedarfs um 301 Stellen.

F.3.2.13. Lehrkräftebedarf nach Normansatz insgesamt

Aus den vorstehenden Kriterien zum Normansatz ergibt sich der nachstehende Gesamtbedarf an Lehrkräften (Tabelle F-4). Dieser liegt bei 25.324 Stellen.

Im Vergleich zum einleitend genannten Ist-Bestand von 23.192 Stellen liegt der Normbedarf damit um 2.132 Stellen bzw. 9,2% über dem Ist-Bestand.

⁸⁵ Landesrechnungshof Schleswig-Holstein: Prüfungsmitteilung 1813/2016, Seite 19 (Tabelle 2).

Tabelle F-4: Normbedarf an Lehrkraft-Stellen insgesamt

Kriterium zum Normansatz		Stellen für Lehrkräfte (Normbedarf)
I	Abdeckung der Kontingentstudentafeln	20.978 Stellen
II	Bereitstellung des Lehrkräftebedarfs zur Inklusion gemäß Klemm-Gutachten	430 Stellen
III	Berücksichtigung der Auswirkungen der Rückkehr zum einheitlichen Abitur in Klasse 13 („G9“) in den Gymnasien	- 39 Stellen
IV	Strukturelle Verminderung des Unterrichtsausfalls	478 Stellen
V	Qualitative Umsetzung des Ansatzes „Verlässliche Grundschule“	597 Stellen
VI	Spezielle Angebote von Schulen	214 Stellen
VII	Leitungszeit und Schulorganisation	1.055 Stellen
VIII	Ermäßigungen	461 Stellen
IX	Klassenbildung und Schüler-Lehrer-Relation gemäß Bundesschnitt	885 Stellen
X	Übergeordnete Landesaufgaben	566 Stellen
XI	Wirtschaftlicher Lehrereinsatz	- 301 Stellen
Summe		25.324 Stellen

Quelle: eigene Berechnung

Dieser Befund passt zu den Ergebnissen verschiedener empirischer Untersuchungen, nach denen die Bildungsausgaben pro Schüler/in in Schleswig-Holstein z. T. deutlich unter dem Bundesschnitt liegen. So lagen die Personalausgaben für Schulen und Schulverwaltung pro Schüler/in gemäß Statistischem Bundesamt in der Summe aller Schularten 2015 bei 6.200 €, wohingegen der Bundesschnitt bei 6.900 € lag.⁸⁶ Der PwC-Länderfinanzbenchmarking 2016 weist den Zuschussbetrag des Landes Schleswig-Holstein für Schule pro Einwohner deutlich unter dem Bundesschnitt aus. Schleswig-Holsteins pro-Kopf Betrag bildet bei den verwendeten Werten von 2013 den zweitniedrigsten Wert aller Bundesländer.⁸⁷ Auch im Qualitätsbericht 2017 des damaligen Ministerium für Schule und Berufsbildung heißt es: „Die Bildungsausgaben Schleswig-Holsteins für die öffentlichen Schulen sind in den Jahren seit 2005 ge-

⁸⁶ Statistisches Bundesamt (2018): Bildungsausgaben 2015, Seite 6 (Tabelle 1). Die dortigen Werte sind auf ganze 100 € gerundet, daher wird auf dieser Basis kein Prozentwert errechnet. Ähnliche Werte finden sich auch im Haushaltsplan des Landes Schleswig-Holstein (Einzelplan 07, Seite 406).

⁸⁷ PricewaterhouseCoopers AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (PwC) (2016): PwC-Länderfinanzbenchmarking 2016. Seite 98 (Abbildung 35).

stiegen, im Vergleich der Länder jedoch immer noch unterdurchschnittlich. Schleswig-Holstein liegt im Jahr 2014 bei den Gesamtausgaben je Schülerin und Schüler an letzter Stelle hinter Nordrhein-Westfalen und dem Saarland.⁸⁸

Vor diesem Hintergrund erscheint den Gutachtern das Ergebnis der vorstehende Normsetzung zum Lehrerbedarf (Tabelle F-4) plausibel.

F.3.2.14. Kosten pro Lehrerstelle

Die realen Ausgaben⁸⁹ des Landes für Lehrkräfte im Haushaltsjahr 2018 lagen bei 1.427.010.000 €. Davon wurden 29.703.200 € für Lehrkräfte im Vorbereitungsdienst ausgegeben.⁹⁰ Für die Lehrkräfte im Sinne des Normansatzes verbleiben somit Ausgaben in Höhe von 1.397.310.800 €. Diesen Ausgaben standen 23.042 besetzte Stellen gegenüber. Somit ergibt sich ein Kostensatz von 60.642 € pro Lehrkraftstelle.

Die vorstehende Normsetzung zum Lehrerbedarf weist einen nicht unerheblichen Mehrbedarf aus. Bereits heute hat das Land Schleswig-Holstein – wie viele andere Bundesländer auch – Schwierigkeiten bei der Besetzung von Lehrkraftstellen. Hintergrund ist der bundesweite Lehrermangel, der sich aus einer Kombination aus demografischer Entwicklung und jahrzehntelangem Einstellungsstopp ergeben hat. Entsprechend groß ist aktuell die Konkurrenz zwischen den Bundesländern um die geringe Zahl an Lehrkräften auf dem Arbeitsmarkt. Schleswig-Holstein befindet sich dabei mit seiner eher ländlichen Struktur und der direkten Konkurrenz zu Hamburg in einer nicht ganz einfachen Wettbewerbsposition. Somit stellt sich die Frage nach wettbewerbsfähigen Lehrergehältern. Für die Ermittlung der Normausgaben wird daher der o.g. Kostensatz um 1,4 % erhöht. Dies entspricht in etwa der Differenz der Lehrerbesoldung in Schleswig-Holstein zum Bundesschnitt und entspricht zudem ungefähr dem voraussichtlichen Kostenaufwand der bereits – wenn auch in mehrjähriger Umsetzung – beschlossenen Aufwertung des Einstiegsgehalts für Grundschullehrkräfte von A 12 auf A 13.⁹¹

Bei im Vergleich zum Ist-Bestand an Lehrkräften durch den Normansatz zusätzlich zu schaffenden Stellen sind zudem die zukünftigen Belastungen des Landeshaushaltes durch Pensionsansprüche zu berücksichtigen. Nach Personalkostentabelle des Finanzministeriums Schleswig-Holstein⁹² sollte für Beamte/innen hierfür mit einem Aufschlag von 30 % gerechnet werden. Geht man auch bei den zusätzlichen Stellen von einem Anteil der Ausgaben für Be-

⁸⁸ Ministerium für Schule und Berufsbildung (2017): Schulische Bildung in Schleswig-Holstein 2017. Seite 5.

⁸⁹ Rechnungsergebnis 2018, nicht Haushaltsansatz.

⁹⁰ Lehrkräfte im Vorbereitungsdienst zählen nicht als Lehrkräfte im Sinne des Normansatzes.

⁹¹ Zur Konkurrenzsituation der Bundesländer vgl. z.B.: Spiegel Online (2018): Mehr Gehalt. Länder buhlen mit Geld um Grundschullehrer. Artikel vom 16.05.2018 unter <http://www.spiegel.de/lebenundlernen/schule/grundschullehrer-bundeslaender-drehen-am-einstiegsgehalt-a-1207307.html> (Zugriff vom 3.4.2019)

⁹² Finanzministerium Schleswig-Holstein: Personalkostentabelle für die Landesverwaltung Schleswig-Holstein 2017 und 2018.

amt/innen von 86 % (bezogen auf die Summe der Ausgaben für Beamt/innen und Arbeitnehmer/innen) aus, so ergibt sich ein mittlerer kalkulatorischer Aufschlag von 25,8 %.

Für die Herleitung der Normausgaben des Landes im Schulbereich wird daher von den folgenden Ausgabensätzen ausgegangen:

- 61.491 € pro Lehrkraftstelle (ohne kalkulatorische Versorgung)
- 15.868 € pro zusätzlicher Lehrkraftstelle (im Vergleich zum o.g. Ist-Bestand) für zukünftige Pensionslasten

F.3.2.15. Normausgaben des Landes

Aus einer Verknüpfung des vorstehend hergeleiteten Normbedarfs an Lehrkräften und den im vorigen Abschnitt definierten Kostensätzen ergeben sich die folgenden Normausgaben des Landes im Schulbereich (Tabelle F-5).

Tabelle F-5: Normausgaben des Landes für den Bereich „Schule“

Stellen für Lehrkräfte nach Normbedarf	Ausgabensatz pro Jahr	Ausgaben insgesamt	Zuordnung (Funktionsnummern)
25.324 Stellen insgesamt	61.491 €	1.557.201.883 €	111, 112, 114, 124, 127 und 129
davon 2.282 zusätzlich *)	15.868 €	36.212.092 €	118
Vorsorgung (bisheriger Ansatz **)		737.756.400 €	118
Sonstige Ist-Ausgaben des Landes im Schulbereich (ohne Versorgung) ***)		231.194.030 €	111, 112, 113, 114, 115, 124, 125, 127, 128, 129
Summe (Brutto-Normausgaben) Preisstand: 2018		2.562.364.405 €	111, 112, 113, 114, 115, 118, 124, 125, 127, 128 und 129
Einnahmen des Landes unter den genannten Funktionsnummern **)		25.100.000 €	111, 112, 113, 114, 115, 118, 124, 125, 127, 128 und 129
Netto-Normausgaben („aufgabenbezogener	Preisstand: 2018	2.537.264.405 €	111, 112, 113, 114, 115, 118, 124, 125, 127, 128

Zuschussbedarf)	Preisstand: 2016	2.455.922.424 €	und 129
-----------------	------------------	-----------------	---------

<p>Erläuterungen:</p> <p>*) 2.132 zusätzliche Stellen gemäß vorstehender Normherleitung plus 150 bereits im Haushalt 2018 vorgesehene, aber nicht besetzte Planstellen.</p> <p>***) Entspricht Haushaltsansatz 2018.</p> <p>****) Entspricht Haushaltsansätzen 2018 unter den genannten Funktionsnummern, die nicht zu den Ausgaben für Lehrkräfte (ohne Lehrkräfte im Vorbereitungsdienst) zählen. Diese betreffen insbesondere: Vertretungsfond, schulische Assistenz, Schulsozialarbeit, Lehrkräfte im Vorbereitungsdienst, Hamburger Gastschulabkommen, Privatschulen, Dänische Schulen, Erstattungen u.a. an Kirchen, Schulbau (Programm IMPULS), Insel-Stipendien, DaZ, Reisekosten für Lehrkräfte sowie für Schulwanderfahrten, FSJ Schule, Ganztage, kulturelle Bildung, Förderung von Initiativen (u.a. Enrichment), Bildungsplanung, Qualitätssicherung sowie Handlungskonzept Plus.</p>
--

Quelle: eigene Berechnung

Die Brutto-Normausgaben belaufen sich insgesamt auf 2.562.364.405 € (Preisstand 2018). Neben den vorstehend hergeleiteten Ausgaben für Lehrkräfte beinhaltet dieser Betrag auch die bestehenden Versorgungslasten im Schulbereich sowie sonstige Ist-Ausgaben des Landes im Schulbereich, die nicht die Bereitstellung von Lehrkräften betreffen. Im Fuß der Tabelle F-5 findet sich eine Aufzählung der darin enthaltenen Positionen. Der genannte Bruttobetrag versteht sich als Gesamtsumme über die Funktionen 111 (Schulverwaltung), 112 (Öffentliche Grundschulen), 113 (Private Grundschulen), 114 (Öffentliche weiterführende Schulen ohne Förderzentren), 115 (Private weiterführende Schulen ohne Förderzentren), 118 (Versorgung einschließlich Beihilfen für Versorgungsempfänger/innen im Bereich der Schulen), 124 (Öffentliche Förderzentren), 125 (Private Förderzentren), 127 (Öffentliche berufliche Schulen), 128 (Private berufliche Schulen) und 129 (Sonstige schulische Aufgaben). Die Brutto-Normausgaben liegen um 220.825.800 € bzw. 9,5 % über der Summe der entsprechenden Haushaltsansätze im Landeshaushalt 2018. Auf die Plausibilisierung dieser Größenordnung mit Blick auf die bundesweiten Vergleiche zu den Bildungsausgaben der Länder wurde bereits eingegangen.

Zur Ermittlung der Norm-Nettoausgaben („aufgabenbezogener Zuschussbedarf“) des Landes werden die Ist-Einnahmen abgezogen. Diese belaufen sich auf 25.100.000 € (Summe der Haushaltsansätze 2018). Somit verbleiben Norm-Nettoausgaben („aufgabenbezogener Zuschussbedarf“) von 2.537.264.405 € (Preisstand 2018).

Da die Simulation des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs in den Kapiteln G.3 und I.1 mit einem einheitlichen Preisstand von 2016 arbeitet, weist Tabelle F-5 diesen Betrag auch mit Preisstand 2016 aus. In die weitergehenden Berechnungen und Simulationen wird

daher der aufgabenbezogene Zuschussbedarf des Landes für den Bereich Schulen in Höhe von 2.455.922.424 € (Preisstand 2016) übernommen.⁹³

F.3.3. Straße

Die Normausgaben des Landes für den Bereich der Landesstraßen ergeben sich aus den methodischen Festlegungen zur Herleitung der Normausgaben der Kommunen für die Gemeindestraßen in Kapitel E.3.3. Wie dort ausgeführt, wurden die entsprechenden Kennwerte für die Landesstraßen dort bereits mit entwickelt, um die Analogie des methodischen Vorgehens deutlich zu machen. Die Darstellung in diesem Kapitel können sich daher auf die reine Anwendung der Methodik und die daraus folgenden Normbeträge konzentrieren. Diese ist in der nachstehenden Tabelle F-6 dargestellt.

Tabelle F-6: Normausgaben des Landes im Bereich „Straße“

Länge der Landesstraßen [1]	3.672 km	aus Tabelle E-13	
davon in der Baulast des Landes [2]	3.541 km		
Jährliche Normausgaben (brutto) pro km Landesstraße in der Baulast des Landes (Preisstand 2018) [3]	32.901 € / km	aus Tabelle E-17	
Jährliche Normausgaben (brutto) des Landes für Landesstraßen insgesamt (Preisstand 2018) [4]	116.497.828 €	aus [2] x [3]	
Sonstige Aufgaben des Landes im Bereich der Funktionen 711 und 719 (Pauschalwert) [5]	8.000.000 €	vgl. Fließtext	
Jährliche Normausgaben (brutto) des Landes für die Funktionen 711 und 719 [6]	Preisstand 2018	124.497.828 €	aus [4] + [5] (Preisstand 2018)
	Preisstand 2016	120.506.561 €	
Einnahmen des Landes im Bereich der Funktionen 711 und 719 [7]	25.000 €	Haushaltsansatz 2018	

⁹³ Dieser Normansatz liegt sehr nahe am parallel durchgeführten – aber nicht verwendeten – 4-Sterne-Ansatz. So lieferte das entsprechende Regressionsergebnis des Ländervergleichs für den Lehrkräftebedarf einen Wert von 2.409.452.318 € (Preisstand 2016).

Jährliche Netto-Normausgaben („aufgabenbezogener Zuschussbedarf) des Landes für die Funktionen 711 und 719 [8]	Preisstand 2018	124.472.828 €	aus [6] - [7] (Preisstand 2018)
	Preisstand 2016	120.482.363 €	

Quelle: eigene Berechnung auf Basis der Kennwerte aus Kapitel E.3.3

Danach ergeben sich aus der Netzlänge der Landesstraßen (Anteil in der Baulast des Landes) und dem in Kapitel E.3.3 hergeleiteten Normausgabensatz jährliche Brutto-Normausgaben für die Landesstraßen von 116.497.828 € (Preisstand 2018).

Der Betrieb und die Unterhaltung der Landesstraßen erfolgt in Schleswig-Holstein durch den Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr (LBV.SH). Aus diesem Grunde finden sich die Ansätze für Landesstraßen im Haushaltsplan des Landes Schleswig-Holstein zuletzt unter der Funktion 711 (Verwaltung für Straßen- und Brückenbau) und nicht mehr unter der Funktion 723 (Landesstraßen). Diese beiden Funktionen wurden bei der bundesweiten Analyse der Landesaufgaben (Regressionsanalyse in Kapitel 0) den Aufgabenbereichen „Landesstraßen“ und „Verwaltung des Verkehrs- und Nachrichtenwesens“ zugeordnet. Letztere umfasst neben der Funktion 711 auch die Funktion 719 (Sonstige Verkehrs- und Nachrichtenverwaltung), deren Ausgaben und Einnahmen daher ebenfalls mit in die Normbetrachtung einzubeziehen sind.

Um eine konsistente Abgrenzung der Landesaufgaben in allen Analyse- und Modellierungsschritten dieses Gutachten sicherzustellen, bezieht sich der in diesem Kapitel hergeleitete Normansatz „Straße“ daher auf die Summe der Funktionen 711 (Verwaltung für Straßen- und Brückenbau), 719 (Sonstige Verkehrs- und Nachrichtenverwaltung) und 723 (Landesstraßen). Diese Abgrenzung bringt es mit sich, dass – in einem finanziell sehr überschaubaren Rahmen – zusätzliche Landesaufgaben der Verkehrs- und Nachrichtenverwaltung mit in den zu normierenden Bereich fallen. Aufgrund der unterschiedlichen Buchungspraxis in den zurückliegenden Jahren muss deren Finanzvolumen geschätzt werden. Hierzu findet sich in Tabelle F-6 ein entsprechender Pauschalansatz in Höhe von 8.000.000 €. Insgesamt ergeben sich somit jährliche Norm-Bruttoausgaben des Landes für die Funktionen 711, 719 und 723 (entspricht den Aufgabenbereichen „Landesstraßen“ und „Verwaltung des Verkehrs- und Nachrichtenwesens“) in Höhe von 124.497.828 € (Preisstand 2018).

Zieht man von diesen Brutto-Normausgaben die aufgabenbezogenen Einnahmen des Landes auf den genannten Funktionen ab, so verbleiben jährliche Netto-Normausgaben („aufgabenbezogener Zuschussbedarf“) von 124.472.828 € (Preisstand 2018). Deflationiert auf den in den nachfolgenden Modellrechnungen einheitlich verwendeten Preisstand 2016 entspricht dies jährlichen Netto-Normausgaben in Höhe von 120.482.363 € (Preisstand 2016).

Die Netto-Normausgaben liegen damit etwas höher als die Ist-Ausgaben. Diese lagen im empirischen Referenzzeitraum 2005-2017 für die Funktionen 711, 719 und 723 bei insgesamt 116.439.914 € / Jahr (Preisstand 2016).

F.3.4. Kindertagesbetreuung

Wie bereits in Kapitel E.3.4 erläutert werden die Ergebnisse des Kita-Reformprozesses⁹⁴ und des dort definierten Standard-Qualitäts-Kosten-Modells (SQKM) als Normansatz auf 5-Sterne-Niveau übernommen.

Gemäß den Berechnungen aus Kapitel E.3.4 beträgt der Finanzierungsanteil des Landes am SQKM (angewendet auf das Jahr 2018) 385,3 Mio. EUR € (Preisstand 2018, ohne Bundesmittel). Dieser Betrag enthält u.a. auch die Mittel, die den Gemeinden bisher über §18 FAG als Zweckzuweisung für die Kindertagesbetreuung zufließen. Entsprechend werden Verbundsatz und Finanzausgleichsmasse in den nachfolgenden Modellrechnungen um den entsprechenden Betrag vermindert (Kapitel G.3), da die bisherigen §18-FAG-Mittel nun den Kommunen über das SQKM (bzw. das entsprechend angepasste Kitagesetz) – weiterhin steuerkraftunabhängig – zufließen.

Zu den Finanzierungsanteil des Landes am SQKM addieren sich zusätzliche Ausgaben und Einnahmen des Landes unter der Funktionsnummer 27 (bzw. 271). Der Haushaltsansatz 2018 liegt bei insgesamt etwa 343,9 Mio. € Ausgaben und etwa 15,6 Mio. € Einnahmen. Von den genannten Ausgaben entsprechen gemäß der Modellrechnung des Sozialministeriums zum Kita-Reformprozess im Jahr 2018 (ohne Umsetzung des SQKM) 277,5 Mio. € SQKM-analogen Ansätzen. Reduziert man die verbleibenden Haushaltsansätze von etwa 66,5 Mio. € Ausgaben bzw. 15,6 Mio. € Einnahmen außerhalb des SQKM um diejenigen Beträge, die aller Voraussicht nach in Zukunft durch die Einführung des SQKM sowie veränderte Bundesmittel wegfallen⁹⁵ werden, so verbleiben Haushaltsansätze in Höhe von etwa 26,7 Mio. € Ausgaben sowie 0 € Einnahmen des Landes im Bereich der Funktion 271 außerhalb des SQKM. Zu den hierzu korrespondierenden verbleibenden Aufgaben zählen u.a. die Förderung von Familienzentren, die Landeselternarbeit, Arbeitsmaterialien, die Förderung von Regionalsprachen sowie spezifische Investitionsförderungen (voraussichtlich über das IMPULS-Programm). Aufgrund der beschriebenen Ableitung der Zusatzaufgaben des Landes außerhalb des SQKM aus den Haushaltsansätzen sollte die abgeleitete Höhe im Rahmen der Beobachtungspflichten des Gesetzgebers (Kapitel H.6) in Zukunft erneut überprüft werden.

⁹⁴ Stand der Modellrechnung der Kita-Reform: 17.6.2019.

⁹⁵ So z.B. die Einnahmen des Landes aus Bundesmitteln für das Investitionsprogramm sowie die entsprechend weitergereichten Förderungen (Ausgaben) sowie Ausgaben für das Betreuungsgeld (ersetzt durch den „Elterndeckel“ des SQKM).

Für den Normansatz ist der über die verbleibenden Haushaltsansätze angenäherte Finanzbedarf dieser Aufgaben außerhalb des SQKM dem o.g. SQKM-Finanzierungsanteil des Landes hinzuzurechnen. Im Sinne des Normansatzes ergeben sich so für die Funktion 27 bzw. 271 („Kindertagesbetreuung nach SGB VIII“) normative Nettoausgaben des Landes in Höhe von 412.030.479,29 € (Preisstand 2018).

Umgerechnet auf den in den nachfolgenden Bilanzierungen und Modellrechnungen einheitlich verwendeten Preisstand 2016 entsprechen diese Werte normativen Brutto- bzw. Nettoausgaben des Landes in Höhe von 398.821.223 € (Preisstand 2016).

F.4. Zusammenführung: Gesamtbedarf Landesebene

Die Ergebnisse der Regressionsanalysen (vgl. Kapitel F.2) werden für die Aufgabenbereiche, in denen Normansätze möglich waren (vgl. Kapitel F.4), durch diese ersetzt. Ergänzend tritt für die Aufgabenbereiche, in denen keine sinnvollen Regressionen möglich waren, ein Benchmarking anhand der Perzentil-Verteilung der pro-Kopf Aufgaben (vgl. Kapitel F.3).

Für die finanzausgleichsrelevanten Zuschussbedarfe ergibt sich somit folgende Zusammenfassung (vgl. Abbildung F-7):

Abbildung F-7: Summe der ermittelten Bedarfswerte nach Aufgabenbereich (Zuschussbedarfe)

Aufgabenbereich	Sterne-Niveau	Ist (2008-2016) Preisstand 2016	Bedarfswert Preisstand 2016
Politische Führung und zentrale Verwaltung	4	725.106.688	497.365.632
Auswärtige Angelegenheiten	4	1.961.279	1.350.362
Polizei	4	412.109.856	453.375.200
Öffentliche Sicherheit und Ordnung (ohne Polizei)	4	153.238.928	122.888.264
Gerichte und Staatsanwaltschaften	4	174.417.504	103.320.920
Justizvollzugsanstalten	4	65.589.820	85.266.480
Sonstige Rechtsschutzaufgaben	4	79.756.312	97.283.368
Finanzverwaltung	4	197.413.136	208.614.176
Schulverwaltung	5	2.254.723	
Allgemeinbildende Schulen	5	1.080.246.528	2.455.922.424
Versorgung einschl. Beihilfen im Bereich	5	575.807.232	

Schulen			
Sonder- und Förderschulen des allgemeinbildenden Bereichs	5	127.979.640	
Berufliche Schulen	5	242.987.072	
Sonstige schulische Aufgaben	5	40.254.492	
Hochschulkliniken	4	57.847.440	165.810.704
Hochschulen und Berufsakademien	4	393.727.936	575.660.672
Deutsche Forschungsgemeinschaft	4	20.498.688	23.558.464
Versorgung einschl. Beihilfen im Bereich Hochschulen	4	55.510.084	68.023.032
Sonstige Hochschulaufgaben	4	8.179.897	44.665.336
Förderungen für Schülerinnen und Schüler	4	8.178.321	8.748.777
Förderung für Studierende und wissenschaftlichen Nachwuchs	4	16.766.793	14.350.769
Förderung für Weiterbildungsteilnehmende	4	2.598.353	2.152.883
Schülerbeförderung	2	221.496	0
Volkshochschulen, sonstige Weiterbildung	4	8.222.434	16.332.588
Aus-, Fort- und Weiterbildung der Lehrkräfte	4	16.599.462	14.562.263
Wissenschaft und Forschung außerhalb der Hochschulen	4	79.055.912	75.238.840
Kultur und Religion	4	90.043.360	88.804.744
Verwaltung für soziale Angelegenheiten	4	18.186.360	15.568.203
Sozialversicherung einschl. Arbeitslosenversicherung	4	7.450.608	6.636.090
Familienhilfe, Wohlfahrtspflege u.ä. (ohne SGB VIII)	4	200.119.808	65.048.984
Soz. Leistungen für Folgen von Krieg und politischen Ereignissen	4	17.140.866	31.154.852

Leistungen für Unterkunft und Heizung nach SGB II	4	9.121.541	22.146.820
Sonstige Arbeitsmarktpolitik	4	7.019.571	11.037.621
Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII (ohne Tagesbetreuung)	4	34.847.964	27.465.130
Kindertagesbetreuung nach SGB VIII	5	123.776.288	398.821.223
Weitere Leistungen nach SGB XII	4	712.024.832	635.965.504
Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	4	121.621.120	84.395.400
Sonstige soziale Angelegenheiten	4	56.158.280	48.631.356
Gesundheitsverwaltung (inkl. Reaktorsicherheit, Strahlenschutz)	4	-30.670.942	9.245.141
Krankenhäuser und Heilstätten	4	81.969.456	106.548.016
Sonstiges Gesundheitswesen	4	32.914.944	28.955.210
Sport und Erholung	4	8.113.651	18.327.032
Umwelt u. Naturschutz (inkl. Reaktorsicherheit, Strahlenschutz)	4	81.161.248	52.800.640
Wohnungswesen, Wohnungsbauprämie	2	157.435	0
Geoinformation, Raumordnung und Landesplanung, Städtebauförderung	4	30.570.322	59.352.552
Verwaltung für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (ohne Betriebsverwaltung)	4	34.358.264	51.966.904
Landwirtschaft und Ernährung	4	-5.001.705	60.758.840
Forstwirtschaft, Jagd und Fischerei	4	593.202	6.380.609
Verwaltung für Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe und Dienstleistungen	4	14.776.248	9.433.255
Wasserwirtschaft, Hochwasser- und Küstenschutz	4	21.806.850	40.486.816
Bergbau, verarbeitenden Gewerbe und Baugewerbe	4	-100.647.720	32.551.548

Energieversorgung	4	7.418.318	2.774.175
Wasserversorgung und Wasserentsorgung	4	134.100	7.549.336
Abfallwirtschaft	4	-52.236	1.935.758
Sonstige Energie- und Wasserversorgung	2	1.625.641	1.080.990
Handel und Tourismus	4	5.804.392	9.135.289
Sonstiges im Bereich Gewerbe und Dienstleistungen	2	3.273.731	10.614.955
Regionale Fördermaßnahmen	4	30.053.762	22.759.820
Bundesautobahnen	4	0	6.758.044
Bundesstraßen	4	-39.080.940	5.365.527
Verwaltung des Verkehr- und Nachrichtenwesens	5	111.236.560	120.482.363
Landesstraßen	5	5.203.354	
Kreisstraßen	4	2.345.980	11.068.686
Gemeindestraßen	4	34.551.396	40.471.940
Sonstiger Straßenverkehr	2	292.258	487.068
Wasser und Häfen, Förderung der Schifffahrt	4	3.396.544	24.774.222
ÖPNV	4	26.022.272	25.487.512
Eisenbahnen	2	711.749	236.642
Luftfahrt	2	925.815	898.185
Sonstiges Verkehrswesen	2	16.914	17.296
Finanzwirtschaft - Beihilfen, Unterstützungen u.ä	4	94.908.703	94.429.079
Summe in Euro		6.402.930.189	7.333.300.530

Quelle: eigene Darstellung

Betrachtet man den Durchschnitt der Ausgaben der Jahre 2008-2016, so werden folgende Anteile auf folgenden Bedarfsniveaus erklärt:

Abbildung F-8: Ausgabeanteile 2008-2016 sowie Bedarfsanteile nach Sternekategorie

Niveau	Ausgabenanteil 2008-2016	Bedarfsanteile 2016
5 Sterne	36,1%	40,6%
4 Sterne	63,8%	59,2%
2 Sterne	0,1%	0,2%

Quelle: eigene Darstellung

Die Analyse der Landesebene offenbart unerfüllte Bedarfe des Landes i.H.v 930.370.341 € bzw. 14,53 % des mittleren Zuschussbedarfs 2008-2016 (jeweils Preisstand 2016).

Prinzipiell mahnt die geringere Anzahl an Observationen auf der Landesebene zu vorsichtiger Ergebnisinterpretation. Jedoch sind die Erklärungswerte und Modelltests trotz bundeslandspezifischer Unterschiede überzeugend. Die Aufgabenbereiche, die durch eine Perzentilauswertung ergänzt wurden, sind mit der größten Unsicherheit behaftet und führen insgesamt zu Bedarfen, die deutliche über den beobachteten Ausgaben liegen.

Ein weiteres Ergebnis ist, dass die Erkenntnisse der regressionsbasierten und der normativen Bedarfsmessung keine signifikanten Abweichungen aufzeigen. Dies kann wiederum als Indiz betrachtet werden, dass die vorgenommenen Regressionen sehr gut identifizieren können, welche Teile der beobachteten, heterogenen Ausgaben als Bedarfe gewertet werden können.

Insgesamt stehen somit den in Kapitel E ermittelten Mehrbedarfen der kommunalen Ebene ebenso Mehrbedarfe auf Landesebene gegenüber. Das folgende Kapitel G widmet sich der Vergleichbarkeit der Positionen des Landes und der Kommunen.

G. Bedarfsbasierte Symmetrieanalyse des vertikalen Finanzausgleichs

G.1. Die Logik der Symmetriebetrachtung

Zentrale Größe für die Überprüfung der Verteilungssymmetrie ist der von Junkernheinrich et al. (2012) etablierte Symmetriekoeffizient, der bereits in einer ganzen Reihe von Studien zur Begutachtung kommunaler Finanzausgleiche zur Anwendung gekommen ist (siehe neben der bereits genannten grundlegenden Studie von Junkernheinrich et al. (2012) z.B. Hummel et al. (2018) und Lamouroux und Thöne (2016)).

Der Symmetriekoeffizient ist ein Doppelquotient aus dem kommunalen Anteil des Deckungsmittelverbrauchs (DMV) und dem kommunalen Anteil des Deckungsmittelbestandes (DMB).

Der **Deckungsmittelverbrauch** bemisst die Ausgaben für Aufgaben, die nicht durch aufgabenspezifische Einnahmen gedeckt sind und daher durch allgemeine, nicht zweckgebundene Deckungsmittel zu finanzieren sind. Er ergibt sich aus der Differenz zwischen bereinigten funktionsbezogenen Ausgaben (bereinigte Ausgaben abzüglich der Ausgaben für allgemeine Zuweisungen und Umlagen, der Zinsausgaben und der Tilgungen an den öffentlichen Bereich) und bereinigten funktionsbezogenen Einnahmen (bereinigten Einnahmen abzüglich der Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben, der Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen, der Zinseinnahmen und der Schuldenaufnahme vom öffentlichen Bereich).⁹⁶

Der **Deckungsmittelbestand** sind zweckungebundene Finanzmittel, über die das Land und die kommunale Ebene frei verfügen können. Er setzt sich aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie dem Saldo aus Einnahmen und Ausgaben für allgemeine Zuweisungen und Umlagen zusammen (allgemeine Deckungsmittel).⁹⁷

Das Verhältnis zwischen Verbrauch und Bestand an Deckungsmitteln – von ungebundenen Ausgaben und Einnahmen – wird für jede der beiden Ebenen als Quote berechnet. Diese beiden Quoten geben Auskunft darüber, wie gut (oder schlecht) jede Ebene ihre ungebundenen Ausgaben aus freien Einnahmen finanzieren kann. Mit dem Doppelquotienten des Symmetriekoeffizienten wird der Vergleich zwischen diesen beiden ebenenspezifischen Quotienten in eine plastische Form überführt:

$$SK_t = \frac{(\text{kommunaler Anteil DMB})_t}{(\text{kommunaler Anteil DMV})_t} = \frac{DMB_t^K / (DMB_t^K + DMB_t^L)}{DMV_t^K / (DMV_t^K + DMV_t^L)}$$

Beträgt der Symmetriekoeffizient genau 1, so liegt perfekte Verteilungssymmetrie vor – d.h. es geht beiden Ebenen finanziell gleich gut. Der Symmetriekoeffizient ist daher wie folgt zu interpretieren:

⁹⁶ Einige Autoren plädieren für die Berücksichtigung der Zinsausgaben/Zinseinnahmen in der Berechnung der bereinigten funktionsbezogenen Ausgaben/Einnahmen. Das zugrundeliegende Argument ist, dass laufende Zinsen die heutigen Kosten eines früheren Kredits darstellen und aus den heutigen Steuereinnahmen finanziert werden müssen (Scherf, 2015). Boettcher und Holler (2011), Junkernheinrich et al. (2012), Hummel et al. (2015) sind jedoch der Ansicht, dass Zinsen nicht als Ausgaben oder Einnahmen gewertet werden sollten. Eine aufgabenäquivalente Verteilung der Finanzmittel zwischen Land und Kommune erfordert, dass Abgaben und empfangene Leistungen, nicht nur in regionaler, sondern auch in zeitlicher Hinsicht möglichst übereinstimmen. Folglich sollten nur Ausgaben/Einnahmen die der laufenden Aufgabenerfüllung dienen in der Berechnung des Symmetriekoeffizienten betrachtet werden, während Zinsen sich auf Bedarfe der Vergangenheit beziehen. Zudem, angesichts der unterschiedlichen Zugriffsmöglichkeiten von Kommunen und Land auf Kredite, würde die Berücksichtigung der Zinsen die kreditfähigere Ebene begünstigen.

⁹⁷ Die Gliederungsnummern der Gliederungspläne der kommunalen Ebene und des Landes, die zur Berechnung des DMVs und DMBs genutzt werden finden sich in Anhang K.5, Tabelle K-1.

SK < 1 Verteilung zu Gunsten des Landes

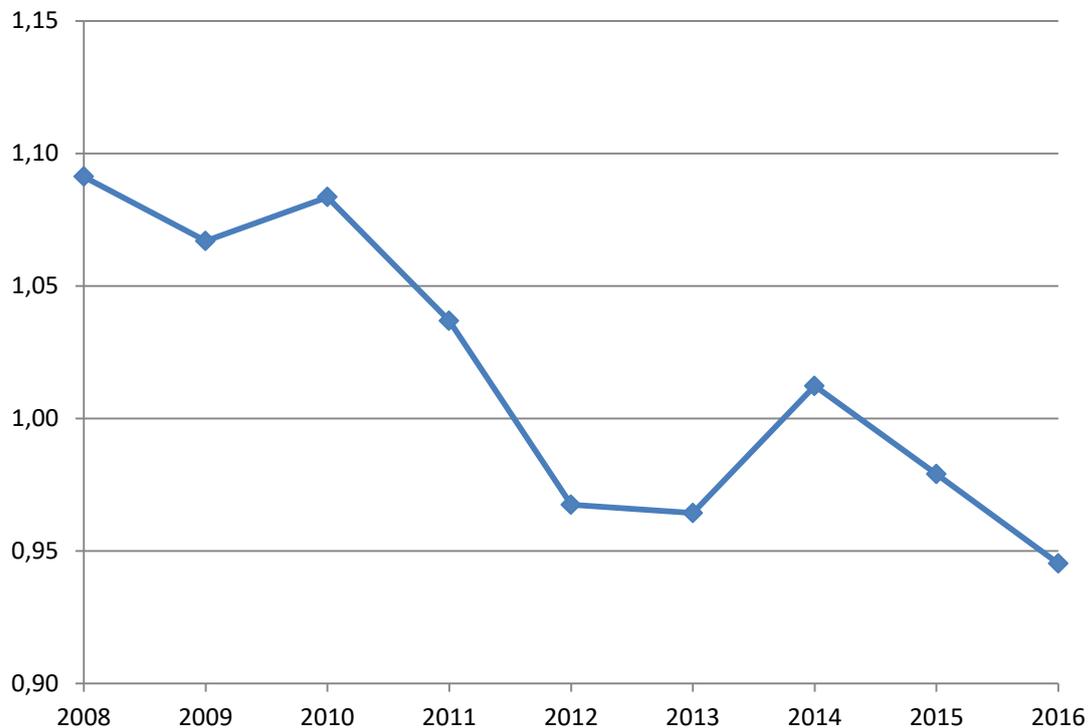
SK = 1 Perfekte Symmetrie

SK > 1 Verteilung zu Gunsten der Kommunen

Stark vereinfacht können bei der Verteilung von Finanzmitteln zwischen Land und Kommunen vier Fälle eintreten: Land und Kommunen können jeweils einen Einnahmeüberschuss erreichen. Dies wäre aus rein fiskalischer Perspektive kurzfristig⁹⁸ eine optimale Situation für beide Ebenen, da sowohl kommunale Selbstverwaltungsgarantie und Leistungsfähigkeitsvorbehalt des Landes prima facie nicht gefährdet wären. Der zweite und dritte Fall beschreibt einen einseitigen Überschuss, entweder auf Landes- oder Kommunalebene. Die andere Ebene verzeichnet hingegen ein Defizit. In diesen Fällen ist eine Schiefelage der symmetrischen Verteilung der Finanzmittel wahrscheinlich und der Symmetriekoeffizient weicht von 1 ab. Schließlich kann es zu einem Defizit auf beiden Ebenen kommen. Dieser Fall hat eine zusätzliche Dimension, da die Selbstverwaltungsgarantie möglicherweise mit dem Leistungsfähigkeitsvorbehalt kollidiert. Hervorgehoben werden sollte, dass es in allen vier Fällen zu einer Schiefelage der Finanzmittelverteilung kommen kann (d.h. der Symmetriekoeffizient ist ungleich 1). Die Konsequenzen für das Land und die Kommunen fallen jedoch in Abhängigkeit der Fälle unterschiedlich stark aus. So ist eine asymmetrische Verteilung im Fall eines Überschusses auf Landes- und Kommunalebene weniger gravierend, als im Fall von Defiziten auf beiden Ebenen.

Betrachtet man die Entwicklung des Symmetriekoeffizienten für Schleswig-Holstein im Zeitraum 2008-2016, so zeigt sich im Trend eine relative Verschlechterung der Lage der Kommunen (vgl. Abbildung G-1). Ebenso wird deutlich, dass ein so ermittelter Koeffizient deutlichen einzeljährlichen Schwankungen unterliegt. Eine parallele Anpassung an laufende Veränderungen würde daher zu großen Unsicherheiten führen. Wünschenswert wäre ein Index, der eine strukturelle Schiefelage in der vertikalen Finanzierung der kommunalen Ebene und der Landesebene offenlegt, jedoch weniger sensibel auf kurzfristige Veränderungen reagiert.

⁹⁸ Optimalität im Steuerstaat kann längerfristig nicht in kontinuierlichen Haushaltsüberschüssen zum Ausdruck kommen, sofern denen keine intertemporal zu glättenden Vergangenheits- oder Zukunftslasten gegenüberstehen.

Abbildung G-1: Herkömmlicher Symmetriekoeffizient im Zeitverlauf.

Quelle: Eigene Darstellung

Ein wichtiges Charakteristikum des herkömmlichen Symmetriekoeffizienten liegt in seinem **Ausgabenbezug**: Wie häufig in Finanzausgleichsfragen sollten – in vertikaler wie auch in horizontaler Betrachtung – Fragen der Verteilungsgerechtigkeit mit Blick auf die jeweiligen **Aufgabenlasten** betrachtet werden. Effizienz-Unterschiede in der tatsächlichen Erfüllung der Aufgaben und hieraus folgende Ausgabenunterschiede sollten in Finanzausgleichen hingegen nach Möglichkeit nicht ausgleichsrelevant sein, sondern an den Akteuren „hängen bleiben“, die vor Ort die Effizienz der Aufgabenerfüllung zu verantworten haben. Allerdings scheiterte eine verlässliche Bereitstellung flächendeckender **Aufgabendaten** regulär an zahlreichen praktischen Hindernissen, so dass zur Nutzung von Ausgabendaten häufig keine realistische Alternative besteht.

Ausgabenbasierte Symmetrie galt bisher insofern in der finanzwissenschaftlichen Literatur als akzeptable und praktikable Annäherung an Aufgaben- und Bedarfssymmetrie, die aus reinen Finanzdaten nicht unmittelbar ablesbar ist. Ausgabensymmetrie der Einnahmen wurde als bestmögliche Annäherung an Aufgabensymmetrie verstanden. Der Symmetriekoeffizient wurde somit als ein eingängiges, leicht aktualisierbares Maß auf hohem Aggregationsniveau, das folglich leicht zu interpretieren ist, angesehen. Obwohl einige Kritikpunkte verbleiben, hat er sich als taugliches Instrument zur Bewertung der vertikalen Mittelverteilung erwiesen.

Diese Perspektive ist durch das Urteil des Schleswig-Holsteinisches Landesverfassungsgericht vom 27.01.2017 (LVerfG 4/15) in Frage gestellt. Das Gericht hat die (alleinige) Anwendung von ausgaben- und einnahmebasierten Methoden im vertikalen Finanzausgleich als unzureichend zur Bewertung der Symmetrie einer Verbundquote bewertet, da ihr der direkte Bezug zu objektiven Bedarfen fehle. Zumindest muss geprüft werden, ob hier nicht auch eine bessere Bedarfsorientierung möglich und praktikabel ist.

Der Wunsch, konsistent und justiziabel breit aufgestellte, objektive Bedarfs- und Aufgabendaten für die Symmetriebetrachtung nutzen zu können, ist wissenschaftlich bestens begründet und zieht sich als Desideratum auch durch die ausgabenbasierten Gutachten.

Aufgrund der erfolgten Bedarfsmessung – originär anhand der zu Grunde liegenden Teilsätze – kann im hiesigen Gutachten erstmals ein **bedarfsorientiertes** Verfahren zu Festlegung und Überprüfung der vertikalen Symmetrie entwickelt werden.

Das vorliegende Gutachten ermöglicht eine alternative Berechnung des metrischen Maßstabes nach Junkernheinrich et al. (2012), um die in der Verfassungsrechtsprechung einiger Länder bestehenden Vorgaben der „vertikalen Verteilungssymmetrie“ zu überprüfen. Der DMV kann anhand der in Kapitel E.4 und Kapitel F.4 abgeleiteten Zuschussbedarfe - nach der Kontrolle der methodischen Symmetrie (folgt in Kapitel G.2) - definiert werden, während der DMB konzeptionell unverändert bleibt.

$$DMV_t = (\text{Zuschussbedarf Einzelpläne 0 bis 8})_t - (\text{Zahlungen gleicher Ebene})_t$$

Der Nenner des Symmetriekoeffizienten stellt somit den Anteil der öffentlichen **aufgabenspezifischen Bedarfe** - anstatt der öffentlichen Ausgaben - in einem Land dar, die von der Kommunalebene erfüllt werden. Der neue bedarfsorientierte Symmetriekoeffizient entspricht deshalb dem Maß einer flächendeckenden Messung der kommunalen **Aufgabenbelastung** und beruht nicht mehr auf der Annahme, dass die Ausgabenanteile der Körper-schaftsebenen die föderale Aufgabenverteilung adäquat widerspiegeln.

G.2. Kontrolle der methodischen Symmetrie

Die vorstehenden Bedarfsbestimmungen für die Kommunen (vgl. Kapitel E) und das Land (vgl. Kapitel F) nutzen einen Methodenmix aus Regressionsanalysen („4-Sterne-Ansatz“, vgl. Kapitel E.2 bzw. 0) und Normansätzen („5-Sterne-Ansatz“, vgl. Kapitel E.3 bzw. F.3). Zwar wurden für Land und Kommunen jeweils für die gleichen Aufgabenfelder (Schule, Straße, Kita) Normansätze formuliert und angewendet. Aufgrund der unterschiedlichen Teilaufgaben von Land und Kommunen in diesen Aufgabenfeldern (z.B. Lehrkräfte vs. Schulgebäude) und deren unterschiedlicher Bedeutung in den jeweiligen Haushalten kann aber nicht ausgeschlossen werden, dass sich aus dem Methodenmix systematische Verzerrungen im Vergleich zwischen Land und Kommunen ergeben. Dies gilt umso mehr, als Normansätze („5-Sterne-Ansätze“) e-

her in der Lage sind, systematische, strukturelle Über- oder Unterfinanzierungen zu erkennen als Regressionsanalysen („4-Stern-Ansätze“). Zum Ausgleich dieser möglichen Verzerrungen wird vor den eigentlichen Berechnungen zur vertikalen Verteilungssymmetrie im nachfolgenden Kapitel G.3 eine Symmetriekontrolle hinsichtlich des für Land und Kommunen jeweils verwendeten Methodenmixes – also dem Anteil von 4- bzw. 5-Sterne-Werten in der Bedarfsbestimmung – durchgeführt. Damit soll vermieden werden, dass Land oder Kommunen Vor- oder Nachteile aus dem spezifischen Methodenmix ziehen.

Für diese Kontrolle der methodischen Symmetrie werden zunächst die bisherigen Ergebnisse zur Bedarfsbestimmung vergleichend gegenübergestellt.

Dazu werden zunächst die Ergebnisse der Bedarfsbestimmungen (Kommunen: Kapitel E.4, Land: Kapitel F.4) mit den jeweiligen Ist-Werten für den empirischen Referenzzeitraum (2008-2016) verglichen. Wie Tabelle G-1 zeigt, liegt die Summe der aufgabenspezifischen Bedarfsbestimmungen auf Basis der 2-, 4- bzw. 5-Stern-Ansätze bei den Kommunen bei 113,7 % der Ist-Werte des mittleren Zuschussbedarfs 2008-2016. Beim Land liegt die Summe der Bedarfsbestimmungen bei 114,5 % der Ist-Werte des Zuschussbedarfs 2008-2016. Bei diesem Vergleich sowie allen nachfolgenden Betrachtungen wird ein einheitlicher Preisstand 2016 verwendet.

Tabelle G-1: Vergleich der Bedarfsbestimmungen für Kommunen und Land mit den jeweiligen Ist-Werten

	Kommunen (Gemeinde- und Kreisaufgaben)		Land	
Ist-Zuschussbedarfe 2008-2016 pro Jahr, deflationiert (Preisstand: 2016)	3.885.134.234 €		6.402.930.189 €	
Ergebnis der Bedarfsbestimmung auf Basis der 2-, 4- bzw. 5-Sterne-Niveaus (Summe der aufgabenbezogenen Zuschussbedarfe) (Preisstand: 2016)	4.416.480.946 €	entspricht <u>113,7 %</u> des Ist-Wertes	7.333.300.530 €	entspricht <u>114,5 %</u> des Ist-Wertes

Quelle: Eigene Darstellung.

In einem zweiten Schritt wird ermittelt, welcher Anteil der bestimmten Bedarfe auf Normansätzen („5-Sterne-Ansätzen“) basiert. Wie Tabelle G-2 zeigt, liegt dieser Anteil bei den Kommunen bei 35,4 %. Beim Land sind 40,6 % der vorstehend bestimmten Zuschussbedarfe auf Basis von Normansätzen ermittelt.

Tabelle G-2: Anteil der 5-Sterne-Niveau-Bedarfsbestimmung (Normansätze) an der Bedarfsbestimmung insgesamt

	Kommunen (Gemeinde- und Kreisaufgaben)		Land	
insgesamt	4.416.480.946 €		7.333.300.530 €	
<i>davon ermittelt</i>				
auf 2-Sterne-Niveau	0 €	0,0 %	13.098.494 €	0,2 %
auf 4-Sterne-Niveau	2.852.321.736 €	64,6 %	4.344.976.026 €	59,2 %
auf 5-Sterne-Niveau	1.564.159.210 €	<u>35,4 %</u>	2.975.226.010 €	<u>40,6 %</u>

Quelle: Eigene Darstellung.

Da Normansätze („5-Stern-Ansätze“) eher in der Lage sind, globale Unter- oder Überfinanzierungen zu erkennen, soll der in Tabelle G-2 aufgezeigte unterschiedliche Anteil an 5-Stern-Ansätzen (35,4 % vs. 40,6 %) ausgeglichen werden. Das dazu verwendete Verfahren ist in Abbildung G-2 dargestellt. Die dort gezeigte Abbildung trägt auf der Y-Achse das in Tabelle G-1 bestimmte Verhältnis der Zuschussbedarfe gemäß Bedarfsbestimmung und Ist-Zuschussbedarfen im Referenzzeitraum ab. Die X-Achse zeigt die Anteile der Bedarfsmessungen auf 5-Sterne-Niveau an den Zuschussbedarfen gemäß Bedarfsbestimmung insgesamt. Dies entspricht den unterstrichenen Werten in Tabelle G-2.

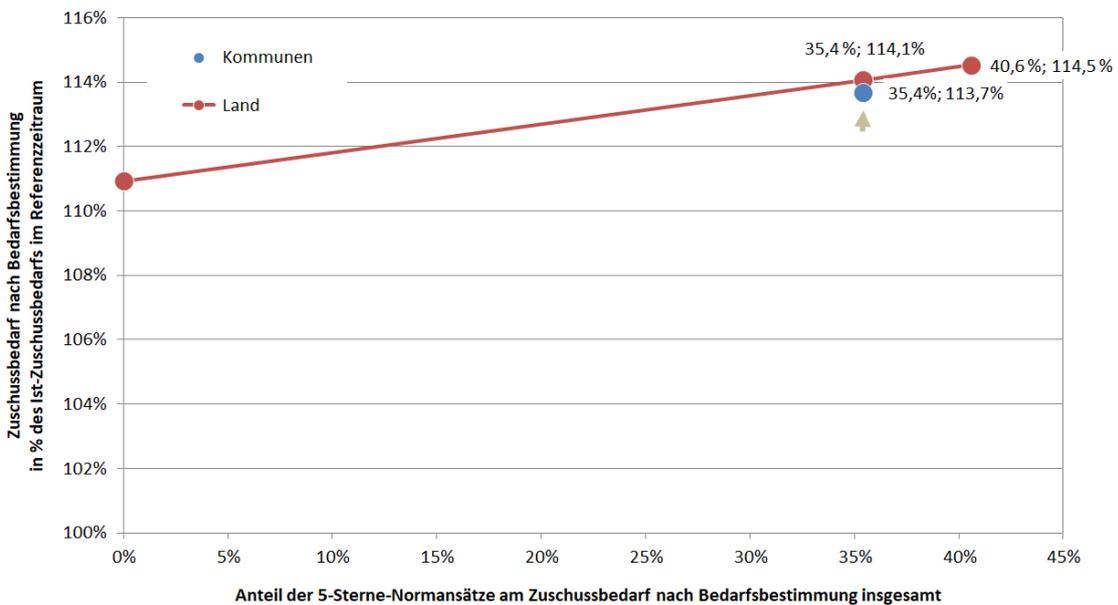
Daraus ergibt sich für die Kommunen ein (blau dargestellter) Datenpunkt mit den Werten 35,4 % 5-Sterne-Anteil und 113,7 % des Ist-Wertes der Zuschussbedarfe. Beim Land liegt der (rot dargestellte, am rechten Rand liegende) Datenpunkt bei 40,6 % 5-Sterne-Anteil und 114,5 % des Ist-Wertes der Zuschussbedarfe.

Das höhere 5-Sterne-Niveau des Landes (40,6 %) soll nun zur Wahrung der methodischen Symmetrie auf das niedrigere 5-Sterne-Niveau der Bedarfsbestimmung für die Kommunen abgesenkt werden. Dazu wird eine lineare Interpolation der Landeswerte vorgenommen. Neben dem eben beschriebenen roten Datenpunkt bei 40,6 % und 114,5 % wird dazu ein weiterer Datenpunkt bei X = 0 % 5-Sterne-Anteil und Y = 110,9 % Ist-Zuschussbedarf im Referenzzeitraum eingefügt. Dieser Wert entspricht dem Zuschussbedarf des Landes, wenn der Zuschussbedarf mit einem 5-Anteile-Anteil von 0 % (d.h. ausschließlich mit 4- und 2⁹⁹-Stern-Ansätzen) ermittelt worden wäre. In diesem Fall ergäbe sich ein Zuschussbedarf des Landes

⁹⁹ Wie beschrieben ist der Anteil der 2-Stern-Ansätze an der Ermittlung der Zuschussbedarfe des Landes mit unter 0,2 % sehr gering.

von 7.103.076.022 €. ¹⁰⁰ Zwischen diesen beiden Datenpunkten wird eine Interpolationslinie gezogen (rote Linie in Abbildung G-2) und deren Y-Wert (Verhältnis aus Zuschussbedarf nach Bedarfsbestimmung in % des Ist-Zuschussbedarfs im Referenzzeitraum) für den X-Wert 35,4 % ermittelt. 35,4 % entspricht dem in der kommunalen Bedarfsabschätzung erreichten Anteil der Bedarfsbestimmung auf 5-Sterne-Niveau. Der interpolierte Wert des Landes für X = 35,4 % ist 114,1 % (vgl. den mittleren roten Punkt in Abbildung G-2).

Abbildung G-2: Ausgleich des unterschiedlichen Methodenmix aus 4- und 5-Sterne-Ansätzen bei Land und Kommunen



Quelle: eigene Darstellung

Darauf aufbauend wird für das Land eine korrigierte Bedarfsschätzung in Höhe von 114,1 % des Ist-Niveaus der Zuschussbedarfe in Referenzzeitraum 2008-2016 angesetzt. Diese korrigierte Bedarfsschätzung liegt mit 7.304.048.075 €¹⁰¹ um 29.252.455 € niedriger als die unkorrigierte Summe der Bedarfsschätzungen aus Kapitel F.4 bzw. Tabelle G-1. In die nachfolgenden Berechnungen zur Verteilungssymmetrie des Finanzausgleichs (vgl. Kapitel G.3) gehen somit die folgenden Methodikmix-korrigierten Werte ein.

¹⁰⁰ Darin enthalten sind die folgenden 4-Sterne-Schätzungen des Zuschussbedarfs für Aufgabenbereiche, die im Methodenmix nach einem 5-Sterne-Ansatz ermittelt wurden: Schule (Lehrkräfte; wie in Kapitel F.3.2 definiert): 2.409.452.318 €; Kinderbetreuung: 123.776.288 €; Landesstraßen/Verkehrsverwaltung (wie in Kapitel F.3.3 definiert): 116.439.914 €.

¹⁰¹ Berechnung auf Basis ungerundeter Werte.

Tabelle G-3: Auf einen einheitlichen Methodikmix hin korrigierte Ergebnisse der Bedarfsbestimmungen für Kommunen und Land

		Kommunen (Gemeinde- und Kreisaufgaben)		Land	
Ist-Zuschussbedarfe 2008-2016 pro Jahr, deflationiert (Preisstand: 2016)		3.885.134.234 €		6.402.930.189 €	
Ergebnis der Bedarfsbestimmung auf Basis der 2-, 4- bzw. 5-Sterne-Niveaus (Preisstand 2016)	vor Methodikmix-Korrektur	4.416.480.946 €	entspricht <u>113,7 %</u>	7.333.300.530 €	entspricht <u>114,5 %</u>
	nach Methodikmix-Korrektur (einheitlicher 5-Sterne-Anteil von 35,4 %)		des Ist-Wertes		des Ist-Wertes
				7.304.048.075 €	entspricht <u>114,1 %</u> des Ist-Wertes

Quelle: Eigene Darstellung

G.3. Vertikale Verteilungssymmetrie des Finanzausgleichs Schleswig-Holsteins

Anhand der in Kapitel G.1 beschriebenen Methodik und der in Kapitel G.2 auf einen einheitlichen Methodikmix hin korrigierten Zuschussbedarfe, welche die Grundlage des bedarfsorientierten Deckungsmittelverbrauchs bilden, kann nun ein bedarfsorientierter Symmetriekoeffizient gebildet werden. Sowohl beim Land als auch bei der kommunalen Ebene steht der Deckungsmittelverbrauch auf dem einheitlichen Preisstand 2016, ohne Zinsen, dem durchschnittlichen Deckungsmittelbestand der Jahre 2014 bis 2016¹⁰², ebenfalls auf dem Preisstand des Jahres 2016, gegenüber. Anders als in der herkömmlichen jahresspezifischen Betrachtung des Deckungsmittelbestands, wird dieser hier auf breiterer Datenbasis (2014-2016) berechnet. So wird der Effekt eines besonders über- oder unterdurchschnittlichen Jahres auf einer Ebene deutlich verringert und liefert somit eine deutlich robustere Basis zur Bestimmung des bedarfsorientierten Symmetriekoeffizienten:

¹⁰² Eine Darstellung des DMBs über die einzelnen Jahre des Betrachtungszeitraums des Kommunen und des Landes befindet sich in Anhang K.5, Tabelle K-2.

$$(1) \text{ kommunaler Anteil DMB} = \frac{DMB^K}{DMB^K + DMB^L} = \frac{4.223.630.972 \text{ €}}{11.756.024.973 \text{ €}} = 0,3593$$

$$(2) \text{ kommunaler Anteil DMV} = \frac{DMV^K}{DMV^K + DMV^L} = \frac{4.384.609.990 \text{ €}}{11.688.147.662 \text{ €}} = 0,3751$$

$$(3) SK = \frac{\text{kommunaler Anteil DMB}}{\text{kommunaler Anteil DMV}} = \frac{0,3593}{0,3751} = 0,9577$$

Der bedarfsorientierte Symmetriekoeffizient (SK) von 0,9577 zeigt eine Ungleichverteilung zulasten der kommunalen Ebene. Eine Anhebung des SK auf 1, um perfekte Verteilungssymmetrie zu gewährleisten, erfordert ceteris paribus eine entsprechende Anhebung des Verbundsatzes von 17,83 % auf 19,78 %. Unter Berücksichtigung einer notwendigen Verbundquotenanpassung aufgrund des Herauslösen der Kita-Finanzierungsmittel im Rahmen des Normansatzes und Reformprozesses der Kindertagesbetreuung, verringert sich dieser Verbundsatz auf **19,05 %**.¹⁰³ Durch einen Verbundsatz dieser Höhe entstünde perfekte Verteilungssymmetrie zwischen Land und kommunaler Ebene.

Symmetriekorridor

Eine perfekt symmetrische Mittelverteilung wird bei einem Symmetriekoeffizienten von 1 erreicht. In der Praxis kann dieser Maßstab jedoch unmöglich punktgenau eingehalten werden. Schwankungen des Symmetriekoeffizienten nahe 1 sind normal und bis zu einer gewissen Höhe vertretbar.¹⁰⁴

Eine über alle Zweifel erhabene, exakte Verbundquote ist aufgrund der Schwankungen des Symmetriekoeffizienten nicht dauerhaft festlegbar. Das Ausmaß der ohne Verbundquotenanpassung tolerierten Schwankungen um den Wert 1,0 herum unterliegt der Interpretation der finanziell betroffenen Akteure. Das erschwert die Einschätzung der Anpassungsnotwendigkeit. Ein Symmetriekorridor könnte eine für alle Seiten akzeptierbare Lösung darstellen. Ziel eines solchen Symmetriekorridors ist es, eine gestufte Unterscheidung zu treffen, wann Abweichungen von 1,0 zu Veränderungen der Verbundquote führen müssen und wann nicht. Auch ein Korridor kann wissenschaftlich keinen objektiven Mehrwert gegenüber dem Symmetriekoeffizienten selbst schaffen, da keine zusätzlichen Informationen einfließen (können). Der Mehrwert eines Korridors folgt aus seiner Akzeptanz durch die betroffenen Akteure, aus

¹⁰³ Eine Alternative zur prozentualen Anpassung der Verbundquote um die herausgelösten Kita-Finanzierungsmittel bietet die Aufnahme eines festen Euro-Betrages als Abzugsbetrag der Finanzausgleichsmasse in Höhe der herauszulösenden Kita-Finanzierungsmittel.

¹⁰⁴ Thöne et al. (2015): „Dem Verfassungsanspruch genügt hier eine „ungefähr“ symmetrische Aufteilung – für die vertikale Mittelverteilung wird kein klarer objektiver Quotenwert verlangt.“

der zeitlichen Konsistenz, in der seine „Empfehlungen“ angenommen werden, sowie der dadurch entstehenden Planungssicherheit, unabhängig davon, ob man selbst davon kurzfristig profitiert oder nicht.

Ein fixer Korridor, der im Einklang mit dem Symmetriekoeffizienten interpretiert werden kann, birgt die Vorteile seiner Einfachheit und damit verbundenen Transparenz. Als äußere Grenze des Korridors bietet sich eine Abweichung von 5 Prozent nach oben und unten an.¹⁰⁵ Liegt der Wert des Symmetriekoeffizienten außerhalb dieses Korridors, deutet dies auf einen Handlungsbedarf hin. Diese Interpretation wird verstärkt durch einen anhaltenden Trend des Symmetriekoeffizienten. Liegt er über mehrere Jahre hinweg unterhalb von 0,95 oder oberhalb von 1,05, so kann von einer systematischen Schräglage der relativen Finanzierungslagen der Ebenen gesprochen werden.

Der aktuelle bedarfsorientierte Symmetriekoeffizient von 0,9577 liegt somit leicht über der unteren Grenze eines Symmetriekorridors von 0,95. Diese entspräche einem Verbundsatz von mindestens 16,74 %. Umgekehrt wäre theoretisch auch eine Überanpassung, in Form der Anhebung des SK auf die obere Grenze des Symmetriekorridors von 1,05 möglich, bevor konkreter Handlungsbedarf bestünde. Diese entspräche ceteris paribus einer entsprechenden Anhebung des Verbundsatzes von 17,83 % auf 21,36 %.¹⁰⁶

Symmetrie unter Berücksichtigung von Zinsen

Wie bereits in Kapitel G.1 beschrieben, sind Zinsen – als Kosten, die für Bedarfe aus der Vergangenheit anfallen – in dieser Berechnung des Symmetriekoeffizienten nicht berücksichtigt. Der Vollständigkeit halber werden folgend auch der Symmetriekoeffizient und die sich daraus ergebenden Verbundsätze mit der Berücksichtigung von Zinsen dargestellt. Die Auswirkungen einer Berücksichtigung der Zinsen auf den Symmetriekoeffizienten sind in Relation jedoch marginal und führen somit zu keinen nennenswerten Veränderungen. Maßgeblich für die weitere Betrachtung des bedarfsorientierten Ansatzes in einer Modellrechnung im Kapitel I.1 bleibt jedoch der Verbundsatz, der perfekte Verteilungssymmetrie ohne Zinsen herstellt.

$$(4) \text{ kommunaler Anteil } DMV_{inkl. Zinsen} = \frac{DMV^K}{DMV^K + DMV^L} = \frac{4.416.480.946 \text{ €}}{11.720.529.021 \text{ €}} = 0,3768$$

¹⁰⁵ Diese Grenze lehnt sich an die in der Wissenschaft übliche (ebenfalls arbiträre) Abgrenzung von Ergebnissen, die als signifikante oder nicht-signifikant anerkannt werden. Diese wird operationalisiert mit einem Signifikanzniveau $\alpha = 5\%$. Es sei betont, dass der Symmetriekorridor nicht im strengen Sinne aus der Signifikanzbetrachtung abgeleitet ist; er entlehnt lediglich diese allgemein akzeptierte Ziffer.

¹⁰⁶ In den Verbundsätzen, die gemäß einer Anhebung der SK auf die untere bzw. obere Grenze des Symmetriekorridors Verteilungssymmetrie herstellen, ist ebenfalls eine Verbundquotenanpassung aufgrund des Herauslösens der Kita-Finanzierungsmittel im Rahmen des Normansatzes und Reformprozesses der Kindertagesbetreuung berücksichtigt.

$$(5) SK_{inkl. Zinsen} = \frac{\text{kommunaler Anteil DMB}}{\text{kommunaler Anteil DMV}_{inkl. Zinsen}} = \frac{0,3593}{0,3768} = 0,9534$$

Eine dementsprechende Anhebung des SK (inkl. Zinsen) auf 1 würde eine entsprechende Anhebung des Verbundsatzes von 17,83 % auf 19,26 % erfordern. Eine Anhebung auf die untere Grenze des Symmetriekorridors entspräche einem neuen Mindest-Verbundsatz von 16,99 %, eine Anhebung auf die obere Grenze eines Symmetriekorridors einem Verbundsatze von 21,57 %.

G.4. Kommunale Mindestausstattung

G.4.1. Grundfragen

Im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs muss den Kommunen jedes Landes eine finanzielle Mindestausstattung gewährleistet werden. Als institutionelle Grundlage lässt sich dafür auf die kommunale Selbstverwaltungsgarantie verweisen. Diese ist rechtlich sowohl im Grundgesetz (Art. 28 Abs. 2 GG) als auch zusätzlich in den meisten Landesverfassungen (beispielsweise Art. 54 Abs. 1 und 2 LV Schleswig-Holstein) festgehalten. Gleichwohl gehören die finanzielle Ausstattung und insbesondere die Forderung nach einer Mindestausstattung für Städte und Gemeinden zu den permanent diskutierten Themen zwischen Ländern und Kommunen (vgl. Döring, 2010).

Gemäß der im Grundgesetz festgeschriebenen Selbstverwaltungsgarantie sind die Kommunen dazu befugt und verpflichtet, eine Vielzahl ihrer öffentlichen Aufgaben selbstständig zu erledigen, ohne einen Eingriff einer höheren politischen Ebene erdulden zu müssen. Die konkrete Ausgestaltung dieser Forderung ist Ländersache und wird deshalb in den Landesverfassungen geregelt. Der Grundsatz der „finanziellen Eigenverantwortung“ sagt dabei aus, dass die Kommunen einen durch das Land zu deckenden Anspruch auf angemessene Finanzausstattung haben und fordert gleichzeitig verantwortungsbewusste Entscheidungen bezogen auf das Ausgaben- und Einnahmeverhalten auf kommunaler Ebene (vgl. Döring, 2010). Dies bedeutet allerdings nicht, dass jeder Kommune ausreichend finanzielle Mittel für sämtliche Aufgaben, die wünschenswert und sinnvoll sind, bereitgestellt werden. Vielmehr sollen und müssen die Kommunen selbst Prioritäten hinsichtlich der Aufgaben, die sie wahrnehmen, setzen. Dennoch muss ein finanzieller Spielraum bleiben, der es erlaubt, freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen (vgl. Vesper, 2015).

Um diesen Anspruch zu konkretisieren, ist es üblich, pflichtige und freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben voneinander abzugrenzen. Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben müssen per Definition von den Gemeinden und Kreisen bereitgestellt werden. Auf welche Art und Weise dies geschieht ist allerdings offen. Beispiele für solche Aufgaben auf kommunaler Ebene sind der Schulbau, der Bau von Gemeindestraßen und die Wasserversorgung. Der Unterschied zu

freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben besteht darin, dass Kommunen bei diesen Aufgaben auch entscheiden können, ob sie überhaupt erledigt werden sollen. Dazu gehören beispielsweise die Sportförderung und der Bau eines Theaters. Somit stellt die Erfüllung solcher freiwilliger Aufgaben die größte Gestaltungsfreiheit für eine Kommune dar. Nichtsdestoweniger gehört zur Realisierung kommunaler Selbstverwaltung mehr als ein hoher Anteil an realisierten freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben. Für Ökonomen spielt die gesamte kommunale Finanzautonomie, die sich ebenfalls auf die Gestaltungsfreiheit im Rahmen der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben bezieht, eine übergeordnete Rolle (vgl. Döring, 2010).

Ohne entsprechende finanzielle Mittel ist es allerdings nicht möglich von einer Gestaltungsfreiheit der Kommunen zu sprechen. Gemäß der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ist es die Aufgabe der Länder, für eine **angemessene Finanzausstattung** der Kommunen zu sorgen und somit sowohl die Erfüllung der pflichtigen als auch ein Mindestmaß freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben zu sichern. Grundsätzlich würde eine unzureichende Finanzausstattung zu erheblichen Einschränkungen bei der Aufgabenerfüllung durch die jeweilige Kommune führen. Dies wirkt sich wiederum auf die Lebens- und Standortqualität auf lokaler Ebene aus. Darüber hinaus ist eine Kommune unter solchen Umständen ebenfalls nicht in der Lage eigenständig zu handeln. Aus diesem Grund hat die Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen Verfassungsrang.

Der Begriff der **Mindestausstattung** besagt, dass die Länder jeder Kommune ein gewisses Maß an Finanzausstattung zusichern. Diese Minimalforderung beinhaltet Mittel zur Finanzierung aller pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben. Darüber hinaus wird ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zugestanden, häufig beziffert mit einem Prozentsatz der Ausgaben für die pflichtigen Aufgaben (Vesper, 2015).

Im Zuge dieser Forderung nach einer kommunalen Mindestfinanzausstattung steht eine Problematik immer wieder im Mittelpunkt der Diskussion: Gilt die Verpflichtung dieser Mindestausstattung der Kommunen mit finanziellen Mitteln auch in Zeiten knapper finanzieller Möglichkeiten des Landes? Eine bedingungslose kommunale Mindestausstattung würde bedeuten, dass die Länder erst die Kommunen finanzieren müssten bevor sie die restlichen Mittel auf ihre eigenen Aufgabenbereiche verteilen können. Damit würde die Bedeutung der Landesaufgaben gegenüber den kommunalen Aufgaben sinken und die Kommunen würden systematisch bevorteilt werden. Dies steht jedoch im Widerspruch zum Symmetriegebot, wonach von einer **Gleichrangigkeit der Aufgaben und Ausgaben von Land und Kommunen**, wie sie auch in Schleswig-Holstein bestätigt wurde, auszugehen ist (vgl. Döring, 2007). Dennoch ist das Bundesverfassungsgericht 2013 bezogen auf diese Thematik zu einem eindeutigen Entschluss gekommen: Laut diesem Urteil können Finanzprobleme eines Landes die kommunale Mindestfinanzausstattung nicht abschwächen. Demnach dürfe eine Gemeinde nur vorübergehend in einem Haushaltsjahr und nicht strukturell unterfinanziert sein. Dies gelte ebenfalls in Zeiten einer äußerst schlechten Haushaltslage des Landes, da die Länder auf verschiedenste Weisen die Handlungsfähigkeit der Kommunen beeinflussen könnten.

Dies könne beispielsweise durch eine Entlastung der Kommunen von Aufgaben, Verzicht auf die Zuweisung neuer Aufgaben oder eine Senkung der gesetzlichen Standards zur Aufgabenerfüllung umgesetzt werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 31.01.2013 - 8 C 1.12).

Dieser größere Gestaltungsspielraum, der den Ländern im Vergleich zu den Kommunen zugeschrieben wird, erstreckt sich allerdings wesentlich auf die Kompetenz zur Aufgabendefinition bei den Kommunen. Kurz- bis mittelfristig gelten Länderhaushalte regulär als zu 90 Prozent oder mehr durch gesetzliche oder vertragliche Pflichten fixiert und sind daher weniger flexibel als die der kommunalen Ebene. Gerade bei Ländern nach einer Phase der intensiven Haushaltskonsolidierung, wie sie Schleswig-Holstein unter Begleitung des Stabilitätsrats in den vergangenen Jahren durchschritten hat, sind die verbleibenden Handlungsspielräume eines Haushaltsgesetzgebers zum Verzicht auf nennenswerte weitere Ausgabeposten in aller Regel sehr gering. Auf der Einnahmenseite sind die Möglichkeiten des Landes ohnehin restriktiver als die der Kommunen: Während die Länder, beschränkt auf die kleine Grunderwerbsteuer, im Schnitt weniger als 5 % ihrer Steuereinnahmen durch eigene Steuersatzgestaltung beeinflussen können, können die Kommunen im deutschlandweiten Durchschnitt immerhin auf knapp 57 % ihrer steuerlichen Einnahmen über Hebesatzrechte Einfluss nehmen und so ihre die Einnahmenhöhe regulieren (vgl. Hummel/Thöne, 2017). Auch wenn hier noch Finanzausgleich-Transfers zu berücksichtigen sind, sind die Kommunen instrumentell auf der Einnahmenseite dennoch deutlich besser darauf vorbereitet, temporären Finanzproblemen entgegenzutreten. Dies gilt umso mehr ab 2020, wenn den Ländern mit der grundgesetzlichen „Schuldenbremse“ jegliche Neuverschuldung verboten ist, die sich nicht auf konjunkturelle oder existenzielle Krisen gründen kann.

Grundsätzlich stehen bei Fragen zur kommunalen Mindestausstattung somit mehrere Spannungsfelder im Fokus. Vergleicht man die Haushaltslage der kommunalen Ebene und des Landes, sind prinzipiell vier Szenarien denkbar. Ist die Lage auf beiden Ebenen gut, so spielt eine Mindestausstattung keine akute Rolle. Gleiches gilt bei guter Lage der Kommunen, während das Land mit deutlich negativen Saldi konfrontiert ist. Ist die Lage auf Landesebene gut, auf kommunaler Ebene jedoch schlecht, so bietet sich eine Sicherung des Landes für seine Kommunen durch eine entsprechende Mindestausstattung an. Stehen beide Ebenen schlecht da, so kollidiert die **Selbstverwaltungsgarantie** der Kommunen mit dem **Leistungsfähigkeitsvorbehalt** des Landes. So betont auch das Verfassungsgericht Schleswig-Holstein, dass eine Mangellage auf Landes- und kommunaler Ebene durch eine beiderseitige Reduzierung der zur Erfüllung der jeweiligen Aufgaben zur Verfügung stehenden Mittel symmetrisch aufzuteilen ist. Simultan wird jedoch gefordert, dass die finanzielle Mindestausstattung nach Art. 54 LV gewährleistet bleibt. Die Landesebene kann jedoch ggf. vor dem Hintergrund der Schuldenbremse und der quasi nicht vorhandenen Einnahmeautonomie keine solide Versicherungsfunktion für die kommunale Ebene einnehmen – und müsste auf Bundesebene vorgehen. Betrachtet man die Frage nach einer Mindestausstattung aus der Perspektive der Föderalismustheorie, so ist eine Mindestausstattung der Kommunen wiederum wünschenswert:

Stabilität sollte auf niedrigeren Ebenen gegeben sein, während übergreifende Ebenen eine **Versicherungsfunktion** übernehmen und Schwankungen auffangen sollten. Vor dem Hintergrund der geringen Autonomie der Länder ist dies jedoch nur bedingt umsetzbar. Betont werden muss die **Gleichwertigkeit der Aufgaben** des Landes und der Kommunen, um eine Marginalisierung der Landesebene zu verhindern (vgl. Döring 2010).

G.4.2. Kommunale Mindestausstattung im bedarfsorientierten Finanzausgleich

Die Landesverfassungsgerichte kommen in Bezug auf die kommunale Mindestausstattung zu unterschiedlichen Bewertungen. Verschiedene Verfassungsgerichte stellen sich in eine Linie mit dem Bundesverfassungsgericht; der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof mit seinem Urteil vom 10.5.2016 explizit dagegen. Das Verfassungsgericht Schleswig-Holstein stellt die Frage nach einer finanziellen Mindestausstattung klar in den Kontext der gesamthaften bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleich. Darüber hinaus macht das Gericht deutlich, dass strenge Maßstäbe angelegt werden, um eine Verletzung des Mindestausstattungsgebots zu substantiieren.

Mit dem vorliegenden Gutachten, angestoßen u.a. durch diese Verfassungsrechtsprechung, wird erstmalig in einem deutschen Bundesland ein kompletter kommunaler Finanzausgleich in horizontaler und in vertikaler Richtung auf empirisch abgesicherter Bedarfsbasis aufgebaut. Der Bedarfsbegriff geht hier deutlich weiter; statt lediglich der existenzsichernden Mindestausstattung bei sehr effizienter Erfüllung von Pflichtaufgaben plus eines Aufschlags für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben werden in diesem Ansatz „Normalbedarfe“ für *alle* Aufgaben bei durchschnittlich effizienter Aufgabenerfüllung anerkannt. Diese umfassen sowohl Pflichtaufgaben als auch freiwillige Aufgaben, ohne einen entsprechenden Aufschlagsatz arbiträr festlegen zu müssen und stärken dadurch die Autonomie der Kommunen.

Wegen dieses breiten Bedarfsfundaments im neuen Ansatz für Schleswig-Holstein muss mit Blick auf die Analysen zur Mindestausstattung anders vorgegangen werden als in den anderen Ländern, in denen diese Fragen zu beantworten waren, d.h. in Thüringen, Sachsen-Anhalt und Hessen. Eine globale Normierung würde voraussetzen, dass ein gemeinsamer Nenner aus den differenzierten Bedarfsfaktoren gebildet wird, was nicht möglich ist. Eine Bewertung anhand von pro-Kopf Ausgaben würde hingegen einen deutlichen Rückschritt der Bedarfsbetrachtung implizieren. Einen Anteil an Kommunen, die besonders geringe Ausgaben tätigen, als Referenz zu wählen, hätte neben der notwendigerweise arbiträren Wahl den ebenso fundamentalen Nachteil, wiederum auf unreflektierten Ausgabewerten zu basieren – ein Ansatz, von dem die Urteile des Verfassungsgerichts deutlich Abstand zu nehmen verlangen.

Typisch für die Analysen zur Mindestausstattung ist ihre gewissermaßen zwiespältige Ausrichtung auf das Objekt der Mindestausstattung. Einerseits sind die mit der Mindestausstattungsdiskussion verbundenen Existenz- und Selbstverwaltungsfragen naturgemäß für jede

einzelne Kommunen – wegen der örtlichen Allzuständigkeit vor allem die Gemeinden, weniger die Gemeindeverbände – relevant. Andererseits erfolgt die fiskalische Operationalisierung immer über die Gesamtheit der Kommunen und deren kollektive Finanzausstattung durch das Land (vgl. auch LVerfG 4/15, Leitsatz 5.). „Dazwischen“ soll ein horizontaler kommunaler Finanzausgleich stehen, die dafür sorgen soll, dass eine vertikal bereitgestellte, aggregierte Finanzausgleichsmasse, die dem Mindestausstattungsgebot entspricht, derart auf die einzelnen Gemeinden und Kreise verteilt wird, dass schließlich auch vor Ort die Mindestausstattung nirgends verletzt wird.

Das wird in Hessen, Thüringen und Sachsen-Anhalt aber *nicht* dadurch gewährleistet, dass der kommunale Finanzausgleich direkt auf den Ermittlungen zu den Mindestbedarfen aufsetzt. Das wäre zwar konsistent und konsequent, aber zugleich sehr komplex und wiederum der kommunalen Autonomie abträglich. So baut beispielsweise die Ermittlung der kommunalen Mindestausstattung in Hessen auf einem Katalog von über 3.000 pflichtigen Aufgaben auf (Hess. MdF, 2016). Auch Thüringen und Sachsen-Anhalt haben sehr differenzierte Listen pflichtiger und freiwilliger Aufgaben der kommunalen Ebene aufgebaut. Keines der Länder setzt diese Listen in seinen Finanzausgleichsgesetzen ein, um die dahinter stehende Idee der Mindestausstattungsgarantie für jede Kommune auch sicher zu gewährleisten. Das zu unterlassen ist insofern angemessen, als dadurch ansonsten für die einzelnen Gemeinden ein derart enges „Korsett“ geschaffen würde, das mit dem freiheitswahrenden Zweck eines kommunalen Finanzausgleichs kaum in Einklang gebracht werden könnte. Dennoch fehlt die Rückkoppelung der mithilfe der Detaillisten bestimmten *vertikalen* Mindestausstattung in die Finanzierung der einzelnen Gemeinden über den horizontalen Finanzausgleich.

Diese Konsistenzlücke schließt der bedarfsorientierte Finanzausgleich, wie ihn Schleswig-Holstein auf Grundlage der hier im Gutachten entwickelten Methode implementieren kann. Nicht für mehr als 3.000 nur pflichtige Aufgaben, sondern „nur“ für die mehr als 30 Felder von pflichtigen und freiwilligen Aufgaben, in denen die **kommunalen Aktivitäten vollständig erfasst** werden, wird ein horizontaler Finanzausgleich formuliert, der zugleich die Grundlage für die vertikale Bedarfsgerechtigkeit bietet.

Was die vertikal benötigte Mindestausstattung angeht, hat sich in den Ländern, die schon seit längerem auf der Grundlage von Katalogen wirtschaftlich effizient zu erfüllender Pflichtaufgaben arbeiten (Sachsen-Anhalt und Thüringen), mittlerweile herausgestellt, dass die so ermittelte benötigte Finanzausgleichsmasse zum Teil deutlich unter dem läge, was nach symmetrischer Finanzaufteilung für die kommunale Ebene bereitgestellt würde. Besonders deutlich ist das in Thüringen geworden: Nach den im Lande implementierten Maßstäben wirtschaftlicher Haushaltsführung bei Pflichtaufgaben und mit einem Absatz von +6 % für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben hätte die Finanzausgleichsmasse für 2016 lediglich 1.603 Mio. € betragen sollen. Nach Maßgabe des Partnerschaftsgrundsatzes und der maßgeblichen Steuerschätzung wurde aber eine Finanzausgleichsmasse von 1.839 Mio. € errechnet. Die Differenz von 236 Mio. € illustriert sehr deutlich, dass die Mindestausstattungsper-

spektive in der Operationalisierung tatsächlich sehr strikte Maßstäbe umsetzt. Thüringen setzt das Mindestausstattungsmodell in dieser Form nicht mehr um, da es zu weit unterhalb dessen liegt, was ein partnerschaftlich fairer Ausgleich zwischen Land und Kommunen mit sich bringt. Analog verfährt auch Sachsen-Anhalt, wobei hier schon bei Einführung des auf der Mindestausstattung aufbauenden Finanzausgleichs zugunsten der Kommunen darauf verzichtet wurde, einen Gutachterbefund umzusetzen, der es erlaubt hätte, auf Basis einer an Benchmarks orientierten Mindestausstattung die Finanzausgleichsmasse deutlich zu senken. Auch dieser abgemilderte sachsen-anhaltinische Ansatz wird heute nicht mehr in der Ursprungsform umgesetzt, da er deutlich zu Lasten der Kommunen geht.

Ist die vertikale Finanzausstattung des bedarfsorientierten Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein hinreichend, um die finanzielle Mindestausstattung zu gewährleisten? Wie in Kapitel G.1 bis G.3 deutlich geworden ist, muss für das Basisjahr 2016 der hier vorgenommenen Berechnungen eine vertikale Verteilungsasymmetrie zu Lasten der kommunalen Ebene attestiert werden. Trotz dieser Asymmetrie werden auch schon für 2016 durch die vertikale Mittelverteilung insgesamt *99 Prozent der ermittelten Normalbedarfe* finanziert, wenn man dem auf breiter Jahressbasis ermittelten Bedarfswerten den Einnahmewert von 2016 gegenüberstellt.¹⁰⁷

G.4.3. Operationalisierung einzelngemeindlicher Mindestausstattung

Die Frage nach einer Verletzung der rechtlich garantierten Mindestausstattung muss sich letztlich auf die einzelne Kommune beziehen. Betrachtet man die Kommunen im Aggregat, so bleibt vorstellbar, dass in besonderen Situationen die Ebene insgesamt gut ausgestattet ist, einzelne Gemeinden oder Kreise sich jedoch aus besonderen Gründen mit einer unzureichenden finanziellen Basis konfrontiert sehen.

Im Rahmen des bedarfsgerechten Finanzausgleichs Schleswig-Holstein wurde auf Grund der Reflektionen der vorangehenden Abschnitte ein neues Vorgehen gewählt, so dass Konsistenz mit dem zu Grunde liegenden Bedarfskonzept gewahrt bleibt.

Ausgehend von den Einnahmen der kreisfreien Städten, Kreise und Gemeinden, als Summe ihrer Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen abzüglich ihrer Kreis- sowie Finanzausgleichsumlage, lässt sich quantifizieren, welchen **Anteil ihrer einzelngemeindlichen Bedarfsmesszahl** die jeweilige Gemeinde, kreisfreie Stadt oder der jeweilige Kreis individuell erreicht. Da an dieser Stelle auch die ungebundenen Steuereinnahmen berücksichtigt werden, zeigt sich ein entsprechendes Verteilungsbild. Dieses soll hier für den Status Quo sowie für

¹⁰⁷ Streng genommen sind diese Werte nicht unmittelbar vergleichbar, können aber eine sehr gute Approximation an die Lage der Kommunen bieten.

die einzelnen Modellszenarien (vgl. Kapitel I.1) anhand von Statistischen Kennziffern bewertet werden.

Der Gini-Koeffizient ist ein leicht verständliches Maß zur Bewertung von Ungleichverteilungen von Einnahmen. Er rangiert zwischen den Werten Null (perfekte Gleichverteilung) und Eins (eine Einheit erhält sämtliche Einnahmen). Zudem werden die Quartile zur Analyse der Verteilung sowie der Median als robuster Durchschnittswert betrachtet, um die Verteilung der Bedarfserfüllung zu bewerten. Minimal- und Maximalwerte sowie die Standardabweichung vervollständigen das Bild.

Würde man hypothetisch die Zahlungsströme des aktuellen, faktischen KFA anhand des neu konzipierten Bedarfsansatzes bewerten, so zeigt sich für die **kreisangehörigen Gemeinden** folgendes Verteilungsbild:

- Der Gini-Koeffizient beträgt 0,20.
- Durchschnittlich werden 100 % der Bedarfsmesszahl erreicht.
- Die – gemessen an den neu definierten Bedarfen – am schlechtesten gestellte Gemeinde kann mit ihren aktuellen Zuweisungen nur 21 % ihrer Bedarfsmesszahl decken.
- Die am besten gestellte Gemeinde kann ihre Bedarfe 15-fach decken.
- Die Standardabweichung beträgt 70 %.
- Das 1. Quartil erhält 77 % seiner Bedarfsmesszahl.
- Die Mediengemeinde erhält 91 %.
- Das 3. Quartil erhält 109 % der Bedarfsmesszahl.

Betrachten wir das in Kapitel I.1.3 konzipierte Modell 1 bei einer vertikalen Symmetrie von 1, so ergeben sich folgende Werte:

- Der Gini-Koeffizient beträgt nur noch etwas mehr als die Hälfte, nämlich 0,12.
- Durchschnittlich werden 115 % der Bedarfsmesszahl gedeckt.
- Die am schlechtesten gestellte, sehr steuerschwache Gemeinde kann immer noch 86 % ihrer Bedarfe decken.
- Die am besten gestellte Gemeinde kann ihre Bedarfe 14-fach decken.
- Die Standardabweichung verringert sich auf 61 %.
- Das 1. Quartil erhält bereits 99 % seiner Bedarfsmesszahl.
- Die Mediengemeinde erreicht bereits eine volle Deckung mit 105 %.
- Das 3. Quartil erreicht 114 % der Bedarfsmesszahl.

Bei einer Analyse desselben Modells, jedoch am 0,95-Symmetriekorridor, zeigt sich eine sehr ähnliche horizontale Verteilung:

- Der Gini-Koeffizient beträgt weiterhin 0,12.
- Durchschnittlich werden immer noch 114 % erreicht.

- Die am schlechtesten gestellte, sehr steuerschwache Gemeinde kann immer noch 84 % ihrer Bedarfe decken.
- Die am besten gestellte Gemeinde kann ihre Bedarfe 14-fach decken.
- Die Standardabweichung bleibt konstant bei 61 %.
- Das 1. Quartil erhält bereits 98 % seiner Bedarfsmesszahl.
- Die Mediengemeinde erhält bereits eine volle Deckung mit 104 %.
- Das 3. Quartil erhält 112 % der Bedarfsmesszahl.

Die Verteilungsindikatoren für Modell 2 zeigen die folgenden Ergebnisse:¹⁰⁸

- Der Gini-Koeffizient beträgt auch in diesem Modell 0,12.
- Durchschnittlich werden 111 % der Bedarfsmesszahl gedeckt.
- Die am schlechtesten gestellte, sehr steuerschwache Gemeinde kann immer noch 82% ihrer Normalbedarfe decken.
- Die am besten gestellte Gemeinde kann ihre Bedarfe 14-fach decken.
- Die Standardabweichung verweilt bei 61 %.
- Das 1. Quartil erhält bereits 95 % seiner Bedarfsmesszahl.
- Die Mediengemeinde erreicht eine volle Bedarfsdeckung mit 101 %.
- Das 3. Quartil erhält 110 % der Bedarfsmesszahl.

Die Ausführungen zeigen somit, dass aktuell sogar **Normalbedarfe**, die auf Grund ihrer breiten Konzeptionierung die Idee eines Mindestbedarfs weit hinter sich lassen, stets für mindestens 75 % aller Gemeinden erfüllt werden (vgl. Werte des oberen Quartils). Auch sehr finanzschwache Gemeinden erreichen immer noch sehr gute Werte mit einer Bedarfsdeckung von über 80 %. Auch bei diesem Wert ist die kommunale Autonomie keinesfalls gefährdet. Auf Grund der bedarfsgerecht entwickelten Mechanismen des hier modellierten Finanzausgleichs ist daher eine solide Ausstattung der kommunalen Ebene als solcher sowie auch der individuellen Gemeinden sehr gut gewährleistet. Hinzu kommt, dass die Betrachtungen Zweckzuweisungen auf Grund von Datenproblemen nicht einzelgemeindlich berücksichtigen konnten. Insofern sind die genannten Werte als **Mindestwerte** zu verstehen.

Für die **Kreise** gilt, dass in Modell 1 bei einem SK = 1 zwischen 119% und 143% der Bedarfsmesszahl gedeckt sind.¹⁰⁹ In Modell 2 bei einem SK = 1 werden auf Kreisebene zwischen 116% und 140% der Bedarfsmesszahl gedeckt. In jedem Szenario wird somit eine gute Deckung der kreislichen Bedarfe sichergestellt. Im aktuellen erreichen die Kreise hypothetisch, d.h. gemessen am neuen Bedarfskonzept, zwischen 101% und 125% ihrer Bedarfsmesszahl.

Die **kreisfreien Städte** erreichen im Status Quo auf gemeindlicher Ebene zwischen 124% und 131% ihrer Bedarfsmesszahl, auf kreislicher Ebene zwischen 99% und 106%. Im für das Jahr

¹⁰⁸ Auf eine Darstellung nach Symmetrie am unteren Rand des Symmetriekorridors (SK=0,95) wird an dieser Stelle auf Grund der hohen Deckungsgleichheit der Ergebnisse verzichtet.

¹⁰⁹ Vgl. Fußnote 108.

2016 simulierten Modell 1 bei einem SK = 1 erreichen die kreisfreien Städte auf Kreisebene zwischen 121% und 125% ihrer Bedarfsmesszahl, auf gemeindlicher Ebene zwischen 103% und 110%. Im vollintegrierten Modell 2 erreichen alle kreisfreien Städte auf Kreisebene 118% ihrer Bedarfsmesszahl, auf gemeindlicher Ebene zwischen 125% und 131%.¹¹⁰

Um eine individuelle Mindestausstattung zu garantieren, sollte der Anteil der Deckung der Bedarfsmesszahl regelmäßig im Rahmen der Beobachtungspflichten des Gesetzgebers (vgl. Kapitel H.4) überprüft werden. Zeigt sich, dass eine Gemeinde in **mehr als drei aufeinanderfolgenden Jahren weniger als 75 % ihrer Bedarfsmesszahl** erreicht, so kann eine drohende systematische Bedarfslücke vermutet werden. Entsprechend muss mindestens auf dieses Niveau von Normalbedarfen kompensiert werden. Es bietet sich an, dass die Landesebene hierzu einen entsprechenden (variablen) Posten als Aufstockung der Verbundmasse zur Verfügung stellt, der sich im Folgenden in einem Vorwegabzug zwecks Mindestausstattung spiegelt.

H. Untersuchungen zu weiteren Aspekten des kommunalen Finanzausgleichs

Jenseits der dominierenden Fragen zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein werden in dem vorliegenden Gutachten noch einige weitere Aspekte der kommunalen Finanzierung betrachtet. Das sind zunächst zwei Fragen, die sich zur Verwendung fiktiver Hebesätze im FAG mit den Urteilen des Landesverfassungsgerichtes vom 27. Januar 2017 ergeben haben (vgl. Abschnitte H.1 und H.2). Der folgende Abschnitt H.3 greift dagegen die weitergehende Berücksichtigung der Zentralörtlichkeit erklärend auf, während Abschnitt H.4 die Implikationen der im Gutachten vorgeschlagenen Bedarfsbestimmung hinsichtlich Fehlbetragszuweisungen beleuchtet. Abschnitt O widmet sich der Frage zur Berücksichtigung der Flächenneuinanspruchnahme im kommunalen Finanzausgleich, die sich während des laufenden Gutachtensauftrages ergeben hat. Abschließend fragt Abschnitt H.6, ob und wie Beobachtungspflichten des Gesetzgebers zu den Grundparametern der kommunalen Finanzierung regelmäßig etabliert werden sollten und stellt Abschnitt H.7 organisatorische Auffälligkeiten dar.

¹¹⁰ Zur Berechnung der Bedarfsmesszahlen der kreisfreien Städte für ihre kommunale und kreisliche Ebene wurde eine fiktive Kreisumlage der gemeindlichen Ebene der kreisfreien Städte in Höhe ihrer Umlagegrundlage verwendet.

H.1. Berücksichtigung der Daten der kreisfreien Städte bei der Ermittlung der zugrunde liegenden fiktiven Hebesätze

In der Berechnung der kommunalen Steuerkraft im Finanzausgleich ist die Verwendung fiktiver Hebesätze bei den Realsteuern insofern zwingend, als eine Einbeziehung der Grund- und Gewerbesteuereinnahmen mit den individuellen Ist-Hebesätzen der Städte und Gemeinden der faktischen Neutralisierung der grundgesetzlich garantierten autonomen Einnahmenrechte der lokalen Ebene gleichkäme.

Folgerichtig bestätigt das Verfassungsgerichtsurteil LVerfG 4/15 diese Praxis. Es besteht zufolge des Urteils „keine verfassungsrechtlich unterlegte Pflicht des Gesetzgebers, bei der Ausbildung der fiktiven Sätze nach weiteren Kriterien zu differenzieren.“ Aber: „Die Ermittlung der durchschnittlichen Hebesätze auf der Grundlage der tatsächlichen Hebesätze des kreisangehörigen Bereiches ohne Berücksichtigung der tatsächlichen Hebesätze des kreisfreien Raumes ist nicht nachvollziehbar.“

Im Gesetz ist die Nutzung fiktiver Hebesätze (in der Fachliteratur auch als „Nivellierungs-“ oder „Normierungshebesätze“ bezeichnet) wie folgt geregelt: „Als Steuerkraftzahlen werden angesetzt

1. bei der Grundsteuer von den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben sowie bei der Grundsteuer von den Grundstücken die Messbeträge, multipliziert mit 92 % des gewogenen Durchschnitts des Hebesatzes für die Grundsteuer von den Grundstücken, der für den kreisangehörigen Bereich im vergangenen Jahr ermittelt wurde, mindestens jedoch 260 %,
2. bei der Gewerbesteuer die Messbeträge, multipliziert mit 92 % des gewogenen Durchschnitts des Hebesatzes für die Gewerbesteuer, der für den kreisangehörigen Bereich im vergangenen Jahr ermittelt wurde, mindestens jedoch 310 %, vermindert um den für die Ermittlung der Gewerbesteuerumlage maßgeblichen Prozentsatz, der im vorvergangenen Jahr Anwendung gefunden hat (...)" (§ 7 Abs. 2 FAG).

Im Finanzausgleich des Jahres 2018 kam hier auf Basis des vorvergangenen Jahres 2016 für die Grundsteuer A und B ein fiktiver Hebesatz in Höhe von 330 % zur Anwendung. Für die Gewerbesteuer wurde nach Reduktion um den für die Gewerbesteuerumlage maßgeblichen Prozentsatz ein Nivellierungshebesatz von 265 % genutzt. Im laufenden KFA 2019 werden auf der Basis von 2017 bei Grundsteuer A und B 332 % und bei der Gewerbesteuer 266,5 % angesetzt.

Mit Blick auf die Nichteinbeziehung der kreisfreien Städte in die Berechnung der dann aber auf *alle* Städte und Gemeinden anzuwendenden fiktiven Hebesätze stellen sich zwei zentrale Fragen:

- Welche Wirkung hat diese besondere Regelung für die kreisfreien Städte und für die Gesamtheit der Gemeinden?

- Ist eine solche Differenzierung, die in der Unterlassung gleichmäßiger Einbeziehung besteht, finanzwissenschaftlich gerechtfertigt?

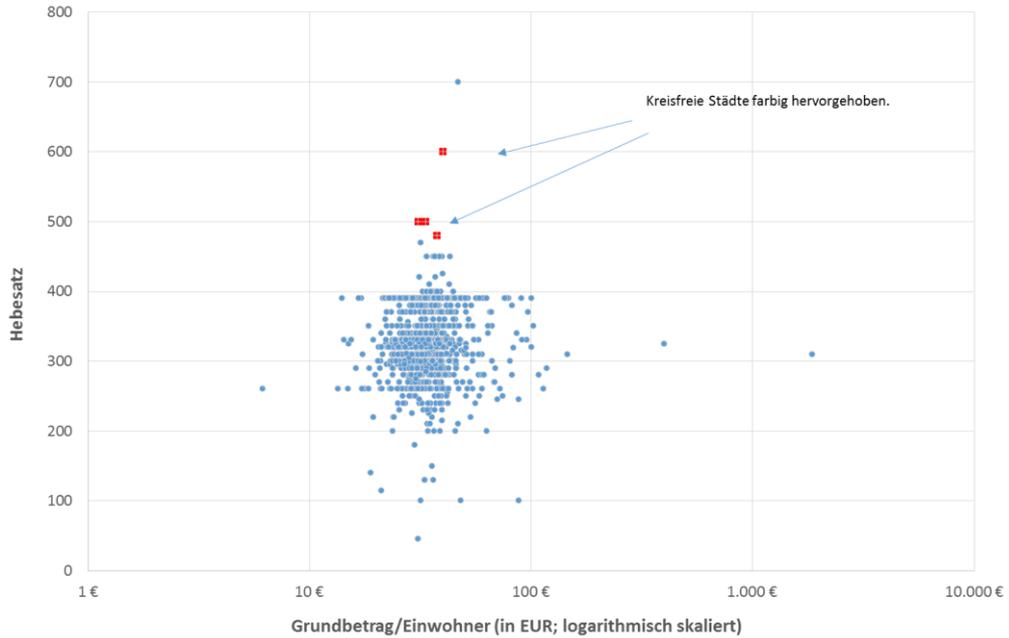
Die Wirkung der Nichteinbeziehung der kreisfreien Städte bei der Ermittlung der Grundlagen für die fiktiven Hebesätze folgt aus der Höhe von deren Hebesätzen und dem Volumen ihrer jeweiligen absoluten Realsteuerkraft (gemessen über die Grundbeträge¹¹¹) im Vergleich zu den kreisangehörigen Städten und Gemeinden bzw. im Vergleich zur Gesamtheit aller Städte und Gemeinden. Für die Grundsteuer B¹¹² und die Gewerbesteuer illustrieren Abbildung H-1 und Abbildung H-2 zunächst die Höhe der Hebesätze im Bezug zum jeweiligen Grundbetrag pro Einwohner. Der Grundbetrag je Einwohner dient als ein einfacher Indikator für die relative Realsteueraufbringungskraft der Grundsteuer B beziehungsweise der Gewerbesteuer in der Gemeinde.¹¹³

¹¹¹ Der Realsteuergrundbetrag wird in der Realsteuerstatistik erläutert und definiert: „Die im Realsteuervergleich durchgeführten Berechnungen dienen dazu, vergleichbare Werte für die Kommunen darzustellen. Dabei stellen Steuermessbeträge vergleichbare Angaben über die Grundlage der Besteuerung dar. Da diese von den Finanzämtern festgesetzten Werte für den Realsteuervergleich nicht zur Verfügung stehen, werden ersatzweise Grundbeträge berechnet. Der Grundbetrag der einzelnen Realsteuern ergibt sich, indem das jeweilige Istaufkommen durch den dazugehörigen Hebesatz dividiert wird (fiktiver Messbetrag).“ Statistikamt Nord (2019), Realsteuervergleich Schleswig-Holstein 2017, S. 4.

¹¹² Die Grundsteuer A für land- und forstwirtschaftliche forstwirtschaftliche Flächen ist in allen Berechnungen immer vollwertig miteinbezogen. Wegen ihrer geringen Bedeutung erfährt allerdings die Grundsteuer A in den Abbildungen nicht die gleiche Würdigung wie die ungleich bedeutsamere Grundsteuer B oder die Gewerbesteuer.

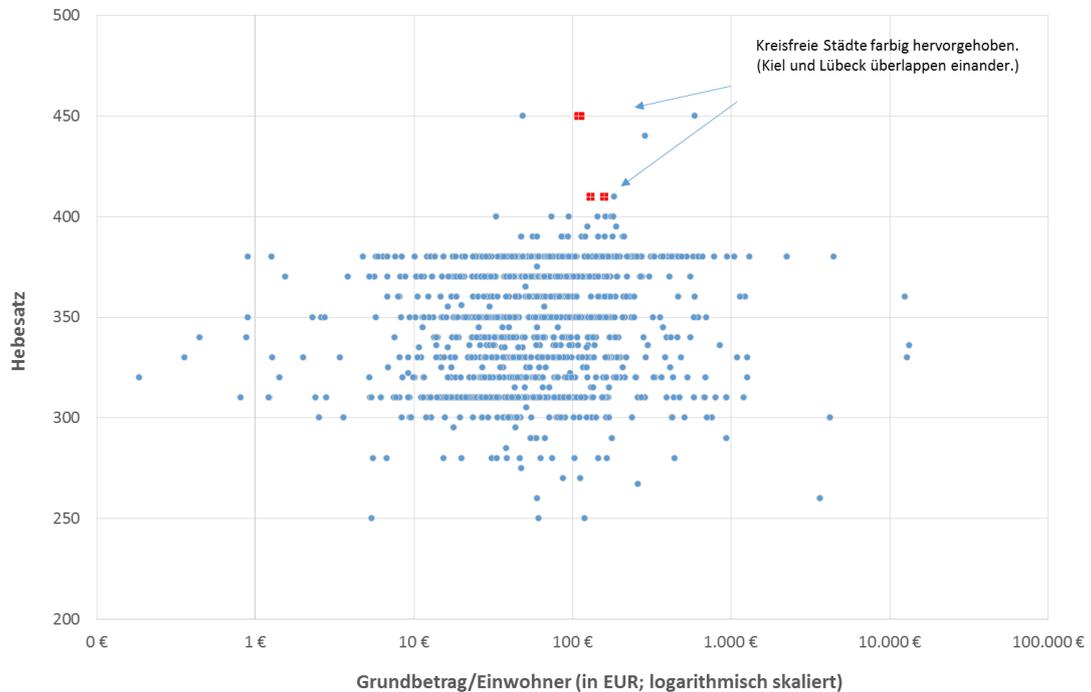
¹¹³ Der Grundbetrag/Einwohner weist die gleiche Streuung auf wie ein mit einem fiktiven Hebesatz normiertes Aufkommen der Grund- bzw. Gewerbesteuer. Die logarithmische Darstellung wurde hier gewählt, um angesichts der großen Spannweite der Werte eine anschauliche Darstellung zu erreichen.

Abbildung H-1: Grundsteuer B: Hebesätze und Grundbeträge pro Einwohner (2017)



Anm.: Nicht abgebildet sind Gemeinden mit negativem Grundbetrag (2017 bei GrSt B: 1 von 1.100).
 Quelle: Eigene Berechnungen/eigene Darstellungen. Daten: Stala Nord.

Abbildung H-2: Gewerbesteuer: Hebesätze und Grundbeträge pro Einwohner (2017)



Anm.: Nicht abgebildet sind Gemeinden mit negativem Grundbetrag (2017 bei GewSt: 20 von 1.100).
 Quelle: Eigene Berechnungen/eigene Darstellungen. Daten: Stala Nord.

Abbildung H-1 und Abbildung H-2 illustrieren zunächst anschaulich die Tatsache, dass die Hebesätze der kreisfreien Städte deutlich überdurchschnittlich sind gegenüber den Hebesätzen der kreisangehörigen Gemeinden. (Zudem zeigen die Darstellungen eine horizontal recht symmetrische Verteilung der Hebesätze über die Gemeinden mit sehr unterschiedlicher Realsteueraufbringungskraft).

Tabelle H-1: Gewogene Realsteuerhebesätze Schleswig-Holstein (2017)

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbsteuer*
Kreisangehörige Gemeinden	323	360	296
Kreisfreie Städte	417	514	369
Alle Gemeinden	324	390	309

* Anm. Gewogene GewSt-Hebesätze nach Abzug des Anteils der GewSt-Umlage; d.h. die für das FAG relevante Abgrenzung.
Quelle: Eigene Berechnungen. Daten Stala Nord.

Doch bei der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer haben die vier kreisfreien Städte einen sehr großen Anteil an der gesamten Realsteueraufbringungskraft. Er beträgt bei beiden Steuern rund 19 % der Summe für das ganze Land.¹¹⁴ Tabelle H-1 zeigt entsprechend große Veränderungen bei den gewogenen Durchschnittshebesätzen: Bei der Grundsteuer A liegt der gewogene Durchschnitt für alle Gemeinden zwar nur bei einem Hebesatzpunkt, bei der Grundsteuer B sind dies hingegen 30 Hebesatzpunkte. Bei der Gewerbesteuer in der für das FAG relevanten Abgrenzung – d.h. nach Abzug des Anteils der GewSt-Umlage – liegt der gewogene Durchschnittshebesatz aller Gemeinden rund 13 Punkte über dem der kreisangehörigen allein.¹¹⁵

Das beantwortet die oben gestellte erste Frage nach der Wirkung dieser Regelung für die kreisfreien Städte und für die Gesamtheit der Gemeinden: Die Wirkung ist für *alle* Gemeinden Schleswig-Holsteins strukturell identisch, alle werden mit niedrigeren fiktiven Hebesätzen konfrontiert. In der *fiskalischen* Wirkung für jede einzelne Gemeinde fällt diese Nutzung niedrigerer fiktiver Hebesätze notwendigerweise sehr unterschiedlich aus, je nachdem ob die Gemeinde eine hohe oder eine niedrige Realsteueraufbringungskraft aufweist. Dabei machen Abbildung H-1 und Abbildung H-2 deutlich, dass die gesonderte Behandlung der kreisfreien Städte für diese *nicht* zu einer systematischen fiskalischen Begünstigung dieser Gruppe führt. Maßgeblich ist hier die relative Realsteueraufbringungskraft, also die Betrachtung in horizontaler Perspektive. Bei der Grundsteuer liegen die kreisfreien Städte klar im Mittelfeld der Realsteueraufbringungskraft. Bei der Gewerbesteuer weisen sie eine leicht überdurchschnittli-

¹¹⁴ Bei der Grundsteuer A ist dieser Anteil nur rund 1 %.

¹¹⁵ Zahlen vor der „Dämpfung“ auf 92 % o.ä.

che Realsteueraufbringungskraft auf; werden hier aber noch von einem so großen Anteil der kreisangehörigen Gemeinden übertroffen, dass die Vermutung einer systematisch anderen Behandlung der kreisfreien Städte schon in dieser Betrachtung zurückgewiesen werden kann.

Damit beantwortet sich die zweite oben aufgeworfene Frage: Die Ungleichbehandlung der Hebesätze von kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden in der Ermittlung der fiktiven Hebesätze führt nicht dazu, dass die vier kreisfreien Städte *im Ergebnis* damit systematisch anders behandelt werden. Vielmehr wird deutlich, dass es sich hier um die erste von zwei Stufen der „Dämpfung“ der de facto angewandten fiktiven Hebesätze gegenüber den nicht herabgesetzten gewogenen Durchschnitten handelt. Die zweite Stufe, die Herabsetzung auf 92 %, wird im folgenden Abschnitt H.2 betrachtet.

Für die Nichteinbeziehung der Hebesätze der kreisfreien Städte bei der Ermittlung der im FAG anzuwendenden fiktiven Hebesätze kann an dieser Stelle nach Prüfung festgestellt werden, dass diese Differenzierung in einem künftigen Finanzausgleich aufgegeben werden sollte. Selbst wenn sie im Ergebnis aktuell zu keiner systematisch anderen Behandlung dieser Gruppe führt, wäre ein solches Ergebnis bei deutlich anders gelagerter Verteilung der Realsteueraufbringungskraft möglich. Als *Methode* der Dämpfung des effektiv genutzten fiktiven Hebesatzes ist die Regel dagegen wenig transparent und insofern überflüssig, als dieses Ergebnis auch mit *einem* Schritt erreicht werden kann.

H.2. Gewichtung des gewogenen Durchschnitts der Hebesätze mit 92 Prozent

In einem, wie dargestellt zweiten Schritt, werden die ermittelten gewogenen Durchschnittshebesätze weiter heruntersetzt, bevor sie als fiktive Hebesätze im Finanzausgleich zum Einsatz kommen. Im aktuellen FAG geschieht dies durch Multiplikation mit 92 Prozent. Vor der letzten Reform des Finanzausgleichsgesetzes lag dieser Wert bei 90 Prozent. Die Anpassung von 90 auf 92 Prozent war einer der Punkte, die in der Normenkontrollklage moniert worden war, die im Verfassungsgerichtsurteil LVerfG 4/15 vom 27. Januar 2017 gemündet ist. Im Urteil lässt das Verfassungsgericht die Frage insofern offen, als es auf Problematik der im vorangegangenen Abschnitt H.1. behandelten ersten Stufe der Dämpfung des fiktiven Hebesatzes verweist:

„Vor dem Hintergrund der damit ohnehin erforderlichen Neufassung der Bestimmungen zur Ermittlung der Hebesätze des § 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und 2 FAG 2014 kann dahinstehen, ob sich die — ebenfalls von den Antragstellerinnen angegriffene — Gewichtung des gewogenen Durchschnitts der Hebesätze mit dem Faktor 92 % als willkürlich darstellt. Dahingestellt bleiben kann insoweit insbesondere, ob die in der Gesetzesbegründung hierzu dokumentierte Überlegung ausreicht (...)“ (ebd. Zf. 235).

Da, wie in Abschnitt H.1. dargestellt, eine Neufassung der Dämpfung des fiktiven Hebesatzes in Form nur noch einer anstelle der nun zwei Stufen angeraten ist, ist auch für das Gutachten

die ursprüngliche Fragen nach 90 oder 92 Prozent nicht mehr zentral. Stattdessen sind zwei Fragen zu beantworten:

- Ist eine Dämpfung der Anrechnung der Realsteuereinnahmen grundsätzlich gerechtfertigt?
- Wenn ja, wie kann sie ausgestaltet werden?

Hinter der ersten Frage steht die grundsätzliche in der finanzwissenschaftlichen Literatur und in FAG-Verhandlungen immer wieder geführte Diskussion die um die Wahl der „richtigen“ Nivellierungshebesätze für die Realsteuern. Dabei wird in den Ländern zwei unterschiedlichen Prinzipien gefolgt: Etwa die Hälfte der Flächenländer bedient sich in seinen Finanzausgleichsgesetzen diskretionär (exogen) gesetzter Nivellierungshebesätze, die andere Hälfte legt fest, dass ein (endogener) landesdurchschnittlicher Hebesatz genutzt werden soll (vgl. Lenk/Hesse/Lück, 2013 sowie die jeweils aktuellen Überblicksdarstellungen des deutschen Landkreistages). Die Gruppe der Länder, die wie Schleswig-Holstein einen endogenen Nivellierungshebesatz nutzen, teilt sich wiederum ungefähr hälftig auf in solche, die einen *vollen* gewogenen Durchschnittshebesatz nutzen, und solche Länder, die den fiktiven Hebesatz nur als Prozentsatz der gewogenen Durchschnittshebesatzes definieren.

Im Ergebnis nutzen nur vier von 13 Flächenländern volle gewogene Durchschnittshebesätze als fiktive Hebesätze für ihre Realsteuern; nahezu¹¹⁶ alle anderen setzen die fiktiven Hebesätze so an, dass diese *unter* dem jeweiligen gewogenen Durchschnitt liegen. Bei den Ländern, die exogen gesetzte Hebesätze nutzen, kann es durch langjährige Nichtanpassung dazu kommen, dass größere Anteile der Realsteuereinnahmen im kommunalen Finanzausgleich unberücksichtigt bleiben (vgl. z.B. Hummel/Rauch/Thöne, 2015, für Bayern).

Zwei Gründe werden regelmäßig für eine solche Dämpfung angeführt. Zum einen kann man argumentieren, dass die Gewerbesteuer wegen ihrer hohen Konjunkturabhängigkeit eine recht volatile kommunale Einnahme ist. Eine Dämpfung schafft hier den Kommunen eine Absicherung dahingehend, dass die Volatilität weniger stark auf den Finanzausgleich durchschlägt. Dieses Argument ist allerdings nur für die Gewerbesteuer tragfähig; die Grundsteuereinnahmen der Kommunen sind in keiner Weise volatil.

Das zweite Argument für eine Dämpfung spielt in der jüngeren Forschungsliteratur eine größere Rolle; hier geht es um drohende Rückwirkungen der fiktiven Hebesätze auf die gemeindliche Hebesatzpolitik (vgl. Lenk/Hesse/Lück, 2013), d.h. um ungewollte *Anreizwirkungen*. Angestoßen durch Arbeiten zum GFG Nordrhein-Westfalen zeigen Hummel und Rauch (2016) in einer empirischen Kausalanalyse, dass in Finanzausgleichen zur Normierung genutzte fiktive Hebesätze eine klare (und ungewollte) Rückwirkung auf die gewählten einzelgemeindlichen Hebesätze haben. Normierungshebesätze werden, kurz gesagt, von vielen Ge-

¹¹⁶ Rheinland-Pfalz ist hier umstritten.

meinden als Orientierung genutzt: Regelmäßig muss nach einer Erhöhung des fiktiven Hebesatzes beobachtet werden, dass zahlreiche Kommunen ihre eignen (niedrigeren) Hebesätze entsprechend anheben. Werden die fiktiven Hebesätze als *aktueller* Durchschnitt implementiert, kann es so zu einem Zirkelschluss kommen, der a priori für fiktive Hebesätze sehr unerwünscht sein muss. Insbesondere in Zeiten und/oder in Ländern, in denen die Hebesätze aus originär fiskalischen Gründen ohnehin in der Tendenz steigen, kann dieser selbstverstärkende Effekt der „Hebesatzspirale“ ungewollt zur Verschlechterung der steuerlichen Standortbedingungen beitragen. Ein Gesetzgeber, der diesen finanzpsychologischen Effekt erkennt, wird ihn – auch ohne dass er ihn billigt – im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigen.

Gegen eine starke Senkung in der Anrechnung von Realsteuereinnahmen im kommunalen Finanzausgleich spricht dagegen die Gleichbehandlung mit anderen Steuerquellen, insbesondere mit dem kommunalen Einkommensteueranteil sowie mit dem kommunalen Umsatzsteueranteil. Da diese Steuern keine kommunalen Hebe- bzw. Steuersatzhoheiten kennen, werden Einnahmen hieraus zumeist ohne Abzüge zu 100 Prozent bei der für den Finanzausgleich relevanten Steuerkraft veranschlagt. Naturgemäß bedürfen diese Steuerquellen keiner besonderen Behandlung, um die kommunale Einnahmenautonomie zu schützen – sie existiert hier nicht. Aber der volle Anschlag dieser Gemeinschaftssteuereinnahmen und der „unvollständige“ Anschlag der Realsteuereinnahmen provoziert eine Ungleichbehandlung von relativ einkommensteuerstarken Gemeinden (z.B. Stadtrandgemeinden in den sog. „Speckgürteln“) und relativ realsteuerstarken Gemeinden (z.B. als Unternehmensstandort beliebten Kommunen mit hohem Gewerbesteueranteil). Zwei Länder – Niedersachsen und das Saarland – vermeiden diese potenzielle Ungleichbehandlung, indem sie auch die Gemeinschaftssteuereinnahmen nicht vollständig im KFA berücksichtigen, sondern nur mit demselben Prozentsatz wie die Realsteuereinnahmen.

Doch auch das durchschlägt nicht den gordischen Knoten. Denn ohne die sachliche Rechtfertigung, die bei den Realsteuern zu Anwendung kommen kann, führt die *gegen* eine Ungleichbehandlung eingeführte Dämpfung der Gemeinschaftssteuereinnahmen potenziell (nicht zwingend) zu einer neuen anderen: Werden aus Gründen der Konsistenz dieselben Maßstäbe in der vertikalen Betrachtung genutzt, führt das „Mehr“ an horizontaler Gleichbehandlung zu einer weniger ausgewogenen Behandlung in vertikaler Hinsicht.¹¹⁷

Demnach erscheint der in Schleswig-Holstein bislang praktizierte Weg, zwar einen endogenen Nivellierungshebesatz zu nutzen, diesen aber mathematisch unter den gewogenen Durchschnittshebesatz zu senken, als ein grundsätzlich tauglicher Kompromiss zwischen konfligierenden Anforderungen.

¹¹⁷ Das kann, muss aber nicht der Fall sein. Die Maßstäbe vertikaler Symmetrie sind in aller Regel gesetzlich weit weniger präzise formuliert als die der horizontalen Gleichbehandlung.

Damit ist noch nicht festgelegt, auf welchem Weg eine solche Dämpfung am besten umgesetzt werden kann. Mit Blick auf die diskutierte, ungewollte Anreizwirkung der fiktiven Hebesätze sollte eine neue Lösung idealerweise keine großen Sprungstellen zur alten Lösung aufweisen, da ansonsten genau der ein Anreiz entstünde, die Hebesätze in Reaktion auf den KFA anzupassen. Wenn dies nicht möglich ist, kann man eine Übergangsregelung implementieren, also ein schrittweises „Phasing-in“ über einige Jahre. Ob man dergleichen nutzen will ist hier, wie auch für den ganzen Finanzausgleich, mehr eine politische als eine finanzwissenschaftliche Fragestellung. Unsere Berechnungen umfassen *keine* Übergangsregelungen, um die potenziellen Reformeffekte klar zu illustrieren.

Vorweg ist klar festzuhalten: *Objektive* Maßstäbe für den Umfang dieser Reduzierung gibt es nicht. Die übliche prozentuale Methode der Dämpfung käme selbstredend auch für eine zukünftige Lösung in Frage. Da die in Abschnitt H.1. diskutierte Sonderregelung entfällt, gäbe es *prima vista* keinen Grund, die bislang genutzten 92 % wieder zur Anwendung zu bringen. Würde man hier (nicht „wieder“) 90 % auf die neue Grundlage anwenden, führte das zu folgenden fiktiven Hebesätzen: GrSt A: 292; GrSt B: 351; GewSt: 283 (Basis Realsteuern 2017, also für 2019).

Eine der ökonomischen Begründung näher liegende Lösung bestünde aber darin, anstelle einer prozentualen Senkung die vollen gewogenen Durchschnittshebesätze mit längerer Zeitverzögerung zu nutzen. Diese Methode hat den großen Vorteil, das potenzielle Risiko einer Hebesatzspirale nur in der Intensität aufzugreifen, in der es virulent ist. Psychologische Hebesatzspiralen drohen, wenn es *aus anderen* Gründen zu Hebesatzsteigerungen kommt und diese dann durch den ungedämpften Nivellierungsmechanismus voll an die Kommunen zurückgegeben werden. In diesem Fall bewirken ältere Durchschnittshebesätze eine effektive Dämpfung im Vergleich zu den andernfalls genutzten, aktuellsten verfügbaren Durchschnitten. Je ruhiger hingegen die Hebesatzentwicklung verläuft, desto geringer ist die Notwendigkeit einer Hebesatzspirale vorzubeugen. In einer solchen Situation ist ein zeitverzögerter fiktiver Hebesatz sehr viel näher an einem aktuellen: Die nicht benötigte Dämpfung findet auch nicht statt.

Konkret wird empfohlen, die Zeitverzögerung von den heute genutzten (unvermeidlichen) zwei Jahren auf um vier auf sechs Jahre ausdehnen. Für das hier im Gutachten primär durchgerechnete Finanzausgleichsjahr 2018 würden also statt des Jahres 2016 die gewogenen Durchschnittshebesätze des Jahres 2012 zur Anwendung kommen. Dies wären: GrSt A: 303; GrSt B: 359; GewSt: 291 (nach Abzug des Anteils, der auf die Gewerbesteuerumlage entfällt). Mit diesen Werten wird in den KFA-Szenarien im Gutachten gerechnet.

H.3. Weitergehende Berücksichtigung der Zentralörtlichkeit

Bedeutung des zentralörtlichen Systems

In vorderen Teil dieses Gutachtens wurde u.a. herausgearbeitet, dass das zentralörtliche Konzept ein wesentlicher Bestandteil der Struktur Schleswig-Holsteins ist (Kapitel D.1). So macht es u.a. die vielfach eher ländliche Struktur des Landes notwendig, viele öffentliche Leistungen gebündelt in zentralen Orten unterschiedlicher Zentralitätsstufe vorzuhalten.

Überlagerung von Skaleneffekten und Zentralörtlichkeit

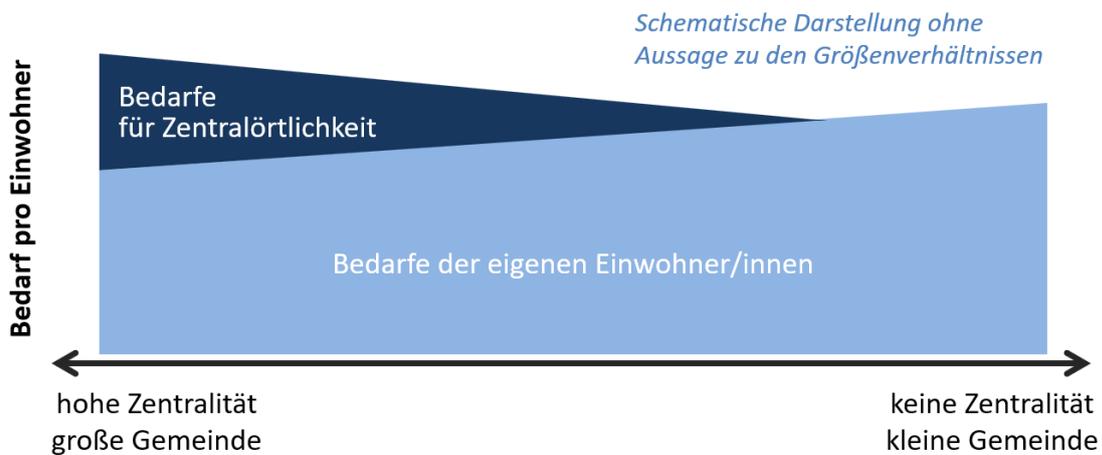
Die grundsätzliche Bedeutung der Zentralörtlichkeit bestätigt sich auch in den in Kapitel E.2.3 dargestellten Regressionen über die Ist-Zuschussbedarfe der Kommunen („4-Sterne-Ansätze“). So verbessert die Berücksichtigung einer Variable „Zentralörtlichkeit“ (in Form von Interaktionstermen) in vielen Aufgabenbereichen den Erklärungsgehalt der Regressionen über den Referenzzeitraum 2008-2016. Zudem ist der Einfluss der Zentralität stets hochsignifikant, darf also keinesfalls außer Acht gelassen werden: Die Zentralität bedeutet einen strukturellen Unterschied im Ausgabeverhalten bzw. der Aufgabenerfüllung. Dabei zeigt sich, dass zentrale Orte i.d.R. höhere Zuschussbedarf haben als nicht-zentrale Orte. Auch bei vielen Normansätzen („5-Sterne-Ansätze“) zeigen sich Mehrbedarfe der zentralen Orte, die zu entsprechend ausdifferenzierten Bedarfsfaktoren führen.

Diesen Mehrbedarfen der zentralen Orte stehen in einzelnen Aufgabenbereichen aber z.T. auch höhere Aufwendungen der – i.d.R. kleineren und dünner besiedelten – nicht-zentralen Orte gegenüber, die sich aus den weiteren Entfernungen und den geringeren Größenvorteilen ergeben.

Die Überlagerung dieser beiden gegenläufigen Kosten- bzw. Bedarfseffekte zeigt sich auch in den empirischen Auswertungen, aus denen die Koeffizienten der Teilansätze in Kapitel E.4.2 abgeleitet wurden. So überlagert sich bei den zentralen Orten die Leistungsbereitstellung für die eigenen Einwohner mit der Leistungsbereitstellung für die Bewohner des zentralörtlichen Einzugsbereichs außerhalb der eigenen Gemeindegrenzen. Abbildung H-3 zeigt dies in einer schematischen Darstellung.

Die genauen Anteile dieser beiden Bedarfsteile können empirisch nicht exakt bestimmt werden, da die Leistungserbringung für die eigenen Einwohner und die mitnutzenden Bewohner des zentralörtlichen Einzugsbereichs i.d.R. mit der gleichen Infrastruktur erfolgt.

Abbildung H-3: Überlagerung von Bedarfen bei den zentralen Orten



Bei der Leistungsbereitstellung für die eigenen Einwohner ergeben sich bei größeren Gemeinden (und damit vor allem bei den zentralen Orten) Skaleneffekte, d.h. Leistungen können pro Einwohner kosteneffizienter erbracht werden. Diese Kostenvorteile, die z.B. in weniger Straßenmeter pro Einwohner oder größeren Einrichtungen zum Ausdruck kommen, sind einer der zentralen Begründungen der dezentralen Konzentration der Siedlungsentwicklung auf zentrale Orte.

Zusätzlich übernehmen zentrale Orte Versorgungsfunktionen für die umliegenden, nicht zentralen Gemeinden. Soweit für diese Zusatzleistungen seitens der Wohnortgemeinden keine Entgelte (z.B. in Form von Schulkostenbeiträgen) gezahlt werden (oder diese nicht kostendeckend sind), sind diese Zusatzbedarfe bei den zentralen Orten als Bedarf anzuerkennen. Je höher die Zentralität, desto mehr dieser zentralörtlichen Zusatzbedarfe entstehen.

In der Gesamtsumme („Gesamtbedarf“) der zentralen Orte überlagern sich die geringeren Pro-Kopf-Bedarfe für die eigenen Einwohner (aufgrund der Skaleneffekte) mit den Zusatzbedarfen für die Leistungen als zentraler Ort für die umliegenden Gemeinden. Insgesamt liegen die Gesamtbedarfe der zentralen Orte i.d.R. höher als bei den nicht zentralen Orten. Dies zeigt sich in den zumeist höheren Bedarfsfaktoren der zentralen Orte in Abbildung E-15 bzw. Abbildung E-18.

Aufgrund der Skaleneffekte bei der Bedarfsdeckung für die eigenen Einwohner ist der im Gesamtbedarf der zentralen Orte enthaltene Bedarfsanteil für die Zentralörtlichkeit größer als die Differenz der Gesamtbedarfe zwischen den zentralen und den nicht zentralen Gemeinden.

Unterschiede des vorgeschlagenen Zentralitätsansatzes im Vergleich zu den bisherigen Zentrale-Orte-Zuweisungen nach FAG §10 (aktuelle Fassung)

Der in diesem Gutachten vorgeschlagene Zentralitätsansatz differenziert die Gewichtungsfaktoren der einzelnen Teilansätze (wie Einwohner, Fläche, Straßenlänge, ...) nach der Zentralität der Gemeinde (vgl. Abbildung E-15 bzw. Abbildung E-18 in Kapitel E.4.2). Dabei werden u.a. auch die o.g. Mehraufwendungen der nicht-zentralen Orte in sehr flächenorientierten Aufgabenbereichen berücksichtigt.

Im Gegensatz zum bestehenden Zentrale-Orte-Ansatz des FAG (§10 aktuelle Fassung), bei dem zentralen Orten in Abhängigkeit ihrer Einstufung ein bestimmter Festbetrag finanzkraftunabhängig zugewiesen wird, orientiert sich der in diesem Gutachten vorgeschlagene Zentralitätsansatz an den Strukturdaten der einzelnen Gemeinde. Neben der zentralörtlichen Einstufung haben somit auch die Einwohnerzahl, die Fläche, die Straßenlänge und alle weiteren einzelgemeindlichen Bestimmungsgrößen aus Kapitel E.4.2 Einfluss auf den zusätzlichen Bedarfsansatz zentraler Orte. Im Gegenzug fasst der vorgeschlagene Zentralitätsansatz einige Zentralitätsstufen zusammen (Abbildung E-16 in Kapitel E.4.2), so z.B. Mittelzentren und Mittelzentren in Verdichtungsräumen.

Im Vergleich zu den aktuellen Festbeträgen ergibt sich auf diese Weise ein etwas „fließender“ Verlauf der zusätzlichen Mittel für zentrale Orte in Abhängigkeit der Gemeindegröße oder weiteren Charakteristika. So erhält nun z.B. ein einwohnerstärkeres Mittelzentrum – ceteris paribus – mehr zusätzliche Mittel für seine zentralörtliche Funktion als ein einwohnerschwächeres Mittelzentrum. Die entsprechend interdependente Ausgestaltung des im Gutachten ermittelten Zentralitätsfaktors wurde von den Gutachtern nicht ex ante festgelegt, sondern zeigte sich im Vergleich mit einer separaten Beachtung der Zentralität als deutlich überlegene Option zur bestmöglichen Bedarfsermittlung.

Die Zuweisung der zusätzlichen Mittel für die zentralen Orte erfolgt – je nach Modell – finanzkraftunabhängig (Modell 1) oder finanzkraftabhängig (Modell 2), vgl. Kapitel I.1.

Anwendung: Einzelgemeindliche Ergebnisse im horizontalen Finanzausgleich

In der konkreten einzelgemeindlichen Anwendung des vorgeschlagenen Zentralitätsansatzes (Kapitel I.1) zeigt sich, dass die zusätzlichen Mittel für die zentralen Orte z.T. geringer ausfallen als nach dem bisherigen Zentrale-Orte-Ansatz nach §10 FAG. Besonders auffällig ist dies in der Gruppe der ländlichen Zentralorte und der Unterzentren.

Vor diesem Hintergrund wurden die Aufgabenbereiche, in denen zentralörtliche Funktionen eine besondere Rolle spielen, gutachterlich noch einmal explizit betrachtet. Dabei zeigte sich, dass sich aus den empirischen Daten über das in den Faktoren in Abbildung E-15 bzw. Abbil-

dung E-18 zum Ausdruck kommende Maß keine weitergehenden Unterschiede bei den Ist-Zuschussbedarfen nach Zentralörtlichkeit identifiziert werden konnten.

Hinweise zu methodischen Grenzen des Vorgehens

Aus eigenen Auswertungen und Überlegungen sowie aus der Diskussion mit den Mitgliedern des FAG-Beirats Schleswig-Holstein haben sich für die Gutachter die folgenden Punkte ergeben, die für die Umsetzung der gutachterlichen Vorschläge ggf. von Relevanz sind:

- Die Herleitung der vorgeschlagenen Ansätze ist Empirie-gestützt und damit per Definition vergangenheitsorientiert. Angesichts der demografischen und wirtschaftsstrukturellen Veränderungen werden aus Sicht der Gutachter jedoch insbesondere den Unterzentren und den ländlichen Zentralorten in den kommenden Jahren erhebliche Bedeutungsgewinne zur Sicherstellung der infrastrukturellen Versorgung („Daseinsvorsorge“) im ländlichen Raum zukommen.¹¹⁸ Die damit verbundenen Zusatzbelastungen sind in den betrachteten Ist-Daten der zurückliegenden Jahre ggf. noch nicht enthalten.
- Aus empirischen Gründen mussten die sehr ausdifferenzierten Zentralitätsstufen des Landesentwicklungsplans zu sechs Kategorien zusammengefasst werden (Abbildung E-16). Diese Zusammenfassung kann dazu führen, dass die Bedarfe von Gemeinden einer Zentralitätsstufe, die zugleich Teilfunktionen einer höheren Zentralitätsstufe wahrnehmen (Beispiel: Unterzentrum mit Teilfunktion eines Mittelzentrums) zu gering angesetzt werden.
- Im Zentrale-Orte-Ansatz des aktuell gültigen FAG bemessen sich die Mittel für zentralörtliche Aufgaben alleinig an der zentralörtlichen Aufgabe, nicht aber an der Größe des Zentralortes. Im vorliegenden Gutachterkonzept spielt – wie dargestellt – die Größe und Struktur des Zentralorts selbst eine wichtige Rolle bei der Bedarfsbemessung. Größere Zentralorte können i.d.R. auch mehr zentralörtliche Leistungen anbieten als kleinere Zentralorte gleicher planerischer Einstufung. Den Gutachtern ist bewusst, dass es auch Argumente für die Bemessung des zentralörtlichen Zusatzbedarfs alleinig aus der zentralörtlichen Einstufung oder alternativ der Größe des zugewiesenen zentralörtlichen Einzugsbereichs (Mittelbereich, oberzentraler Bereich, ...) gibt.

¹¹⁸ Vgl. die Ergebnisse der entsprechenden Masterplan- und Regionalstrategie-Ansätze auf Kreisebene sowie die vielfältigen Amtsentwicklungskonzepte der zurückliegenden Jahre zum Umgang mit dem demografischen Wandel.

Denkbare Modifikation durch den Gesetzgeber

Vor dem Hintergrund der vorstehend genannten Punkte ist es aus Sicht der Gutachter unter fachlichen Gesichtspunkten zulässig, wenn der Gesetzgeber bei der Überführung der gutachterlichen Vorschläge in eine Neufassung des FAG die in Abbildung E-15 bzw. Abbildung E-18 genannten Bedarfsfaktoren in einem gewissen Rahmen zugunsten der zentralen Orte modifiziert.

Da sich entsprechende Modifikationen nicht unmittelbar aus den in diesem Gutachten verwendeten 4- bzw. 5-Stern-Ansätzen ableiten lassen, wurde eine solche „normativ-planerische Setzung“ nicht durch die Gutachter selbst vorgenommen. Auf die fachliche, insbesondere raumplanerische Zulässigkeit der angesprochenen Modifikation der Bedarfsfaktoren soll an dieser Stelle gleichwohl explizit hingewiesen werden.

Sofern eine solche Modifikation durch den Gesetzgeber für notwendig erachtet wird, bieten sich aus Sicht der Gutachter die drei folgenden Möglichkeiten:

- Modifikation der Koeffizienten der Teilansätze für einzelne Zentralitätsstufen, z.B. zur Berücksichtigung der o.g. zukünftigen Aufgaben
- Weitergehende Differenzierung der Teilansätze um zusätzliche Zentralitätsstufen, z.B. zur Berücksichtigung von Zwischenstufen wie Unterzentren mit Teilfunktion eines Mittelzentrums
- Partieller Erhalt des Zentrale-Orte-Ansatzes mit eigener Teilschlüsselmasse. Dessen Wegfall im Rahmen des gutachterlichen Reformvorschlags resultiert aus der auf diese Weise besseren Treffsicherheit des Schätzmodells. Der interagierende Ansatz ist somit bedarfsgerechter als ein separater Teilansatz. Der Zentrale-Orte-Ansatzes wurde jedoch durch das Landesverfassungsgericht nicht in Frage gestellt. Im Falle eines partiellen Erhalts des Zentrale-Orte-Ansatzes sollte aus Sicht der Gutachter das „Modell 2“ (Kapitel I.1.4) mit den „vollends integrierten Teilansätzen“ (Kapitel E.4.2.2) als Ausgangspunkt der Modifikation gewählt werden.

H.4. Fehlbetragszuweisungen

Gemeinden und Kreise, die ihren Haushalt nicht ausgleichen können, können durch eine entsprechende Antragstellung Fehlbetragszuweisungen erhalten.¹¹⁹ Die Anspruchsvoraussetzungen sind jeweils im Finanzausgleichsgesetz sowie in Richtlinien geregelt.

Nach den §§4, 11 und 12 des seit Januar 2015 gültigen FAG stehen in den Jahren 2012 bis 2018 jährlich 95 Mio. Euro für Kommunen mit aufgelaufenen Defiziten zur Verfügung. Davon

¹¹⁹ Für Investitionsmaßnahmen besteht grundsätzlich die Möglichkeit, Sonderbedarfszuweisungen zu beantragen.

entfallen 60 Mio. Euro auf Konsolidierungshilfen, 30 Mio. Euro auf Fehlbetragszuweisungen und 5 Mio. Euro auf Sonderbedarfszuweisungen. Aus der Summe der 30 Mio. Euro Fehlbetragszuweisungen steht die Hälfte den sog. Konsolidierungskommunen zur Verfügung.

Die Fehlbetragszuweisungen stellen ein Element der Hilfestellung für Kommunen mit aufgelaufenen Defiziten dar. Sie werden gewährt zum Ausgleich **unvermeidlicher** Defizite. Ausgaben oder Aufwendungen, die nicht als unvermeidlich anerkannt werden, bleiben unberücksichtigt.

Mit der Gewährung von Konsolidierungshilfen in den Jahren 2012 bis 2018 wurden Kommunen mit besonderen Finanzproblemen gezielt bei der Haushaltskonsolidierung unterstützt. Diese erhielten in der Regel sowohl Konsolidierungshilfen als auch Fehlbetragszuweisungen (deren Inanspruchnahme war Voraussetzung für die Konsolidierungshilfen).¹²⁰ In den Jahren 2012-2018 profitierten 16 Kommunen von den Hilfsmaßnahmen. Dies waren die vier kreisfreien Städte, die sechs Kreise Dithmarschen, Herzogtum Lauenburg, Ostholstein, Pinneberg, Plön und Schleswig-Flensburg sowie die sechs kreisangehörigen Städte und Gemeinden Lauenburg/Elbe, Schwarzenbek, Pellworm, Pinneberg, Uetersen und Bad Segeberg.

Ab dem Jahr 2019 werden die bereits in den Jahren 2012 bis 2018 gewährten Konsolidierungshilfen in modifizierter Form weitergeführt. Nachdem in den vergangenen Jahren viele der bisherigen Konsolidierungskommunen ihre aufgelaufenen Defizite vollständig abbauen konnten, zeigen sich nur noch bei den kreisfreien Städten besonders hohe aufgelaufene Defizite.

Die Kreise, Städte und Gemeinden, die Fehlbetragszuweisungen, jedoch keine weiteren Konsolidierungshilfen erhielten, sind nicht über den gesamten Betrachtungszeitraum konstant. Betrachtet man die Städte, Gemeinden und Kreise, die in der Vergangenheit Fehlbetragszuweisungen und Konsolidierungshilfen erhielten – und die auf Grund entsprechender vertraglicher Vereinbarungen mit dem Land im Betrachtungszeitraum identisch sind - im Rahmen des im Gutachten entwickelten und simulierten Finanzausgleichs, so zeigt sich, dass alle kreisangehörigen Gemeinden mit Ausnahme Bad Segeberg einen meist sehr deutlichen Gewinn verzeichnen. Für Bad Segeberg gilt, dass sich die Schlüsselzuweisungen erhöhen, dies

¹²⁰ In der Regel haben diese Städte und Kreise die Summe aus beiden Hilfsmaßnahmen in die Gruppierungsnummer „051 Fehlbetragszuweisungen“ gebucht. Für die Stadt Uetersen finden sich jedoch keine Buchungen an dieser Stelle.

jedoch durch eine erhöhte Kreisumlage überkompensiert wird.¹²¹ Für den Großteil der Gemeinden konnte folglich tatsächlich ein höherer Bedarfe festgestellt werden, der in der Vergangenheit unerfüllt blieb. Gleiches gilt für die Kreise: Alle Kreise weisen im Simulationsszenario positive Gesamtveränderungen auf.¹²²

Die kreisfreien Städte bedürfen hingegen einer differenzierteren Betrachtung. Bei einem SK = 1 und einer vollintegrierten Betrachtung auch des Zentralitätsansatzes sowie der Soziallasten gewinnen alle kreisfreien Städte im Vergleich zum Referenzjahr 2018. Bei gesonderter Betrachtung der Zentralität und der Sozialen Lasten zeigt sich, dass die Landeshauptstadt leichte Einbußen zu verzeichnen hätte. Bei einem SK=0,95 würden ebenfalls alle kreisfreien Städte außer Kiel einen Zugewinn verzeichnen; der Verlust aus einer Kombination von Schlüsselzuweisungen, Zweckzuweisungen und Vorwegabzügen wäre wiederum geringer bei einer Integration der Zentralität sowie der Soziallasten.

Fehlbetragszuweisungen resultieren aus vergangenem Verhalten der kommunalen Entscheidungsträger. Sie stellen ein Instrument da, um die Probleme *einzelner* kommunaler Gebietskörperschaften *zielgerichtet* lösen zu helfen. Es empfiehlt sich daher, ein solches Instrument beizubehalten. Konkrete Ausgestaltung und die Summe der zur Unterstützung bereitgestellten Mittel können jedoch nicht ökonomisch optimiert werden. Ziel, Zeithorizont und Summen müssen an dieser Stelle von den politisch Verantwortlichen normativ gesetzt werden. Zu begrüßen ist dabei, dass nicht jede Ausgabe gewährt wird und die fiskalische Hilfe an Vereinbarungen zwischen Land und Kommunen gebunden ist, um die Eigenverantwortung der Kommune zu unterstützen – nicht zu ersetzen.

H.5. Berücksichtigung der Flächenneuanspruchnahme im kommunalen Finanzausgleich

Prüfauftrag des Landestages

Der Landtag Schleswig-Holstein hat die Landesregierung per Beschluss vom 25.1.2019 gebeten zu prüfen, wie eine Besserstellung der Kommunen „die Brachflächenrecycling oder Flächenrecyclingstrategien betreiben“ über den kommunalen Finanzausgleich erreicht werden kann. Grundlage des Beschlusses bildet ein Beschlussantrag der Koalitionsparteien (Drucksache

¹²¹ Dies gilt für einen SK=1, bei einem SK=0,95 verliert insgesamt im Referenzszenario auch Uetersen durch den gleichen Mechanismus: Die höhere Kreisumlage überlagert die höhere Schlüsselzuweisung. Letztlich ist jedoch eine Entwicklung der Kreisumlage bei einem Übergang zum bedarfsgerechten Finanzausgleich nicht projizierbar.

¹²² Dies gilt für einen SK=1, bei einem SK=0,95 weist Pinneberg einen geringeren Bedarf auf als im Status Quo auf.

che 19/1010 vom 24.10.2018) bezüglich des „Landesprogramms zum Schutz der Böden und zur Minderung des Flächenverbrauchs“. Wie der Titel des Landesprogramms deutlich macht, gliedern sich die im Prüfauftrag genannten Instrumente „Brachflächenrecycling“ und „Flächenrecyclingstrategien“ in das übergeordnete Ziel der Reduzierung der Neuflächeninanspruchnahme ein. Gemäß Entwurf des Landesentwicklungsplans 2018 soll die tägliche Flächenneuanspruchnahme durch Siedlungszwecke in Schleswig-Holstein auf 1,3 ha pro Tag begrenzt werden.¹²³ Die reale Flächenneuanspruchnahme im Zeitraum 2012 bis 2015 lag bei 2,7 ha pro Tag.¹²⁴ Der angestrebte Wert von 1,3 ha pro Tag liegt somit bei knapp der Hälfte (48 %) des Ausgangswerts im genannten Referenzzeitraum.

Das Thema „Flächensparen“ ist seit vielen Jahren Gegenstand von politischen und planerischen Bemühungen, auch in Schleswig-Holstein. Ausgangspunkt war u.a. das so genannte 30-ha-Ziel der Bundesregierung.¹²⁵ Neben dem Land Schleswig-Holstein haben sich auch viele Gemeinden aus Schleswig-Holstein in verschiedenen Modellvorhaben, Arbeitskreisen und lokalen Zielformulierungen intensiv mit dem Thema beschäftigt.¹²⁶ Die Erfahrungen aus diesen Aktivitäten machen deutlich, dass eine flächensparende Siedlungsplanung für die Gemeinden häufig mit einem planerischen Mehraufwand verbunden ist, da z.B. Projekte der Innenentwicklung komplexer sind als Neuausweisungen „auf der grünen Wiese“. Langfristig profitieren die Gemeinden, vor allem aber auch die Bürger/innen als Gebührenzahler/innen von den durch eine flächensparende Siedlungsentwicklung eingesparten Infrastrukturfolgekosten.¹²⁷ Der planerische Mehraufwand einer flächensparenden Siedlungsentwicklung für die Kommunen (z.B. für Baulückenkataster, Eigentümeransprache oder komplexere Planungsverfahren im Innenbereich) rechtfertigt aus Sicht der Gutachter die Berücksichtigung des Themas im Kommunalen Finanzausgleich.

Gutachterlicher Vorschlag

Auf Basis des vorstehend genannten Prüfauftrages wurden die Verfasser/innen des vorliegenden Gutachtens gebeten, einen Vorschlag für eine Berücksichtigung der Flächenneuinan-

¹²³ Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2018 (Entwurf): Grundsatz 3 im dortigen Kapitel 3.9.

¹²⁴ Aufgrund strukturellen Anpassungen der Flächenstatistik im Jahr 2016 wurde darauf verzichtet, diesen Referenzzeitraum zu aktualisieren. Zugleich erleichtert dies den direkten Bezug vom vorliegenden Entwurf des Landesentwicklungsplans.

¹²⁵ Zu dessen Hintergründen vgl. beispielhaft:

https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumentwicklung/Flaechenpolitik/Projekte/30HektarZiel/30_ha_ziel.html.

¹²⁶ Beispielhaft sei an dieser Stelle das jahrelange Engagement vieler Kommunen aus Schleswig-Holstein im Rahmen des Modellprojekts „Bewusstseinswandel im Flächenhandel“ der Metropolregion Hamburg erwähnt: <https://metropolregion.hamburg.de/leitprojekte/293846/bewusstseinswandel-im-flaechenverbrauch/>

¹²⁷ Vgl. beispielhaft: Gertz Gutsche Rügenapp (2006): Kurz-, mittel- und langfristige Kosten der Baulanderschließung für die öffentliche Hand, die Grundstücksbesitzer und die Allgemeinheit. Unterschiede zwischen Wohnbaulandausweisungen auf Brachen und der „grünen Wiese“ und Einfluss der städtebaulichen Dichte, dargestellt an Beispielstandorten im Stadt-Umland-Bereich Husum. Sowie: Programm „FolgekostenSchätzer“ unter www.was-kostet-mein-baugebiet.de, entwickelt u.a. mit Unterstützung des Landes Schleswig-Holstein.

spruchnahme in den Kommunen im kommunalen Finanzausgleich zu erarbeiten. Dieser wird nachfolgend vorgestellt.

Flächeneffizienz der Siedlungsentwicklung

Eine Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme zu Siedlungszwecken (gemäß LEP-Entwurf, Landesprogramm Bodenschutz bzw. o.g. Prüfauftrag) meint im Kern eine Steigerung der Flächeneffizienz der Siedlungsentwicklung. Die für die wirtschaftliche und bevölkerungsstrukturelle Entwicklung des Landes und seiner Kommunen notwendige Wohn- bzw. gewerbliche und sonstige Nutzfläche soll mit einer möglichst geringen Neuanspruchnahme von Bodenflächen, d.h. Umwandlung in Siedlungs- und Verkehrsfläche, realisiert werden. Dies kann u.a. dadurch geschehen, dass

- ein größerer Teil der Entwicklung im Innenbereich (d.h. in Baulücken, auf Brachen sowie auf anderen, bereits vorhandenen Siedlungs- und Verkehrsflächen) stattfindet
- im Mittel kompaktere Bauweisen und flächensparendere Siedlungsformen realisiert werden
- mehr ortsangepasste Nachverdichtung stattfindet
- mehr untergenutzte Grundstücke und Gebäude neuen und zusätzlichen Nutzungen zugeführt werden

Als Maßstab für eine Verankerung der Flächeneffizienz der Siedlungsentwicklung im kommunalen Finanzausgleich wird daher die Messgröße „Flächensparsamkeit der Neubautätigkeit“ vorgeschlagen:

Abbildung H-4: Messgröße „Flächensparsamkeit der Neubautätigkeit“

Je Gemeinde als Bilanz der letzten vier Jahre:

$$\text{Flächensparsamkeit der Neubautätigkeit} = \frac{\text{qm Neuanspruchnahme von Bodenflächen für Siedlungszwecke}}{\text{qm fertig gestellte Wohn- bzw. Nutzfläche in neuen sowie in bestehenden Gebäuden}}$$

Quelle: eigene Darstellung

Die „Flächensparsamkeit der Neubautätigkeit“ ergibt sich für jede Gemeinde aus dem Verhältnis von zwei Messgrößen, die sich wie folgt definieren:

- Im Zähler: Summe der in den letzten vier Jahren durch den Neubau bzw. den Um- und Ausbau bestehender Wohn- und Nichtwohngebäude fertig gestellte Nutz- bzw. Wohnfläche (in qm) gemäß amtlicher Statistik.¹²⁸
- Im Nenner: Summe des Zuwachses der Siedlungs- und Verkehrsfläche gemäß Flächenstatistik im gleichen Zeitraum (ohne den Zuwachs an Erholungsflächen, Friedhofsflächen sowie an Verkehrsflächen, die nicht der Unterkategorie „Straßen, Wege, Plätze“ zugeordnet sind oder deren Zuwachs sich aus Verkehrsprojekten des Bundes oder des Landes ergeben).

Je kleiner der so ermittelte Verhältniswert („Flächensparsamkeit der Neubautätigkeit“), desto weniger Bodenfläche wurde für einen bestimmten Neubauumfang an Wohn- und Nutzfläche neu in Anspruch genommen. Kleine Werte stehen somit für eine hohe Siedlungseffizienz, hohe Werte für einen hohen Flächenverbrauch (im Verhältnis zur neu geschaffenen Wohn- und Nutzfläche in den Gebäuden).

Der Bewertungszeitraum über die jeweils letzten vier Jahre dient der Glättung der Werte, da sich Siedlungsentwicklung durch ihren Projektbezug mitunter sprunghaft vollzieht und die Statistik insbesondere in kleineren Gemeinden entsprechend stark schwankende Einzelwerte ausweisen kann.

Bisherige und zukünftige Flächeneffizienz

Im Vergleichszeitraum 2012-2015¹²⁹ liegt die Flächensparsamkeit gemäß vorstehender Definition im Landesmittel bei 3,52 qm Neuinanspruchnahme von Bodenflächen pro qm fertig gestellter Wohn-/Nutzfläche. Entsprechend des einleitend genannten Reduktionsziels einer Absenkung auf 48 % dieses Referenzniveaus ergibt sich für 2030 ein Sollwert von 1,69 qm Neuinanspruchnahme von Bodenflächen pro qm fertig gestellter Wohn-/Nutzfläche.

Dieser Sollwert sollte jedoch teilräumlich differenziert werden. So zeigt eine genauere Analyse der Realentwicklung 2012-2015 in den einzelnen Gemeinden, dass deren Ist-Effizienz in hohem Maße vom Bodenpreis abhängig ist.

Gruppiert man die Gemeinden in Schleswig-Holstein nach ihrem Bodenpreis (mittleren Bodenrichtwert) zu Bodenpreisgruppen (vgl. Karte in Abbildung H-6), so zeigt sich, dass in Gemeinden mit hohen Bodenpreisen bereits heute deutlich flächensparender gebaut wird als in Gemeinden mit geringem Bodenpreis. Hohe Bodenpreise erzeugen einen starken wirtschaftlichen Anreiz zu kleineren Grundstücken, höheren Baudichten und stärkerer Nachverdich-

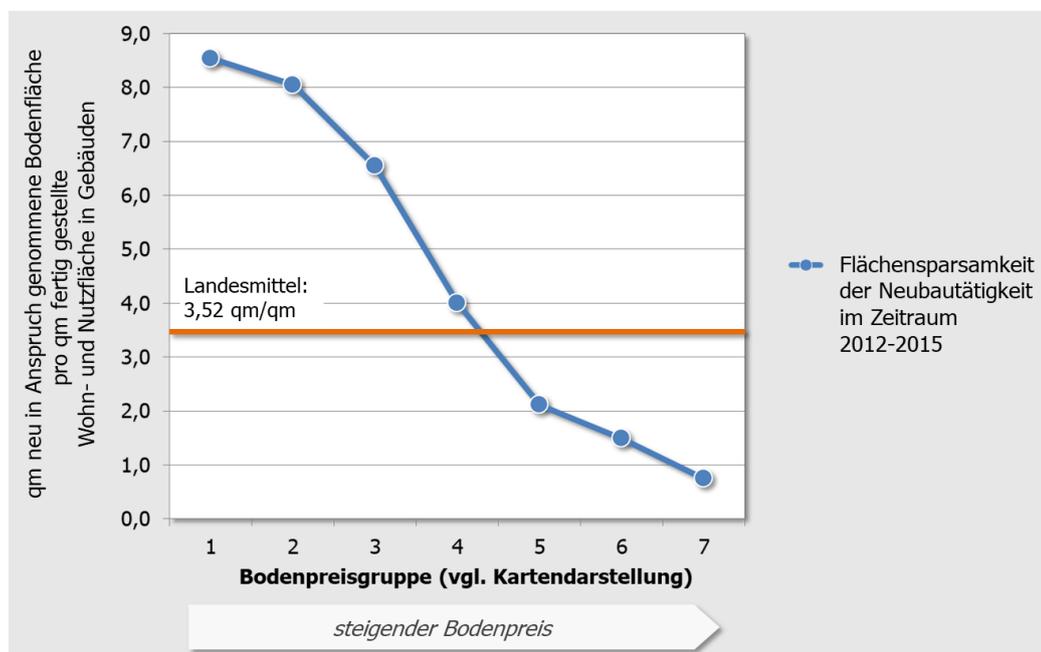
¹²⁸ Die entsprechenden Werte sind durch die vorliegende amtliche Statistik des Statistischen Landesamtes Nord ermittelbar.

¹²⁹ Entspricht dem Referenzzeitraum des Landesentwicklungsplans 2018 (Entwurf) für das o.g. 1,3 ha-Ziel.

tung. Zudem machen sie Maßnahmen zum Flächenrecycling sowie insbesondere zur Altlastensanierung eher rentabel als an Standorten mit geringen Bodenpreisen.

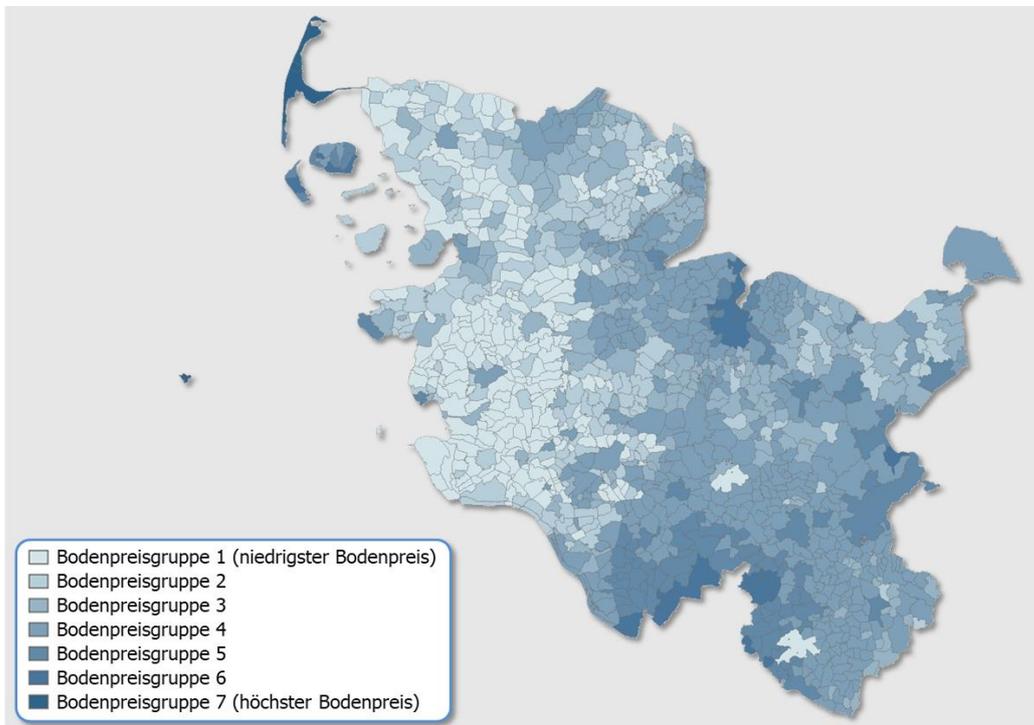
Würde man einen landesweit einheitlichen Soll-Wert für die Flächensparsamkeit in Höhe der o.g. 1,69 qm Bodenfläche pro qm Wohn-/Nutzfläche definieren, so würden Gemeinden mit hohen Bodenpreisen diesen ohne weitergehende Anstrengungen jährlich erreichen, wohingegen ländliche Gemeinden mit geringen Bodenpreisen zu städtischen Dichten übergehen müssten, um ihn zu erreichen. Entsprechend enthält der nachstehende Vorschlag für die Bemessung einer Zweckzuweisung einen bodenpreisabhängigen Schwellenwert für die Anrechnung von Flächensparbeiträgen der einzelnen Kommunen.

Abbildung H-5: Flächeneffizienz 2012-2015 in der einzelnen Gemeinden in Schleswig-Holstein, gruppiert nach sieben Bodenpreisgruppen



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der amtlichen Flächen- und Baufertigstellungsstatistik

Abbildung H-6: Bodenpreisgruppen (Einteilungsvorschlag)



Quelle: eigene Auswertung auf Basis der Bodenrichtwerte der Gutachterausschüsse

Vorschlag: Zweckzuweisung „Flächeneffiziente Siedlungsentwicklung“

Mit Blick auf den o.g. Prüfauftrag, das Flächensparziel des LEP-Entwurfs und die vielfachen kommunalen Aktivitäten zum Flächensparen wird die Einführung einer Zweckzuweisung „Flächeneffiziente Siedlungsentwicklung“ (Arbeitstitel) vorgeschlagen. Diese könnte wie folgt funktionieren:

- Für jede Gemeinde wird aus der amtlichen Statistik bestimmt:
 - die in den letzten 4 Jahren fertig gestellte Wohn- und Nutzfläche durch Neu- und Umbauten von Wohn- und Nichtwohngebäuden (= Messgröße A in qm Wohn-/Nutzfläche)
 - der Zuwachs der Siedlungsfläche (gemäß vorstehender Definition) in den letzten 4 Jahren (= Messgröße B in qm Bodenfläche)
- Aus den beiden Messgrößen wird ein Verhältniswert $C = B / A$ gebildet.
(= in Anspruch genommene qm Bodenfläche pro qm neue Wohn-/Nutzfläche)
- In Abhängigkeit des Bodenpreises wird für jede Gemeinde ein Schwellenwert D ermittelt (Abbildung H-7), gleiche Einheit wie C: qm Bodenfläche pro qm Wohn-/Nutzfläche.
- Liegt C niedriger als D, so

- wird ein Flächensparbeitrag $E = A \times (D - C)$ ermittelt (Einheit: qm Bodenfläche).
- erhält die Gemeinde eine Zweckzuweisung in Höhe von X Euro pro Flächensparbeitrag E (vgl. nachstehenden Abschnitt „Höhe der Zweckzuweisung“)
- Liegt C oberhalb von D, so erhält die Gemeinde keine Zweckzuweisung.

Die vorgeschlagene Funktionsweise wird in der nachfolgenden Tabelle H-2 anhand von zwei fiktiven Beispielgemeinden veranschaulicht. In beiden Gemeinden wurden in den letzten 10 Jahren 10.000 qm Wohn- und Nutzfläche neu geschaffen. Dafür wurden in Gemeinde 1 42.100 qm Bodenfläche neu für Siedlungszwecke (gemäß der o.g. Abgrenzung auf Basis der Flächenstatistik) in Anspruch genommen. In der Gemeinde 2 waren es nur 36.700 qm Bodenfläche. Somit ergibt sich für Gemeinde 1 eine Flächensparsamkeit von 4,21 qm Bodenfläche pro qm Wohn-/Nutzfläche, für die Gemeinde 2 ein Wert von 3,67 qm pro qm Wohn-/Nutzfläche. Gemeinde 1 gehört zur Bodenpreisgruppe 3, entsprechend gilt für sie laut Abbildung H-7 ein Schwellenwert von 5,52 qm/qm Wohn-/Nutzfläche. Für Gemeinde 2 gilt mit 3,67 qm/qm Wohn-/Nutzfläche aufgrund des höheren Bodenpreisniveaus – die Gemeinde 2 gehört zur Bodenpreisgruppe 4 – ein niedrigerer Schwellenwert. Vergleicht man nun für beide Gemeinden jeweils die reale Flächensparsamkeit („C“) der letzten 4 Jahre mit dem relevanten Schwellenwert („D“), so zeigt sich, dass die Gemeinde 1 mit ihrer realen Flächensparsamkeit von 4,21 qm/qm Wohn-/Nutzfläche unter dem Schwellenwert von 5,52 qm/qm liegt und daher eine Zweckzuweisung erhält. Bei der Gemeinde 2 ist die reale Flächensparsamkeit („C“) mit 3,67 qm/qm Wohn-/Nutzfläche zwar flächensparender als in der Gemeinde 1. Sie unterschreitet jedoch nicht den – aufgrund ihres höheren Bodenpreisniveaus niedrigeren – Schwellenwert „D“ von 3,38 qm/qm Wohn-/Nutzfläche. Aus diesem Grund erhält sie keine Zuweisung.

Tabelle H-2: Anwendung der vorgeschlagenen Methodik anhand von zwei fiktiven Beispielgemeinden

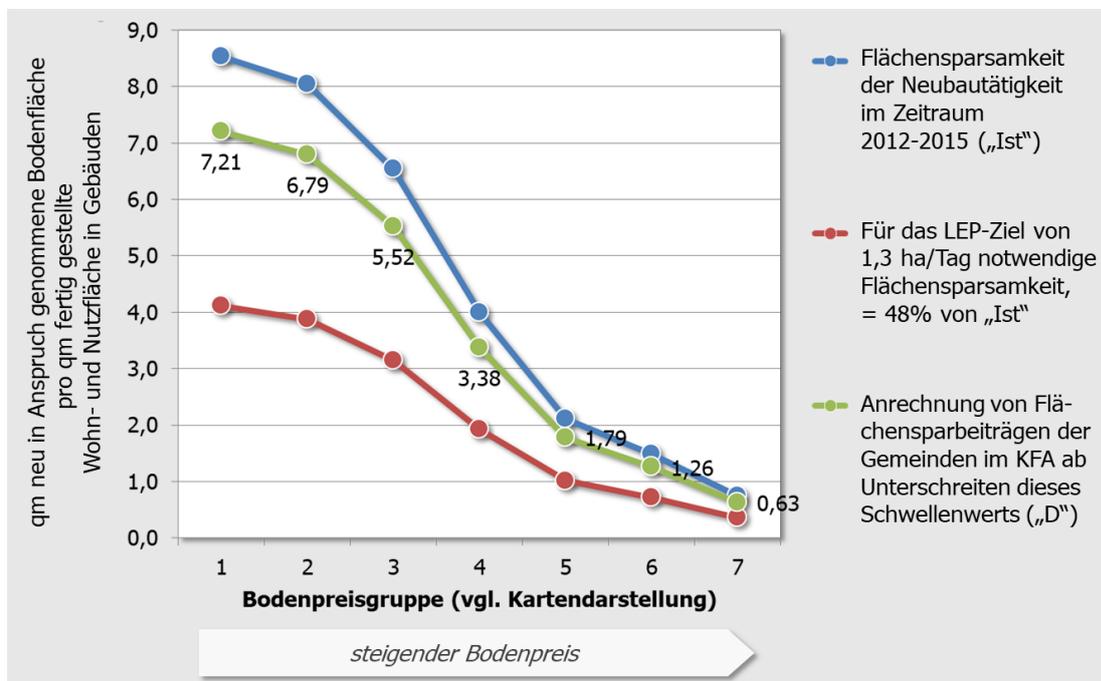
	Gemeinde 1	Gemeinde 2	
A	Fertig gestellte Wohn-/Nutzfläche durch Neu-/Umbauten von Wohn-/Nichtwohngebäuden in den letzten 4 Jahren	10.000 qm	10.000 qm
B	Zuwachs der in Anspruch genommenen Bodenfläche in den letzten 4 Jahren	42.100 qm	36.700 qm
C	Flächensparsamkeit der Neubautätigkeit = pro qm neue Wohn-/Nutzfläche in Anspruch genommene qm Bodenfläche (= A / B)	4,21 qm/qm	3,67 qm/qm

D	Schwellenwert (nach Bodenpreis, siehe Abbildung H-7, grüne Linie)	Bodenpreisgruppe 3 5,52 qm/qm	Bodenpreisgruppe 4 3,38 qm/qm
	Prüfung: C < D ?	ja	nein
E	Angerechneter Flächensparbeitrag: $E = A \times (D - C)$	13.100 qm	-
	Auszahlung Zweckzuweisung?	ja	nein
	Betrag der Zweckzuweisung „...“ = Zuweisungssatz noch festzulegen (s.u.)	13.100 x ... EUR	0 EUR

Quelle: eigene Darstellung

Zur Berechnung der Höhe der Zweckzuweisung für Gemeinde 1 wird ermittelt, welcher Anteil des Flächensparbeitrags der Gemeinde 1 unterhalb des Schwellenwerts D liegt. Im Falle der Gemeinde 1 liegt dieser „angerechnete Flächensparbeitrag“ bei $10.000 \text{ qm} \times (5,52 - 4,21) = 13.100 \text{ qm}$. Pro qm angerechnetem Flächensparbeitrag wird ein bestimmter Eurobetrag als Zuweisung ausgezahlt. Die Höhe dieses Eurobetrags wird im nachfolgenden Abschnitt diskutiert.

Abbildung H-7: Vorschlag für einen bodenpreis-abhängigen Schwellenwert („D“) zur Anrechnung von Flächensparbeiträgen der Kommunen im Kommunalen Finanzausgleich



Quelle: eigene Darstellung

Der für die vorstehende Berechnung relevante Schwellenwert D entspricht der grünen Linie in der nachstehenden Abbildung H-7. Er liegt bei 70 % der Differenz zwischen den Ist-Werten 2012-2015 (blaue Linie) und den Zielwerten auf Basis des LEP-Ziels von 1,3 ha Neuinanspruchnahme pro Tag (rote Linie). Der Schwellenwert wird eingeführt, um zu berücksichtigen, dass die Einzelwerte der Kommunen trotz der 4-Jahres-Mittelung von Jahr zu Jahren schwanken werden. Da den Gemeinden Flächensparbeiträge gutgeschrieben werden, ihnen überdurchschnittliche Flächenverbräuche aber nicht in Rechnung gestellt werden sollen, muss durch einen gewissen Abstand des Schwellenwertes (grüne Linie) vom empirischen Mittelwert (blaue Linie) sichergestellt werden, dass sich Ansprüche auf die hier skizzierte Zweckzuweisung nicht schon aus dem statistischen Rauschen der Jahreswerte ergeben. Die o.g. Marke von 70 % ist dabei ein gutachterlicher Vorschlag.

Zweckzuweisung oder Bedarfsansatz für allgemeine Schlüsselzuweisungen

Neben der Höhe des Zuweisungssatzes ist festzulegen, ob das Thema „Flächensparen“ als weiterer Teilaspekt der Bedarfsschätzung für die allgemeinen Schlüsselzuweisungen (vgl. die Herleitungen des kommunalen Bedarfs in Kapitel E) oder als Zweckzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich verankert werden soll. Wie die Formulierungen der vorstehenden Abschnitte bereits andeuten, plädieren die Gutachter für eine Verankerung als Zweckzuweisungen. Diese Empfehlung begründet sich zum einen aus der Steuerkraftunabhängigkeit der Zweckzuweisung. Im Falle einer Integration des Aspekts „Flächensparen“ in die Bedarfsmessung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen würden die Flächensparbeiträge nur bei steuerschwächeren Kommunen honoriert. Zudem haben Zweckzuweisungen eine deutlich höhere **Signalwirkung** im Sinne der mit dem o.g. Prüfauftrag intendierten Anreizwirkung. Darüber hinaus stehen Zweckzuweisungen in der Verantwortlichkeit der jeweiligen Fachministerien, wodurch eine entsprechende fachliche Ausgestaltung leichter sichergestellt werden kann.

Höhe der Zweckzuweisung

Die in Tabelle H-2 beispielhaft angewendete Methodik beschreibt einen Weg zur Bestimmung von Flächensparbeiträgen der einzelnen Gemeinden. Im Weiteren ist nun zu definieren, in welcher Höhe (EUR / qm „angerechneter Flächensparbeitrag“ in der letzten Zeile der Tabelle H-2) diese Sparbeiträge durch eine Zuweisung honoriert werden.

Die Höhe des Zuweisungssatzes ist letztendlich eine politische Entscheidung. Als Anhaltswerte können die folgenden Überlegungen dienen:

- (1) Eine flächensparende Siedlungsentwicklung verringert u.a. die Menge an technischer Infrastruktur, die von den Kommunen sowie den Gebührenzahler/innen zu finanzieren ist. Für den Kommunalhaushalt besonders relevant sind dabei die Gemeindestra-

ßen. Pro Hektar¹³⁰ vermiedener Neuausweisung im Außenbereich entfällt der Neubau von etwa 200 m Erschließungsstraße. Da die Länge der Gemeindestraßen jedoch nach dem vorstehenden Vorschlag zur Bestimmung des kommunalen Finanzbedarfs (vgl. Kapitel E.3.3) im Falle einer Umsetzung der gutachterlichen Vorschläge mit herangezogen wird, würde eine flächensparende Kommune im Kommunalen Finanzausgleich schlechter gestellt als wenn sie vor allem Außenentwicklung betreiben würde.¹³¹ Wollte man alleine diesen Effekt der „Schlechterstellung“ – der im Widerspruch zur angestrebten „Besserstellung“ aus dem o.g. Prüfauftrag steht – ausgleichen, bräuhete man einen Zuweisungssatz zwischen 3,- € pro qm eingesparter Fläche in nicht-zentralen Gemeinden und 6,- € pro qm eingesparter Fläche in Oberzentren.¹³² Dieser Wert gilt für eine durchschnittliche Gemeinde. Da steuerstarke Gemeinden keine allgemeinen Zuweisungen erhalten, ist der auszugleichende Effekt der Schlechterstellung für steuerschwächere Gemeinden noch deutlich höher. Nachfolgend wird daher von 3,50 € pro qm eingesparter Fläche ausgegangen.

- (2) Geht man vom zusätzlichen Planungsaufwand der Kommunen (Personal, Gutachten, Baulückenkataster, ...) aus, ergibt sich – je nach Annahmen im Detail – ein Wertebereich von etwa 5-10 € pro qm eingesparter Fläche.
- (3) Alternativ kann man auch die politische Wahrnehmbarkeit („Anreizwirkung“) in den Mittelpunkt stellen. Soll z.B. 1 ha eingesparte Fläche eine spürbare Zuweisung von z.B. 100.000 € nach sich ziehen, ergäbe sich ein Zuweisungssatz von 10 € pro qm eingesparter Fläche.

Zur Erreichung des LEP-Ziels von 1,3 ha Neuinanspruchnahme pro Tag braucht es angerechnete Flächensparbeiträge von etwa 2.500.000 qm pro Jahr.¹³³ Damit ergibt sich der folgende Korridor zum Gesamtvolumen der Zweckzuweisung.

Tabelle H-3: Benötigtes Finanzvolumen für Zweckzuweisung „Flächeneffiziente Siedlungsentwicklung“ (Grobabschätzung in Form eines Korridors)

Zuweisungssatz pro qm angerechnetem	Benötigte Flächensparbeiträge pro Jahr für Zielsetzung	somit: benötigtes Volumen für
--	---	----------------------------------

¹³⁰ Bruttowohnbauland.

¹³¹ Bezogen auf ihren kommunalen Gesamthaushalt hat sie im Falle einer Außenausweisung jedoch mit den Betriebs-, Unterhaltungs- und Erneuerungskosten der zusätzlichen Erschließungsstraßen zu leben.

¹³² Annahmen: Bedarfsansatz für Gemeindestraßen gemäß Kapitel E.3.3, 0,17 € Zuweisung (minus Umlage) pro Euro Ausgangsmesszahl (empirisches Mittel des aktuell rechtsgültigen FAG), Ausgleich der Schlechterstellung über 20 Jahre, Faktor 2 zur Sicherstellung einer Besserstellung.

¹³³ Grobabschätzung für 2021 bis 2030: Linearer Abnahmepfad der jährlichen Neuinanspruchnahme. Annahme, dass die Flächensparbeiträge der flächeneffizienten Gemeinden durch flächenintensive Ausweisungen anderer Gemeinden – die im Finanzausgleich finanziell nicht sanktioniert werden – zum Teil aufgezehrt werden. Dies gilt insbesondere, aber nicht ausschließlich, für Schwankungen innerhalb eines 30 %-Korridors um das empirische Mittel 2012-2015, der für die Abgrenzung des Anrechnungsbereichs („grüne Linie“ in Abbildung H-7) angesetzt wurde.

Flächensparbeitrag (Korridor)	von 1,3 ha/Tag	Zweckzuweisung pro Jahr
3,50 €/qm = unterer Wert gemäß Überlegung (1)	2.500.000 qm / Jahr	8,8 Mio. EUR
10 €/qm = oberer Wert gemäß Überlegung (2) und (3)		25,0 Mio. EUR

Quelle: eigene Darstellung

Im Falle des unteren Korridorwertes (3,50 € / qm „angerechnetem Flächenbeitrag“) würde die Gemeinde 1 aus dem Beispiel in Tabelle H-2 für Ihren angerechneten Flächensparbeitrag von 13.100 qm 45.850 € Zuweisung erhalten. Im Falle des oberen Wertes (10 €/qm) wären es 131.000 € Zuweisung.

Alternative: Fixer Topf

Legt man einen festen Zuweisungssatz in € / qm „angerechnetem Flächenbeitrag“ (vgl. vorstehenden Absatz) fest, so ist das benötigte Finanzvolumen abhängig von der Siedlungsentwicklung. Gelingt vielen Gemeinden ein flächeneffizientes Wachstum, so müssen mehr Mittel für die Zweckzuweisung bereitgestellt werden als wenn die Flächenneuanspruchnahme der meisten Gemeinden in etwa dem bisherigen Stand entspricht.

Alternativ wäre es auch denkbar, einen fixen Topf zu definieren, dessen Mittel dann anteilig unter den Kommunen aufgeteilt werden, für die gemäß Tabelle H-2 ein Flächensparbeitrag ermittelt wurde. Dieser wäre zugleich Aufteilungsschlüssel. Sparen wenig Gemeinden Fläche, steigt der Zuweisungssatz pro qm angerechnetem Flächensparbeitrag. Sparen viele, sinkt er.

Darüber hinaus wäre auch denkbar, für jede der in Abbildung H-6 dargestellten Bodenpreisgruppen eine eigene Teilmasse des Gesamttopfes zu definieren. Auf diese Weise könnte z.B. die spezifischen Rahmenbedingungen und Kostenstrukturen der jeweiligen Gemeinden noch spezifischer mit einbezogen werden.

Finanzierung

Die vorgeschlagene Zweckzuweisung braucht eine Finanzierung. Strukturell sollte sie aus Sicht der Gutachter als Vorwegabzug aus dem Topf der gemeindlichen Aufgaben in das FAG integriert werden, damit es zu möglichst geringen Verschiebungen zu Lasten der Kreise kommt, die nur indirekt in die Bauleitplanung eingebunden sind. Da die Zuweisungen für Gemeindeaufgaben auch Auswirkungen auf die Umlagegrundlagen der Kreisumlage haben, ist eine vollständige Entkopplung von den Kreisfinanzen jedoch kaum möglich.

Für die Frage der Finanzierung ist entscheidend, ob und wenn ja, in welchem Umfang sich die Finanzausgleichsmasse insgesamt verändert. Hierzu bestehen drei Möglichkeiten:

- Keine Anpassung der Finanzausgleichsmasse: In diesem Fall wird die Zweckzuweisung vollständig aus dem Topf der allgemeinen Schlüsselzuweisungen für gemeindliche Aufgaben finanziert. Die Zweckzuweisung bewirkt in diesem Fall eine Umverteilung der Gesamtuweisungen zwischen den Gemeinden unter Besserstellung der Gemeinden, die sparsam mit der Bodenfläche umgehen. Das Gesamtvolumen der FAG-Mittel an die Kommunen bleibt gleich. Ein Argument für diese Finanzierung wäre das langfristige kommunale Eigeninteresse an kosteneffizienten Siedlungsstrukturen, u.a. mit möglichst geringen Straßenlängen und möglichst effizienten Streckenführungen des Schülerverkehrs.
- Erhöhung der Finanzausgleichsmasse um das Volumen der Zweckzuweisung: In diesem Fall bliebe der verbleibende Topf für allgemeine Schlüsselzuweisungen für gemeindlichen Aufgaben unverändert und die zusätzliche Zweckzuweisung „Flächeneffiziente Siedlungsentwicklung“ wäre vollständig durch zusätzliche Landesmittel zu finanzieren. Argument für diese Finanzierung wäre die Formulierung des 1,3 ha Ziels im Landesentwicklungsplan bzw. im Landesprogramm Bodenschutz, also in Planwerken und Rahmenseetzungen des Landes.
- Erhöhung der Finanzausgleichsmasse um einen Teil des Volumens der Zweckzuweisung: Im diesem Fall würden sich Land und Kommunen die Finanzierung der Zweckzuweisung teilen. Für die jeweilige Finanzierung durch die Kommunen bzw. das Land wurden in den beiden vorstehenden Punkten bereits Argumente genannt. Argument für eine anteilige Finanzierung ist zudem das gemeinsame Bemühen von Land und Gemeinden um eine flächeneffiziente Siedlungsentwicklung in Schleswig-Holstein. Diese Grundeinstellung war auch die Grundlage der bisherigen gemeinsamen Modellvorhaben und Unterstützungsstrukturen.

Nicht Teil der Modellrechnungen

Für die vorgeschlagene Zweckzuweisung „Flächeneffiziente Siedlungsentwicklung“ besteht – wie eben dargestellt – noch ein größerer Gestaltungsspielraum. Zudem entstammt die Aufgabenstellung zu deren Integration in das vorliegende FAG-Gutachten mit den o.g. Prüfauftrag des Landtages einer anderen Quelle als die Aufgabenstellung des restlichen Gutachtens.

Aus diesem Grunde ist die vorgeschlagene Zweckzuweisung „Flächeneffiziente Siedlungsentwicklung“ weder in den vorstehenden Modellrechnungen zum vertikalen (vgl. Kapitel G.3) noch zum horizontalen Finanzausgleich (nachstehendes Kapitel I.1) enthalten.

H.6. Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten des Gesetzgebers

Das Gutachten soll eine Grundlage bieten, die es dem Gesetzgeber ermöglicht, seinen ihm obliegenden Beobachtungs- und gegebenenfalls Nachbesserungspflichten bei seiner Finanzausgleichsgesetzgebung nachzukommen. Mehrere Länder haben eine regelmäßige Beobachtungs- bzw. Überprüfungspflicht für die Mechanismen ihrer Kommunalfinanzierung etabliert. Erfahrungsgemäß sind derartige Regeln geeignet, die kommunale Akzeptanz von Finanzausgleichssystem merklich zu erhöhen und die Frequenz von verfassungsgerichtlichen Überprüfungen zu senken.

Ob und in welcher Art Beobachtungs- bzw. Überprüfungs- und ggf. Nachbesserungspflichten in Schleswig-Holstein sinnvoll sein werden, hängt wesentlich von den im Gutachten entwickelten neuen Maßstäben für die vertikale und horizontale Finanzverteilung ab. Die Untersuchungen des Gutachtens haben gezeigt, dass ein neuer bedarfsorientierter Finanzausgleich für Schleswig-Holstein auf umfangreicher empirischer Basis aufgebaut werden kann und – nach Ansicht der Gutachter – sollte. Dieser betrifft sowohl den horizontalen Finanzausgleich zwischen den Kommunen Schleswig-Holsteins wie auch den vertikalen Finanzausgleich zwischen kommunaler Familie auf der einen Seite und dem Land auf der anderen Seite. Die empirischen Analysen und Prozesse nach 4-Sterne und 5-Sterne-Methode bietet eine verlässliche Basis, um einen neuen Finanzausgleich darauf zu gründen. Doch sind die empirischen Methoden naturgemäß vergangenheitsorientiert; messbare Bedarfe können nur bereits manifestierte Bedarfe sein. Da ein aktueller, auf die Zukunft gerichteter Finanzausgleich in horizontaler und vertikaler Ausrichtung aber zugleich nicht zu weit in der Vergangenheit gründen darf, ist eine regelmäßige Überprüfung und – je nach Resultat – Anpassung der getroffenen Finanzausgleichsregeln unabdingbar. Sollte der Symmetriekoeffizient den Symmetriekorridor verlassen haben, so löst dies eine Nachbesserungspflicht aus.

Ein festgelegter Überprüfungsturnus schafft Planungssicherheit für die Akteure und beseitigt die oftmals schon konfliktträchtige Situation, über die Notwendigkeit einer Überprüfung anlassbezogen entscheiden zu müssen. So kann ein absehbarer Überprüfungstermin häufig auch eine weniger kontroverse Alternative zu ansonsten aufkommenden verfassungsgerichtlichen Auseinandersetzungen bieten.

Ein objektiv optimaler Überprüfungsturnus lässt sich nicht bestimmen. Maßgeblich für einen geeigneten Turnus sind auf der einen Seite die zu erwartenden Änderungen der empirischen Parameter des Finanzausgleichs. Das Ziel, eine möglichst aktuelle empirische Grundlage nutzen zu können, spricht für einen kurzen Turnus. Auf der anderen Seite soll ein Finanzausgleich Planungssicherheit für alle beteiligten Akteure einschließlich des Landes schaffen. Auch ist zu berücksichtigen, dass die empirische Überprüfung des Finanzausgleichs selbst mit einem gewissen Aufwand einhergeht. Diese beiden Aspekte sprechen für einen eher langen Turnus. Zwischen diesen Argumenten gilt es abzuwägen.

Nach den Erfahrungen des Gutachters ist der dreijährige gesetzliche Überprüfungsturnus in Brandenburg effektiv, kann aber auch recht engmaschig angesehen werden. Ein Turnus von fünf Jahren erscheint den Gutachtern eine sinnvolle Regelung zu bieten.

H.7. Organisatorische Auffälligkeiten

Im Bereich der Schulen sind in den letzten Jahren – insbesondere durch den Ausbau des Ganztagsangebots – komplexe Finanzierungs- und Organisationsstrukturen entstanden, in die das Land, die Kreise und die kommunalen Schulträger eingebunden sind. Während früher die relativ einfache Arbeitsteilung „Das Land zahlt die Lehrer/innen, die Kommunen die Gebäude, Ausstattung, Hausmeister und Schulsekretariat“ galt, ist diese Trennung durch den rapiden Anstieg des Personalbedarfs in der schulischen Nachmittagsbetreuung sowie bei weiteren Angeboten wie der Schulsozialarbeit nicht mehr gegeben. Vielmehr sind in diesen Bereichen inzwischen Land und Kommunen gemeinsam an der Finanzierung beteiligt. Die Struktur dieser gemeinsamen Finanzierung ist jedoch durch eine Vielzahl von Finanzierungssträngen, Förderprogrammen und zeitlichen Befristungen über die Jahre sehr unübersichtlich geworden.

Dies gilt umso mehr, als neben der Finanzierung des Personals auch dessen Anstellungsträgerschaft örtlich sehr unterschiedlich geregelt ist. Die in den letzten Jahren gewachsenen Strukturen sind das Ergebnis des sehr engagierten Bemühens sowohl des Landes wie auch der kommunalen Schulträger und Kreise, unter den gegebenen finanziellen Randbedingungen dem enormen Nachfragezuwachs im Bereich des schulischen Ganztags sowie der insgesamt steigenden Ausdifferenzierung von Schule zu begegnen. Zu Letztem zählen u.a. auch Bausteine wie die Inklusion, die Begabtenförderung, Schulpsychologen und die schulische Assistenz. Zudem verschwimmen durch die Digitalisierung zunehmend die Grenzen der Zuständigkeiten von Land und Schulträgern auch in den klassischen Bereichen von Schulsekretariat und Hausmeisterdiensten. Weitere Komplexität ergibt sich aus der zukünftigen Bundesförderung („DigitalPakt Schule“).

Den Gutachtern erscheint es daher sinnvoll, diese Strukturen neu zu ordnen, wo möglich zu entflechten und so eine langfristig verlässliche Finanzierung sicher zu stellen. Ggf. könnte der aktuelle Kita-Reform-Prozess hierbei als Vorbild dienen. Bei diesem wurde neben die Finanzierungsaspekte insbesondere auch die Frage der Qualität (und deren genauer Definition z.B. über Betreuungsschlüssel) in den Mittelpunkt gestellt. Dies könnte sich auch für den schulischen Ganztags anbieten. Vor dem Hintergrund der geschilderten Zusammenhänge könnte es zudem sinnvoll sein, das Betrachtungsfeld einer solchen Reformdiskussion auf das gesamte schulische Personal außerhalb des Lehrkörpers auszudehnen.

Im Allgemeinen fällt bei der Analyse der Jahresrechnungsstatistiken der kommunalen Ebene auf, dass die Buchungen nicht immer den theoretischen Zuständigkeiten von Kreis oder Ge-

meinden entsprechen. In einigen Aufgabenbereichen zeigen sich strukturelle signifikante Ausgaben bei de jure nicht zuständigen Gebietskörperschaften. In einzelnen Fällen betrifft dies Ausnahmetatbestände, z.B. wenn eine Gemeinde ausnahmsweise Träger einer Berufsschule ist. In vielen Fällen sind die entsprechenden Ausgaben jedoch nicht unmittelbar erklärbar. Hier wäre es sinnvoll, die Zuständigkeiten entweder entsprechend der Realität zu erweitern, oder auf eine akkurate Trennung der Zuständigkeit zu achten, so dass diese sich auch in den Finanzströmen wiederfindet.

I. Gesamtbetrachtung möglicher und nötiger Änderungen

Die abschließenden Betrachtungen zum vertikalen und horizontalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein erfolgen in einer Gesamtschau, die auch die zu erwartende Gesamtfinanzierung der betrachteten Ebenen und Einheiten darstellen kann.

I.1. Modellrechnungen zum horizontalen Finanzausgleich¹³⁴

Die bedarfsgerechte Weiterentwicklung des horizontalen Finanzausgleichs erfolgt auf Basis der gemeinde- und kreisspezifischen Bedarfsmesszahlen der kommunalen Ebene (vgl. Kapitel E.4) und der über die vertikale Verteilungssymmetrie in Kapitel G.3 bestimmten Höhe der Verbundquote. Während die Ausgangsmesszahlen im aktuellen FAG (§ 6 und § 9 Absatz 2) gänzlich über die Einwohnerzahl der Gemeinden, Kreise bzw. kreisfreien Städte bestimmt werden, bilden nun die Bedarfsmesszahlen die Grundlage zur Bestimmung der Ausgangsmesszahlen. Die an Stelle der Einwohnerzahl tretenden Bedarfsmesszahlen beziehen eine Vielzahl von flächen- und einwohnerbezogenen Teilansätzen mit in die Betrachtung ein. Über dieses vielschichtige Instrument kann daher eine bedarfsorientierte Bestimmung der Schlüsselzuweisungen gewährleistet werden.

Anhand einer Modellrechnung wird im Folgenden eine konzeptionelle und methodische Betrachtung für einen bedarfsorientierten horizontalen Finanzausgleich dargestellt. Die Modellrechnung erfolgt auf Basis der einzelgemeindlichen Eingangsdaten sowie der Rahmendaten des kommunalen Finanzausgleichs 2018 und bildet einen hypothetischen bedarfsorientierten kommunalen Finanzausgleich für das Jahr 2018 ab. Dieser zeigt den Finanzausgleich des Jahres 2018 unter der Prämisse, dass die in diesem Gutachten vorgeschlagenen bedarfsorientierten Ansätze zur Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs bereits im Jahr 2018 Anwendung gefunden hätten. Auf diese Weise kann die Wirkung der vorgeschlagenen Me-

¹³⁴ Im gesamten Abschnitt I.1 erfolgen alle Berechnungen auf Basis ungerundeter Werte.

thodik anhand kommunaler Realdaten zur Steuerkraft bzw. den neuen Bedarfsmesszahlen simuliert und mit den realen Zuweisungen und Umlagen des Jahres 2018 verglichen werden.

I.1.1. Aufteilung der Schlüsselmasse auf Teilmassen

Die Finanzausgleichsmasse ergibt sich durch den neuen Verbundsatz von **19,05 %** (vgl. Kapitel G.3) der Verbundgrundlagen sowie den Erhöhungen nach § 3 Absatz 1 des geltenden FAG und den Abrechnungen z.B. anderer Finanzausgleichsjahre. Dieser Wert entspricht einem Symmetriekoeffizient von 1, somit perfekter Verteilungssymmetrie. Der neue Mindest-Verbundsatz sollte gemäß Symmetriekorridor wenigstens 16,74 % betragen.

Durch das geplante Herauslösen der Förderung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflegestellen nach § 18 FAG aus dem FAG, dem im Normansatz für die Kindertagesbetreuung bereits immanent Rechnung getragen wurde, verringert sich die Finanzausgleichsmasse um die Zuweisungen zur Förderung von Kindertageseinrichtungen sowie Tagespflegestellen nach § 18 des geltenden FAG in Höhe von 95 Mio. €. Diese werden aktuell auf zwei Wegen der Finanzausgleichsmasse zugeführt. 70 Mio. € werden über den Verbundsatz nach § 3 Abs. 1 Satz 1 zugeführt, zusätzlich werden 25 Mio. € über einen festen Euro-Betrag nach § 3 Abs. 1 Satz 5 zugeführt. Das Herauslösen der Kita-Finanzierungsmittel erfolgt dementsprechend ebenfalls auf zwei Wegen. Zum einen durch den Wegfall der Aufstockung zur Förderung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflegestellen in Höhe von 25 Mio. €, zum anderen durch eine Verbundquotenanpassung in Höhe von 70 Mio. €. ¹³⁵

Folglich betrüge die Finanzausgleichsmasse eines bedarfsorientierten KFA für das Jahr 2018 **1.885,8 Mio. €** (Tabelle I-1) bei perfekter Symmetrie, bzw. mindestens einer Finanzausgleichsmasse von 1.665,3 Mio. € am unteren Rand des Symmetriekorridors.

¹³⁵ Die Verbundquotenanpassung aufgrund des Herauslösens der Kita-Finanzierungsmittel erfolgt im Rahmen der Anpassung der Verbundquote über den Symmetriekoeffizienten in Kapitel G.3. Anhebung des SK auf 1, ohne die notwendige Berücksichtigung des Herauslösens der Kita-Finanzierungsmittel, würde ceteris paribus einer Anhebung des Verbundsatzes von 17,83 % auf 19,78 % entsprechen. Durch das Herauslösen der 70 Mio. €, die momentan im Verbundsatz nach § 3 Abs. 1 Satz 1 zugeführt werden, ergibt sich ein dementsprechend angepasster bedarfsgerechter Verbundsatz von 19,05 % (bzw. ein Mindestverbundsatz von 16,74 %, bei einem SK von 0,95).

Tabelle I-1: Finanzausgleichsmasse

Anteil für den kFA (19,05 % der Verbundgrundlagen) = 1.821,7 Mio. €
+ 15,0 Mio. € Landesanteil Konsolidierungshilfen bis einschl. 2018
+ 11,5 Mio. € Aufstockung Infrastrukturlasten
+ 0,3 Mio. € Aufstockung von Frauenhäusern
+ 37,3 Mio. € Abrechnungen (z.B. anderer Finanzausgleichsjahre)
= 1.885,8 Mio. €

Quelle: eigene Darstellung

Die bestehenden Vorwegabzüge nach § 4 Absatz 2 des geltenden FAG werden um

- die Zuweisungen zur Förderung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflegestellen nach § 18 des geltenden FAG (s.o.),
- die Zuweisungen für Straßenbau nach § 15 Absatz 1 bis 3 des geltenden FAG und
- die Zuweisungen für Infrastrukturlasten nach § 15 Absatz 4 des geltenden FAG

verringert. Die Zweckzuweisungen nach § 15 des geltenden FAG werden aufgrund ihrer Berücksichtigung in den Normansätzen für Gemeindestraßen (vgl. Kapitel E.3.3) in die Schlüsselmasse überführt.

Im Rahmen des Normansatzes zur Kindertagesbetreuung und der bevorstehenden Kita-Reform werden auch die vormaligen Zweckzuweisungen nach § 18 des geltenden FAG aus dem FAG herausgelöst und fließen den Kommunen, über die mit dem SQKM-System der Kita-Reform zu vereinbarenden und im KitaG festzuschreibenden Zahlungsflüsse, außerhalb des FAGs zu (vgl. Kapitel E.3.4 und F.3.4).

Abzüglich der verbleibenden Vorwegabzüge von 148 Mio. € beträgt die Schlüsselmasse 1.737,8 Mio. € bei perfekter Symmetrie, mindestens jedoch 1.517,3 Mio. € im Rahmen des Symmetriekorridors.

Die bisherige Trennung zwischen gemeindlichen und zentralörtlichen Aufgaben in ihrer pauschalierten Form entspricht nicht einer bestmöglich umgesetzten Bedarfsmessung (vgl. Kapitel E.3). Der neue Ansatz berücksichtigt die Zentralitätsbedarfe aufgabenspezifisch. Diese aufgabenspezifischen Mehrbedarfe werden über die Bedarfsmesszahlen abgebildet und ermöglichen – anders als die bisherigen Pauschalansätze des § 10 FAG – so eine differenzierte Abbildung struktureller Unterschiede zwischen den Zentralitätsstufen. Sie sind somit in die Bedarfsmessung für gemeindliche Aufgaben integriert. Dadurch erfolgt die Aufteilung der Teilschlüsselmassen anhand eines Zwei-Ebenen-Modells mit einer Teilmasse für Gemeindeaufgaben und einer Teilmasse für Kreisaufgaben, wobei erstere auch die Zentralitätsbedarfe

(kreisangehörige Gemeinden sowie kreisfreie Städte) enthält. Die kreisfreien Städte werden folglich durch beide Teilmassen finanziert.

Die Aufteilung der Schlüsselmasse erfolgt demgemäß in einem modifizierten Verfahren anhand von Tabelle I-2. Grundlage bilden die in Kapitel E.4 bestimmten Zuschussbedarfe. Da jedoch einige zur Festlegung der Teilschlüsselmassen notwendige bedarfsorientierte Zahlungen in Form der (fiktiven) Kreisumlage und Finanzausgleichsumlage inhärent von der Aufteilung der Teilschlüsselmassen abhängen, wird zur erstmaligen Bestimmung auf die im aktuellen FAG verwendeten durchschnittlichen Zahlungen vergangener Jahre zurückgegriffen (Basis 2011 bis 2014). Dementsprechend werden die Ist-Steuererinnahmen derselben Datenbasis verwendet. Um die Konsistenz mit den Zuschussbedarfen zu gewährleisten wurden die Zahlungen und Ist-Steuererinnahmen auf den einheitlichen Preisstand von 2016 umgerechnet.¹³⁶ Eine entsprechende Anpassung der Teilschlüsselmassen, auf einer möglichst aktuellen Datenbasis, sollte vor Inkrafttreten eines neuen FAG und des Weiteren im Rahmen der Beobachtungspflicht des Gesetzgebers erfolgen.

Tabelle I-2: Aufteilung der Schlüsselmasse auf Teilmassen

Teilmasse für Gemeindeaufgaben	
Zuschussbedarf Einzelpläne 0 bis 8	2.488.822.431
- Ist-Steuererinnahmen der kreisfreien Städte	582.073.749
- Ist-Steuererinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden	2.094.582.040
+ Aufkommen an Kreisumlage im kreisangehörigen Raum	745.078.971
+ fiktive Kreisumlage ¹³⁷ der kreisfreien Städte (Satz: 35,83 %)	189.693.477
+ 50 % der Finanzausgleichsumlage nach geltendem FAG	36.376.644
<i>= Gewicht der Teilmasse für Gemeindeaufgaben</i>	783.315.734
Teilmasse für Kreisaufgaben	
Zuschussbedarf Einzelpläne 0 bis 8	1.927.658.515
- Aufgabenbezogene Kostenerstattung im Einzelplan 9 (GR 092)	49.129.698
- Zuschussbedarfe für Grundsicherung nach SGB XII, 4. Kapitel	79.488.948
- Jagdsteuer und steuerähnliche Einnahmen der Kreise	704.272
- Aufkommen an Kreisumlage im kreisangehörigen Raum	745.078.971
- fiktive Kreisumlage der kreisfreien Städte (Satz: 35,83 %)	189.693.477
- 50 % der Finanzausgleichsumlage nach geltendem FAG	36.376.644
+ Eingliederung der Wohngelderstattung in die Schlüsselmasse	53.961.962
<i>= Gewicht der Teilmasse für Kreisaufgaben</i>	881.148.467

¹³⁶ Dies erfolgt auf Basis des Deflators für die Kosumausgaben des Staates des Statistisches Bundesamtes: Statistisches Bundesamt 2018, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung: Fachserie 18, Reihe 1.4 (Tabelle 2.3.3).

¹³⁷ Zur Aufteilung der Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte wird eine fiktive Kreisumlage innerhalb der kreisfreien Städte zu berechnen. Hierzu wird der durchschnittliche Kreisumlagesatz im kreisangehörigen Raum auf die Umlagegrundlagen der kreisfreien Städte (Steuerkraftmesszahl und Gemeindegewichtszuweisungen) angewandt.

Aufteilungsverhältnis der Schlüsselmasse auf Basis der Gewichte der Teilmassen	
Teilmasse für Gemeindeaufgaben	47,06 %
Teilmasse für Kreisaufgaben (inkl. Wohngelderstattung)	52,94 %
Aufteilungsverhältnis ohne Wohngelderstattung	
Teilmasse für Gemeindeaufgaben	48,64 %
Teilmasse für Kreisaufgaben (ohne Wohngelderstattung)	51,36 %
Berechnung der Teilmassengewichte auf Basis der aktuellen Schlüsselmasse (ohne Wohngelderstattung)	
Schlüsselmasse (ohne Wohngelderstattung)	1.574.313.428
Gewicht der Teilmasse für Gemeindeaufgaben	765.714.227
Gewicht der Teilmasse für Kreisaufgaben (ohne Wohngelderstattung)	808.599.200
Hinzurechnung des Wohngelds zur Teilmasse für Kreisaufgaben	
Gewicht der Teilmasse für Gemeindeaufgaben	757.685.221
Gewicht der Teilmasse für Kreisaufgaben (inkl. Wohngeld)	862.561.163
Summe der Teilmassengewichte (= Schlüsselmasse inkl. Wohngelderstattung)	1.620.246.384
Aufteilungsverhältnis der Schlüsselmasse unter Berücksichtigung des Wohngeldanteils an der aktuellen Schlüsselmasse	
Teilmasse für Gemeindeaufgaben	46,76 %
Teilmasse für Kreisaufgaben	53,24 %

Quelle: eigene Darstellung

I.1.2. Modellspezifikationen

Die innovative Bestimmung der Bedarfe über Teilansätze bietet die Perspektive der Integration der bisher sondergestellten Ansätze zentraler Orte auf Gemeindeebene und sozialer Lasten auf Kreisebene (vgl. Kapitel E.4.2). Da sowohl weiterhin sondergestellte Ansätze, als auch deren Integration, gangbare Szenarien eines neuen KFAs sind, werden beiden Optionen in einer jeweiligen Modellrechnung dargelegt.

Zentralität

Den Schlüsselzuweisungen an Zentrale Orte kommt im aktuellen FAG eine doppelte Sonderstellung zu. Zum einen werden sie bisher über eine eigene Teilschlüsselmasse verteilt, zum anderen geschieht dies finanzkraftunabhängig. Nachdem die Schlüsselzuweisungen an zentrale Orte im Zwei-Ebenen-Modell nun bereits in der Teilschlüsselmasse an die Gemeinden integriert sind, erlaubt die nach Zentralität differenzierte Bestimmung der Bedarfsmesszahl sowohl eine finanzkraftunabhängige als auch eine finanzkraftabhängige Anerkennung der Zentralitätsbedarfe.

Beide Varianten werden im Folgenden dargestellt. Während in Modell 1 in Kapitel I.1.3 in Kongruenz mit dem aktuellen KFA die Schlüsselzuweisungen an die zentralen Orte **finanzkraftunabhängig** verteilt werden, erfolgt in Modell 2 eine vollständig finanzkraftabhängige Zuweisung (vgl. Kapitel I.1.4).

Soziallasten

Auf Kreisebene kommt dem Soziallastenansatz im aktuellen FAG eine besondere Funktion zu, da die zur Bestimmung der Schlüsselzuweisungen genutzte Soziallastenmesszahl über die Anzahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften nach dem zweiten Buch des Sozialgesetzbuches anstatt der Einwohnerzahl gebildet wird.

Der neue Bedarfsansatz bietet die Möglichkeit den Soziallastenansatz in die Festlegung des generellen Bedarfs zu integrieren, da den Soziallasten bereits durch die Nutzung der differenzierten Teilansätze Rechnung getragen wird (vgl. Kapitel E.4.2). Die Bedarfe durch Soziallasten sind damit schon inhärent in der Bedarfsmesszahl enthalten.

Modell 1 nutzt einen Soziallastenansatz über die Bestimmung einer gesonderten Soziallastenmesszahl, vergleichbar mit dem aktuellen KFA. In Modell 2 werden hingegen die Soziallasten in die generelle Bedarfsmesszahl integriert.

I.1.3. Modell 1

I.1.3.1. Gemeindeebene

Wie im bisherigen FAG erhält jede Gemeinde eine Schlüsselzuweisung zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft, wenn ihre Steuerkraftmesszahl hinter ihrer Ausgangsmesszahl zurückbleibt. Zudem erhält jede Gemeinde potentiell steuerkraftunabhängig eine Zentralitätsschlüsselzuweisung (Zntr-Schlüsselzuweisung) gemäß ihrer Zentralität (vgl. Kapitel E.4.2.1).

Ausgangsmesszahl:

Die Ausgangsmesszahl einer Gemeinde ergibt sich aus ihrer individuellen Basis-Bedarfsmesszahl (vgl. Kapitel E.4.2), die mit einem einheitlichen Verteilungsfaktor multipliziert wird.

$$\text{Ausgangsmesszahl} = \text{Basis_Bedarfsmesszahl} * \text{Verteilungsfaktor}$$

Steuerkraftmesszahl:

Die Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde wird ermittelt, indem die Steuerkraftzahlen der Grundsteuern, der Gewerbesteuer, des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer, des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer und der Zuweisung des Landes an die Gemeinden nach § 25 des geltenden FAG aufaddiert werden. Durch die Gewichtung der Hebesätze gemäß eines zeitverzögertem, nicht gesenktem Normierungshebesatzes (vgl. Kapitel H.2) ergeben sich Veränderungen zur bisher ermittelten Steuerkraftmesszahl.

Zentralitäts-Schlüsselzuweisung:

Die Znr-Schlüsselzuweisung ergibt sich aus der Znr-Bedarfsmesszahl (vgl. Kapitel E.4.2.1) der jeweiligen Zentralität die mit einem einheitlichen Znr-Verteilungsfaktor multipliziert wird.

$$Znr_Schlüsselzuweisung = Znr_Bedarfsmesszahl * Znr_Verteilungsfaktor$$

Schlüsselzuweisungen:

Die Gesamtsumme der Schlüsselzuweisungen an die Gemeindeebene wird zum einen steuerkraftabhängig über die Schlüsselzuweisungen der Gemeinden verteilt, zum anderen steuerkraftunabhängig über die Znr-Schlüsselzuweisungen der Gemeinden. Das Verhältnis der Summe der steuerkraftabhängigen Schlüsselzuweisungen aller Gemeinden zur Summe der steuerkraftunabhängigen Znr-Schlüsselzuweisungen aller Gemeinden wird über das jeweilige Verhältnis der Summe der Basis-Bedarfsmesszahlen aller Gemeinden und der Summe der Znr-Bedarfsmesszahlen aller Gemeinden zur Gesamtsumme der Schlüsselzuweisungen an die Gemeindeebene bestimmt. Die beiden Verteilungsfaktoren (Verteilungsfaktor und Znr-Verteilungsfaktor) – äquivalent zum Grundbetrag im aktuellen FAG - sind dabei so festzusetzen, dass der gesamte Betrag der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden verwendet wird.¹³⁸

Analog zum geltenden FAG beträgt die steuerkraftunabhängige Schlüsselzuweisung einer Gemeinde 70 % der Differenz zwischen Ausgangsmesszahl und Steuerkraftmesszahl. Erreicht die Summe aus Steuerkraftmesszahl und Schlüsselzuweisung einer Gemeinde nicht 80 % der Ausgangsmesszahl, wird die Gemeindeschlüsselzuweisung um den Differenzbetrag erhöht um die Mindestgarantie sicherzustellen. Erreicht die Summe aus der Erhöhung auf die Mindestgarantie, Steuerkraftmesszahl und Schlüsselzuweisung einer Gemeinde nicht 85 % der Ausgangsmesszahl, wird die Gemeindeschlüsselzuweisung um 70 % des Differenzbetrages erhöht. Zudem erhält jede Gemeinde eine steuerkraftunabhängige Znr-Schlüsselzuweisung.

Finanzausgleichsumlage:

Im Einklang mit der Regelung des bestehenden FAG wird von einer Gemeinde eine Finanzausgleichsumlage (FAU) erhoben, wenn ihre Steuerkraftmesszahl ihre Ausgangsmesszahl übersteigt. Übersteigt die Steuerkraftmesszahl die Ausgangsmesszahl um weniger als 20 %, beträgt die FAU 30 % des übersteigenden Betrages. Übersteigt die Steuerkraftmesszahl die Ausgangsmesszahl um 20 % und mehr, beträgt die Finanzausgleichsumlage bis zur Grenze

¹³⁸ Der Sonderstatus der Gemeinde Helgoland und der Gemeinden, deren Gemeindegebiete ausschließlich auf den nordfriesischen Marschinseln und Halligen liegen, bleibt bestehen. Diese Gemeinden sollen wie bisher allgemeine Finanzausweisungen erhalten, deren Höhe jährlich vom für Inneres zuständigen Ministerium, nach Anhörung des Beirats für den kommunalen Finanzausgleich, festgesetzt wird. Die Verteilungsfaktoren sind somit so festzusetzen, dass der gesamte Betrag der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden verwendet wird, soweit er nicht für jene Finanzausweisungen benötigt wird.

von 120 % der Ausgangsmesszahl 30 % des übersteigenden Betrages und darüber 50 % des übersteigenden Betrages.

Die Finanzausgleichsumlage fließt jeweils zur Hälfte (1) in die zu verteilenden Schlüsselzuweisungen an die Gemeindeebene und (2) an den Kreis, von dessen Gemeinde die Umlage aufgebracht wird.

Formel zur Bestimmung der Schlüsselzuweisungen:

Die Bestimmung der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und die Festlegung des Verteilungsfaktors kann durch folgende Formeln beschrieben werden:

$$\begin{aligned}
 (1) \quad & \sum_{i=1}^{1110} \frac{\max\{(B_{it}^B * x_t - SK_{it}), 0\} * 0,7}{a_{it}} + \sum_{i=1}^{1110} \frac{\max\{(B_{it}^B * x_t * 0,8 - SK_{it} - a_{it}), 0\}}{b_{it}} + \\
 & + \sum_{i=1}^{1110} \frac{\max\{(B_{it}^B * x_t * 0,85 - SK_{it} - a_{it} - b_{it}), 0\} * 0,7}{c_{it}} = \underbrace{SZ_t^G * \left(1 - \frac{B_t^{ZO}}{B_t}\right)}_{SZ_t^{Gem}} + \\
 & + \sum_{i=1}^{1110} |\min\{(B_{it}^B * x_t - SK_{it}), 0\} * 0,3 + \min\{(B_{it}^B * x_t * 1,2 - SK_{it}), 0\} * 0,2|
 \end{aligned}$$

B_{it}^B = Basisbedarfsmesszahl der Gemeinde i im Jahr t

x_t = Verteilungsfaktor im Jahr t

SK_{it} = Steuerkraftmesszahl der Gemeinde i im Jahr t

a_{it} = 70 % der Schlüsselzahl zzgl. Aufstockung

b_{it} = Sicherstellung der Einhaltung der absoluten Mindestgarantie

c_{it} = Sicherstellung der Einhaltung der gleitenden Mindestgarantie

SZ_t^{Gem} = Schlüsselzuweisungen der Gemeinden im Jahr t

SZ_t^G = Schlüsselzuweisungen an die Gemeindeebene im Jahr t

B_t^{Zntr} = Zentralitäts Bedarfsmesszahl aller Gemeinde im Jahr t

B_t = Bedarfsmesszahl der Gemeindeebene im Jahr t

$$(2) \quad \sum_{i=1}^{1110} (B_{it}^{Zntr} * y_t) = \underbrace{SZ_t^G * \frac{B_t^{Zntr}}{B_t}}_{SZ_t^{Zntr}}$$

B_{it}^{Zntr} = Zentralitäts Bedarfsmesszahl der Gemeinde i im Jahr t

y_t = Zentralitäts Verteilungsfaktor im Jahr t

SZ_t^{Zntr} = Zentralitäts Schlüsselzuweisungen der Gemeinden im Jahr t

1.1.3.2. Kreisebene

Die Kreise und kreisfreien Städte erhalten Schlüsselzuweisungen zum Ausgleich unterschiedlicher Umlagekraft und sozialer Lasten, wenn ihre Umlagekraftmesszahl abzüglich ihrer Soziallastenmesszahl hinter ihrer Ausgangsmesszahl zurückbleibt.

Ausgangsmesszahl und Soziallastenmesszahl:

Die Ausgangsmesszahl eines Kreises oder einer kreisfreien Stadt ergibt sich aus ihrer individuellen Bedarfsmesszahl exklusive des Bedarfs für Soziallasten (vgl. Kapitel E.4.2) die mit einem einheitlichen Verteilungsfaktor multipliziert wird:

$$\text{Ausgangsmesszahl} = \text{Bedarfsmesszahl (ohne Soziallasten)} * \text{Verteilungsfaktor}$$

Die Soziallastenmesszahl eines Kreises oder einer kreisfreien Stadt wird gemäß Kapitel E.4.2 ermittelt.

Der Verteilungsfaktor ist so festzusetzen, dass der gesamte Betrag der Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte verwendet wird.

Umlagekraftmesszahl:

Die Umlagekraftmesszahl eines Kreises oder einer kreisfreien Stadt ergibt sich – wie im bisherigen FAG – über die Multiplikation der Umlagegrundlagen mit dem gewogenen Durchschnitt der Umlagesätze für die Kreisumlage des vorvergangenen Jahres. Die Umlagegrundlage eines Kreises ermittelt sich aus der Summe der Steuerkraftmesszahlen und Gemeindeschlüsselzuweisungen abzüglich der Zahlungen in die Finanzausgleichsumlage aller kreisangehörigen Gemeinden. Die Umlagegrundlage einer kreisfreien Stadt ermittelt sich aus der Summe ihrer Steuerkraftmesszahl und Gemeindeschlüsselzuweisung abzüglich ihrer Zahlungen in die Finanzausgleichsumlage.

Integrierte Messzahl:

Die integrierte Messzahl ergibt sich aus der Differenz der Umlagekraftmesszahl und der Soziallastenmesszahl.

Schlüsselzuweisungen und gesamte Zahlungen:

Analog zum bisherigen FAG betragen die Schlüsselzuweisungen zum Ausgleich unterschiedlicher Umlagekraft und sozialer Lasten 85 % der Differenz zwischen der Ausgangsmesszahl und integrierter Messzahl.

Die gesamten Zahlungen an die Kreise ergeben sich aus der Summe der Schlüsselzuweisungen und 50 % der Finanzausgleichumlage der kreisangehörigen Gemeinden.

Formel zur Bestimmung der Schlüsselzuweisungen:

Die Bestimmung der Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte, die Festlegung des Verteilungsfaktors sowie die gesamten Zahlungen an die Kreise kann durch folgende Formeln beschrieben werden:

$$(3) \quad \sum_{i=1}^{15} \max \left\{ \left((B_{it}^{oSL} * x_t - (SK_{it} + SZ_{it}^G - FAU_{it}) * GKU_{t-2} + SL_{it}) * 0,85 \right), 0 \right\} = SZ_t^K$$

B_{it}^{oSL} = Bedarfsmesszahl des Kreises i im Jahr t, ohne Soziallasten

x_t = Verteilungsfaktor im Jahr t

SK_{it} = Steuerkraftmesszahl des Kreises i im Jahr t

FAU_{it} = Finanzausgleichsumlage der Gemeinden des Kreises i im Jahr t

SZ_{it}^G = Schlüsselzuweisung an die Gemeinde des Kreises i im Jahr t

GKU_{t-2} = Gewogener durchschnittlicher Kreislageumsatz des vorvergangenden Jahres

SL_{it} = Soziallastenmesszahl des Kreises i im Jahr t

SZ_t^K = Schlüsselzuweisungen der Kreisebene im Jahr t

$$(4) \quad \text{Zahlung insgesamt} = ZG_t^K + \sum_{i=1}^{11} (FAU_{it} * 0,5)$$

ZG_t^K = Schlüsselzuweisungen und Anteil an der FAU der Kreisebene im Jahr t

1.1.3.3. Simulationsrechnung

Auf Grundlage des im vorherigen Abschnitt spezifizierten FAG-Modells erfolgt eine hypothetische Simulation des Finanzausgleichs des Jahres 2018. Diese erfolgt auf Basis der Finanzausgleichsmasse von 1.885,8 Mio. € bei perfekter Verteilungssymmetrie (Symmetriekoeffizient = 1,0). Die Ergebnisse einer Simulation auf Basis einer Finanzausgleichsmasse von 1.665,3 Mio. €, die innerhalb des Symmetriekorridors mindestens erreicht werden sollte (Symmetriekoeffizient=0,95), sind im Angang K.6.2 zu finden.

Tabelle I-3 zeigt die akkumulierten gesamten Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden (Basis-Schlüsselzuweisung und Zentralitäts-Schlüsselzuweisung), die zu zahlende Finanzausgleichsumlage der Gemeinden, die akkumulierte, zu zahlende Kreisumlage der Gemeinden an ihren Kreis (auf Basis der Kreisumlagesätze 2018) sowie die Veränderungen der Zweckzuweisungen

gen, die sich durch den Wegfall der Vorwegabzüge für Straßenbau¹³⁹, Infrastrukturlasten und Kita und Tagespflegestellen ergeben.

Tabelle I-3: Simulationsrechnung Modell 1 – Gemeindeebene

Name	Schlüsselzuweisungen	FAU	Kreisumlage	Veränderung der Zweckzuweisungen d. Vorwegabzüge
Flensburg (kf. Stadt)	26.975.333 €	- €	- €	- €
Kiel (kf. Stadt)	82.289.352 €	- €	- €	- €
Lübeck (kf. Stadt)	76.251.455 €	- €	- €	- €
Neumünster (kf. Stadt)	25.758.876 €	- €	- €	- €
Kreisfreie Städte zusammen	211.275.017 €	- €	- €	- €
Dithmarschen	37.234.702 €	8.210.878 €	60.369.928 €	-25.652 €
Herzogtum Lauenburg	70.827.727 €	1.101.944 €	92.337.038 €	-30.650 €
Nordfriesland	44.109.582 €	10.216.816 €	89.308.145 €	-71.530 €
Ostholstein	73.147.814 €	819.117 €	95.005.538 €	- €
Pinneberg	56.364.792 €	20.234.437 €	170.540.329 €	-102.298 €
Plön	45.248.992 €	82.865 €	53.792.595 €	- €
Rendsburg-Eckernförde	87.217.851 €	2.649.249 €	105.369.955 €	-65.366 €
Schleswig-Flensburg	79.437.496 €	2.561.711 €	96.426.557 €	-72.657 €
Segeberg	66.252.629 €	3.769.740 €	124.593.894 €	-91.297 €
Steinburg	36.497.591 €	3.900.499 €	51.014.516 €	-38.308 €
Stormarn	38.389.460 €	13.175.373 €	108.414.392 €	-113.681 €
Kreise zusammen	634.728.637 €	66.722.629 €	1.047.172.888 €	-611.439 €

Quelle: eigene Darstellung

Tabelle I-4 weist die Schlüsselzuweisungen der Kreise und kreisfreien Städte, den 50 %igen Anteil der Kreise an der FAU ihrer abundanten Gemeinden, die Höhe der erhaltenen Kreisumlage sowie ebenfalls die Veränderungen der Zweckzuweisungen aus.

¹³⁹ Im Jahre 2018 wurden, zusammen mit den GVFG-SH-Mitteln, gemäß § 15 Abs. 3 in Höhe von 5,25 Mio. € (Barmittelansatz), auch 343.800 € Rückflüsse aus vorjährigen Überzahlungen an die Kreise gezahlt. Da in der Gesamtzahlung jedoch keine Unterscheidung zwischen Barmittelansatz und Rückflüssen aus vorjährigen Überzahlungen getroffen werden können, sind die Rückflüsse in der Veränderung der Zweckzuweisungen durch das Herauslösen der genannten Vorwegabzüge enthalten.

Tabelle I-4: Simulationsrechnung Modell 1 – Kreisebene

Name	Schlüsselzuweisungen	50 % der FAU der Gemeinden	Kreisumlage	Veränderungen der Zweckzuweisungen d. Vorwegabzüge	
				Wegfall der Zuweisungen nach § 15 FAG	Ausgliederung der Zuweisungen nach § 18 FAG
Flensburg (kf. Stadt)	42.762.256 €	- €	- €	-700.093 €	-3.382.864 €
Kiel (kf. Stadt)	118.689.245 €	- €	- €	-1.465.150 €	-9.465.659 €
Lübeck (kf. Stadt)	109.465.557 €	- €	- €	-1.920.460 €	-7.373.737 €
Neumünster (kf. Stadt)	41.860.904 €	- €	- €	-396.261 €	-2.873.489 €
Kf. Städte zusammen	312.777.962 €	- €	- €	-4.481.964 €	-23.095.749 €
Dithmarschen	48.103.834 €	4.105.439 €	60.369.928 €	-2.788.037 €	-3.270.126 €
Herzogtum Lauenburg	58.566.313 €	550.972 €	92.337.038 €	-2.266.700 €	-6.439.921 €
Nordfriesland	50.806.455 €	5.108.408 €	89.308.145 €	-5.764.540 €	-4.788.065 €
Ostholstein	51.502.207 €	409.558 €	95.005.538 €	-2.289.409 €	-5.245.447 €
Pinneberg	60.122.440 €	10.117.219 €	170.540.329 €	-959.620 €	-10.470.332 €
Plön	36.610.754 €	41.432 €	53.792.595 €	-1.747.552 €	-3.501.985 €
Rendsburg-Eckernförde	83.407.558 €	1.324.625 €	105.369.955 €	-3.996.358 €	-7.913.367 €
Schleswig-Flensburg	72.049.647 €	1.280.856 €	96.426.557 €	-3.932.325 €	-6.041.696 €
Segeberg	65.261.822 €	1.884.870 €	124.593.894 €	-3.272.986 €	-11.050.398 €
Steinburg	44.356.504 €	1.950.249 €	51.014.516 €	-1.856.311 €	-3.584.610 €
Stormarn	41.559.742 €	6.587.686 €	108.414.392 €	-1.876.560 €	-9.598.302 €
Kreise zusammen	612.347.276 €	33.361.315 €	1.047.172.888 €	-30.750.397 €	-71.904.251 €

Quelle: eigene Darstellung

Eine ausführliche Darstellung des Finanzausgleichs auf Basis des in Kapitel I.1.3 beschriebenen FAG-Modells auf Gemeinde- und Kreisebene ist in Anhang K.6.1, Tabelle K-3, respektive Tabelle K-4 zu finden.

Die Darstellung der Simulationsrechnung sowie die Veränderungen zum aktuellen KFA auf Basis eines Symmetriekoeffizienten von 0,95, am unteren Rand des Symmetriekorridors, befinden sich in Anhang K.6.2, Tabelle K-7, Tabelle K-8, Tabelle K-9. Ein Schaubild der Simulation des kommunalen Finanzausgleichs auf Basis eines Symmetriekoeffizienten von 0,95 ist im Anhang K.6.2, Abbildung K-7 dargelegt.

Veränderungen zum Ist-Finanzausgleich 2018

Der Vergleich mit dem Status Quo des KFA 2018 zeigt einen deutlichen Zugewinn an Schlüsselzuweisungen für die Gemeindeebene im Ganzen (Tabelle I-5). Während Oberzentren und ländliche Zentralorte im Aggregat weniger Schlüsselzuweisungen erhalten, gewinnen insbesondere Mittelzentren sowie ländliche Gemeinden dazu. Die zu zahlende Kreisumlage steigt insgesamt über alle Zentralitäten und Raumkategorien, natürlich mit Ausnahme der (kreisfreien) Oberzentren, an.

Die Veränderungen zum aktuellen Finanzausgleich rühren nicht allein von der Anwendung der Bedarfsmesszahl zur Bestimmung der Ausgangsmesszahl her, sondern sind vielmehr das Ergebnis des komplexen Zusammenspiels einer Vielzahl von Effekten:

- (1) Neben der bedarfsorientierten Bestimmung der Zuschussbedarfe über Teilansätze (vgl. Kapitel E und F), hat auch der damit einhergehende neue Zentralitätsansatz (vgl. Kapitel E.4.2.1) signifikanten Einfluss.
- (2) Die Gewichtung der Hebesätze anhand eines zeitverzögerten, nicht gesenkten Normierungshebesatz (vgl. Kapitel H.2) hat einen direkten Einfluss auf die Steuerkraftmesszahl und somit auch auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen und auf die Messung der Finanzkraft der Gemeinden.
- (3) Die teilweise Integration von Vorwegabzügen in die Schlüsselmasse aufgrund des Normansatzes für Straßen (vgl. Kapitel E.3.3) und Kindertagesbetreuung (vgl. Kapitel E.3.4) führt unter anderem zur Verteilung eines größeren Anteils der Finanzausgleichsmasse über die finanzkraftabhängigen Schlüsselzuweisungen. Daraus allein ergibt sich zwangsläufig ein erheblicher Effekt auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen im Vergleich zum Status Quo.
- (4) Aus (3) ergibt sich im Gegenzug eine Verringerung der Zweckzuweisungen über Vorwegabzüge. Den höheren Zuweisungen über Schlüsselzuweisungen stehen also geringere Zweckzuweisungen über Vorwegabzüge gegenüber.
- (5) Die Effekte der bevorstehenden Kitareform sind durch ihre Berücksichtigung im entsprechenden Normansatz (vgl. Kapitel E.3.4) ebenfalls bereits in der hypothetischen Simulation für das Jahr 2018 berücksichtigt.

Tabelle I-5: Veränderungen auf Gemeindeebene, Modell 1

Gemeindeebene nach Zentralität/ Raumkategorien	Schlüsselzuweisungen		FAU		Kreisumlage	
	Differenz (NEU zu IST)					
	absolut	rel.	absolut	rel.	absolut	rel.
Gemeindeebene gesamt	100.014.558 €	13,4%	-22.025.411 €	-24,8%	133.424.693 €	14,6%
Oberzentrum	-50.788.855 €	-19,4%	- €	0,0%	- €	0,0%
Mittelzentrum/ Mittelzentrum im Verdichtungs-raum	29.965.896 €	31,6%	-13.803.554 €	-59,4%	42.013.646 €	16,7%
Untierzentrum / Untierzentrum mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums	-696.367 €	-0,6%	-2.203.621 €	-31,8%	21.535.988 €	13,8%
ländlicher Zentralort	-3.643.643 €	-8,4%	170.963 €	23,7%	5.220.077 €	12,4%
Stadtrandkern I. oder II. Ordnung	29.694.266 €	98,7%	-3.302.463 €	-77,0%	17.421.305 €	16,0%
alle anderen	95.483.261 €	46,8%	-2.886.736 €	-5,4%	47.233.676 €	13,3%
ländlicher Raum	46.452.691 €	21,8%	-3.086.326 €	-8,6%	42.593.619 €	15,3%
Stadt-Umland-Bereich im ländlichen Raum	17.994.891 €	16,1%	-2.771.284 €	-22,5%	24.913.124 €	15,1%
Ordnungsraum / Umlandbereich von Flensburg und Neumünster	51.127.329 €	41,6%	-3.766.032 €	-30,9%	36.310.492 €	13,3%
Verdichtungsraum	35.228.502 €	97,2%	-12.401.769 €	-43,9%	29.607.458 €	15,0%

Quelle: eigene Darstellung

Auch auf Kreisebene zeigt sich insgesamt ein deutlicher Zugewinn an Schlüsselzuweisungen im Vergleich mit dem realen KFA 2018 (Tabelle I-6). Dies gilt für die kreisfreien Städte und Kreise gleichermaßen. Zudem haben sowohl die im Gesamten etwas verringerte Finanzausgleichsumlage als auch die deutlich höhere Kreisumlage einen unmittelbaren Einfluss auf die gesamten Zahlungen an die Kreise.

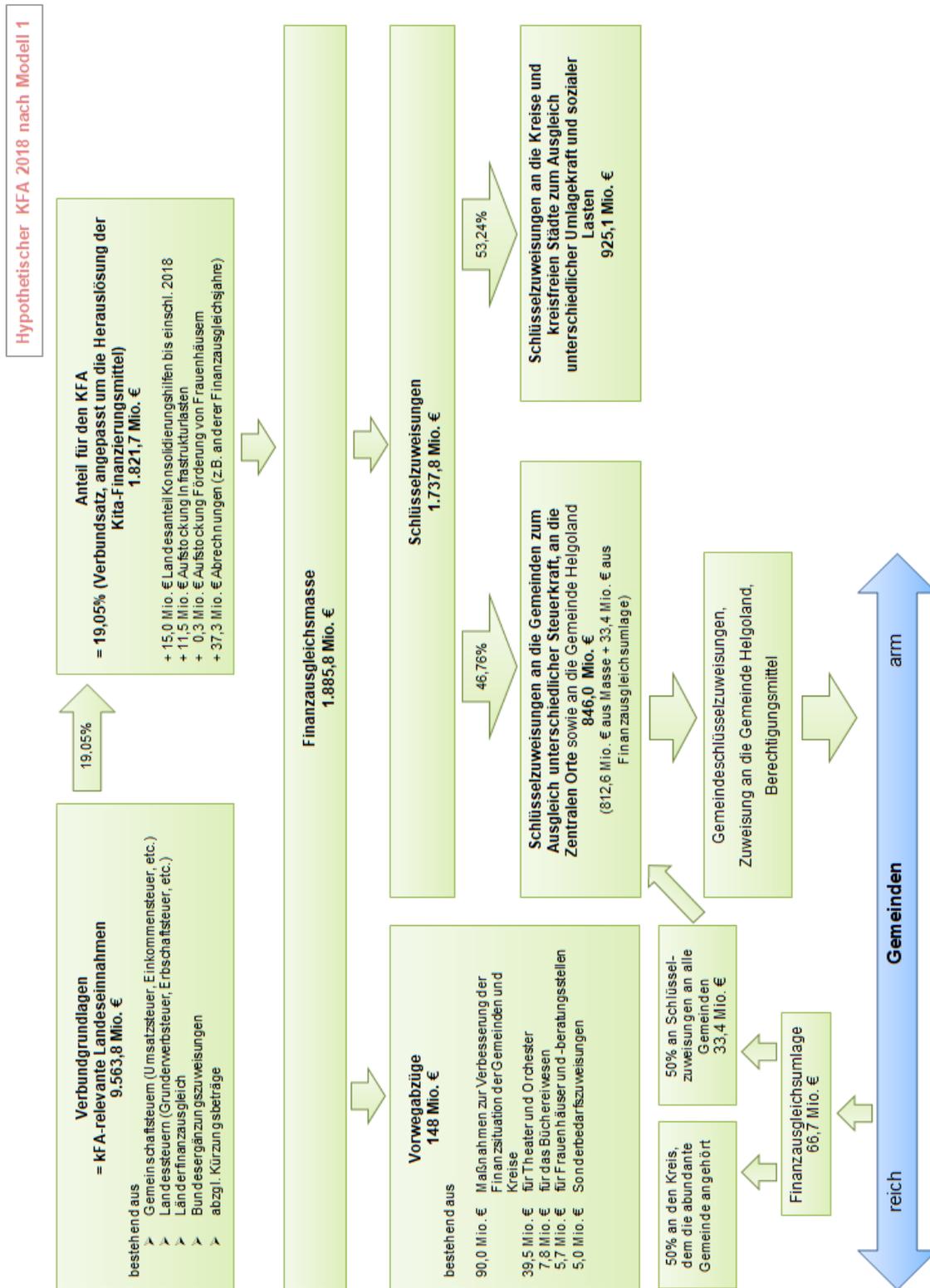
Neben der Wirkung der bedarfsorientierten Teilansätze zur Ermittlung der Bedarfsmesszahlen auf Kreisebene wirken sich naturgemäß auch die Veränderungen der Schlüsselzuweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden direkt auf die Schlüsselzuweisungen an Kreise und kreisfreie Städte aus.

Tabelle I-6: Veränderungen auf Kreisebene, Modell 1

Kreisebene nach Kreisen und kreisfreien Städten	Schlüsselzuweisungen		FAU		Kreisumlage	
	Differenz (NEU zu IST)					
	absolut	rel.	absolut	rel.	absolut	rel.
Kreisebene	111.888.430 €	13,8%	-11.012.705 €	-24,8%	133.424.693 €	14,6%
Kreisfreie Stadt	18.186.698 €	6,2%	- €	0,0%	- €	0,0%
Kreis	93.701.732 €	18,1%	-11.012.705 €	-24,8%	133.424.693 €	14,6%

Quelle: eigene Darstellung

1.1.3.4. Schaubild des Kommunalen Finanzausgleichs (Simulation 2018 nach Modell 1)



Quelle: eigene Darstellung

I.1.4. Modell 2

Alternativ zum vorstehenden Modell 1 umfasst das Umsetzungsmodell 2 die Integration des ZNTR-Ansatzes in die finanzkraftabhängigen Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden sowie die Integration der sozialen Lasten in die generellen Bedarfe der Kreise und kreisfreien Städte.

I.1.4.1. Gemeindeebene

Unverändert zum aktuellen FAG erhält jede Gemeinde eine Schlüsselzuweisung zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft, wenn ihre Steuerkraftmesszahl hinter ihrer Ausgangsmesszahl zurückbleibt.

Ausgangsmesszahl:

Die Ausgangsmesszahl einer Gemeinde ergibt sich aus ihrer individuellen Bedarfsmesszahl (Kapitel E.4.2), die mit einem einheitlichen Verteilungsfaktor multipliziert wird:

$$\text{Ausgangsmesszahl} = \text{Bedarfsmesszahl} * \text{Verteilungsfaktor}$$

Der Verteilungsfaktor ist dabei so festzusetzen, dass der gesamte Betrag der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden verwendet wird.¹⁴⁰

Steuerkraftmesszahl:

Die Steuerkraftmesszahl ergibt sich wie in Kapitel I.1.3.1 unter *Steuerkraftmesszahl* beschrieben.

Schlüsselzuweisungen:

Analog zum geltenden FAG beträgt die Schlüsselzuweisung einer Gemeinde 70 % der Differenz zwischen Ausgangsmesszahl und Steuerkraftmesszahl. Erreicht die Summe aus Steuerkraftmesszahl und Schlüsselzuweisung einer Gemeinde nicht 80 % der Ausgangsmesszahl, wird die Gemeindeschlüsselzuweisung um den Differenzbetrag erhöht, um die Mindestgarantie sicherzustellen. Erreicht die Summe aus der Erhöhung auf die Mindestgarantie, Steuerkraftmesszahl und Schlüsselzuweisung einer Gemeinde nicht 85 % der Ausgangsmesszahl, wird die Gemeindeschlüsselzuweisung um 70 % des Differenzbetrages erhöht.

Finanzausgleichsumlage:

Die Finanzausgleichsumlage ergibt sich wie in Kapitel I.1.3.1. unter *Finanzausgleichsumlage* beschrieben.

¹⁴⁰ Siehe Fußnote 138.

Formel zur Bestimmung der Schlüsselzuweisungen:

Die Bestimmung der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und die Festlegung des Verteilungsfaktors kann durch folgende Formel beschrieben werden:¹⁴¹

$$\begin{aligned}
 & \sum_{i=1}^{1110} \underbrace{\max\{(B_{it} * x_t - SK_{it}), 0\}}_{a_{it}} * 0,7 + \sum_{i=1}^{1110} \underbrace{\max\{(B_{it} * x_t * 0,8 - SK_{it} - a_{it}), 0\}}_{b_{it}} + \\
 (5) \quad & + \sum_{i=1}^{1110} \underbrace{\max\{(B_{it} * x_t * 0,85 - SK_{it} - a_{it} - b_{it}), 0\}}_{c_{it}} * 0,7 = \\
 & = SZ_t^G + \sum_{i=1}^{1110} |\min\{(B_{it} * x_t - SK_{it}), 0\} * 0,3 + \min\{(B_{it} * x_t * 1,2 - SK_{it}), 0\} * 0,2|
 \end{aligned}$$

B_{it} = Bedarfsmesszahl der Gemeinde i im Jahr t

SK_{it} = Steuerkraftmesszahl der Gemeinde i im Jahr t

x_t = Verteilungsfaktor im Jahr t

a_{it} = 70 % der Schlüsselzahl zzgl. Aufstockung

b_{it} = Sicherstellung der Einhaltung der absoluten Mindestgarantie

c_{it} = Sicherstellung der Einhaltung der gleitenden Mindestgarantie

SZ_t^G = Schlüsselzuweisungen Gemeindeebene im Jahr t

1.1.4.2. Kreisebene

Die Kreise und kreisfreien Städte erhalten Schlüsselzuweisungen zum Ausgleich unterschiedlicher Umlagekraft und sozialer Lasten, wenn ihre Umlagekraftmesszahl hinter ihrer Ausgangsmesszahl zurückbleibt.

Ausgangsmesszahl:

Die Ausgangsmesszahl eines Kreises oder einer kreisfreien Stadt ergibt sich aus ihrer individuellen Bedarfsmesszahl (vgl. Kapitel E.4.2) die mit einem einheitlichen Verteilungsfaktor multipliziert wird:

$$\text{Ausgangsmesszahl} = \text{Bedarfsmesszahl} * \text{Verteilungsfaktor}$$

¹⁴¹ Um die Notation der genutzten Variablen in Modell 2 nicht zu überfrachten wir auf eine dementsprechende Indizierung der Variablen - in Abgrenzung der in Modell 1 genutzten Variablen - verzichtet. Bei Nutzung gleichnamiger Variablen in den Kapiteln I.1.3 und I.1.4 beziehen sich die Variablen in Kapitel I.1.4 auf die Modellspezifikation des Modells 2.

Der Verteilungsfaktor ist dabei so festzusetzen, dass der gesamte Betrag der Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte verwendet wird.

Umlagekraftmesszahl:

Die Umlagekraftmesszahl ergibt sich wie in Kapitel I.1.3.2. unter *Umlagekraftmesszahl* beschrieben.

Integrierte Messzahl:

Die Integrierte Messzahl ergibt sich wie in Kapitel I.1.3.2. unter *Integrierte Messzahl* beschrieben.

Schlüsselzuweisungen und gesamte Zahlungen:

Die Schlüsselzuweisungen und gesamten Zahlungen ergeben sich wie in Kapitel I.1.3.2. unter *Schlüsselzuweisungen und gesamte Zahlungen* beschrieben.

Formel zur Bestimmung der Schlüsselzuweisungen:

Die Bestimmung der Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte, die Festlegung des Verteilungsfaktors sowie die gesamten Zahlungen an die Kreise können durch folgende Formeln beschrieben werden:

$$(6) \quad \sum_{i=1}^{15} \max \left\{ \left((B_{it} * x_t - (SK_{it} + SZ_{it}^G - FAU_{it}) * GKU_{t-2}) * 0,85 \right), 0 \right\} = SZ_t^K$$

B_{it} = Bedarfsmesszahl des Kreises i im Jahr t

x_t = Verteilungsfaktor im Jahr t

SK_{it} = Steuerkraftmesszahl des Kreises i im Jahr t

FAU_{it} = Finanzausgleichsumlage der Gemeinden des Kreises i im Jahr t

SZ_{it}^G = Schlüsselzuweisung an die Gemeinde des Kreises i im Jahr t

GKU_{t-2} = Gewogener durchschnittlicher Kreislageumsatz des vorvergangenden Jahres

SZ_t^K = Schlüsselzuweisungen Kreisebene im Jahr t

$$(7) \quad \text{Zahlung insgesamt} = ZG_t^K + \sum_{i=1}^{15} (FAU_{it} * 0,5)$$

ZG_t^K = Schlüsselzuweisungen und Anteil an der FAU der Kreisebene im Jahr t

I.1.4.3. Simulationsrechnung

Wie für das Modell 1 (vgl. Kapitel I.1.3.3) wurde auch für das Modell 2 eine hypothetische Simulation des Finanzausgleichs des Jahres 2018 durchgeführt.¹⁴² Grundlage bilden die in den beiden vorstehenden Abschnitten I.1.4.1 und I.1.4.2 genannten Spezifikationen.

Tabelle I-7 zeigt die Ergebnisse dieser Simulation für die Gemeindeebene, Tabelle I-8 für die Kreisebene.

Tabelle I-7: Simulationsrechnung Modell 2 – Gemeindeebene

Name	Schlüsselzuweisungen	FAU	Kreisumlage	Veränderung der Zweckzuweisungen d. Vorwegabzüge
Flensburg (kf. Stadt)	28.510.129 €	- €	- €	- €
Kiel (kf. Stadt)	83.314.502 €	- €	- €	- €
Lübeck (kf. Stadt)	79.981.791 €	- €	- €	- €
Neumünster (kf. Stadt)	28.011.729 €	- €	- €	- €
Kreisfreie Städte zusammen	219.818.152 €	- €	- €	- €
Dithmarschen	37.030.082 €	7.438.732 €	60.562.887 €	-25.652 €
Herzogtum Lauenburg	70.259.695 €	959.534 €	92.182.111 €	-30.650 €
Nordfriesland	42.087.318 €	8.721.897 €	89.110.391 €	-71.530 €
Ostholstein	74.776.863 €	807.506 €	95.596.175 €	- €
Pinneberg	54.068.435 €	20.052.113 €	169.715.856 €	-102.298 €
Plön	44.889.648 €	103.011 €	53.659.774 €	- €
Rendsburg-Eckernförde	85.131.213 €	2.428.311 €	104.791.589 €	-65.366 €
Schleswig-Flensburg	78.339.551 €	2.198.080 €	96.153.172 €	-72.657 €
Segeberg	63.034.561 €	2.790.100 €	123.849.616 €	-91.297 €
Steinburg	37.103.083 €	3.908.813 €	51.199.641 €	-38.308 €
Stormarn	37.372.236 €	13.128.900 €	108.111.032 €	-113.681 €
Kreise zusammen	624.092.685 €	62.536.997 €	1.044.932.245 €	-611.439 €

Quelle: eigene Darstellung

¹⁴² Die Simulation erfolgt, wie in Kapitel I.1.3.3, auf Basis einer Finanzausgleichsmasse von 1855,8 Mio. € bei perfekter Verteilungssymmetrie. Eine Simulation auf Basis einer Finanzausgleichsmasse von 1.665,3 Mio. € (Symmetriekoeffizient=0,95) ist ebenfalls im Angang K.7.2 zu finden.

Tabelle I-8: Simulationsrechnung Modell 2 – Kreisebene

Name	Schlüsselzuweisungen	50 % der FAU der Gemeinden	Kreisumlage	Veränderungen der Zweckzuweisungen d. Vorwegabzüge	
				Wegfall der Zuweisungen nach § 15 FAG	Ausgliederung der Zuweisungen nach § 18 FAG
Flensburg (kf. Stadt)	46.284.638 €	- €	- €	-700.093 €	-3.382.864 €
Kiel (kf. Stadt)	131.067.248 €	- €	- €	-1.465.150 €	-9.465.659 €
Lübeck (kf. Stadt)	118.711.090 €	- €	- €	-1.920.460 €	-7.373.737 €
Neumünster (kf. Stadt)	43.945.584 €	- €	- €	-396.261 €	-2.873.489 €
Kf. Städte zusammen	340.008.560 €	- €	- €	-4.481.964 €	-23.095.749 €
Dithmarschen	47.833.818 €	3.719.366 €	60.562.887 €	-2.788.037 €	-3.270.126 €
Herzogtum Lauenburg	56.552.596 €	479.767 €	92.182.111 €	-2.266.700 €	-6.439.921 €
Nordfriesland	46.662.565 €	4.360.948 €	89.110.391 €	-5.764.540 €	-4.788.065 €
Ostholstein	50.436.839 €	403.753 €	95.596.175 €	-2.289.409 €	-5.245.447 €
Pinneberg	60.294.406 €	10.026.057 €	169.715.856 €	-959.620 €	-10.470.332 €
Plön	34.170.709 €	51.506 €	53.659.774 €	-1.747.552 €	-3.501.985 €
Rendsburg-Eckernförde	79.326.946 €	1.214.155 €	104.791.589 €	-3.996.358 €	-7.913.367 €
Schleswig-Flensburg	69.193.926 €	1.099.040 €	96.153.172 €	-3.932.325 €	-6.041.696 €
Segeberg	61.085.608 €	1.395.050 €	123.849.616 €	-3.272.986 €	-11.050.398 €
Steinburg	43.169.830 €	1.954.406 €	51.199.641 €	-1.856.311 €	-3.584.610 €
Stormarn	36.389.435 €	6.564.450 €	108.111.032 €	-1.876.560 €	-9.598.302 €
Kreise zusammen	585.116.678 €	31.268.498 €	1.044.932.245 €	-30.750.397 €	-71.904.251 €

Quelle: eigene Darstellung

Wie bei Modell 1 sind für das Modell 2 ausführliche Darstellungen zu den Detailergebnissen der Simulationsrechnung auf Gemeinde- und Kreisebene in Anhang zu finden: Anhang K.6.1, Tabelle K-5, respektive Tabelle K-6.

Auch für Modell 2 befinden sich die Simulationsrechnung und die Darstellung der Veränderungen im Vergleich zum aktuellen KFA auf Basis eines Symmetriekoeffizienten von 0,95 in Anhang K.6.2, Tabelle K-13 und Tabelle K-14. Ein entsprechendes Schaubild ist in Anhang K.6.2, Abbildung K-8 zu finden.

Veränderungen zum Ist-Finanzausgleich 2018

Zusätzlich zu den in Kapitel I.1.3.3 beschriebenen Effekten kommt es in Modell 2 durch die Integration des Zentralitätsansatzes in die finanzkraftabhängigen allgemeinen Schlüsselzuweisungen zu weiteren horizontalen Verschiebungen innerhalb der Gemeindeebene. In Bezug auf die Zentralitäts-Bedarfe geschieht dies insbesondere zwischen abundanten und finanziell schwächer gestellten Gemeinden. Im Vergleich mit Modell 1 verzeichnen die kreisfreien Städte sowohl auf Gemeinde- als auch auf Kreisebene mehr Schlüsselzuweisungen. Während sowohl Unterzentren als auch ländliche Zentralorte im Aggregat deutlich an Schlüsselzuweisungen dazugewinnen, fällt die Zunahme der Schlüsselzuweisungen an Mittelzentren verhaltener aus. Der ländliche Raum gewinnt – wenngleich auch etwas weniger stark als in Modell 1 – deutlich an Schlüsselzuweisungen dazu.

Die Differenzen zum Ist-Finanzausgleich des Jahres 2018 sind für die Gemeindeebene in Tabelle I-8 und für die Kreisebene in Tabelle I-9 dargelegt.

Tabelle I-9: Veränderungen auf Gemeindeebene, Modell 2

Gemeindeebene nach Zentralität/ Raumkategorien	Schlüssel- zuweisungen		FAU		Kreisumlage	
	Differenz (NEU zu IST)					
	absolut	rel.	absolut	rel.	absolut	rel.
Gemeindeebene gesamt	97.921.741 €	13,1%	-26.211.043 €	-29,5%	131.184.050 €	14,4%
Oberzentrum	-42.245.720 €	-16,1%	- €	0,0%	- €	0,0%
Mittelzentrum/ Mittelzentrum im Verdichtungs-raum	31.541.163 €	33,2%	-16.397.013 €	-70,6%	43.435.155 €	17,3%
Untersentrum / Untersentrum mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums	6.898.085 €	6,2%	-4.156.131 €	-60,0%	24.891.060 €	16,0%
ländlicher Zentralort	-73.167 €	-0,2%	-103.823 €	-14,4%	6.550.968 €	15,6%
Stadtrandkern I. oder II. Ordnung	26.499.810 €	88,1%	-3.556.476 €	-82,9%	16.379.817 €	15,0%
alle anderen	75.301.571 €	36,9%	-1.997.601 €	-3,7%	39.927.049 €	11,2%
ländlicher Raum	45.407.085 €	21,3%	-4.591.798 €	-12,8%	42.783.192 €	15,4%
Stadt-Umland-Bereich im ländlichen Raum	17.183.249 €	15,4%	-3.984.079 €	-32,3%	25.049.996 €	15,1%
Ordnungsraum / Umlandbereich von Flensburg und Neumünster	46.059.851 €	37,5%	-4.296.089 €	-35,2%	34.718.944 €	12,7%
Verdichtungsraum	31.517.277 €	86,9%	-13.339.077 €	-47,2%	28.631.918 €	14,5%

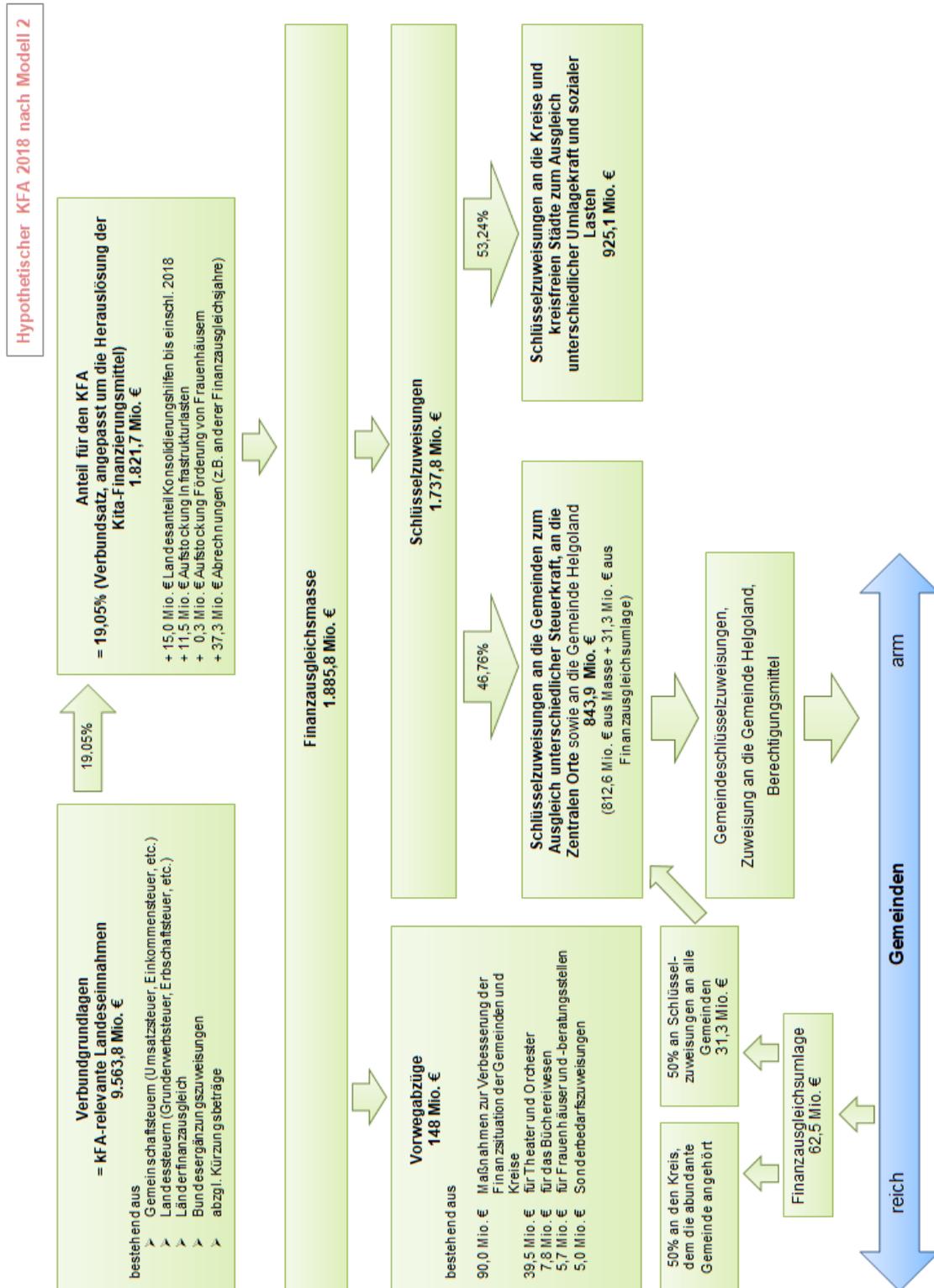
Quelle: eigene Darstellung

Tabelle I-10: Veränderungen auf Kreisebene, Modell 2

Kreisebene nach Kreisen und kreisfreien Städten	Schlüssel- zuweisungen		FAU		Kreisumlage	
	Differenz (NEU zu IST)					
	absolut	rel.	absolut	rel.	absolut	rel.
Kreisebene	111.888.430 €	13,8%	-13.105.522 €	-29,5%	131.184.050 €	14,4%
Kreisfreie Stadt	45.417.296 €	15,4%	- €		- €	
Kreis	66.471.134 €	12,8%	-13.105.522 €	-29,5%	131.184.050 €	14,4%

Quelle: eigene Darstellung

I.1.4.4. Schaubild des Kommunalen Finanzausgleichs (Simulation 2018 nach Modell 2)



Quelle: eigene Darstellung

I.2. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

I.2.1. Hintergrund

Das vorliegende Gutachten entwickelt, angestoßen durch die Urteile des Verfassungsgerichts Schleswig-Holstein 4/15 und 5/15 vom 27. Januar 2017, Optionen zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein.

Die Urteile des Verfassungsgerichts verpflichten den Gesetzgeber zu der Überprüfung, ob und wie die Finanzierung der Kommunen über das FAG und die vertikale Mittelaufteilung zwischen Land und kommunaler Gesamtheit sehr viel stärker als bisher auf objektive Bedarfe statt auf hergebrachtem Ausgabeverhalten aufgebaut werden kann. Dieser Anspruch der Urteile ist in finanzwissenschaftlicher Betrachtung ebenso begrüßenswert wie höchst anspruchsvoll in der Realisierung. Das Gutachten zeigt, dass der verfassungsgerichtliche Anspruch nur erfüllt werden kann durch ein grundlegend innovatives Konzept zur Identifikation und Bestimmung kommunaler Bedarfe. Alle bekannten, dem Anspruch nach bedarfsorientierten Ansätze werden insofern als unzureichend eingestuft, als sie zu stark pauschalisieren und sich zu weit auf vergangene Ausgabenwerte stützen. Die Anforderungen erfordern daher eine substantielle Grundlagenarbeit. Im Gutachten erfolgt zunächst eine finanzwissenschaftliche und finanzpolitische Diskussion und Abgrenzung des Bedarfsbegriffs. Ziel eines kommunalen Finanzausgleichssystems kann es nicht sein, individuelle Spezifika und Präferenzen jeder einzelnen Kommune abzubilden und zu berücksichtigen – ein solches Vorgehen würde implizit auch die kommunale Autonomie untergraben. Es werden alle relevanten strukturellen Faktoren erörtert und berücksichtigt, die zu begründeten und finanzausgleichsrelevanten Abweichungen der Ausgabenbedarfe führen können.

Folglich stehen nicht die „Mindestbedarfe“ eines auf hocheffiziente Erfüllung von Pflichtaufgaben nach Minimalkostenprinzip getrimmten Systems im Mittelpunkt der Betrachtung. Kommunale Finanzausgleiche, die Bedarfsorientierung als eine Kombination aus derart effizienter Pflichtausgabenerfüllung und einem exogen bestimmten Aufschlag für ein kleines Maß freiwilliger Aufgabenerfüllung operationalisieren, sind leicht in der Gefahr, das Gegenteil dessen zu erreichen, weswegen sie eingeführt werden. Im Gutachten wird besonders mit Blick auf die thüringischen Erfahrungen deutlich, dass die eigentlich zum Schutz der kommunalen Selbstverwaltung etablierten „Bedarfs-Ansätze“ in der Praxis leicht darauf hinauslaufen können, dass den Kommunen erheblich geringere Mittel zugestanden würden als nach Partnerschafts- oder Symmetriegebot. Eine an der Garantie von „Mindestbedarfen“ ausgerichtete Kommunalfinanzierung gefährdet damit in der Umsetzung die kommunale Selbstverwaltungsgarantie. Stattdessen werden in dem hier entwickelten Bedarfsansatz sog. „Normalbedarfe“ bestimmt, die – da empirisch basiert und nicht künstlich restriktiv

tiv – sowohl vertikal den Ebenen Land und Kommunen als auch horizontal den Gemeinden, Kreisen und kreisfreien Städten eine solide Basis für eine gute eigenverantwortliche öffentliche Leistungserbringung in allen Aufgabenbereichen – pflichtig wie freiwillig – gewährleisten.

1.2.2. Methodik

Notwendige Basis einer detaillierten Abbildung der Normalbedarfe von Kommunen und Land ist eine aufgabenspezifische Betrachtung. Für beide Ebenen werden Aufgabenbereiche definiert. Für jeden einzelnen Aufgabenbereich wird für zahlreiche Faktoren ein potentieller Einfluss auf die Leistungserbringung geprüft. Das methodische Vorgehen ist hierbei zweigleisig; es mündet in einem „hybriden“ Gesamtansatz, der sicherstellt, dass die nach heutigen Maßstäben jeweils besten Bedarfsinformationen voll genutzt werden können.

Für alle Aufgabenbereiche werden zunächst Regressionsanalysen vorgenommen, die für jeden einzelnen Aufgabenbereich Einflussparameter auf das Ausgabeverhalten erörtern. Unter der für Schleswig-Holstein realistischen Prämisse, dass nicht sämtliche betrachteten Einheiten über den gesamten Betrachtungszeitraum (2008-2016 für die Kommunen, 2005-2017 für die Landesebene) strukturell massiv unterfinanzierte oder, auf der anderen Seite, durchweg stark ineffiziente Aufgabenerfüllung zeigen, kann eine solche Analyse bedarfsinduzierende Faktoren zuverlässig und mit gutem Erklärungsgehalt ermitteln. Aus diesen Faktoren und ihren ermittelten Koeffizienten lassen sich dann Standardbedarfe schätzen. Die Ergebnisse, sowohl für die kommunale als auch die Landesebene, zeigen sehr gute Erklärungswerte.

Für die Bereiche Kindertagesstätten, Schulen und Straßen wurde ein anderer Ansatz gewählt. In diesen Bereichen ist es auf Grund der Mengen- und Kostenstrukturen sowie einer guten Datenlage möglich, Bedarfe jenseits jeglicher Kostendaten zu schätzen. Auch im Rahmen dieses Normansatzes wird jedoch nicht ein Minimalkostenprinzip, sondern durchschnittlich gutes Wirtschaften anvisiert. Beide Methoden fließen, sowohl auf kommunaler als auch der Landesebene, schließlich zu einem Aggregat an Zuschussbedarfen zusammen, die eine gute, angemessene Aufgabenerfüllung bei ausreichendem individuellem Gestaltungsspielraum ermöglichen.

Damit ist es im vorliegenden Gutachten zum ersten Mal gelungen, systematisch für alle Aufgabenbereiche sowohl der Landesebene als auch der Kommunen spezifische Bedarfsfaktoren zu identifizieren, die Grundlage aller öffentlichen Leistungserbringung sind. Dies umfasst neben Bevölkerungsgruppen auch flächen- und raumbezogene Parameter sowie sozio-ökonomische Faktoren. Zudem ist die Konzeption der Bedarfsbestimmung durch Normansätze ein Novum, da auf diesem Weg erstmals Bedarfe allein durch Mengen- und Kostenparameter bestimmt werden konnten. Zugleich zeigt sich, dass beide Ansätze sehr gut integrierbar sind. Der entwickelte Ansatz zur Herleitung bedarfsgerechter Finanzierung

der öffentlichen Leistungserbringung unterscheidet sich in diesen Charakteristika signifikant von anderen „Bedarfsansätzen“. Angestoßen durch Verfassungsgerichtsurteile, die dem ersten Anschein nach nahezu das Unmögliche zu fordern schienen, kann für Schleswig-Holstein nun eine methodisch innovative Kommunalfinanzierung (und vertikale Einnahmeaufteilung) etabliert werden, die dem Ideal der Ausrichtung an objektiven Bedarfen näher kommen kann als dies vorher möglich schien.

1.2.3. Bedarfsgerechte Mittelverteilung

In horizontaler Hinsicht ergibt sich hieraus implizit eine Umverteilung innerhalb der kommunalen Ebene. Da sich die entsprechende Konzeption als bedarfsgerechter erwiesen hat, werden die bisherigen drei Teilschlüsselmassen für Kreise, Gemeinden und zentrale Orte auf zwei Teilschlüsselmassen reduziert. Der durch die Regressionsanalysen prinzipiell als bedarfsrelevant bestätigte Zentralitätsansatz wird in die Teilschlüsselmasse für Gemeinden einbezogen, um Interdependenzen zwischen Zentralität und individuellen Gemeindecharakteristika zu berücksichtigen.

Vertikal zeigt sich sowohl für die Landesebene als auch die kommunale Ebene, dass im Referenzzeitraum Bedarfe unerfüllt blieben. Im Symmetrievergleich, in dessen Rahmen der allgemeine Symmetriekoeffizient durch bedarfsgerechte Elemente modifiziert wurde, zeigt sich jedoch relativ eine Mittelverteilung zulasten der kommunalen Ebene. Berechnungen zu einer entsprechenden Symmetrie der Ebenen berücksichtigen zudem, dass auf Landesebene und kommunaler Ebene unterschiedliche Anteile nach dem Normansatz geschätzt wurden und korrigieren für die entstehende Schiefe. Auf Grund der konzeptionell natürlichen Schwankungen eines Symmetriekoeffizienten um den theoretischen Zielwert von 1 wird empfohlen, einen Korridor von +/- 5 % anzustreben. Da der aktuelle bedarfsgerechte Symmetriekoeffizient unter 1,00 liegt, liegt eine Ungleichverteilung zu Lasten der kommunalen Ebene vor. Ob hierbei das Erreichen theoretisch perfekter Symmetrie anzustreben ist, muss unter Berücksichtigung weiterer Faktoren jenseits des KFA im politischen Prozess entschieden werden. Betrachtet man die im bundesweiten Vergleich merklich *unterdurchschnittliche* Verschuldung der kommunalen Ebene sowie die deutlich *überdurchschnittliche* Verschuldung der Landesebene in Schleswig-Holstein, so wird deutlich, dass die Landesebene zur Herstellung langfristig tragfähiger Finanzen einen längeren und anspruchsvolleren Weg zu gehen hat. Mit Blick auf diesen zukunftsgerichteten Stressfaktor der Symmetriebetrachtung kann es in der finanzpolitischen Abwägung angemessen erscheinen, eher einen Zielwert am unteren Korridorrand zu anzustreben. Dies gilt umso mehr, als dass die Landesebene durch nahezu fehlende Steuerautonomie sowie die ab 2020 geltende „Schuldenbremse“ deutlich geringeren Einnahmespielraum hat als die kommunale Ebene. Im Gutachten wird diese Perspektive einer auf die langfristige Tragfähigkeit der Landesfinan-

zen ausgerichteten Einnahmenverteilung durch Beispielsrechnungen mit dem Symmetriekoeffizienten von 0,95 abgebildet.

In allen bisherigen Konzepten zur Überprüfung der Wahrung der kommunalen Mindestausstattung fehlt es an einer Erörterung der zu Grunde liegenden Bedarfsfaktoren. Die für Schleswig-Holstein entwickelte Methodik geht daher konzeptionell deutlich weiter und sichert den Kommunen hierdurch eine solide Grundlage zur Wahrung ihrer Autonomie. Ein Bruch der Mindestausstattungsgarantie wird systemgerecht an den einzelgemeindlichen Bedarfsmesszahlen bewertet. Hinsichtlich der fiktiven Hebesätze wird empfohlen, die kreisfreien Städte in deren Ermittlung einzubeziehen. Diese sollten jedoch auf Grundlage der letzten sechs Jahre gebildet werden, um eine implizite Dämpfung und gute Stabilität zu gewährleisten. Weiterhin wird die aktuelle Debatte zur Berücksichtigung der Flächenneuanspruchnahme im kommunalen Finanzausgleich aufgegriffen und auf Beobachtungspflichten des Gesetzgebers eingegangen. Empfohlen wird eine regelmäßige Begutachtung des KFA im Fünfjahresturnus.

1.2.4. Simulation eines bedarfsgerechten KFA

Die für den kommunalen Finanzausgleich empfohlenen Modifikationen münden in Simulationsrechnungen für das Jahr 2018. Konkret wird der KFA 2018 neu berechnet unter der Annahme, die im Gutachten entwickelten Ansätze hätten in diesem Jahr Anwendung gefunden. Es werden zwei Szenarien betrachtet. In einem ersten Szenario („Modell 1“) wird, analog zum aktuellen FAG, unterstellt, der Zentralitätsansatz (Gemeindeebene) sei finanzkraftunabhängig und der Soziallastenansatz (Kreisebene) werde ebenfalls gesondert berechnet. Dieser Ansatz folgt der normativen Perspektive, dass Zentralitätsaspekte der Aufgaben unabhängig von der Leistungsfähigkeit der individuellen Gemeinde querfinanziert werden sollen und auch Soziallasten unabhängig gewürdigt werden. In einem zweiten Szenario („Modell 2“) werden beide Ansätze vollständig in die Simulationsmechanismen integriert. Somit wird die individuelle Leistungsfähigkeit der Gemeinden und Kreise vollständig berücksichtigt und auch für die Bereiche Zentralität und soziale Lasten hinzugezogen.

In Modell 1 zeigt sich summa summarum ein deutlicher Zugewinn an Schlüsselzuweisungen der aggregierten Gemeindeebene. Innerhalb dieser zeigt sich, dass vor allem ländliche Gemeinden einen Zugewinn verzeichnen, während Zentren insgesamt relativ geringere Zuweisungen erhalten. Dies ist unmittelbar darauf zurückzuführen, dass neben der bisher allein zur Zuweisungshöhe eingesetzten Einwohnerzahl weitere Faktoren, insbesondere Flächen- und infrastrukturbezogene Indikatoren Eingang in die Bedarfsberechnungen finden. Auch auf Kreisebene zeigt sich summiert sowohl für die Kreise als auch die kreisfreien Städte ein deutlicher Zugewinn an Schlüsselzuweisungen im Vergleich mit dem realen KFA 2018.

Die Anwendung des zweiten Modellszenarios führt auf Gemeindeebene durch eine Berücksichtigung der Finanzkraft im Rahmen des Zentralitätsansatzes zu Verschiebungen inner-

halb der Gemeindeebene insbesondere zwischen abundanten und finanzschwachen Gemeinden. Die kreisfreien Städte verzeichnen im Vergleich zu Modell 1 hierdurch sowohl auf Gemeinde- als auch Kreisebene einen Zugewinn an Schlüsselzuweisungen. Der ländliche Raum wiederum verzeichnet einen Zugewinn, jedoch geringer als in Modellszenario 1.

Beide Szenarien werden im Gutachten beispielhaft mit der vertikalen Mittelverteilung durchgerechnet, die einem Symmetriekoeffizienten von 1,00 entspräche. Daraus ist nicht zu schlussfolgern, dass eine solche Mittelverteilung als vorzugswürdig angesehen wird. Wie dargestellt, kann es gute Gründe geben, eine auf langfristige fiskalische Nachhaltigkeit ausgerichtete Finanzpolitik des Abbaus überdurchschnittlicher Schulden durch eine vertikale Mittelverteilung unterhalb von 1,00 zu ermöglichen. Die (in diesem Sinne mindestens gleichwertigen) Simulationsergebnisse für die Modelle 1 und 2 bei Realisierung eines vertikalen Symmetriekoeffizienten von 0,95 sind vorrangig in den Anhängen dargestellt.

I.2.5. Fazit

Das vorliegende Gutachten nimmt sich anspruchsvoller, innovativer und heterogener einzelner Untersuchungsaufträge an. In jedem einzelnen Teilschritt werden hohe Anforderungen an Konsistenz, Nachvollziehbarkeit und Systemgerechtigkeit beachtet. Basis aller Teilschritte sind Aufgabenkataloge der Landes- und kommunalen Ebene und die Identifikation originär bedarfsinduzierender Faktoren. Erstmals wird die Leistungserbringung beider föderaler Ebenen systematisch auf diese zu Grunde liegenden Faktoren untersucht. Resultat sind bedarfsgerechte Umverteilungen sowohl in vertikaler Hinsicht – zu Gunsten der Kommunen – als auch in horizontaler Hinsicht, wobei in diesem Rahmen zwei Szenarien denkbar sind: Entweder, Zentralitätsansatz und Soziallastenansatz werden, wie im Status Quo, getrennt berücksichtigt, oder vollständig integriert. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht kann keine eindeutige Hierarchisierung der Optionen erfolgen. Die grundlegende Frage, inwieweit und an welchen Stellen Leistungsfähigkeit oder Internalisierungsgedanken Vorzug gegeben werden soll, ist normativer Art. Die getrennte Berücksichtigung orientiert sich an aktuellen Gegebenheiten, die vom Verfassungsgericht nicht beanstandet wurden, während die Integration der Teilansätze eine konsistente Umsetzung des entwickelten Konzepts repräsentiert. Das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung wird durch die Berücksichtigung über die Einwohnerzahl hinausgehender Bedarfsfaktoren gestärkt. Ebenso wird das Symmetriegebot untermauert, indem die Symmetriebetrachtung durch Bedarfselemente angereichert wird. Ebenfalls originär politisch entschieden werden muss, ob vor dem Hintergrund der Konsolidierungserfordernisse auf Landesebene bei im Vergleich mit den Kommunen deutlich restriktiverer Einnahmeautonomie eine Symmetrie am unteren Rand des Symmetriekorridors angestrebt werden soll.

J. Quellenverzeichnis

Akademie für die Ländlichen Räume Schleswig-Holsteins e.V., Bauernverband Schleswig-Holstein, Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag (2008): *Wege mit Aussichten. Studie zur Zukunftsfähigkeit des ländlichen Wegenetzes in Schleswig-Holstein*. Abschlussbericht.

Boettcher F. und B. Holler (2011): *Relative Unterfinanzierung der kommunalen Ebene? Zur Frage der vertikalen Finanzmittelverteilung in den Ländern*, in: M. Hansmann (Hrsg.): *Kommunal-finanzen in der Krise. Problemlagen und Handlungsansätze*, Berlin, S. 72 ff.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2015): *Das 30-Hektar-Ziel der Nachhaltigkeitsstrategie*, unter: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumentwicklung/Flaechenpolitik/Projekte/30HektarZiel/30_ha_ziel.html (abgerufen am 26.04.2019).

Bundesministerium der Finanzen (2018): *Standards für die staatliche doppelte Buchführung*.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2012): *Richtlinie zur Ermittlung des Sachwerts (Sachwertrichtlinie; SW-RL)*, darin aus: *Normalherstellungskosten 2010*.

CDU, Bündnis90/Die Grünen, FDP (2017): *Koalitionsvertrag für die 19. Wahlperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages (2017-2022)*.

Deubel, Ingolf (2012): *Der kommunale Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt. Bestandsaufnahme und Perspektiven bis zum Jahr 2020*, Bad Kreuznach.

Deutschen Architektenkammer (unterschiedliche Jahrgänge): *Baukostenindex (BKI)*. Stuttgart.

Döring, Thomas (2007): *Zur Forderung nach einer kommunalen Mindestfinanzausstattung*, Wirtschaftsdienst 86, S. 40-47.

Döring, Thomas (2010): *Unzureichende kommunale Finanzausstattung als Ausdruck einer Krise des Finanzausgleichssystems? Zum aktuellen Konflikt um die institutionelle Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen*. Universität Münster.

Empirica (2017): *Wohnungsmarktprognose 2030 für Schleswig-Holstein*. Studie im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Bundesangelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein, Bonn.

Ev. Kirche im Rheinland (o.J.): *Richtlinie für die Nutzungsdauer von Vermögensgegenständen*. Düsseldorf.

Färber, Gisela/ Wieland, Joachim/ Salm, Marco/ Wolff, Johanna/ Zeitz, Dirk (2012): *Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Thüringen*. Speyer Forschungsberichte 271.

Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen. Kommission Kommunaler Straßenbau (2004): *Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden. Ausgabe 2004.* Köln.

Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen. Kommission Kommunaler Straßenbau (2019): *Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden (M FinStraKom R2).* Ausgabe 2019. Köln.

Forsthoff, Ernst (1938): *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Stuttgart/Berlin.

Freie und Hansestadt Hamburg (2018): *Musterflächenprogramm für inklusive allgemeinbildende Schulen mit Ganztagsangeboten*

Freye, Sabine (2009): *‘Absurdes Ergebnis‘ oder wissenschaftlich fundiert? Die Wahl der Konsolidierungsländer.*

Gabler Wirtschaftslexikon (2019): *Finanzbedarf*, unter <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/finanzbedarf-33199/version-256726> (abgerufen am 26.04.2019).

Gertz Gutsche Rümenapp (2006): *Kurz-, mittel- und langfristige Kosten der Baulanderschließung für die öffentliche Hand, die Grundstücksbesitzer und die Allgemeinheit.* Studie des Büros Gertz Gutsche Rümenapp im Auftrag des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein. Hamburg.

Gertz Gutsche Rümenapp; Pro Regione (2018): *Erfassung und Bewertung des Flächenpotenzials für den Wohnungsbau in den Siedlungsschwerpunkten des Ordnungsraums Kiel.* Studie im Auftrag des Ministeriums für Inneres, ländliche Räume und Integration, Landesplanungsbehörde, Hamburg, Flensburg

Goerl, Caroline/ Rauch, Anna/ Thöne, Michael (2013): *Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen*, Köln.

Gutachterausschüsse im Land Schleswig-Holstein: *Bodenrichtwerte*

Hessisches Ministerium der Finanzen (2016): *Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs ab dem Jahr 2016* (Gesamtpräsentation), Wiesbaden.

Hummel, Caroline-Antonia/ Rauch, Anna/ Thöne, Michael (2015): *Kommunaler Finanzausgleich in Bayern. Überprüfung der Sachgerechtigkeit des derzeitigen Verteilungsmodus der Gemeindefinanzbeziehungen im bayerischen kommunalen Finanzausgleich*, FiFo-Berichte Nr. 19, Köln.

Hummel, Caroline-Antonia/ Thöne, Michael (2017): *Wachstumsgerechte Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen.*

Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein (2014): *Verwaltungsvorschriften über Abschreibungen von abnutzbaren Vermögensgegenständen des Anlagevermögens der Gemeinden (VV-Abschreibungen)*. Runderlass vom 8.1.2014

Junkernheinrich, Martin (2009): *Die fiskalische Einbindung der Kommunen in die deutschen Bundesländer*, Jahrbuch für öffentliche Finanzen, Jg. 1, S. 195-220

Junkernheinrich, Martin et al. (2012): *Finanzwissenschaftliches Gutachten der Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH zur Fortschreibung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg. Vertikale Verteilungseffekte und Soziallasten*. Finanzausgleichsdotation und Sozialausgaben; Bottrop.

Junkernheinrich, Martin/ Micosatt, Gerhard/ Kießling, Nadine/ Stahlke, Theresa/ Wagner, Artur (2016): *Analyse der kommunalen Sozialausgaben in Mecklenburg-Vorpommern und im Ländervergleich. Fortschreibung des finanzwissenschaftlichen Kurzgutachtens 2014 im Auftrag des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern*. Kaiserslautern und Bottrop.

Kalusche, Wolfdietrich; Herke, Sebastian (2017): *Orientierungswerte und frühzeitige Ermittlung der Baunebenkosten ausgewählter Gebäudearten*. In: Deutsche Architektenkammer: *Baukostenindex (BKI); Baukosten Gebäude Neubau. Ausgabe 2017*.

Kalusche, Wolfdietrich; Bartsch, Franziska (2018): *Nutzungskostenermittlung am Beispiel eines Mehrfamilienhauses mit einem Exkurs in die Instandhaltungsstrategien im Wohnungsbau*. In: Deutsche Architektenkammer: *Baukostenindex (BKI); Nutzungskosten Gebäude. Ausgabe 2017/2018*.

Klemm, Klaus (2016): *Lehrkräftebedarf und -einsatz im Bereich der sonderpädagogischen Förderung in den öffentlichen allgemeinen Schulen und in den öffentlichen Förderzentren Schleswig-Holsteins*. Ministerium für Schule und Berufsbildung.

Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ (2012): *Bericht der Kommission. Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung*.

Kreis Nordfriesland (2011): *Masterplan Daseinsvorsorge*, Husum

Kreis Schleswig-Flensburg (2014): *Regionalstrategie Daseinsvorsorge*, Schleswig

Kreis Segeberg (2016): *Segeberg 2030*, Bad Segeberg.

Kuhn, Thomas (2017a): *Der vertikale Finanzausgleich in den Ländern: Eine formal-analytische Kritik*, Chemnitz Economic Papers, No. 016, Chemnitz University of Technology, Faculty of Economics and Business Administration, Chemnitz.

Kuhn, Thomas (2017b): *Informationsasymmetrie und Anreizkompatibilität im vertikalen Finanzausgleich der Länder*, Chemnitz Economic Papers, No. 017, Chemnitz University of Technology, Faculty of Economics and Business Administration, Chemnitz.

Kultusministerkonferenz (2019): *Statistikportal*. Berlin

Lamouroux, Léa/ Thöne, Michael (2016): *Verteilungssymmetrie im vertikalen Teil des kommunalen Finanzausgleichs Schleswig-Holsteins*, FiFo-Berichte Nr. 23, Köln.

Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein (2014): *Landesstraßen-Zustandsbericht*.

Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein (2018): *Landesstraßen-Zustandsbericht*.

Land Schleswig-Holstein (2002): *Technische Richtlinien für den Schulbau (TR-Schulbau), Teil 2 Kosten- und Planungsrichtwerte*. Amtsblatt für Schleswig-Holstein 2002, Nr. 20/21, S. 312.

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (2018): *Bemerkungen 2018 mit Bericht zur Landeshaushaltsrechnung 2016 und Stellungnahme zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits bis 2020*, Kiel.

Lenk, Thomas/ Hesse, Mario/ Lück, Oliver (2013): *Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen*.

Lenk, Thomas / Hesse, Mario / Starke, Tim (2016): *Bedarfsorientierung im hessischen Finanzausgleich: Vergleich und Kritik*, Schriftenreihe „Kommunalfinanzen“ des Hessischen Landesrechnungshofes, Bd. 3, S. 77-102.

Ministerium der Finanzen Sachsen-Anhalt (2017): *Ohne Moos nix los! Wie das Land Sachsen-Anhalt seine Kommunen finanziert*.

Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Schleswig-Holstein (2002): *Raumprogramm-Richtwerte für allgemeinbildende Schulen, Sonderschulen und berufsbildende Schulen*

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung NRW (2018): *Gemeindefinanzierungsgesetz 2019. Eckpunkte*.

Ministerium für Schule und Berufsbildung (2016): *Lehrkräftebedarf und -einsatz im Bereich der sonderpädagogischen Förderung in den öffentlichen allgemeinen Schulen und in den öffentlichen Förderzentren Schleswig-Holsteins*.

Ministerium für Schule und Berufsbildung (2017): *Schulische Bildung in Schleswig-Holstein 2017*.

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren (2019): *Eckpunkte der Kita-Reform 2020*.

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie des Landes Schleswig-Holstein/ Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr (2014): *Bericht zum Zustand der Landesstraßen in Schleswig-Holstein 2014*.

PricewaterhouseCoopers AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (PwC) (2016): *PwC-Länderfinanzbenchmarking 2016*, unter: <https://www.pwc.de/de/offentliche-unternehmen/assets/studienlaenderfinanzen-2016.pdf> (abgerufen am 26.04.2019).

Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2015): *Beratende Äußerung gemäß § 88 Abs. 2 LHO. Erhaltung des Landesstraßennetzes*, unter: https://rechnungshof.rlp.de/fileadmin/rechnungshof/Weitere_Veroeffentlichungen/Beratende_AEusserung_-_Erhaltung_des_Landesstrassennetzes_mit_Inhaltsverzeichnis-b.pdf (abgerufen am 26.04.2019).

Renzsch, Wolfgang (2014) : »... hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen.«: *Zu einigen Problemen bundesgesetzlich konstituierter Lasten der Gemeinden im Finanzausgleich*, ifo Schnelldienst, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 67, Iss. 01, S. 37-42.

Scherf, W. (2015): *Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz*, Gutachten im Auftrag des Landes Rheinland-Pfalz vertreten durch das Ministerium der Finanzen. Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere Nr. 92 – 2015, Justus-Liebig-Universität Gießen

Schiller, Daniel und Cordes, Alexander (2013): *Gutachten zur Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein*. Hannover.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2018): *Strategie zur Entwicklung der Landesstraßen in Schleswig-Holstein 2019-2030*. Kiel. Landtagsdrucksache (Nummer unvollständig, 19. Wahlperiode)
Schleswig-Holsteinischer Landtag (2019): *Gesetzentwurf der Landesregierung. Kitareform 2020*.

Seitz, Helmut (2007). *The Impact of Demographie Change on Fiscal Policy in Germany*. (S. u. Werding, Hrsg.) *Demographie Change in Germany: The Economic and Fiscal Consequences*, S. 129-164.

SEP Maerschalk (2015): *Landesstraßen in Rheinland-Pfalz – Evaluation der Erhaltungsstrategie 2007 bis 2012*. Abschlussbericht. Studie im Auftrag des Rechnungshofes Rheinland-Pfalz.

Spiegel Online (2018): *Mehr Gehalt. Länder buhlen mit Geld um Grundschullehrer*, unter: <http://www.spiegel.de/lebenundlernen/schule/grundschullehrer-bundeslaender-drehen-am-einstiegsgehalt-a-1207307.html> (abgerufen am 03.04.2019).

Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr des Freistaates Sachsen (2018): *Ausbau- und Erhaltungsstrategie Staatsstraßen 2030*. Dresden.

Statistikamt Nord (2019), Realsteuervergleich in Schleswig-Holstein; Statistische Berichte Kennziffer: L II 7 - j 17 SH, Herausgegeben am: 7. März 2019, Hamburg.

Statistisches Bundesamt (2018): *Schulen auf einen Blick*. Wiesbaden.

Thöne, Michael / Hummel, Caroline-Antonia / Rauch, Anna / Gerhards, Eva (2015): *Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg*. FiFo-Berichte Nr. 18.

Verein Deutscher Ingenieure (VDI): *Wirtschaftlichkeit gebäudetechnischer Anlagen* (VDI 2067).

Vesper, Dieter (2015): *Gemeindefinanzierung wenig nachhaltig – Analyse und Perspektiven der Kommunalfinanzen. Gutachten im Auftrag des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung*. Düsseldorf.

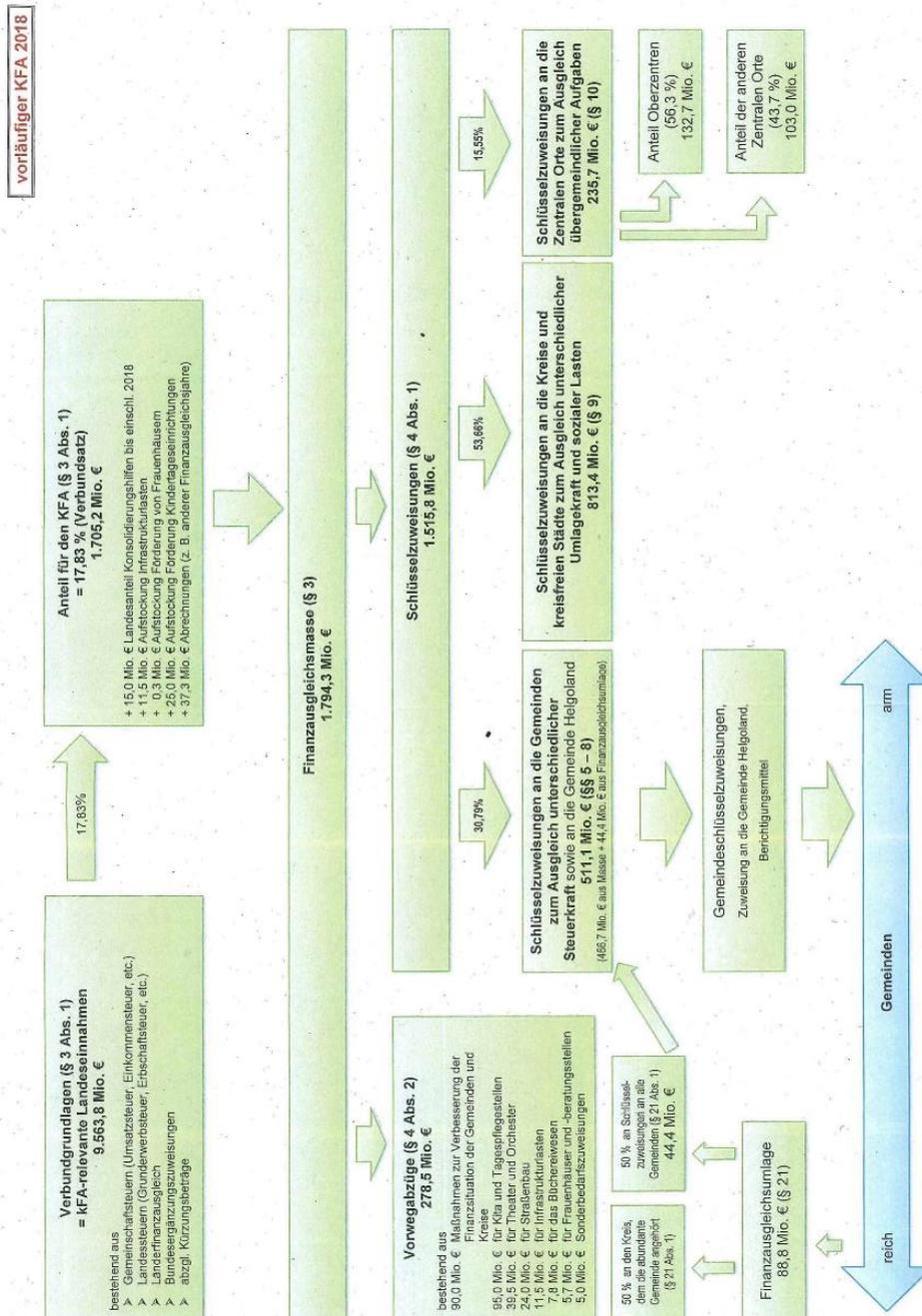
Wagner, Gert Georg (2009): *Gegenseitige Abhängigkeit von Ordnungspolitik und Mainstream-Ökonomie in der Politikberatung*, Wirtschaftsdienst, Jg. 89, S. 444-447.

Winker, Peter (2007): *Empirische Wirtschaftsforschung und Ökonometrie*, 2. Aufl., Berlin.

K. Anhänge

K.1. Zu: Der kommunale Finanzausgleich in Schleswig-Holstein

Abbildung K-1: Schaubild des Kommunalen Finanzausgleichs 2018



Quelle: Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration des Landes Schleswig-Holstein, Schaubild Kommunalen Finanzausgleich vorläufige Festsetzung 2018 (2019)

K.2. Zu: Methoden und Praxis der Ermittlung fachlicher und finanzieller Bedarfe

1. OLS¹⁴³

Die OLS-Schätzung (ordinary least squares) bildet die klassische Methode zur Bestimmung der Regressionskoeffizienten eines Modells. Dabei werden die Regressionskoeffizienten so bestimmt, dass die Summe der quadrierten Residuen minimal wird. Dies hat den Vorteil, dass Ausreißer wesentlich stärker miteinbezogen werden. Es ergibt sich eine allgemeine Regressionsgleichung der Form:

$$(1) y_i = \beta_0 + x_i' \beta_i + u_i, i = 1, 2, \dots, I$$

Die aus der Schätzung resultierenden Regressionskoeffizienten β_i beschreiben die Auswirkungen einer marginalen Veränderung des jeweiligen Regressors x_i' auf die abhängige Variable y_i . Je nach Ausgestaltung des Modells ist diese Veränderung in Prozent oder der jeweiligen Maßeinheit angegeben. Unter der Annahme, dass die Störterme einen Mittelwert von Null und die gleiche Varianz haben und sowohl unabhängig voneinander als auch unabhängig von der erklärenden Variablen sind, ergibt die OLS-Schätzung beste lineare unverzerrte Schätzer. Diese Annahmen werden auch als Gauß-Markov-Annahmen bezeichnet.

2. Pooled OLS

Die Pooled-OLS-Schätzung baut auf die grundlegende multiple Regression auf, sodass die Modellannahmen und die Interpretation der geschätzten Parameter identisch bleiben. Allerdings wird den Daten nun zusätzlich eine Zeitdimension gegeben, was sich in der Regressionsgleichung durch den Index t äußert:

$$(2) y_{it} = \beta_0 + x_{it}' \beta_i + u_{it}, t = 1, 2, \dots, T; i = 1, 2, \dots, I$$

Eine zentrale Annahme hinsichtlich des Fehlerterms u_{it} besagt, analog zum einfachen OLS-Modell, dass der Erwartungswert des Fehlerterms gleich Null und von den im Regressionsmodell berücksichtigten unabhängigen Variablen in Periode t unabhängig ist.

Die Pooled-OLS-Schätzung sticht im Gegensatz zu einfachen OLS-Modellen vor allem durch eine höhere Beobachtungszahl, bedingt durch die Zeitkomponente, hervor. Dadurch kann Verzerrungen durch Messfehler entgegengewirkt werden. Des Weiteren sinken die Standardfehler der geschätzten Regressionskoeffizienten mit der Beobachtungszahl. Auf diese Weise können die Schätzfehler durch eine erhöhte Beobachtungszahl direkt vermindert werden. Dabei muss allerdings beachtet werden, dass aufgrund der Paneldatenstruktur Au-

¹⁴³ Ordinary Least Squares.

tokorrelation in den Fehlertermen zu erwarten ist. Daher müssen die ausgegebenen Standardfehler korrigiert werden. Hierdurch gewönne die Regressionsanalyse durch eine Pooled-OLS-Schätzung an Aussagekraft. Die Vorzüge dieses Verfahrens können allerdings lediglich ausgenutzt werden, wenn die analysierten Zeiträume keine Datenbrüche und strukturellen Veränderungen aufweisen. Ist dies nicht der Fall, stellt die Pooled-OLS-Schätzung eine Verbesserung zur einfachen OLS-Schätzung dar. Darauf aufbauend gilt es nun, diese Möglichkeit der Regressionsanalyse gegenüber den anderen beiden Alternativen abzuwägen.

3. Fixed Effects

Die Verwendung von Fixed-Effects-Modellen bietet die Möglichkeit, unbeobachtete zeitkonstante Heterogenität zwischen den Beobachtungseinheiten zu kontrollieren. Dazu geht man davon aus, dass der Fehlerterm aus einem nicht beobachtbaren, zeitkonstanten Teil α_i und einem zeitvariablen, zufälligen Teil ε_{it} besteht. Das zugehörige Regressionsmodell hat folgende Form:

$$(3) y_{it} = \beta_0 + x'_{it}\beta_i + \varepsilon_{it} + \alpha_i, \quad t = 1, 2, \dots, T; i = 1, 2, \dots, I$$

Da α_i nicht beobachtet werden kann, ist es nicht möglich, ihn explizit in die Regression aufzunehmen. Sofern α_i aber mit den Regressoren korreliert, führt dies bei Durchführung einer einfachen OLS-Schätzung zu einem verzerrten Schätzer für die Regressionskoeffizienten. Die Fixed-Effects-Methode nutzt eine Transformation, um dies zu vermeiden. Zunächst muss dafür der Durchschnitt von Gleichung (2) über die Zeit gebildet werden:

$$(4) \bar{y}_i = \beta_0 + \bar{x}'_i\beta_i + \bar{\varepsilon}_i + \alpha_i, \quad i = 1, 2, \dots, I,$$

wobei $\bar{y}_i = T^{-1} \sum_{t=1}^T y_{it}$ und entsprechend für \bar{x}_i und $\bar{\varepsilon}_i$. Subtrahiert man nun Gleichung (2) von Gleichung (1), erhält man:

$$(5) y_{it} - \bar{y}_i = (x'_{it} - \bar{x}'_i)\beta_i + \varepsilon_{it} - \bar{\varepsilon}_i, \quad t = 1, 2, \dots, T; i = 1, 2, \dots, I$$

Bzw.:

$$(6) \hat{y}_{it} = \hat{x}'_{it}\beta_i + \hat{\varepsilon}_{it}, \quad t = 1, 2, \dots, T; i = 1, 2, \dots, I.$$

Dadurch konnte der unbeobachtete Effekt α_i eliminiert werden. Eine solche Transformation wird auch als „Within-Transformation“ bezeichnet. Anschließend wird eine OLS-Schätzung der modifizierten Daten (Gleichung (6)) vorgenommen. Somit kann α_i nicht mehr zu Verzerrungen der Schätzergebnisse führen. Der Schätzer β bleibt also weiterhin konsistent und kann auf dieselbe Weise wie im einfachen OLS-Modell interpretiert werden.

Im Vergleich zur Pooled-OLS-Schätzung erlaubt das Fixed-Effects-Modell die Existenz unbeobachteter, zeitkonstanter Einflussfaktoren, die frei mit den Regressoren korreliert sein dürfen. Folglich ist es weniger restriktiv als das Pooled-OLS-Modell. Hingegen ist die Exogenitätsannahme restriktiver als beim Pooled-OLS-Modell, da die Schätzergebnisse nur konsistent sind, wenn der Erwartungswert des Fehlerterms gleich Null und von den unabhängigen Variablen in allen Perioden unabhängig ist.

Die Fixed-Effects-Schätzung hat gegenüber dem Pooled-OLS-Modell den Vorteil, dass sie unbeobachtete Faktoren kontrolliert. Trotz allem ist dieses Verfahren über das strikte Exogenitätskriterium hinaus mit weiteren Nachteilen verbunden. Beispielsweise werden durch die Transformation auch beobachtbare zeitkonstante Faktoren herausgefiltert, deren Wirkung dann nicht mehr identifiziert werden kann. Ferner sind die Schätzergebnisse verglichen mit denen der Pooled-OLS-Schätzung anfälliger gegenüber Verzerrungen durch Messfehler. Daher kommt es im vorliegenden Gutachten nicht zur Anwendung: Wichtige, aber zeitkonstante Faktoren wie z.B. Flächenvariablen würden im Modell nicht berücksichtigt.

4. Random Effects

Das Random-Effects-Modell geht von der gleichen Modellstruktur aus wie das Fixed-Effects-Modell:

$$(7) y_{it} = \beta_0 + x'_{it}\beta_i + \varepsilon_{it} + \alpha_i, \quad t = 1, 2, \dots, T; i = 1, 2, \dots, I$$

Der Unterschied zum Fixed-Effects-Modell liegt darin, dass die Möglichkeit einer Korrelation von α_i zu den Regressoren ausgeschlossen wird. Daher ist es nicht notwendig, α_i vollständig aus der Regressionsgleichung zu eliminieren, wie es im Fixed-Effects-Modell der Fall ist. Folglich können α_i und ε_{it} als Bestandteil eines zusammengesetzten Fehlerterms v_{it} aufgefasst werden:

$$(8) y_{it} = \beta_0 + x'_{it}\beta_i + v_{it}, \quad t = 1, 2, \dots, T; i = 1, 2, \dots, I$$

Dementsprechend wird in diesem Verfahren nur ein bestimmter Teil des Durchschnitts der Variablen abgezogen, anstatt die Durchschnittswerte über die Zeit vollständig von der zugehörigen Variable abzuziehen:

$$(9) y_{it} - \lambda \bar{y}_i = \beta_0(1 - \lambda) + (x'_{it} - \lambda \bar{x}'_i)\beta_i + (v_{it} - \lambda \bar{v}_i), \quad t = 1, 2, \dots, T; i = 1, 2, \dots, I$$

Der Parameter λ wird dabei auf bestimmte Art und Weise. Ähnlich wie im vorherigen Verfahren ist der Random-Effects-Schätzer wieder der OLS-Schätzer der transformierten Gleichung (9).

Gegenüber den anderen beiden Verfahren hat das Random-Effects-Modell den Vorteil, dass auch die Effekte beobachteter, zeitkonstanter Einflussfaktoren identifiziert werden können. Allerdings ist dies nur aufgrund einer strengen Annahme möglich: Mögliche unbeobachtete Einflussfaktoren dürfen nicht mit den Regressoren korrelieren, wie es letztlich auch bei der Pooled-OLS-Schätzung angenommen wird. Hinzu kommt, dass hier auf die gleiche strenge Exogenitätsannahme wie im Fall der Fixed-Effects zurückgegriffen wird. Folglich vereint das Random-Effects-Modell die restriktivsten Modellannahmen der beiden anderen Schätzverfahren. Gleichwohl ist der Random-Effects-Schätzer effizienter als die anderen beiden Schätzer, sofern die getätigten Annahmen zutreffen. Ist dies nicht der Fall, kommt es allerdings zu inkonsistenten Ergebnissen. Daher wird im vorliegenden Fall dem POLS Verfahren der Vorzug eingeräumt.

K.3. Zu: Bedarfsmessung für die kommunale Ebene

Abbildung K-2: Ergebnisse der Bruttobedarfe

Aufgabenbereich	Ist: Bruttoausgaben bereinigt, Ø 2008-2016	Regression			
		Faktor 1	Faktor 2	Faktor 3	R ²
Innere Verwaltung; Verwaltung und Einrichtungen	895.442.304 €	Einwohner gesamt	Amtsfrei ja/nein		0,88
Innere Verwaltung; Allgemeines Grundvermögen	58.615.698 €	Einwohner gesamt	Amtsfrei ja/nein		0,27
Sicherheit und Ordnung; Ordnungsangelegenheiten	182.541.288 €	Einwohner gesamt	Amtsfrei ja/nein		0,94
Sicherheit und Ordnung; Brandschutz	148.797.031 €	Siedl. & Verlehrsfl.	Zentralität (LEP)		0,91
Sicherheit und Ordnung; Rettungsdienst	72.203.810 €	Siedl. & Verlehrsfl.	Kommunaltyp		0,72
Sicherheit und Ordnung;	13.042.564 €	Siedl. & Verlehrsfl.	Kommunaltyp		0,61

Katastrophenschutz				
Schulträgeraufgaben; Grundschulen	139.845.786 €	Bev. 6-10 J.	Kommunaltyp	0,66
Schulträgeraufgaben; Allgemeinbildende Schulen	308.586.307 €	Bev. 10-18 J.	Kommunaltyp	0,73
Schulträgeraufgabe; Sonderschulen / Förderzentren	36.544.087 €	Bev. 6-18 J.	Zentralität (LEP)	0,87
Schulträgeraufgaben; Berufliche Schulen	96.287.961 €	Bev. 15-20 J.		0,65
Schulträgeraufgaben; Schülerbeförderung	58.325.823 €	Bev. 6-18 J.	Gemeinde fläche	0,94
Schulträgeraufgaben; Fördermaßnahmen für Schüler	66.235.436 €	Bev. 6-18 J.	Kommunaltyp	0,76
Kultur und Wissenschaft	159.932.364 €	Einwohner gesamt	Zentralität (LEP)	0,92
Soziale Hilfen; Grundversorgung und Hilfen nach SGB XII	1.160.902.735 €	Zahlungen SGB XII		1,00
Soziale Hilfen; Grundsicherung Arbeitssuchende nach SGB II	731.056.664 €	Einwohner gesamt	Anspruch SGB II	0,86
Soziale Hilfen; Hilfen für Asylbewerber	87.938.230 €	Empfänger Asylleistungen		0,70
Soziale Hilfen; Soziale Einrichtungen	63.741.944 €	Einwohner gesamt	Zentralität (LEP)	0,92
Soziale Hilfen; Sonstige Leistungen	114.381.818 €	Einwohner gesamt	Zentralität (LEP)	0,74
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe;	89.891.748 €	Bev. 0-6 J.	Kommunaltyp	0,73

Förderung					
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe; Jugendarbeit	66.658.634 €	Bev. 10-18 J.	Zentralität (LEP)		0,93
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe; Leistungen und Einrichtungen	401.902.607 €	Bev. 6-18 J.	Kommunaltyp		0,94
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe; Tageseinrichtungen	563.325.696 €	Bev. 0-6 J.	Zentralität (LEP)		0,94
Gesundheitsdienste	138.932.388 €	Einwohner gesamt	Zentralität (LEP)		0,82
Sportförderung	116.403.680 €	Einwohner gesamt	Zentralität (LEP)		0,72
Räumliche Planung; Bauen und Wohnen	181.463.296 €	Einwohner gesamt	Kommunaltyp		0,44
Ver- und Entsorgung; Strom, Gas, Wasser, Fernwärme	39.848.559 €	Einwohner gesamt	Zentralität (LEP)		0,23
Ver- und Entsorgung; Breitband (ab Haushaltsjahr 2018)					
Ver- und Entsorgung; Abfallwirtschaft	133.508.585 €	Einwohner gesamt	Kommunaltyp		0,84
Ver- und Entsorgung; Abwasserbeseitigung	238.490.183 €	Einwohner gesamt	Zentralität (LEP)	Dichte	0,86
Verkehrsflächen und ÖPNV; Gemeindestraßen	337.788.619 €	Einwohner gesamt			0,88
Verkehrsflächen und ÖPNV; Kreisstraßen	75.544.162 €	Einwohner gesamt	Kommunaltyp	Länge Kreisstraße	0,90
Verkehrsflächen und ÖPNV; Bundes- und	21.866.497 €	Einwohner gesamt	Kommunaltyp		0,79

Landesstraßen				
Verkehrsflächen und ÖPNV; ÖPNV und sonstiger Personennahverkehr	105.959.952 €	Einwohner gesamt	Kommunaltyp	0,20
Natur- und Landschaftspflege	146.577.824 €	Einwohner gesamt	Kommunaltyp	0,89
Wirtschaft und Tourismus	268.778.694 €	Einwohner gesamt	Kommunaltyp	0,48

Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung K-3: Rechenbeispiel zur Bestimmung der einzelgemeindlichen Bedarfsmesszahl, gemäß Kapitel E.4.2.1

Beispiel zur Errechnung der einzelgemeindlichen Bedarfsmesszahl (Teilansätze der Gemeinden, gesonderter Zentralitätsansatz): Gemeinde Reinbek

Zuerst wurden die Werte der Gemeinde Reinbek ermittelt und als einzelgemeindliche Bestimmungsgrößen (A) in der zweiten Spalte der Tabelle eingetragen. Diese Werte umfassen verschiedene *Teilansätze*, darunter u.a. die „Einwohner insgesamt“, die „Gemeindefläche in Hektar“ und die „km Landesstraße eigener Baulast“. Dieser Wert des *Teilansatzes* wird dann mit dem Grundgewichtungsfaktor (B), der für alle Gemeinden gleichermaßen gilt, multipliziert. Dies ergibt den Wert der Basis-Bedarfsmesszahl für diesen *Teilansatz*. In diesem Beispiel wird die Anzahl der Einwohner **27.366** mit dem Grundgewichtungsfaktor (B) von **216** multipliziert. Dies ergibt **5.911.056** als *Teilansatz* für die „Einwohner insgesamt“ der Basis-Bedarfsmesszahl der Gemeinde Reinbek. Dieser Schritt wird für alle weiteren *Teilansätze* wiederholt. In der Summe ergibt dies für die Gemeinde Reinbek eine **Basis-Bedarfsmesszahl** von **21.916.455**.

Als nächster Schritt wird der Status der Zentralität für die Gemeinde Reinbek bestimmt. Bei der Gemeinde Reinbek handelt es sich um ein Mittelzentrum im Verdichtungsraum. Dies bedeutet, dass die Werte der Gemeinde Reinbek mit dem **Zentralitätsfaktor** Gewichtungsfaktor für Mittelzentrum/ Mittelzentrum im Verdichtungsraum (C) aus Abbildung E-15 multipliziert und aufaddiert werden. In diesem Beispiel wird die Zahl der „Einwohner insgesamt“ von **27.366** mit **16** multipliziert und trägt mit **437.856** zur Zentralitäts-Bedarfsmesszahl bei. Die Summe der *Teilansätze* ergibt für die Gemeinde Reinbek eine **Zentralitäts-Bedarfsmesszahl** von **2.412.869**.

Basis-Bedarfsmesszahl und **Zentralitäts-Bedarfsmesszahl** dienen in Folge als Grundlage zur Bestim-

mung der Ausgangsmesszahl, bzw. Zentralitäts-Schlüsselzuweisung gemäß Kapitel I.1.3.1.					
Einzelgemeindliche Bestimmungsgröße (A)		Grundgewichtungs-faktor (B)	Basis-Bedarfs-messzahl	Zentralitäts-faktor (C)	Zentralitäts-Bedarfsmesszahl
	Werte der Gemeinde Reinbek			Mittelzentrum/ Mittelzentrum im Verdich-tungsraum	
Einwohner insg.	27.366	216	5.911.056	16	437.856
Einw. 6 bis u. 10 J.	944	1.701	1.605.744	25	23.600
Einw. 10 bis u. 18 J.	2.162	1298	2.806.276	368	795.616
Einw. 6 bis u. 18 J.	3.106	202	627.412	139	431.734
Einwohner amts-freier Gemeinden	27.366	175	4.789.050	0	0
Gemeindefläche (ha)	3.123	0,00	0	5,86	18.301
km Hauptwirt-schaftsweg	26,16	3.596	94.082	0	0
km Gemein-destraße	79,73	21.707	1.730.763	6.988	557.174
km Kreisstraße eig. Baulast	2,077	0	0	36.307	75.410
km Landesstr. eig. Baulast	5,88	0	0	12.456	73.179
km Bundesstr. eig. Baulast	0	0	0	0	0
SQKM-Kita-Finanzierungsbeitrag als Wohnort-gemeinde nach (voraussichtlich) §49 neues KitaG	4.352.071	1	4.352.071	0	0
Summe			21.916.455		2.412.869

Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung K-4: Rechenbeispiel zur Bestimmung der einzelgemeindlichen Bedarfsmesszahl, gemäß Kapitel E.4.2.2

Beispiel zur Errechnung der einzelgemeindlichen Bedarfsmesszahl (vollends integrierte Teilansätze): Gemeinde Reinbek			
<p>Zuerst wurden die Werte der Gemeinde Reinbek ermittelt und als einzelgemeindliche Bestimmungsgrößen (A) in der zweiten Spalte der Tabelle eingetragen. Diese Werte umfassen verschiedene <i>Teilansätze</i>, darunter u.a. die „Einwohner insgesamt“, die „Gemeindefläche in Hektar“ und die „km Landesstraße eigener Baulast“. In einem nächsten Schritt wird der Status der Zentralität für die Gemeinde Reinbek bestimmt. Bei der Gemeinde Reinbek handelt es sich um ein Mittelzentrum im Verdichtungsraum. Dies bedeutet, dass die Werte der Gemeinde Reinbek mit dem Gewichtungsfaktor nach Zentralität für Mittelzentren (B) aus Abbildung E-18 multipliziert und aufaddiert werden. In unserem Beispiel wird die Anzahl der Einwohner 27.366 mit dem Gewichtungsfaktor (B) von 232 multipliziert. Dies ergibt 6.348.912 als Teilansatz der Bedarfsmesszahl der Gemeinde Reinbek für die Anzahl ihrer Einwohner. Dieser wird für alle weiteren <i>Teilansätze</i> wiederholt. Die Summe dieser Bedarfsmesszahlen der <i>Teilansätze</i> ergibt für die Gemeinde Reinbek die einzelgemeindliche Bedarfsmesszahl von 24.329.324.</p> <p>Die einzelgemeindliche Bedarfsmesszahl dienen in Folge als Grundlage zur Bestimmung der Ausgangsmesszahl, gemäß Kapitel I.1.4.1.</p>			
Einzelgemeindliche Bestimmungsgröße (A)	Werte der Gemeinde Reinbek	Gewichtungsfaktor nach Zentralität (B)	Einzelgemeindliche Bedarfsmesszahl
	Werte der Gemeinde Reinbek	Mittelzentrum/ Mittelzentrum im Verdichtungsraum	
Einwohner insg.	27.366	232	6.348.912
Einw. 6 bis u. 10 J.	944	1.726	1.629.344
Einw. 10 bis u. 18 J.	2.162	1.666	3.601.892
Einw. 6 bis u. 18 J.	3.106	341	1.059.146
Einwohner amtsfreier Gemeinden	27.366	175	4.789.050
Gemeindefläche (ha)	3.123	5,86	18.301
km Hauptwirtschaftsweg	26,163	3.596	94.082
km Gemeindestraße	79,73	28.695	2.287.937

km Kreisstraße eig. Baulast	2,077	36.307	75.410
km Landesstr. eig. Baulast	5,88	12.456	73.179
km Bundesstr. eig. Baulast	0	0	0
SQKM-Kita-Finanzierungsbeitrag als Wohnort-gemeinde nach (vo-raussichtlich) §49 neues KitaG	4.352.071	1	4.352.071
Summe			24.329.324

Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung K-5: Rechenbeispiel zur Bestimmung der Bedarfsmesszahl auf Kreisebene, gemäß Kapitel E.4.2.2

Beispiel zur Errechnung der Bedarfsmesszahl auf Kreisebene (vollends integrierte Teilansätze): Kreis Dithmarschen

Zuerst wurden die Werte des Kreises ermittelt und als Bestimmungsgrößen (A) in der zweiten Spalte der Tabelle eingetragen. Diese Werte umfassen verschiedene *Teilansätze*, beispielsweise „Einwohner insgesamt“ oder „Gemeindefläche in Hektar“. Der Wert des *Teilansatzes* wird dann mit dem Gewichtungsfaktor (B), der für alle Kreise gleichermaßen gilt, multipliziert (Abbildung E-19). Dies ergibt den Wert der Bedarfsmesszahl für diesen *Teilansatz*. In diesem Beispiel wird die Anzahl der Einwohner **133.560** mit dem Grundgewichtungsfaktor (B) von **130** multipliziert. Dies ergibt **17.362.800** als *Teilansatz* für die „Einwohner insgesamt“ der Bedarfsmesszahl des Kreises Dithmarschen. Dieser Schritt wird für alle weiteren *Teilansätze* wiederholt. In der Summe ergibt dies für den Kreis Dithmarschen **Bedarfsmesszahl** von **94.948.635**.

Die Bedarfsmesszahl in Folge als Grundlage zur Bestimmung der Ausgangsmesszahl gemäß Kapitel I.1.4.2.

Bestimmungsgröße des Kreises (A)		Gewichtungsfaktor (B)	Bedarfsmesszahl
	Dithmarschen	Kreis	
Einwohner insg.	133.560	130	17.362.800
Einw. 10 bis u. 18 J.	10.714	44	471.416
Einw. 6 bis u. 18 J.	15.315	890	13.630.350
Einw. 15 bis u. 20 J.	7.653	552	4.224.456
Gemeindefläche (ha)	142.813	18,35	2.620.619
Gemeindestraße in den Gemeinden des Kreises	940	937	880.953
km Kreisstraße eig. Baulast	337	27.304	9.199.946
Anspruch SGB II (EUR)	6.569.121	4,38	28.772.748
Nettozahlungen SGB XII	47.051.460	0,263	12.374.534
Empfänger von Asylbewerberleistungen (Personen)	1.588	1.180	1.873.840
Ausgaben nach SQKM für Kita-Ermäßigungen gemäß (voraussichtlich) §7 des neuen KitaG	2.343.384	1,0723	2.512.811
Summe der SQKM-Kita-Finanzierungsbeiträge der Wohnortgemeinden im Kreis nach (voraussichtlich) §49 neues KitaG	14.165.447 €	0,0723	1.024.162
Summe			94.948.635

Quelle: Eigene Darstellung

K.4. Zu: Bedarfsmessung für die Landesebene

Abbildung K-6: Nicht regressierbare Aufgabenbereich, Bruttobetrachtung.

Aufgabenbereich	Grund
Arbeitslosengeld II nach SGB II	Insg. nur 11 Observationen
Hilfe zum Lebensunterhalt nach SGB XII	Insg. nur 5 Observationen
Eingliederungshilfe nach SGB XII	Insg. nur 19 Observationen
Hilfe zur Pflege nach SGB XII	Insg. nur 8 Observationen
Kommunale Gemeinschaftsdienste	Insg. nur 17 Buchungen
Elektrizitätsversorgung	Keine Buchungen
Straßenreinigung	Keine Buchungen
Sonstige Energie- und Wasserversorgung	Keine Zusammenhänge erkennbar, keine Korrelationen
Sonstiger Straßenverkehr	Keine Zusammenhänge erkennbar, keine Korrelationen
Nachrichtenwesen	Weniger als 100 Observationen
Sonstiges Verkehrswesen	Keine Zusammenhänge erkennbar, keine Korrelationen
Finanzwirtschaft - Beihilfen, Unterstützungen u.ä	Keinem Aufgabenbereich zuordenbare Personalausgaben der Obergruppe 44

Quelle: eigene Darstellung

K.5. Zu: Bedarfsbasierte Symmetrieanalyse des vertikalen Finanzausgleichs

Tabelle K-1: Die Gliederungsnummern zur Berechnung des DMVs und DMBs¹⁴⁴

	Gruppierungsnummer Kommunale Ebene	Gruppierungsnummer Land
Ausgaben: Zahlungen gleicher Ebene	672, 712, 722, 808, 822, 832, 892, 992, 979, 982	
Ausgaben aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen	82, 83	61
Zinsausgaben sowie Tilgung an den öffentlichen Bereich	800, 801, 802, 803, 804, 970, 971, 972, 973, 974	56, 58
Einnahmen: Zahlungen gleicher Ebene	052, 062, 072, 162, 172, 202, 232, 322, 362, 372	
Einnahmen aus Steuern sowie steuerähnliche Abgaben	00, 01, 02, 03./810	01, 05, 06, 09
Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen	04, 051, 061, 091, 092, 093	21
Zinseinnahmen sowie Schuldenaufnahmen vom öffentlichen Bereich	200, 201, 203, 204, 370, 371, 373, 374	15, 31

Quelle: Statistische Berichte, Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, 2011

Tabelle K-2: Deckungsmittelbestände der Kommunen und des Landes 2014-2016 (Preistand 2016)

Kommunen				
Jahr	Steuereinnahmen	Zuweisung Einnahmen	Zuweisung Ausgaben	DMB
2014	2.593.203.200 €	1.458.378.752 €	17.587.696 €	4.033.994.256 €
2015	2.789.935.360 €	1.500.833.536 €	45.017.048 €	4.245.751.848 €
2016	2.935.929.600 €	1.504.043.648 €	48.826.436 €	4.391.146.812 €
Land				
Jahr	Steuereinnahmen	Zuweisung Einnahmen	Zuweisung Ausgaben	DMB
2014	7.376.834.683 €	753.582.275 €	1.342.105.657 €	6.788.311.301 €
2015	8.200.664.933 €	802.664.893 €	1.447.167.923 €	7.556.161.903 €
2016	8.806.047.744 €	886.223.040 €	1.439.561.984 €	8.252.708.800 €

Quelle: Eigene Darstellung

¹⁴⁴ Statistische Berichte, Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, 24. März 2011

K.6. Zu: Gesamtbetrachtung möglicher und nötiger Änderungen

K.6.1. Simulation des Finanzausgleichs auf Basis eines Symmetriekoeffizienten von 1,0

Tabelle K-3: Ausführliche Simulationsrechnung Modell 1 – Gemeindeebene

Name	Steuerkraft- messzahl	Bedarfsmesszahl	Ausgangs- messzahl (Bedarfsmesszahl * 1,7544)	70 % Schlüsselzahl	Erhöhung zur Mindestgarantie I	Erhöhung zur Mindestgarantie II	Basis Schlüssel- zuweisungen	Finanzausgleichs- umlage	Zntr-Schlüssel- zuweisungen
Flensburg (kf. Stadt)	85.739.045 €	68.660.039 €	120.459.481 €	24.304.305 €	- €	- €	24.304.305 €	- €	2.671.028 €
Kiel (kf. Stadt)	227.648.255 €	191.743.277 €	336.400.852 €	76.126.818 €	- €	- €	76.126.818 €	- €	6.162.535 €
Lübeck (kf. Stadt)	194.870.360 €	167.851.926 €	294.485.062 €	69.730.292 €	- €	- €	69.730.292 €	- €	6.521.164 €
Neumünster (kf. Stadt)	77.858.396 €	63.081.511 €	110.672.325 €	22.969.750 €	- €	- €	22.969.750 €	- €	2.789.126 €
Kreisfreie Städte zusammen	586.116.056 €	491.336.753 €	862.017.720 €	193.131.164 €	- €	- €	193.131.164 €	- €	18.143.852 €
Dithmarschen	148.534.789 €	100.571.405 €	176.445.853 €	33.221.260 €	34.758 €	572.647 €	33.828.665 €	8.210.878 €	3.406.036 €
Herzogtum Lauenburg	183.947.397 €	156.766.274 €	275.036.023 €	65.738.935 €	54.499 €	413.156 €	66.206.591 €	1.101.944 €	4.621.137 €
Nordfriesland	204.262.287 €	133.119.977 €	233.550.164 €	39.005.495 €	75.661 €	744.259 €	39.825.416 €	10.216.816 €	4.284.167 €
Ostholstein	191.575.575 €	162.865.932 €	285.737.467 €	67.253.073 €	- €	381.831 €	67.634.904 €	819.117 €	5.512.910 €
Pinneberg	401.152.540 €	243.916.258 €	427.934.884 €	49.637.297 €	- €	13.886 €	49.651.183 €	20.234.437 €	6.713.608 €
Plön	108.527.002 €	95.941.763 €	168.323.455 €	42.050.868 €	1.715 €	510.928 €	42.563.512 €	82.865 €	2.685.481 €

Rendsburg- Eckernförde	255.334.481 €	207.542.162 €	364.118.946 €	80.817.607 €	64.733 €	718.968 €	81.601.308 €	2.649.249 €	5.616.543 €
Schleswig- Flensburg	182.126.518 €	160.579.443 €	281.725.973 €	73.979.331 €	43.648 €	841.687 €	74.864.667 €	2.561.711 €	4.572.830 €
Segeberg	312.235.589 €	219.570.590 €	385.222.025 €	59.767.352 €	15.697 €	241.251 €	60.024.300 €	3.769.740 €	6.228.329 €
Steinburg	131.965.862 €	97.542.925 €	171.132.587 €	33.126.782 €	17.785 €	201.482 €	33.346.049 €	3.900.499 €	3.151.542 €
Stormarn	321.711.966 €	193.421.491 €	339.345.166 €	32.825.082 €	579 €	24.691 €	32.850.351 €	13.175.373 €	5.539.108 €
Kreise zusammen	2.441.374.007 €	1.771.838.219 €	3.108.572.543 €	577.423.083 €	309.076 €	4.664.787 €	582.396.946 €	66.722.629 €	52.331.691 €

Fortsetzung von Tabelle K-3

Name	Schlüssel- zuweisungen	Finanzkraft	Kreisumlage	Veränderung der Zweckzuweisungen durch Vorwegabzüge
Flensburg (kreisfreie Stadt)	26.975.333 €	112.714.378 €	- €	- €
Kiel (kreisfreie Stadt)	82.289.352 €	309.937.608 €	- €	- €
Lübeck (kreisfreie Stadt)	76.251.455 €	271.121.815 €	- €	- €
Neumünster (kreisfreie Stadt)	25.758.876 €	103.617.272 €	- €	- €
Kreisfreie Städte zusammen	211.275.017 €	797.391.073 €	- €	- €
Dithmarschen	37.234.702 €	177.558.613 €	60.369.928 €	-25.652 €
Herzogtum Lauenburg	70.827.727 €	253.673.180 €	92.337.038 €	-30.650 €
Nordfriesland	44.109.582 €	238.155.054 €	89.308.145 €	-71.530 €
Ostholstein	73.147.814 €	263.904.272 €	95.005.538 €	- €
Pinneberg	56.364.792 €	437.282.895 €	170.540.329 €	-102.298 €
Plön	45.248.992 €	153.693.130 €	53.792.595 €	- €
Rendsburg-Eckernförde	87.217.851 €	339.903.082 €	105.369.955 €	-65.366 €
Schleswig-Flensburg	79.437.496 €	259.002.303 €	96.426.557 €	-72.657 €
Segeberg	66.252.629 €	374.718.478 €	124.593.894 €	-91.297 €
Steinburg	36.497.591 €	164.562.954 €	51.014.516 €	-38.308 €
Stormarn	38.389.460 €	346.926.054 €	108.414.392 €	-113.681 €
Kreise zusammen	634.728.637 €	3.009.380.015 €	1.047.172.888 €	-611.439 €

Tabelle K-4: Ausführliche Simulationsrechnung Modell 1 - Kreisebene

Name	Steuerkraftmesszahl	Schlüssel-zuweisungen an die Gemeinden	Finanzausgleichs-umlage	Umlagegrundlage	Soziallasten-messzahl	Integrierte Messzahl	Ausgangsmesszahl (Bedarfsmesszahl * 1,5059)	Schlüsselzahl
Flensburg (kf. Stadt)	85.739.045 €	26.975.333 €	- €	40.768.791 €	44.236.819 €	-3.468.029 €	46.840.507 €	50.308.536 €
Kiel (kf. Stadt)	227.648.255 €	82.289.352 €	- €	112.104.433 €	126.824.573 €	-14.720.140 €	124.914.266 €	139.634.406 €
Lübeck (kf. Stadt)	194.870.360 €	76.251.455 €	- €	98.064.761 €	111.404.050 €	-13.339.290 €	115.443.718 €	128.783.008 €
Neumünster (kf. Stadt)	77.858.396 €	25.758.876 €	- €	37.478.367 €	39.296.996 €	-1.818.628 €	47.429.494 €	49.248.122 €
Kf. Städte zusammen	586.116.056 €	211.275.017 €	- €	288.416.351 €	321.762.439 €	-33.346.087 €	334.627.986 €	367.974.073 €
Dithmarschen	148.533.852 €	37.234.702 €	8.210.878 €	64.222.611 €	43.822.482 €	20.400.130 €	76.992.875 €	56.592.746 €
Herzogtum Lauenburg	183.940.879 €	70.827.727 €	1.101.944 €	91.751.232 €	52.714.880 €	39.036.352 €	107.937.896 €	68.901.544 €
Nordfriesland	204.260.813 €	44.109.582 €	10.216.816 €	86.140.150 €	41.382.162 €	44.757.988 €	104.530.288 €	59.772.300 €
Ostholstein	191.582.572 €	73.147.814 €	819.117 €	95.456.706 €	55.396.678 €	40.060.028 €	100.650.859 €	60.590.832 €
Pinneberg	401.133.400 €	56.364.792 €	20.234.437 €	158.158.300 €	82.205.732 €	75.952.567 €	146.684.850 €	70.732.283 €
Plön	108.524.627 €	45.248.992 €	82.865 €	55.589.946 €	28.958.873 €	26.631.072 €	69.702.548 €	43.071.475 €
Rendsburg-Eckernförde	255.325.422 €	87.217.851 €	2.649.249 €	122.939.668 €	67.846.706 €	55.092.962 €	153.219.501 €	98.126.539 €
Schleswig-Flensburg	182.122.008 €	79.437.496 €	2.561.711 €	93.679.502 €	56.626.010 €	37.053.492 €	121.817.783 €	84.764.291 €
Segeberg	312.228.555 €	66.252.629 €	3.769.740 €	135.533.129 €	64.073.184 €	71.459.946 €	148.238.560 €	76.778.614 €
Steinburg	131.971.223 €	36.497.591 €	3.900.499 €	59.524.360 €	37.999.448 €	21.524.912 €	73.709.034 €	52.184.122 €
Stormarn	321.720.853 €	38.389.460 €	13.175.373 €	125.486.368 €	48.567.165 €	76.919.203 €	125.813.017 €	48.893.814 €
Kreise zusammen	2.441.344.204 €	634.728.637 €	66.722.629 €	1.088.481.972 €	579.593.321 €	508.888.651 €	1.229.297.211 €	720.408.560 €

Fortsetzung von Tabelle K-4

Name	Schlüsselzuweisungen	50 % der FAU der Gemeinden	Kreisumlage	Veränderung der Zweckzuweisungen nach dem Wegfall der Zuweisungen nach § 15 FAG	Veränderung der Zweckzuweisungen durch die Ausgliederung der Zuweisungen nach § 18 FAG
Flensburg (kreisfreie Stadt)	42.762.256 €	- €	- €	-700.093 €	-3.382.864 €
Kiel (kreisfreie Stadt)	118.689.245 €	- €	- €	-1.465.150 €	-9.465.659 €
Lübeck (kreisfreie Stadt)	109.465.557 €	- €	- €	-1.920.460 €	-7.373.737 €
Neumünster (kreisfreie Stadt)	41.860.904 €	- €	- €	-396.261 €	-2.873.489 €
Kreisfreie Städte zusammen	312.777.962 €	- €	- €	-4.481.964 €	-23.095.749 €
Dithmarschen	48.103.834 €	4.105.439 €	60.369.928 €	-2.788.037 €	-3.270.126 €
Herzogtum Lauenburg	58.566.313 €	550.972 €	92.337.038 €	-2.266.700 €	-6.439.921 €
Nordfriesland	50.806.455 €	5.108.408 €	89.308.145 €	-5.764.540 €	-4.788.065 €
Ostholstein	51.502.207 €	409.558 €	95.005.538 €	-2.289.409 €	-5.245.447 €
Pinneberg	60.122.440 €	10.117.219 €	170.540.329 €	-959.620 €	-10.470.332 €
Plön	36.610.754 €	41.432 €	53.792.595 €	-1.747.552 €	-3.501.985 €
Rendsburg-Eckernförde	83.407.558 €	1.324.625 €	105.369.955 €	-3.996.358 €	-7.913.367 €
Schleswig-Flensburg	72.049.647 €	1.280.856 €	96.426.557 €	-3.932.325 €	-6.041.696 €
Segeberg	65.261.822 €	1.884.870 €	124.593.894 €	-3.272.986 €	-11.050.398 €
Steinburg	44.356.504 €	1.950.249 €	51.014.516 €	-1.856.311 €	-3.584.610 €
Stormarn	41.559.742 €	6.587.686 €	108.414.392 €	-1.876.560 €	-9.598.302 €
Kreise zusammen	612.347.276 €	33.361.315 €	1.047.172.888 €	-30.750.397 €	-71.904.251 €

Tabelle K-5: Ausführliche Simulationsrechnung Modell 2 – Gemeindeebene

Name	Steuerkraftmesszahl	Bedarfsmesszahl	Ausgangs- messzahl (Bedarfsmesszahl * 1,6466)	Schlüsselzahl	70 % Schlüsselzahl	Erhöhung zur		Schlüssel- zuweisung	Schlüsselzahl 2
						Mindestgarantie I	Mindestgarantie II		
Flensburg (kreisfreie Stadt)	85.739.045 €	76.805.113 €	126.467.800 €	40.728.755 €	28.510.129 €	- €	- €	28.510.129 €	- €
Kiel (kreisfreie Stadt)	227.648.255 €	210.535.406 €	346.668.973 €	119.020.718 €	83.314.502 €	- €	- €	83.314.502 €	- €
Lübeck (kreisfreie Stadt)	194.870.360 €	187.737.664 €	309.130.062 €	114.259.702 €	79.981.791 €	- €	- €	79.981.791 €	- €
Neumünster (kreisfreie Stadt)	77.858.396 €	71.586.716 €	117.875.153 €	40.016.756 €	28.011.729 €	- €	- €	28.011.729 €	- €
Kreisfreie Städte zusammen	586.116.056 €	546.664.899 €	900.141.988 €	314.025.931 €	219.818.152 €	- €	- €	219.818.152 €	- €
Dithmarschen	148.534.789 €	110.957.824 €	182.703.877 €	34.169.088 €	36.423.654 €	33.062 €	573.365 €	37.030.082 €	-10.396.604 €
Herzogtum Lauenburg	183.947.397 €	170.858.040 €	281.335.964 €	97.388.567 €	69.802.037 €	52.209 €	405.448 €	70.259.695 €	-1.304.724 €
Nordfriesland	204.262.287 €	146.184.182 €	240.707.827 €	36.445.540 €	41.206.193 €	71.796 €	809.329 €	42.087.318 €	-9.978.809 €
Ostholstein	191.575.575 €	179.677.085 €	295.857.460 €	104.281.885 €	74.283.614 €	- €	493.250 €	74.776.863 €	-1.281.188 €
Pinneberg	401.152.540 €	264.388.839 €	435.344.387 €	34.191.847 €	54.056.086 €	- €	12.348 €	54.068.435 €	-35.713.867 €
Plön	108.527.002 €	104.130.910 €	171.462.636 €	62.935.633 €	44.295.303 €	2.340 €	592.006 €	44.889.648 €	- €
Rendsburg- Eckernförde	255.334.481 €	224.669.335 €	369.941.992 €	114.607.511 €	84.374.339 €	59.991 €	696.883 €	85.131.213 €	-3.250.666 €
Schleswig- Flensburg	182.126.518 €	174.523.901 €	287.372.193 €	105.245.675 €	77.468.962 €	39.855 €	830.733 €	78.339.551 €	-2.853.991 €
Segeberg	312.235.589 €	238.563.355 €	392.819.976 €	80.584.387 €	62.799.297 €	14.222 €	2.210.042 €	63.034.561 €	-257.160 €
Steinburg	131.965.862 €	107.153.286 €	176.439.299 €	44.473.437 €	36.857.125 €	17.922 €	2.280.037 €	37.103.083 €	-7.274.665 €
Stormarn	321.711.966 €	210.312.534 €	346.301.990 €	24.590.024 €	37.348.115 €	135 €	23.986 €	37.372.236 €	-22.497.861 €
Kreise zusammen	2.441.374.007 €	1.931.419.291 €	3.180.287.601 €	738.913.594 €	618.914.725 €	291.533 €	4.886.427 €	624.092.685 €	-94.809.536 €

Fortsetzung von Tabelle K-5

Name	Finanzausgleichsumlage	Finanzkraft	Kreisumlage	Veränderung der Zweckzuweisungen durch Vorwegabzüge
Flensburg (kreisfreie Stadt)	- €	114.249.174 €	- €	- €
Kiel (kreisfreie Stadt)	- €	310.962.758 €	- €	- €
Lübeck (kreisfreie Stadt)	- €	274.852.151 €	- €	- €
Neumünster (kreisfreie Stadt)	- €	105.870.126 €	- €	- €
Kreisfreie Städte zusammen	- €	805.934.208 €	- €	- €
Dithmarschen	7.438.732 €	178.126.139 €	60.562.887 €	-25.652 €
Herzogtum Lauenburg	959.534 €	253.247.558 €	92.182.111 €	-30.650 €
Nordfriesland	8.721.897 €	237.627.709 €	89.110.391 €	-71.530 €
Ostholstein	807.506 €	265.544.932 €	95.596.175 €	- €
Pinneberg	20.052.113 €	435.168.862 €	169.715.856 €	-102.298 €
Plön	103.011 €	153.313.640 €	53.659.774 €	- €
Rendsburg-Eckernförde	2.428.311 €	338.037.384 €	104.791.589 €	-65.366 €
Schleswig-Flensburg	2.198.080 €	258.267.989 €	96.153.172 €	-72.657 €
Segeberg	2.790.100 €	372.480.049 €	123.849.616 €	-91.297 €
Steinburg	3.908.813 €	165.160.133 €	51.199.641 €	-38.308 €
Stormarn	13.128.900 €	345.955.302 €	108.111.032 €	-113.681 €
Kreise zusammen	62.536.997 €	3.002.929.696 €	1.044.932.245 €	-611.439 €

Tabelle K-6: Ausführliche Simulationsrechnung Modell 2 – Kreisebene

Name	Steuerkraft- messzahl	Schlüssel- zuweisungen an die Gemeinden	Finanz- ausgleichs- umlage	Umlage- grundlage	Ausgangs- messzahl (Bedarfs- messzahl * 1,2712)	Schlüssel- zahl	Schlüssel- zuweisungen	50 % der FAU der Gemeinden	Kreisumlage	Veränderung der Zweckzuwei- sungen nach dem Wegfall der Zuweisungen nach § 15 FAG	Veränderung der Zweckzuweisungen durch die Ausgliederung der Zuweisungen nach § 18 FAG
Alle angegebenen Werte in Euro											
Flensburg (kf. Stadt)	85.739.045	28.510.129	-	41.323.926	95.776.441	54.452.515	46.284.638	-	-	-700.093	-3.382.864
Kiel (kf. Stadt)	227.648.255	83.314.502	-	112.475.229	266.671.992	154.196.763	131.067.248	-	-	-1.465.150	-9.465.659
Lübeck (kf. Stadt)	194.870.360	79.981.791	-	99.414.023	239.074.129	139.660.106	118.711.090	-	-	-1.920.460	-7.373.737
Neumünster (kf. Stadt)	77.858.396	28.011.729	-	38.293.225	89.993.911	51.700.687	43.945.584	-	-	-396.261	-2.873.489
Kf. Städte zusammen	586.116.056	219.818.152	-	291.506.403	691.516.474	400.010.071	340.008.560	-	-	-4.481.964	-23.095.749
Dithmarschen	148.533.852	37.030.082	7.438.732	64.427.886	120.702.965	56.275.080	47.833.818	3.719.366	60.562.887	-2.788.037	-3.270.126
Herzogtum Lauenburg	183.940.879	70.259.695	959.534	91.597.284	158.129.751	66.532.466	56.552.596	479.767	92.182.111	-2.266.700	-6.439.921
Nordfriesland	204.260.813	42.087.318	8.721.897	85.949.409	140.846.544	54.897.135	46.662.565	4.360.948	89.110.391	-5.764.540	-4.788.065
Ostholstein	191.582.572	74.776.863	807.506	96.050.133	155.387.590	59.337.457	50.436.839	403.753	95.596.175	-2.289.409	-5.245.447
Pinneberg	401.133.400	54.068.435	20.052.113	157.393.654	228.328.250	70.934.596	60.294.406	10.026.057	169.715.856	-959.620	-10.470.332
Plön	108.524.627	44.889.648	103.011	55.452.684	95.653.518	40.200.834	34.170.709	51.506	53.659.774	-1.747.552	-3.501.985
Rendsburg- Eckernförde	255.325.422	85.131.213	2.428.311	122.264.845	215.590.664	93.325.819	79.326.946	1.214.155	104.791.589	-3.996.358	-7.913.367
Schleswig- Flensburg	182.122.008	78.339.551	2.198.080	93.413.901	174.818.519	81.404.618	69.193.926	1.099.040	96.153.172	-3.932.325	-6.041.696
Segeberg	312.228.555	63.034.561	2.790.100	134.723.490	206.588.910	71.865.421	61.085.608	1.395.050	123.849.616	-3.272.986	-11.050.398
Steinburg	131.971.223	37.103.083	3.908.813	59.740.359	110.528.395	50.788.036	43.169.830	1.954.406	51.199.641	-1.856.311	-3.584.610
Stormarn	321.720.853	37.372.236	13.128.900	125.135.247	167.946.348	42.811.101	36.389.435	6.564.450	108.111.032	-1.876.560	-9.598.302
Kreise zusammen	2.441.344.204	624.092.685	62.536.997	1.086.148.891	1.774.521.454	688.372.563	585.116.678	31.268.498	1.044.932.245	-30.750.397	-71.904.251

K.6.2. Simulation des Finanzausgleichs auf Basis eines Symmetriekoeffizienten von 0,95

Abbildung K-7: Schaubild des Kommunalen Finanzausgleichs (Simulation 2018 nach Modell 1, SK=0,95)

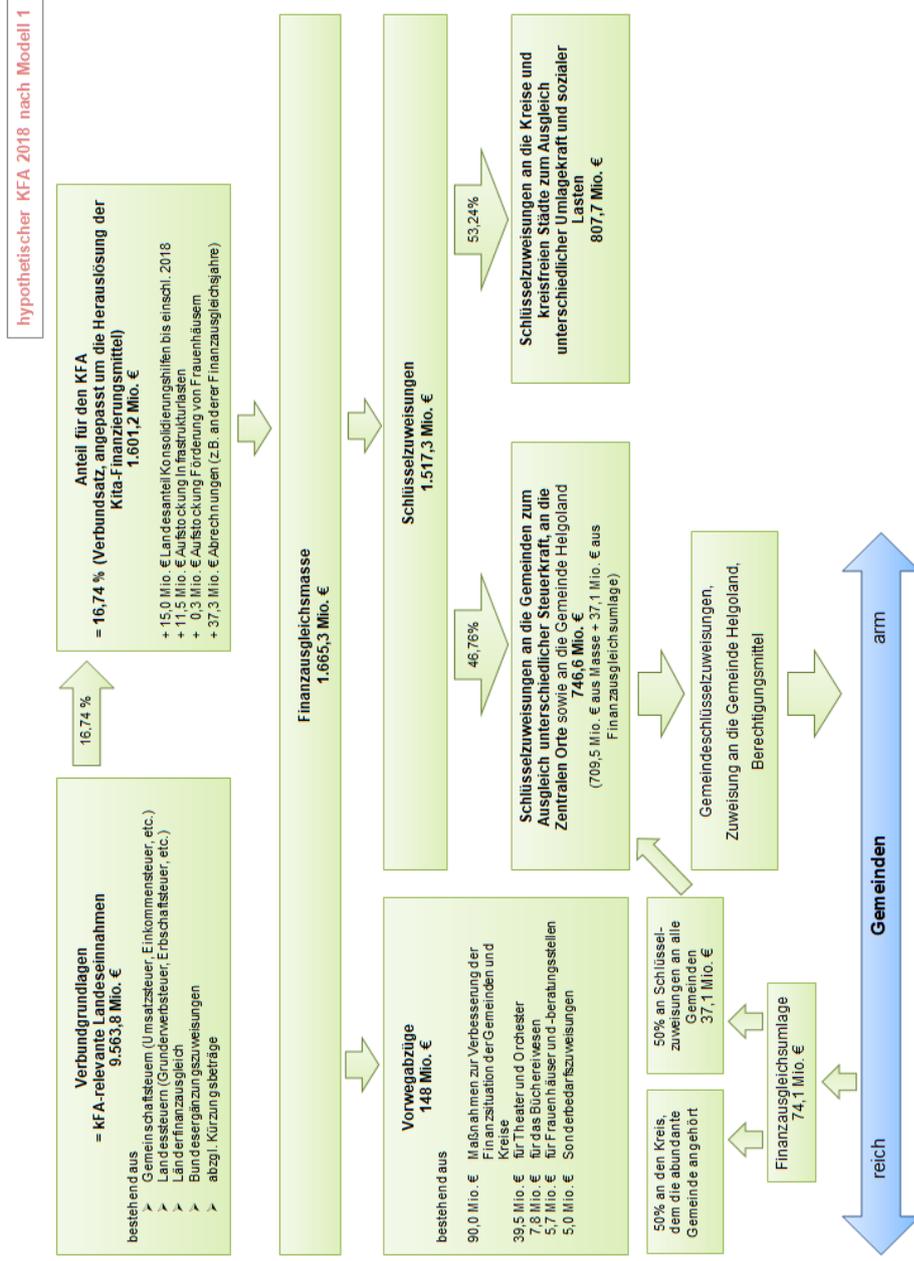


Tabelle K-7: Ausführliche Simulationsrechnung Modell 1 – Gemeindeebene (SK=0,95)

Name	Steuerkraft- messzahl	Bedarfsmesszahl	Ausgangs- messzahl (Bedarfsmesszahl * 1,6897)	70 % Schlüsselzahl	Erhöhung zur Mindestgarantie I	Erhöhung zur Mindestgarantie II	Basis Schlüssel- zuweisungen	Finanzausgleichs- umlage	Zntr-Schlüssel- zuweisungen
Flensburg (kf. Stadt)	85.739.045 €	68.660.039 €	116.011.505 €	21.190.722 €	- €	- €	21.190.722 €	- €	2.332.104 €
Kiel (kf. Stadt)	227.648.255 €	191.743.277 €	323.979.225 €	67.431.679 €	- €	- €	67.431.679 €	- €	5.380.577 €
Lübeck (kf. Stadt)	194.870.360 €	167.851.926 €	283.611.179 €	62.118.573 €	- €	- €	62.118.573 €	- €	5.693.700 €
Neumünster (kf. Stadt)	77.858.396 €	63.081.511 €	106.585.740 €	20.109.141 €	- €	- €	20.109.141 €	- €	2.435.216 €
Kreisfreie Städte zusammen	586.116.056 €	491.336.753 €	830.187.649 €	170.850.115 €	- €	- €	170.850.115 €	- €	15.841.596 €
Dithmarschen	148.534.789 €	100.571.405 €	169.930.577 €	29.749.088 €	23.822 €	459.041 €	30.231.951 €	8.987.935 €	2.973.848 €
Herzogtum Lauenburg	183.947.397 €	156.766.274 €	264.880.296 €	58.991.745 €	45.756 €	319.006 €	59.356.507 €	1.282.922 €	4.034.765 €
Nordfriesland	204.262.287 €	133.119.977 €	224.926.306 €	35.080.527 €	53.426 €	618.232 €	35.752.184 €	11.682.712 €	3.740.553 €
Ostholstein	191.575.575 €	162.865.932 €	275.186.589 €	60.087.970 €	- €	252.679 €	60.340.650 €	938.692 €	4.813.382 €
Pinneberg	401.152.540 €	243.916.258 €	412.133.355 €	41.523.564 €	- €	8.502 €	41.532.067 €	21.739.205 €	5.861.725 €
Plön	108.527.002 €	95.941.763 €	162.108.098 €	38.049.176 €	873 €	287.239 €	38.337.289 €	232.461 €	2.344.723 €
Rendsburg- Eckernförde	255.334.481 €	207.542.162 €	350.673.826 €	72.434.882 €	48.449 €	560.142 €	73.043.473 €	3.149.989 €	4.903.865 €
Schleswig- Flensburg	182.126.518 €	160.579.443 €	271.323.220 €	67.073.569 €	30.738 €	644.213 €	67.748.520 €	2.820.655 €	3.992.588 €
Segeberg	312.235.589 €	219.570.590 €	370.997.672 €	52.774.102 €	12.532 €	160.856 €	52.947.489 €	5.049.451 €	5.438.023 €
Steinburg	131.965.862 €	97.542.925 €	164.813.503 €	28.911.120 €	15.021 €	137.447 €	29.063.589 €	4.019.487 €	2.751.646 €
Stormarn	321.711.966 €	193.421.491 €	326.814.820 €	25.834.612 €	67 €	21.687 €	25.856.366 €	14.228.951 €	4.836.256 €
Kreise zusammen	2.441.374.007 €	1.771.838.219 €	2.993.788.263 €	510.510.355 €	230.685 €	3.469.044 €	514.210.084 €	74.132.462 €	45.691.373 €

Fortsetzung von Tabelle K-7

Name	Schlüsselzuweisungen	Finanzkraft	Kreisumlage	Veränderung der Zweckzuweisungen durch Vorwegabzüge
Flensburg (kreisfreie Stadt)	23.522.826 €	109.261.871 €	- €	- €
Kiel (kreisfreie Stadt)	72.812.255 €	300.460.510 €	- €	- €
Lübeck (kreisfreie Stadt)	67.812.273 €	262.682.632 €	- €	- €
Neumünster (kreisfreie Stadt)	22.544.357 €	100.402.754 €	- €	- €
Kreisfreie Städte zusammen	186.691.711 €	772.807.768 €	- €	- €
Dithmarschen	33.205.799 €	172.752.653 €	58.735.902 €	-25.652 €
Herzogtum Lauenburg	63.391.272 €	246.055.747 €	89.564.292 €	-30.650 €
Nordfriesland	39.492.737 €	232.072.312 €	87.027.117 €	-71.530 €
Ostholstein	65.154.032 €	255.790.914 €	92.084.729 €	- €
Pinneberg	47.393.792 €	426.807.127 €	166.454.779 €	-102.298 €
Plön	40.682.011 €	148.976.553 €	52.141.793 €	- €
Rendsburg-Eckernförde	77.947.338 €	330.131.830 €	102.340.867 €	-65.366 €
Schleswig-Flensburg	71.741.107 €	251.046.971 €	93.464.787 €	-72.657 €
Segeberg	58.385.512 €	365.571.649 €	121.552.573 €	-91.297 €
Steinburg	31.815.235 €	159.761.609 €	49.526.099 €	-38.308 €
Stormarn	30.692.622 €	338.175.638 €	105.679.887 €	-113.681 €
Kreise zusammen	559.901.457 €	2.927.143.002 €	1.018.572.826 €	-611.439 €

Tabelle K-8: Veränderungen auf Gemeindeebene, Modell 1 (SK=0,95)

Gemeindeebene nach Zentralität/ Raumkategorien	Schlüsselzuweisungen		Finanzausgleichsumlage		Kreisumlage		Zweckzuweisungen durch Vorwegabzüge	
	Differenz (NEU zu IST)							
	absolut	relativ	absolut	relativ	absolut	relativ	absolut	relativ
Gemeindeebene gesamt	604.072 €	0,1%	-14.615.578 €	-16,5%	104.824.631 €	11,5%	-611.439 €	
Oberzentrum	-75.372.161 €	-28,8%	- €	0,0%	- €	0,0%	- €	
Mittelzentrum/ Mittelzentrum im Verdichtungsraum	11.304.551 €	11,9%	-10.979.484 €	-47,3%	34.602.569 €	13,8%	-557.926 €	
Unterezentrum / Unterezentrum mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums	-14.080.286 €	-12,6%	-959.650 €	-13,9%	16.391.956 €	10,5%	- €	
ländlicher Zentralort	-7.804.228 €	-18,0%	308.622 €	42,8%	3.726.510 €	8,9%	- €	
Stadttrandkern I. oder II. Ordnung	21.000.643 €	69,8%	-2.599.263 €	-60,6%	14.093.486 €	12,9%	-53.513 €	
alle anderen	65.555.553 €	32,1%	-385.802 €	-0,7%	36.010.109 €	10,1%	- €	
ländlicher Raum	21.646.271 €	10,1%	-1.146.076 €	-3,2%	33.261.562 €	11,9%	- €	
Stadt-Umland-Bereich im ländlichen Raum	3.505.014 €	3,1%	-1.457.603 €	-11,8%	19.523.728 €	11,8%	-273.513 €	
Ordnungsraum / Umlandbereich von Flensburg und Neumünster	28.307.893 €	23,0%	-2.176.436 €	-17,8%	27.741.174 €	10,2%	-77.239 €	
Verdichtungsraum	22.517.054 €	62,1%	-9.835.464 €	-34,8%	24.298.167 €	12,3%	-260.687 €	

Tabelle K-9: Ausführliche Simulationsrechnung Modell 1 – Kreisebene (SK=0,95)

Name	Steuerkraft- messzahl	Schlüssel- zuweisungen an die Gemeinden	Finanzausgleichs- umlage	Umlagegrundlage	Soziallasten- messzahl	Integrierte Messzahl	Ausgangsmesszahl (Bedarfsmesszahl * 1,3358)	Schlüsselzahl
Flensburg (kf. Stadt)	85.739.045 €	23.522.826 €	- €	39.520.019 €	44.236.819 €	-4.716.801 €	41.547.015 €	46.263.816 €
Kiel (kf. Stadt)	227.648.255 €	72.812.255 €	- €	108.676.567 €	126.824.573 €	-18.148.006 €	110.797.581 €	128.945.588 €
Lübeck (kf. Stadt)	194.870.360 €	67.812.273 €	- €	95.012.308 €	111.404.050 €	-16.391.742 €	102.397.310 €	118.789.052 €
Neumünster (kf. Stadt)	77.858.396 €	22.544.357 €	- €	36.315.676 €	39.296.996 €	-2.981.320 €	42.069.440 €	45.050.760 €
Kf. Städte zusammen	586.116.056 €	186.691.711 €	- €	279.524.570 €	321.762.439 €	-42.237.869 €	296.811.346 €	339.049.215 €
Dithmarschen	148.533.852 €	33.205.799 €	8.987.935 €	62.484.296 €	43.822.482 €	18.661.814 €	68.291.835 €	49.630.021 €
Herzogtum Lauenburg	183.940.879 €	63.391.272 €	1.282.922 €	88.996.006 €	52.714.880 €	36.281.126 €	95.739.728 €	59.458.602 €
Nordfriesland	204.260.813 €	39.492.737 €	11.682.712 €	83.940.022 €	41.382.162 €	42.557.860 €	92.717.217 €	50.159.357 €
Ostholstein	191.582.572 €	65.154.032 €	938.692 €	92.522.105 €	55.396.678 €	37.125.426 €	89.276.206 €	52.150.780 €
Pinneberg	401.133.400 €	47.393.792 €	21.739.205 €	154.369.215 €	82.205.732 €	72.163.482 €	130.107.850 €	57.944.368 €
Plön	108.524.627 €	40.682.011 €	232.461 €	53.883.960 €	28.958.873 €	24.925.086 €	61.825.394 €	36.900.308 €
Rendsburg- Eckernförde	255.325.422 €	77.947.338 €	3.149.989 €	119.405.406 €	67.846.706 €	51.558.700 €	135.904.014 €	84.345.314 €
Schleswig- Flensburg	182.122.008 €	71.741.107 €	2.820.655 €	90.802.058 €	56.626.010 €	34.176.048 €	108.051.035 €	73.874.987 €
Segeberg	312.228.555 €	58.385.512 €	5.049.451 €	132.224.721 €	64.073.184 €	68.151.538 €	131.485.974 €	63.334.436 €
Steinburg	131.971.223 €	31.815.235 €	4.019.487 €	57.787.713 €	37.999.448 €	19.788.265 €	65.379.103 €	45.590.838 €
Stormarn	321.720.853 €	30.692.622 €	14.228.951 €	122.321.343 €	48.567.165 €	73.754.177 €	111.594.764 €	37.840.586 €
Kreise zusammen	2.441.344.204 €	559.901.457 €	74.132.462 €	1.058.736.844 €	579.593.321 €	479.143.523 €	1.090.373.120 €	611.229.596 €

Fortsetzung von Tabelle K-9

Name	Schlüsselzuweisungen	50 % der FAU der Gemeinden	Kreisumlage	Veränderung der Zweckzuweisungen nach dem Wegfall der Zuweisungen nach § 15 FAG	Veränderung der Zweckzuweisungen durch die Ausgliederung der Zuweisungen nach § 18 FAG
Flensburg (kreisfreie Stadt)	39.324.243 €	- €	- €	-700.093 €	-3.382.864 €
Kiel (kreisfreie Stadt)	109.603.750 €	- €	- €	-1.465.150 €	-9.465.659 €
Lübeck (kreisfreie Stadt)	100.970.694 €	- €	- €	-1.920.460 €	-7.373.737 €
Neumünster (kreisfreie Stadt)	38.293.146 €	- €	- €	-396.261 €	-2.873.489 €
Kreisfreie Städte zusammen	288.191.833 €	- €	- €	-4.481.964 €	-23.095.749 €
Dithmarschen	42.185.518 €	4.493.967 €	58.735.902 €	-2.788.037 €	-3.270.126 €
Herzogtum Lauenburg	50.539.812 €	641.461 €	89.564.292 €	-2.266.700 €	-6.439.921 €
Nordfriesland	42.635.454 €	5.841.356 €	87.027.117 €	-5.764.540 €	-4.788.065 €
Ostholstein	44.328.163 €	469.346 €	92.084.729 €	-2.289.409 €	-5.245.447 €
Pinneberg	49.252.713 €	10.869.603 €	166.454.779 €	-959.620 €	-10.470.332 €
Plön	31.365.261 €	116.231 €	52.141.793 €	-1.747.552 €	-3.501.985 €
Rendsburg-Eckernförde	71.693.517 €	1.574.995 €	102.340.867 €	-3.996.358 €	-7.913.367 €
Schleswig-Flensburg	62.793.739 €	1.410.327 €	93.464.787 €	-3.932.325 €	-6.041.696 €
Segeberg	53.834.271 €	2.524.725 €	121.552.573 €	-3.272.986 €	-11.050.398 €
Steinburg	38.752.212 €	2.009.744 €	49.526.099 €	-1.856.311 €	-3.584.610 €
Stormarn	32.164.498 €	7.114.475 €	105.679.887 €	-1.876.560 €	-9.598.302 €
Kreise zusammen	519.545.157 €	37.066.231 €	1.018.572.826 €	-30.750.397 €	-71.904.251 €

Tabelle K-10: Veränderungen auf Kreisebene, Modell 1 (SK=0,95)

Kreisebene nach Kreisen und kreisfreien Städten	Schlüsselzuweisungen		Finanzausgleichsumlage		Kreisumlage		Zweckzuweisungen durch Vorwegabzüge	
	Differenz (NEU zu IST)							
	absolut	relativ	absolut	relativ	absolut	relativ	absolut	relativ
Kreisebene	-5.499.818 €	-0,7%	-7.307.789 €	-16,5%	104.824.631 €	11,5%	-130.232.361 €	
Kreisfreie Stadt	-6.399.431 €	-2,2%	- €	0,0%	- €	0,0%	-27.577.713 €	
Kreis	899.613 €	0,2%	-7.307.789 €	-16,5%	104.824.631 €	11,5%	-102.654.648 €	

Abbildung K-8: Schaubild des Kommunalen Finanzausgleichs (Simulation 2018 nach Modell 2, SK=0.95)

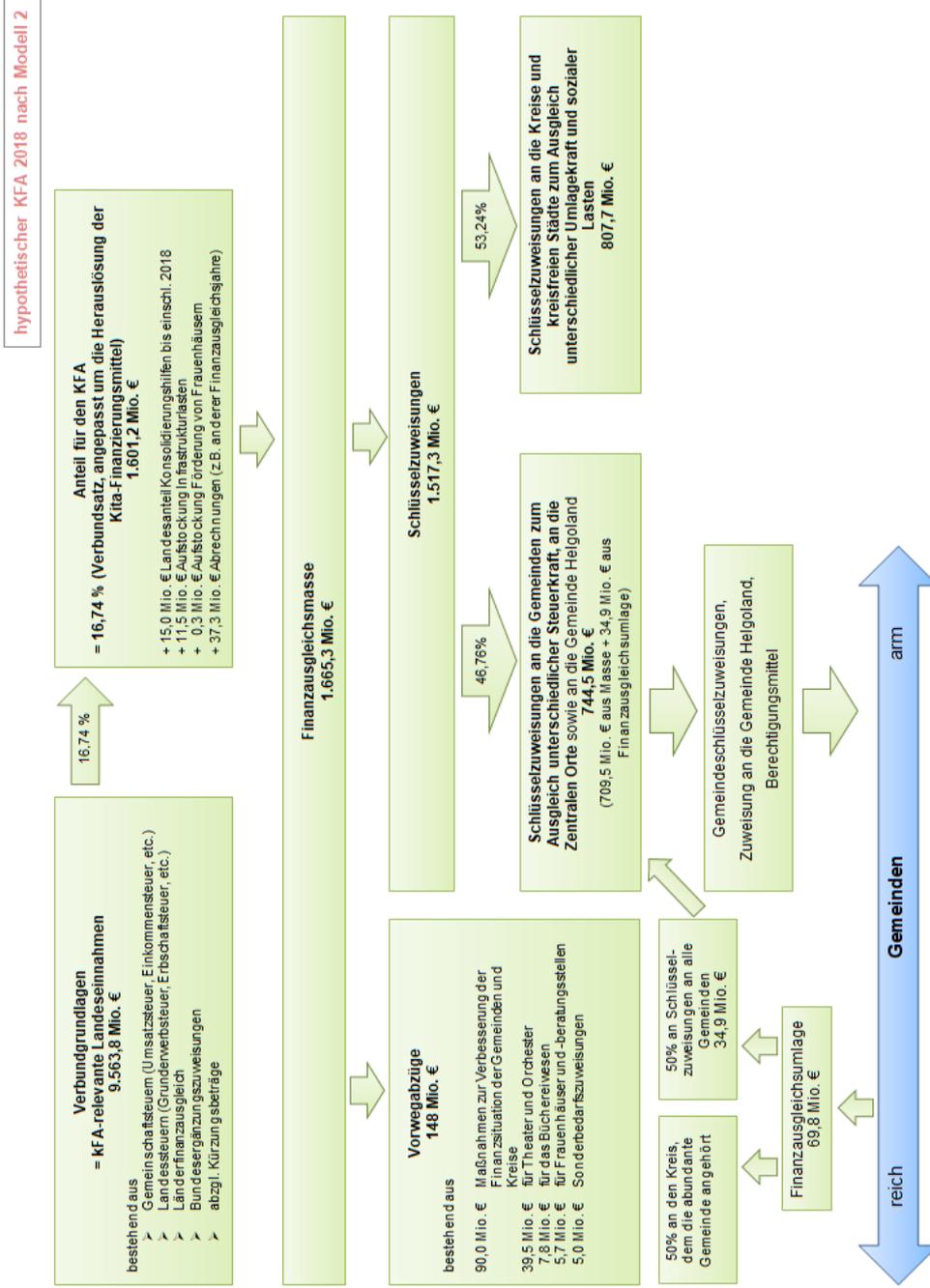


Tabelle K-11: Ausführliche Simulationsrechnung Modell 2 – Gemeindeebene (SK=0,95)

Name	Steuerkraft- messzahl	Bedarfsmesszahl	Ausgangs- messzahl (Bedarfs- messzahl* 1,5821)	Schlüsselzahl	70 % Schlüsselzahl	Erhöhung zur Mindestgarantie I	Erhöhung zur Mindestgarantie II	Schlüssel- zuweisung	Schlüsselszahl 2
Flensburg (kf. Stadt)	85.739.045 €	76.805.113 €	121.510.333 €	35.771.289 €	25.039.902 €	- €	- €	25.039.902 €	- €
Kiel (kf. Stadt)	227.648.255 €	210.535.406 €	333.079.743 €	105.431.488 €	73.802.042 €	- €	- €	73.802.042 €	- €
Lübeck (kf. Stadt)	194.870.360 €	187.737.664 €	297.012.336 €	102.141.977 €	71.499.384 €	- €	- €	71.499.384 €	- €
Neumünster (kf. Stadt)	77.858.396 €	71.586.716 €	113.254.513 €	35.396.116 €	24.777.281 €	- €	- €	24.777.281 €	- €
Kf. Stadt zusammen	586.116.056 €	546.664.899 €	864.856.926 €	278.740.870 €	195.118.609 €	- €	- €	195.118.609 €	- €
Dithmarschen	148.534.789 €	110.957.824 €	175.541.988 €	27.007.199 €	32.610.317 €	22.087 €	449.001 €	33.081.406 €	-12.066.659 €
Herzogtum Lauenburg	183.947.397 €	170.858.040 €	270.307.752 €	86.360.355 €	62.479.989 €	42.269 €	307.433 €	62.829.691 €	-1.441.049 €
Nordfriesland	204.262.287 €	146.184.182 €	231.272.215 €	27.009.928 €	36.962.585 €	49.611 €	641.388 €	37.653.584 €	-11.441.408 €
Ostholstein	191.575.575 €	179.677.085 €	284.260.014 €	92.684.439 €	66.241.734 €	- €	322.994 €	66.564.728 €	-1.412.046 €
Pinneberg	401.152.540 €	264.388.839 €	418.279.131 €	17.126.591 €	45.336.907 €	- €	6.693 €	45.343.600 €	-36.967.633 €
Plön	108.527.002 €	104.130.910 €	164.741.396 €	56.214.394 €	39.809.171 €	1.422 €	363.396 €	40.173.989 €	- €
Rendsburg- Eckernförde	255.334.481 €	224.669.335 €	355.440.473 €	100.105.992 €	75.203.433 €	43.870 €	518.050 €	75.765.353 €	-3.446.773 €
Schleswig- Flensburg	182.126.518 €	174.523.901 €	276.107.364 €	93.980.846 €	70.002.149 €	26.447 €	607.627 €	70.636.222 €	-3.409.698 €
Segeberg	312.235.589 €	238.563.355 €	377.421.653 €	65.186.064 €	55.256.454 €	10.919 €	136.487 €	55.403.860 €	-307.584 €
Steinburg	131.965.862 €	107.153.286 €	169.522.978 €	37.557.115 €	32.239.491 €	14.983 €	160.489 €	32.414.963 €	-7.429.637 €
Stormarn	321.711.966 €	210.312.534 €	332.727.146 €	11.015.180 €	29.444.864 €	- €	20.551 €	29.465.415 €	-23.579.289 €
Kreise zusammen	2.441.374.007 €	1.931.419.291 €	3.055.622.109 €	614.248.102 €	545.587.094 €	211.608 €	3.534.109 €	549.332.811 €	-101.501.776 €

Fortsetzung von Tabelle K-11

Name	Finanzausgleichsumlage	Finanzkraft	Kreisumlage	Veränderung der Zweckzuweisungen durch Vorwegabzüge
Flensburg (kf. Stadt)	- €	110.778.947 €	- €	- €
Kiel (kf. Stadt)	- €	301.450.297 €	- €	- €
Lübeck (kf. Stadt)	- €	266.369.743 €	- €	- €
Neumünster (kf. Stadt)	- €	102.635.678 €	- €	- €
Kreisfreie Städte zusammen	- €	781.234.665 €	- €	- €
Dithmarschen	8.287.022 €	173.329.172 €	58.931.919 €	-25.652 €
Herzogtum Lauenburg	1.157.241 €	245.619.846 €	89.405.624 €	-30.650 €
Nordfriesland	10.026.411 €	231.889.460 €	86.958.547 €	-71.530 €
Ostholstein	866.392 €	257.273.911 €	92.618.608 €	- €
Pinneberg	21.685.652 €	424.810.488 €	165.676.090 €	-102.298 €
Plön	196.755 €	148.504.236 €	51.976.483 €	- €
Rendsburg- Eckernförde	2.887.600 €	328.212.234 €	101.745.793 €	-65.366 €
Schleswig-Flensburg	2.488.607 €	250.274.134 €	93.177.060 €	-72.657 €
Segeberg	4.187.035 €	363.452.414 €	120.847.928 €	-91.297 €
Steinburg	4.035.717 €	160.345.108 €	49.706.983 €	-38.308 €
Stormarn	14.030.531 €	337.146.850 €	105.358.391 €	-113.681 €
Kreise zusammen	69.848.965 €	2.920.857.853 €	1.016.403.425 €	-611.439 €

Tabelle K-12: Veränderungen auf Gemeindeebene, Modell 2 (SK=0,95)

Gemeindeebene nach Zentralität/ Raumkategorien	Schlüsselzuweisungen		Finanzausgleichsumlage		Kreisumlage		Zweckzuweisungen durch Vorwegabzüge	
	Differenz (NEU zu IST)							
	absolut	relativ	absolut	relativ	absolut	relativ	absolut	relativ
Gemeindeebene gesamt	-1.537.677 €	-0,2%	-18.899.075 €	-21,3%	102.655.230 €	11,2%	-611.439 €	
Oberzentrum	-66.945.263 €	-25,5%	- €	0,0%	- €	0,0%	- €	
Mittelzentrum/ Mittelzentrum im Verdichtungsraum	13.002.787 €	13,7%	-13.639.356 €	-58,7%	36.103.381 €	14,4%	-557.926 €	
Unterkern / Unterkern mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums	-6.826.255 €	-6,1%	-3.149.440 €	-45,5%	19.709.049 €	12,6%	- €	
ländlicher Zentralort	-4.307.001 €	-9,9%	5.219 €	0,7%	5.043.324 €	12,0%	- €	
Stadttrankern I. oder II. Ordnung	17.881.127 €	59,4%	-2.800.006 €	-65,2%	13.059.308 €	12,0%	-53.513 €	
alle anderen	45.656.927 €	22,4%	684.507 €	1,3%	28.740.168 €	8,1%	- €	
ländlicher Raum	20.375.759 €	9,6%	-2.753.398 €	-7,7%	33.408.330 €	12,0%	- €	
Stadt-Umland-Bereich im ländlichen Raum	2.837.882 €	2,5%	-2.737.735 €	-22,2%	19.739.748 €	11,9%	-273.513 €	
Ordnungsraum / Umlandbereich von Flensburg und Neumünster	23.346.251 €	19,0%	-2.687.064 €	-22,0%	26.181.236 €	9,6%	-77.239 €	
Verdichtungsraum	18.847.695 €	52,0%	-10.720.878 €	-37,9%	23.325.915 €	11,8%	-260.687 €	

Tabelle K-13: Ausführliche Simulationsrechnung Modell 2 – Kreisebene (SK=0,95)

Name	Steuerkraft- messzahl	Schlüssel- zuweisungen an die Gemeinden	Finanz- ausgleichs- umlage	Umlage- grundlage	Ausgangs- messzahl (Bedarfsmessz ahl* 1,1801)	Schlüsselzahl	Schlüssel- zuweisungen	50 % der FAU der Gemeinden	Kreisumlage	Veränderung der Zweckzuweisungen nach dem Wegfall der Zuweisungen nach § 15 FAG	Veränderung der Zweckzuweisung n durch die Ausgliederung der Zuweisungen nach § 18 FAG
Alle angegebenen Werte in Euro											
Flensburg (kf. Stadt)	85.739.045	25.039.902	-	40.068.745	88.912.839	48.844.094	41.517.480	-	-	-700.093	-3.382.864
Kiel (kf. Stadt)	227.648.255	73.802.042	-	109.034.572	247.561.547	138.526.974	117.747.928	-	-	-1.465.150	-9.465.659
Lübeck (kf. Stadt)	194.870.360	71.499.384	-	96.345.936	221.941.422	125.595.486	106.756.163	-	-	-1.920.460	-7.373.737
Neumünster (kf. Stadt)	77.858.396	24.777.281	-	37.123.325	83.544.701	46.421.377	39.458.170	-	-	-396.261	-2.873.489
Kf. Stadt zusammen	586.116.056	195.118.609	-	282.572.578	641.960.509	359.387.931	305.479.741	-	-	-4.481.964	-23.095.749
Dithmarschen	148.533.852	33.081.406	8.287.022	62.692.823	112.053.060	49.360.237	41.956.202	4.143.511	58.931.919	-2.788.037	-3.270.126
Herzogtum Lauenburg	183.940.879	62.829.691	1.157.241	88.838.341	146.797.740	57.959.399	49.265.489	578.621	89.405.624	-2.266.700	-6.439.921
Nordfriesland	204.260.813	37.653.584	10.026.411	83.873.884	130.753.095	46.879.211	39.847.329	5.013.206	86.958.547	-5.764.540	-4.788.065
Ostholstein	191.582.572	66.564.728	866.392	93.058.504	144.252.090	51.193.585	43.514.548	433.196	92.618.608	-2.289.409	-5.245.447
Pinneberg	401.133.400	45.343.600	21.685.652	153.647.030	211.965.622	58.318.592	49.570.803	10.842.826	165.676.090	-959.620	-10.470.332
Plön	108.524.627	40.173.989	196.755	53.713.123	88.798.725	35.085.602	29.822.762	98.378	51.976.483	-1.747.552	-3.501.985
Rendsburg- Eckernförde	255.325.422	75.765.353	2.887.600	118.711.088	200.140.846	81.429.758	69.215.294	1.443.800	101.745.793	-3.996.358	-7.913.367
Schleswig- Flensburg	182.122.008	70.636.222	2.488.607	90.522.523	162.290.545	71.768.022	61.002.819	1.244.303	93.177.060	-3.932.325	-6.041.696
Segeberg	312.228.555	55.403.860	4.187.035	131.458.194	191.784.183	60.325.989	51.277.091	2.093.518	120.847.928	-3.272.986	-11.050.398
Steinburg	131.971.223	32.414.963	4.035.717	57.998.764	102.607.627	44.608.863	37.917.533	2.017.859	49.706.983	-1.856.311	-3.584.610
Stormarn	321.720.853	29.465.415	14.030.531	121.949.230	155.910.852	33.961.622	28.867.379	7.015.266	105.358.391	-1.876.560	-9.598.302
Kreise zusammen	2.441.344.204	549.332.811	69.848.965	1.056.463.506	1.647.354.386	590.890.881	502.257.249	34.924.482	1.016.403.425	-30.750.397	-71.904.251

Tabelle K-14: Veränderungen auf Kreisebene, Modell 2 (SK=0,95)

Kreisebene nach Kreisen und kreisfreien Städten	Schlüsselzuweisungen		Finanzausgleichsumlage		Kreisumlage		Zweckzuweisungen durch Vorwegabzüge	
	Differenz (NEU zu IST)							
	absolut	relativ	absolut	relativ	absolut	relativ	absolut	relativ
Kreisebene	-5.499.818 €	-0,7%	-9.449.538 €	-21,3%	102.655.230 €	11,2%	-130.232.361 €	
Kreisfreie Stadt	10.888.477 €	3,7%	- €		- €		-27.577.713 €	
Kreis	-16.388.295 €	-3,2%	-9.449.538 €	-21,3%	102.655.230 €	11,2%	-102.654.648 €	

Bisher erschienene FiFo-Berichte

- | | | | |
|----------------|---|----------------|---|
| Nr. 1
2005 | Gemeindefinanzreform – Hintergründe, Defizite, Alternativen
Clemens Fuest und Michael Thöne | Nr. 16
2014 | Schwerpunkte kommunaler Ausgabenlasten im Ländervergleich
Caroline Goerl, Anna Rauch und Michael Thöne |
| Nr. 2
2005 | Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben (WNA)
Michael Thöne | Nr. 17
2015 | Institutionelle Strukturen zur Verbesserung von Transparenz und Wirksamkeit von Subventionen
Michael Thöne und Daniel Happ |
| Nr. 3
2005 | Naturschutz im Finanzausgleich – Erweiterung des naturschutzpolitischen Instrumentariums um finanzielle Anreize für Gebietskörperschaften
Angelika Perner und Michael Thöne | Nr. 18
2015 | Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg
Caroline-Antonia Hummel, Anna Rauch, Eva Gerhards und Michael Thöne |
| Nr. 4
2005 | Subventionen und staatliche Beihilfen in Deutschland
Michael Thöne | Nr. 19
2015 | Kommunaler Finanzausgleich in Bayern
Caroline-Antonia Hummel, Anna Rauch und Michael Thöne |
| Nr. 5
2005 | Aufkommens-, Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen einer Steuerreform nach dem Vorschlag von Mitschke
Clemens Fuest, Andreas Peichl und Thilo Schaefer | Nr. 20
2016 | Modellrechnungen für den vierten Tragfähigkeitsbericht des BMF
Martin Werding |
| Nr. 6
2006 | Wechselwirkungen eines Zuschlagsmodells mit dem kommunalen Finanzausgleich
Sven Heilmann | Nr. 21
2016 | Finanzierung der Flüchtlingspolitik
Caroline-Antonia Hummel und Michael Thöne |
| Nr. 7
2006 | Wachstumswirksamkeit von Verkehrsinvestitionen in Deutschland
Roman Bertenrath, Michael Thöne und Christoph Walther | Nr. 22
2016 | Die Zukunft der EU-Finzen
Hrsg. von Thiess Büttner und Michael Thöne |
| Nr. 8
2006 | Aufkommens-, Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen einer Reform des Steuer- und Transfersystems
Clemens Fuest, Sven Heilmann, Andreas Peichl, Thilo Schaefer und Christian Bergs | Nr. 23
2016 | Verteilungssymmetrie im vertikalen Teil des kommunalen Finanzausgleichs Schleswig-Holsteins
Léa Lamoureux und Michael Thöne |
| Nr. 9
2006 | Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Luxemburg
Mercedes de Miguel Cabeza | Nr. 24
2018 | Entwicklungen im Bereich der Pflege in Deutschland bis 2060
Bernhard Koldert und Saskia Reuschel |
| Nr. 10
2008 | Ertragsabhängige und ertragsunabhängige Steuern
Clemens Fuest und Michael Thöne | Nr. 25
2018 | Entwicklungen im Bereich der Pflege im Landkreis Göttingen bis 2030
Bernhard Koldert und Saskia Reuschel |
| Nr. 11
2010 | Direktvermarktung von Windstrom - Folgen für die Förderung erneuerbarer Energien
Stephan Dobroschke | Nr. 26
2018 | Räumliche Darstellungen im Kontext wohnstandortbezogener Daseinsvorsorge – der Raum Köln/Bonn
Bernhard Koldert, Tobias Müller und Saskia Reuschel |
| Nr. 12
2010 | Qualität der öffentlichen Finanzen - Anwendung des Ansatzes der EU-Kommission auf Deutschland
Michael Thöne und Stephan Dobroschke: | Nr. 27
2019 | Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein
Eva Gerhards, Jens-Martin Gutsche, Helena Kreuter, Fabian Schrogl, Michael Thöne |
| Nr. 13
2011 | Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland
Laura Diekmann, Eva Gerhards, Stefan Klinski, Bettina Meyer, Sebastian Schmidt und Michael Thöne | | |
| Nr. 14
2012 | Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen: Bestandsaufnahme national und international praktizierter Methoden der langfristigen Budgetanalyse
Eva Gerhards, Caroline-Antonia Goerl und Michael Thöne | | |
| Nr. 15
2014 | Ermittlung von aufgabenbezogenen Kostenremanenzen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt
Stephan Dobroschke, Jens-Martin Gutsche und Michael Thöne | | |

Ermittlung der Entwicklung der Soziallasten in € - Stichprobe

Angaben lt. Ergebnisrechnungen in den Jahresabschlüssen

	Produkt	Landeshauptstadt Kiel		Produkt	Neumünster		Produkt	Kreis Steinburg							
		2015	2016		2015	2016		2015	2016	2015	2016				
Soziale Hilfen, Grundsicherung, Arbeitssuchende SGB II	3121	59.148.935,74	60.463.964,74	54.722.239,33	51.333.969,33	31201	16.194.768,46	17.006.527,12	15.437.680,57	14.623.910,92	entfällt	entfällt	entfällt	entfällt	12.475.077,19
Leistungen für Unterkunft u. Heizung							entfällt	entfällt	entfällt	entfällt	entfällt	entfällt	entfällt	entfällt	entfällt
Eingliederungsleistungen u. sonstige Leistungen	3124	1.309.097,38	1.327.718,42	1.364.904,10	1.323.500,38		entfällt	entfällt	entfällt	entfällt	entfällt	entfällt	entfällt	entfällt	entfällt
Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 28 SGB II	3126	2.093.648,43	5.233,50	0	565.935,09		entfällt	entfällt	entfällt	entfällt	entfällt	entfällt	entfällt	entfällt	entfällt
Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende	3129	4.563.255,41	4.638.312,98	4.806.185,65	5.028.843,20		entfällt	entfällt	entfällt	entfällt	entfällt	entfällt	entfällt	entfällt	entfällt
Hilfen für Asylbewerber	313	8.950.980,97	9.565.666,29	2.577.100,00	3.118.565,82	31301	41.057,09	255.937,42	320.884,22	271.184,79	313	2.005.113,89	1.844.580,80	2.131.601,61	2.732.452,81
Soziale Hilfen, Soziale Einrichtungen	315	1.842.788,98	1.869.342,77	1.608.370,06	2.114.487,72	31501	747.522,85	789.113,97	115.980,24	552.116,95	315	1.385.003,10	1.496.196,76	1.498.562,36	1.4.93.112,36
soziale Hilfen, sonstige Leistungen	351	4.701.060,56	4.458.148,27	4.911.797,79	4.549.055,20	35101	1.473.966,29	1.224.982,21	1.018.916,17	1.419.657,27	351	173.243,35	1.403,88	298.423,77	27.470,54
Summe 31/35		82.609.767,47	82.328.386,97	69.990.596,93	66.034.356,74		2.262.546,23	2.270.033,60	1.455.780,63	2.242.959,01		19.087.940,43	19.063.117,84	18.132.601,31	15.235.000,54
Kinder-, Jugend und Familienhilfe															
Produkte 361, 362, 363, 366, 367	36*	48.977.459,20	63.973.421,18	57.074.874,65	60.299.891,87		entfällt	entfällt	entfällt	entfällt	entfällt	entfällt	entfällt	entfällt	entfällt
365 (Tageseinrichtungen für Kinder)															
Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege							2.699.173,48	3.142.291,32	3.113.738,25	3.321.585,84	36101	2.134.041,45	2.957.122,33	2.881.540,76	3.049.356,89
Jugendarbeit							787.791,74	818.906,01	902.983,18	899.473,93	36201	263.716,61	257.316,34	254.867,36	263.728,74
Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe							23.655.162,07	15.302.096,71	22.861.748,92	25.484.823,14	36301	16.075.433,89	18.196.635,71	20.153.660,88	23.666.282,18
Einrichtungen der Jugendarbeit							1.116.701,29	1.124.307,24	1.176.613,04	1.208.032,17	36601	469.762,10	442.996,27	460.680,23	464.390,35
Sonstige Einrichtungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe							28.258.828,58	20.387.601,28	28.055.083,39	30.913.915,08	367	18.942.954,05	21.854.070,65	23.750.749,23	27.443.758,16
Summe 36		48.977.459,20	63.973.421,18	57.074.874,65	60.299.891,87		28.258.828,58	20.387.601,28	28.055.083,39	30.913.915,08		18.942.954,05	21.854.070,65	23.750.749,23	27.443.758,16
Gesamtsumme		131.587.226,67	146.301.808,15	127.065.871,58	128.334.248,61		30.521.374,81	22.857.634,88	29.510.874,02	33.156.874,09		38.030.894,48	40.917.186,49	41.883.350,54	42.878.758,70

Gemeinde/Kreis	Ergebnis Zuweisungen							Überführung des Vorvertrages Straßenausbau und weitere Infrastrukturkosten	Anstieg des Vorvertrages für Theater und Orchester	Anstieg des Vorvertrages für Frauenhäuser und Beratungsstellen	Anzahl der Schwimmbecken (technische Vereine von 7,5 Mio. €)	Neuer Vorvertrag Förderung (technische Vereine von 7,5 Mio. €)	Anzahl der Schwimmbecken	Anzahl der Schwimmbecken	Anstieg des Vorvertrages für Büchereien	Anzahl der Schwimmbecken	Zuführung von 54 Mio. €	weitere Veränderungen der Vorverträge in 2021
	1	2	3	4	5	6	7											
Gettorf		+99.576	+125.412	+31.836														
Grutz		+30.636	+30.636															
Groß Gollern		+11.376	+11.376															
Graul		+10.788	+10.788															
Grenkburg		+21.876	+16.704	+5.172														
Größ Buchholz		+13.740	+13.740															
Größ Vohlsdorf		+17.784	+17.784															
Größ Wittensee		+51.224	+51.224															
Güby		+13.872	+13.872															
Haale		+26.400	+26.400															
Haby		+9.864	+9.864															
Hammorf		+47.100	+47.100															
Hamweiden		+39.864	+39.864															
Hanerau-Helmarschen		+36.360	+52.772	+16.412														
Haßroor		+6.036	+6.036															
Heinkenborstel		+16.392	+16.392															
Horsten		+10.032	+8.376	-1.656														
Hoffeld		+17.904	+17.904															
Hohenroth		+198.336	+166.500	+31.836														
Hohn		+43.992	+59.904	+15.912														
Holtsee		+31.080	+31.080															
Holzbange		+3.144	+3.144															
Hornorf		+5.316	+5.316															
Hütten		+84	+84															
Hummelfeld		+5.436	+5.436															
Jahnsdorf		+21.588	+21.588															
Jehnsdorf		+104.784	+104.784															
Jehnsdorf		+6.012	+6.012															
Klein Wittensee		+2.244	+2.244															
Königsstuhl		+16.788	+16.788															
Kosel		+14.208	+14.208															
Krogspe		+15.540	+15.540															
Kronshagen		+32.936	+32.936															
Krummisch		+43.224	+43.224															
Laagwedel		+37.992	+37.992															
Ludau		+39.792	+39.792															
Lüter-Förden		+40.044	+40.044															
Loop		+4.824	+4.824															
Loose		+1.728	+1.728															
Luhnstedt		+17.148	+17.148															
Luhnstedt		+32.508	+32.508															
Meeren		+41.568	+41.568															
Meesen		+12.984	+12.984															
Melsdorf		+50.664	+50.664															
Mielendorf		+19.224	+19.224															
Mörl		+6.600	+6.600															
Molfese		+2.652	+2.652															
Mühlbrook		+47.328	+43.224	-4.104														
Negharrie		+9.636	+9.636															
Neudorf-Bornstein		+50.016	+50.016															
Neudorf		+7.560	+7.560															
Neuwenten		+6.144	+6.144															
Nienborstel		+37.428	+37.428															
Nindorf		+17.460	+17.460															
Neer		+18.264	+18.264															
Norrför-Stiet		+24.792	+24.792															
Nubbel		+41.652	+300.000	-258.348														
Nübel		+15.420	+15.420															
Oldenbitten		+9.408	+9.408															
Osder		+34.488	+34.488															
Osterby (Remdsburg)		+22.500	+22.500															
Osterby		+35.676	+35.676															
Osterfeld		+156.180	+156.180															
Osterstedt		+9.672	+9.672															

Gemeinde/Kreis	Gemeinde-schlüssel-zuweisungen		Belastungen/Zugewinne Finanz-ausgleichs-umlage		ZD-Zuweisungen	Überführung des Vorwegabzuges Straßenbau und weitere Infrastruktur-lasten	Ergebnis Zuweisungen	Kreisumlage		Ergebnis nach Kreisumlage		Weitere Infrastruktur mittel nach Einbehalten unter Berücksichtigung von Kindern und Jugendlichen als zusätzliche Einwohner (je 15 Mio. € Landesmittel und Massenschichtung)	Anstieg des Vorwegabzuges für Theater und Orchester	Anstieg des Vorwegabzuges für Frauenhäuser und Beratungsstellen	Neuer Vorwegabzug Schwimmanstaltenförderung (technische Veralterung von 7,5 Mio. €)	Anzahl der Schwimm-anstalten		Zuführung von 54 Mio. €	weitere Veränderungen der Vorwegabzüge in 2021	
	2	3	4	5				6	7	8	9					10	11			12
K. a. Gemeinden																				
K. a. Gemeinden																				
Steinburg zusammen																				
Stornom																				
Altenburg Stadt																				
Bad Oldesloe Stadt																				
Bad Oldesloe Stadt																				
Bargteheide Stadt																				
Barnitz																				
Barsbüttel																				
Braak																				
Delingsdorf																				
Eichenhorst																				
Glinde Stadt																				
Gräbu																				
Grande																				
Gronowld																				
Großensee																				
Großhansdorf																				
Hamberge																				
Hämteide																				
Hammoor																				
Heidekamp																				
Heidehoop																				
Hohenfelde																				
Hohstorf																				
Jersbek																				
Klein Wenzenberg																				
Köthel																				
Lüjensee																				
Miedowade																				
Monkhangen																				
Neritz																				
Nienwold																				
Oststeinbek																				
Pöhlitz																				
Rausdorf																				
Rehhorst																				
Reinbek Stadt																				
Reinbek (Hobstein) Stadt																				
Rehrowisch																				
Rimpel																				
Siek																				
Stapelhof																				
Tangstedt Amm Itzstedt																				
Teddendorf																				
Trensbüttel																				
Triftau																				
Westerau																				
Witzhave																				
Zirpen																				
Brunkbek																				
Lunbek																				

Gemeinde/Kreis	Gemeinde-schlüssel-zuweisungen	Belastungen/ Zuwinnne Finanz- ausgleichs-umlage	Kreis-schlüssel-zuweisungen	ZD- Zuweisungen	Überführung des Vorwegabzuges Straßenbau und weitere Infrastruktur-bausten	Ergebnis Zuweisungen	Kreisumlage (KU)				Ergebnis nach Kreisumlage	Weitere Infrastruktur mittel nach Einweihen unter Berücksichtigung von Kindern und Jugendli-chen als zusätzliche Einwohner (je 15 Mio. € Landesmittel) und Massenschichtung)	Anzahl der Schwimmplatz-Stätten	Neuer Vorwegabzug Schwimmplatzstäten-förderung (technische Veralterung von 7,5 Mio. €)	Anstieg des Vorwegabzuges für Förderung von Frauen- und Beratungsteilen	Anstieg des Vorwegabzuges für Theater und Orchester	Anstieg des Vorwegabzuges für Büchereien	Zuführung von 54 Mio. €		
							KU infolge der simulierten Veränderungen des Nivelierungs-satzes	Steuerskraft infolge der simulierten Veränderungen des Nivelierungs-satzes	KU infolge der simulierten Veränderungen des Nivelierungs-satzes	Ergebnis nach Kreisumlage								Sp. 10 + 11	Sp. 10 + 12	
	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
Gemeinden insgesamt	+16.009.512	-11.004.828	+978.312	+9.660.948	-5.420.067	+10.228.877	-	-5.537.104	+4.686.773	-44.896.747	-12.232.638	-7.545.864	+18.448.123	+7.499.998	+469.175	+1.464.229	+318.000	+32.861.289		
Kreisfreie Städte	-10.948.893	+0	+978.312	+5.438.720	-4.481.964	-9.017.834	-	+0	-9.017.834	+9.385.734	+0	-9.017.834	+6.519.803	+518.868	+489.175	+1.299.592	+38.380	-167.006		
Kreisangehörige Gemeinden	+26.858.504	-11.004.828	+0	+4.221.228	-938.103	+19.236.800	-	-5.537.104	+13.699.697	+35.511.013	-12.232.638	+1.467.059	+11.923.220	+6.981.130	+0	+184.636	+279.620	+33.048.303		
Zentrale Orte	-4.595.040	-7.490.12	+978.312	+9.660.948	-5.009.141	-6.515.033	-	+338.340	-6.156.892	+33.224.546	-8.192.056	-10.348.779	+13.680.802	+4.481.131	+469.175	+1.464.229	Nicht einzeln zusammenfassen	+13.938.644		
Nicht zentrale Orte	+20.004.552	-3.514.716	+0	+0	-350.926	+16.738.910	-	-5.895.444	+10.843.466	+11.672.201	-4.090.002	+6.802.864	+4.762.322	+0.018.867	+0	+0	+0	+18.942.654		
Kreise																				
Kreis Dithmarschen			+357.792	+2.592.072	-2.788.037	+161.827	34,00%	-613.151	+774.978	+2.184.746	+746.214	+1.521.191	+682.921	+0	-69.362	+12.943	+0	+1.540.203		
Kreis Herzogtum Lauenburg			+94.410	+2.269.800	-2.266.700	+97.510	34,00%	-547.920	+645.430	+2.584.969	-902.154	+1.547.885	+1.005.066	+0	-62.837	+0	+0	+1.713.363		
Kreis Nordfriesland			+797.778	+4.914.732	-5.764.340	-52.030	37,50%	-920.975	+868.945	+3.268.191	+1.225.572	+2.094.516	+845.516	+0	+12.973	+22.466	+0	+1.750.199		
Kreis Ostholstein			+248.810	+1.033.680	-2.288.509	-1.006.319	35,00%	-442.130	-564.189	+2.915.773	+1.020.921	+456.331	+1.020.921	+0	-54.820	+0	+0	-511.569		
Kreis Pinneberg			+1.086.208	+1.474.200	-959.620	1.347.112	37,00%	-179.642	1.526.754	+6.325.665	+2.340.458	+813.704	+1.601.364	+0	+174.857	+0	+0	+249.466		
Kreis Plön			+91.020	+1.474.848	-1.747.652	-181.884	35,00%	-489.817	+318.133	+1.432.560	-901.407	+819.540	+658.957	+0	-54.940	+0	+0	+1.032.030		
Kreis Rendsburg-Eckernförde			+205.284	+1.592.900	-3.606.358	+181.926	31,00%	+1.082.877	+1.264.793	+3.364.910	+1.043.091	+2.307.944	+1.398.657	+0	+82.317	+460.342	+0	+2.896.018		
Kreis Schleswig-Flensburg			+208.286	+4.679.292	-3.944.275	+972.953	37,53%	+1.236.394	-2.159.247	+2.316.023	-986.715	+3.136.862	-1.022.692	+0	+15.011	-38.255	+0	-3.273.446		
Kreis Sleswig			+1.123.356	+3.065.680	-3.272.368	+906.650	33,25%	+133.788	+1.040.459	+4.481.206	+1.490.001	+2.530.440	+1.403.557	+0	+90.242	+0	+0	+2.594.238		
Kreis Steinburg			+374.216	+2.186.964	-1.806.311	+422.069	34,00%	+266.367	+688.436	+1.585.620	+597.999	+1.286.434	+674.588	+0	+62.937	+22.466	+0	+1.488.225		
Kreis Stormarn			+1.106.754	+1.301.712	-1.867.996	+540.470	30,00%	-16.572	+523.899	+4.668.322	+1.428.507	+1.952.405	+1.242.058	+0	-55.610	+0	+0	+1.821.567		
Kreise insgesamt	+0	+5.502.414	+25.617.480	+0	-30.423.733	+696.161		+5.537.104	+6.233.265	+35.511.013	+12.232.638	+18.465.902	+11.556.877	+0	+793.905	+156.471	+0	+16.680.818		
Schleswig-Holstein	+16.009.512	-5.502.414	+26.595.792	+9.660.948	-35.843.300	+10.920.038		+0	+10.920.038	+0	+0	+10.920.038	+30.000.000	+7.499.998	+1.203.080	+1.620.700	+318.000	+51.561.816		

zentrale Orte
 * 15% der Gemeindefinanzzuweisungen sowie 6% der Kreisfinanzzuweisungen werden mit einem Ansatz je Gemeindefinanzkilometer (6.421,70 €) bzw. Kreisstraßenkilometer (12.810,30 €) angesetzt.

Table with 12 columns: Gemeinde/Kreis, Gemeindefinanzleistungen, Belastungen/Zugewinne, Kreislaufwirtschaft, Kreislaufwirtschaft, Kreislaufwirtschaft, Kreislaufwirtschaft, Kreislaufwirtschaft, Kreislaufwirtschaft, Kreislaufwirtschaft, Kreislaufwirtschaft, Kreislaufwirtschaft. Rows include municipalities like Lehe, Leth, Lohne, Lohde, Lünen, etc.

Summary table with 2 columns: Sp. 10-14 der Voranschläge in 2024, and 21. Values range from -18.773 to +11.317.

Table with columns: Gemeinde/Kreis, Besatzungen/Zugewinne Finanz- ausgleichs-umlage, Gemeindefinanz- zugewinnungen, Belastungen/ Zugewinne Finanz- ausgleichs-umlage, Kreis- zugewinnungen, ZD- zugewinnungen, Überführung des Vorwages für weitere Infrastruktur- lasten, Ergebnis Zugewinnungen, Kreis- zugewinnungen, Kreis- zugewinnungen, Sp. 7+9, Kreis- zugewinnungen, Sp. 8+9, Steuerkraft infolge der simulierten Veränderungen des Neuerungssatzes, Sp. 8+9, KU infolge der simulierten Veränderungen des Neuerungssatzes, Sp. 8+9, Ergebnis nach Kreisumlage, Sp. 10+12, Weitere Infrastruktur mit noch Einreichern unter Berücksichtigung von Kindern und Jugendlichen als zusätzliche Einwohner (je 15 Mio. € Landesmittel) und Massenschichtung, Anzahl der Schwimmstätten (technische Vorklärung von 7,5 Mio. €), Anstieg des Vorwages für Förderung von Frauen- und Beratungsgesten, Anstieg des Vorwages für Theater und Orchester, Anstieg des Vorwages für Büchereien, and Sp. 10-14 der Voranschläge in 2024. The table lists 80 municipalities and their corresponding financial changes.

Gemeinde/Kreis	Ergebnis Zuweisungen							Kreisumlage (KU)				Ergebnis nach Kreisumlage	Weitere Infrastruktur mittel nach Einwehren unter Berücksichtigung von Kindern und Jugendlichen als zusätzliche Einwohner (je 15 Mio. € Landesmittel und Masseumschichtung)	Neuer Verwegabzug Schwimmplatzstätten (rechnungsmäßig von 7,5 Mio. €)	Anstieg des Vorwegabzuges für Förderung von Frauen- und Beratungsteilen	Anstieg des Vorwegabzuges für Theater und Orchester	Anstieg des Vorwegabzuges für Büchereisen	Zuflührung von 69 Mio. €		
	Gemeinde-schlüssel-zuweisungen	Belastungen/ zugewinnende Finanz-umlage	Kreis-schlüssel-zuweisungen	ZD-Zuweisungen	Überführung des Vorwegabzuges Straßenauf- und weiteren Infrastrukturbelastungen	7	8	9	10	11	12								13	14
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
Ammerbek	-28.980	-28.980	+0			-28.980	30,00%	+8.868	-20.112	+106.825	-32.688	-52.801	+51.378	+0	+0				+31.266	+18.419
Steinburg	+7.272	+7.272	+0			+7.272	30,00%	-5.047	-2.225	+21.382	-6.542	-1.696	+14.594	+0	+0				+19.640	
Trawndörp	+32.976	+32.976	+0			+32.976	30,00%	-10.091	+22.885	+10.088	-3.087	+19.798	+9.170	+0	+0				+32.655	+5.070
Feldhorn	+2.832	+2.832	+0			+2.832	30,00%	-867	+1.965	+1.255	-384	+1.581	+3.104	+0	+0				+5.079	
Wesenberg	+63.924	+63.924	+0			+63.924	30,00%	-19.561	+44.363	+21.256	-6.504	+37.859	+9.316	+0	+0				+53.679	
Stormarn zusammen	+2.329.296	-1.194.492	+0	+386.652	-122.246	+472.211	30,00%	-62.670	+409.541	+4.668.322	-1.438.507	-1.018.366	+1.282.953	7	+330.189	+0	+0	+0	+2.022.682	
Gemeinden insgesamt	+19.004.136	-10.647.000	+2.131.884	+11.322.428	-5.420.067	+16.332.381	-	-6.441.859	+9.550.523	-44.896.747	-12.232.638	-2.262.215	+18.448.123	159	+7.499.998	+694.067	+4.364.317	-948.000	+41.900.028	
kreisfreie Städte	-10.330.006	-10.330.006	+0	+6.275.120	-4.481.964	-6.784.896	-	+0	-6.784.896	+9.385.734	+0	-6.784.956	+6.519.893	11	+518.858	+694.067	+3.873.598	+114.116	+5.515.957	
kreisangehörige Gemeinden	+29.234.172	-10.647.000	+2.131.884	+4.946.308	-938.103	+2.597.377	-	-6.441.859	+16.155.528	+3.511.013	-12.232.638	+3.922.881	+11.923.220	148	+6.981.130	+0	+490.719	-833.384	+3.363.871	
Zentrale Orte	-2.638.598	-7.218.600	+2.131.884	+11.323.428	-5.009.141	-1.491.077	-	-153.031	-1.644.608	+3.224.546	-8.192.056	-9.836.734	+13.680.802	65	+4.481.131	+694.067	+4.364.317	Nicht einzeln zusammen	+2.1575.620	
Nicht zentrale Orte	+21.662.724	-3.428.400	+0	+0	-350.926	+17.883.198	-	-6.288.178	+11.595.220	+11.672.201	-4.080.602	+7.554.619	+4.762.322	94	+0.018.867	+0	+0	+0	+2.0324.409	
Kreise	Kreis Dithmarschen	+347.718	+2.855.088	+0	-2.788.037	+414.769	34,00%	-670.956	+1.085.725	+2.194.746	+746.214	+1.831.939	+682.921		+0	+102.610	+38.579	+0	+1.909.834	
	Kreis Herzogtum Lauenburg	+91.248	+2.645.064	+0	-2.266.700	+469.612	34,00%	-631.421	+1.101.033	+2.584.969	+902.154	+2.003.187	+1.005.066		+0	+92.957	+0	+0	+2.199.086	
	Kreis Nordfriesland	+5.260.572	+5.260.572	+0	-5.764.240	+272.900	37,50%	+990.959	+1.263.859	+3.268.191	+1.255.571	+2.488.330	+845.610		+0	+19.191	+66.962	+0	+2.195.827	
	Kreis Ostholstein	+1.409.808	+1.409.808	+0	-2.288.509	-635.849	35,00%	+527.869	-107.980	+2.915.773	+1.020.912	+912.540	+1.020.912		+0	+81.088	+0	+0	+994.050	
	Kreis Pinneberg	+1.055.984	+893.640	+0	-959.200	-797.666	37,00%	-58.652	-655.918	+6.325.665	+2.340.458	+1.484.540	+1.001.364		+0	+258.672	+0	+0	+1.094.117	
	Kreis Plön	+88.996	+1.719.756	+0	-1.767.652	+60.900	35,00%	+557.512	+618.013	+1.432.500	+901.407	+1.119.419	+658.957		+0	+81.274	+0	+0	+1.358.244	
	Kreis Rendsburg-Eckernförde	+283.992	+4.109.232	+0	-3.606.358	+656.866	31,00%	+1.187.327	+1.884.092	+3.364.910	+1.043.091	+3.927.184	+1.398.657		+0	+121.774	+179.858	+0	+3.584.381	
	Kreis Schleswig-Flensburger	+159.692	+5.079.564	+0	-3.944.225	+1.364.673	37,5%	+1.317.473	-2.681.944	+2.516.023	+986.715	+3.638.659	+1.022.892		+0	+19.248	+114.022	+0	+3.638.146	
	Kreis Sleswig	+1.085.364	+3.868.948	+0	-3.272.368	+4.401.260	33,25%	+32.884	+1.634.191	+4.481.206	+1.490.001	+3.124.132	+1.403.557		+0	+13.498	+0	+0	+3.171.486	
	Kreis Steinburg	+888.530	+2.442.792	+0	-1.866.311	+675.311	34,00%	+321.561	+996.872	+1.588.620	+597.999	+1.594.871	+674.588		+0	+93.104	+66.962	+0	+1.831.526	
	Kreis Stormarn	+1.062.246	+1.765.572	+0	-1.867.996	+959.822	30,00%	+62.670	+1.022.492	+4.668.322	+1.438.507	+2.450.999	+1.242.058		+0	+82.267	+0	+0	+2.366.817	
Kreise insgesamt	+0	+5.329.100	+29.982.696	+0	-30.423.713	+4.882.463	-	+6.441.859	+11.324.321	+35.511.013	+12.232.638	+25.556.959	+11.536.877	0	+0	+1.085.692	+466.383	+0	+24.483.273	
Schleswig-Holstein	+19.004.136	-5.329.100	+32.114.580	+11.322.428	-35.843.800	+21.274.844	+0	+0	+21.274.844	+30.000.000	+0	+21.274.844	+30.000.000	159	+7.499.998	+1.779.760	+4.830.700	+948.000	+66.333.302	+67.993.302

zentrale Orte
 * 15% der Gemeindecchlüsselzuweisungen sowie 6% der Kreis-schlüsselzuweisungen werden mit einem Ansatz je Gemeindestraßenkilometer (6.458,20 €) bzw. Kreisstraßenkilometer (12.894,00 €) angesetzt.