



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, April 2018

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](http://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	<a href="mailto:gerhards@fifo-koeln.de">gerhards@fifo-koeln.de</a>
Dr.-Ing. Jens-Martin Gutsche	<a href="mailto:gutsche@ggr-planung.de">gutsche@ggr-planung.de</a>
Helena Kreuter	<a href="mailto:kreuter@fifo-koeln.de">kreuter@fifo-koeln.de</a>
Fabian Schrogl	<a href="mailto:schrogl@fifo-koeln.de">schrogl@fifo-koeln.de</a>
Dr. Michael Thöne	<a href="mailto:thoene@fifo-koeln.de">thoene@fifo-koeln.de</a>

Postadresse / Mail :  
FiFo Köln  
PO Box 13 01 36  
D-50495 Köln  
Fon: +49 221 – 139751-0  
[www.fifo-koeln.de](http://www.fifo-koeln.de)

Hausadresse / Office :  
FiFo Köln  
Wörthstr. 26  
D-50668 Köln  
Fax: + 49 221 – 139751-11  
[info@fifo-koeln.de](mailto:info@fifo-koeln.de)

Das FiFo Köln wird rechtlich von der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, getragen. In diesem Bericht vertretene Auffassungen spiegeln nicht notwendigerweise die Ansichten der Trägergesellschaft oder ihrer Organe wider.

The Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e. V., Köln, (Society for the Advancement of Research in Public Finance) serves as the legal subject of FiFo Köln. Any views expressed in this report do not necessarily reflect those of the Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung or of its bodies.

Alle Rechte vorbehalten.

All rights reserved.

© Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, 2019.

## 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 35,7% (Kommunen) bzw. 43,5% (Land) der Gesamtsumme der ermittelten Normalbedarfe aus.

Im Ergebnis liegen die Summen der ermittelten Normalbedarfe über alle Aufgabenbereiche bei den Kommunen 14,0% und beim Land 10,9% 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 19,11%. Diese Quote erzielt eine optimale Symmetrie zwischen Land und Kommunen (Symmetriekoeffizient = 1,0). Der Mindest-Verbundsatz liegt bei 18,22%. 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, Gemeindefläche, Siedlungsdichte 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 ausdehnen.

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 19,11 %, eine Finanzausgleichsmasse 1.892,1 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 1.744,1 Mio. €. Diese Werte entsprechen einem Symmetriekoeffizient von 1, somit perfekter Verteilungssymmetrie. Der neue Mindest-Verbundsatz sollte gemäß einem Symmetriekorridor wenigstens 18,22 % betragen. Dies entspräche einer Finanzausgleichsmasse von 1.806,9 Mio., bzw. einer Schlüsselmasse von 1.658,9 Mio. €.

Die Schlüsselmasse wird zu 46,70 % der Teilmasse für Gemeindeaufgaben (inkl. Mehrbedarfe für zentrale Orte) und zu 53,30 % 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 Zentrale-Orte-Aufgaben (bei den Gemeindeaufgaben) finanzkraftunabhängig (Modell 1) oder finanzkraftabhängig (Modell 2) verteilt werden sollen, und zum anderen die sozialen Lasten (bei den Kreisaufgaben) als eigenständiger Sozillastenansatz bestehen bleiben (Modell 1) oder vollends integriert (Modell 2) werden sollen.

In beiden Modellen ergeben 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 bedarfsgerechten Neu-Interpretation des Zentrale-Orte-Ansatzes, einer anderen Gewichtung der Hebesätze, der teilweisen Integration von Vorwegabzügen sowie der Kita-reform.

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) Mittelzentren weniger Schlüsselzuweisungen erhalten. Ländliche Gemeinden gewännen, wenngleich auch etwas weniger stark als in Modell 1, weiterhin deutlich dazu. Kreisfreie Städte würden 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 gesamte Finanzsituation der Gebietskörperschaften zwingend berücksichtigt werden. Die Kreise verzeichnen sowohl bei den Schlüsselzuweisungen als auch bei der Kreisumlage erhebliche Zugewinne, bekommen aber bedeutend weniger Zweckzuweisungen durch Vorwegabzüge aus der Finanzausgleichsmasse.

Für eine finanzkraftunabhängige Berücksichtigung des Zentrale-Orte-Ansatzes spricht, dass durch die entsprechenden Mittel externe Effekte internalisiert werden sollen: Die Gemeinde, 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.

Ob perfekte Symmetrie zwischen Landes- und kommunaler Ebene im Finanzausgleich anzustreben ist, muss auch vor dem Hintergrund von Faktoren jenseits des FAG entschieden werden. 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 – auch in diesem Fall resultiert eine Besserstellung der kommunalen Ebene im Vergleich zum Status Quo.

## Inhalt

A.	Einleitung.....	14
B.	Der kommunale Finanzausgleich in Schleswig-Holstein.....	17
C.	Methoden und Praxis der Ermittlung fachlicher und finanzieller Bedarfe.....	23
C.1.	Bedarfe – Zur Objektivierbarkeit eines finanzpolitischen Begriffs.....	24
C.1.1.	Bedarfe versus Ausgaben.....	25
C.1.2.	Begriffsabgrenzung.....	31
C.2.	Ansätze zur Bedarfsorientierung in den Finanzausgleichen anderer Länder.....	33
C.3.	Bestmögliche Bedarfsmessung mit dem hybriden Sternekonzept.....	38
C.3.2.	Regressionsanalysen.....	42
C.3.3.	Normansätze.....	45
C.3.4.	Überführung.....	48
C.4.	Bedarfe in der vertikaler Betrachtung.....	48
D.	Landescharakteristika Schleswig-Holstein.....	49
D.1.	Strukturen in Schleswig-Holstein.....	49
D.2.	Landesebene und kommunale Eben im bundesweiten Vergleich.....	52
E.	Bedarfsmessung für die kommunale Ebene.....	56
E.1.	Aufgabenweise Betrachtung der kommunalen Gesamtbedarfe.....	56
E.2.	Aufgabenspezifische Regressionsanalysen („4 Sterne“)......	58
E.2.1.	Datenbasis.....	58
E.2.2.	Regressionsanalysen - Vorbereitungen.....	59
E.2.3.	Regressionsanalysen - Ergebnisse.....	63
E.2.4.	Flächen- und raumbezogene Indikatoren.....	67
E.3.	Bedarfsmessungen mit Normansätzen („5 Sterne“).....	69
E.3.1.	Vorüberlegungen.....	69
E.3.2.	Schule.....	71
E.3.3.	Straßen.....	83
E.3.4.	Kindertagesbetreuung.....	100
E.4.	Zusammenführung: Gesamtbedarf kommunale Ebene.....	107
E.4.1.	Methodik der Zusammenführung.....	107
E.4.2.	Zuschussbedarfe der kommunalen Ebene.....	113
F.	Bedarfsmessung für die Landesebene.....	120
F.1.	Aufgabenweise Betrachtung der Landesbedarfe.....	120
F.2.	Aufgabenspezifische Regressionsanalyse („4 Sterne“)......	124

F.2.1.	Datenbasis .....	124
F.2.2.	Regressionsanalysen - Vorbereitungen .....	125
F.2.3.	Regressionsanalysen - Ergebnisse.....	127
F.3.	Testweise: Korridorverfahren („2 Sterne“).....	139
F.4.	Bedarfsmessungen mit Normansätzen („5 Sterne“) .....	141
F.4.1.	Vorüberlegungen .....	141
F.4.2.	Schule.....	142
F.4.3.	Straße.....	155
F.4.4.	Kindertagesbetreuung .....	157
F.5.	Zusammenführung: Gesamtbedarf Landesebene .....	158
G.	Bedarfsbasierte Symmetrieanalyse des vertikalen Finanzausgleichs.....	163
G.1.	Die Logik der Symmetriebetrachtung .....	163
G.2.	Kontrolle der methodischen Symmetrie.....	166
G.3.	Vertikale Verteilungssymmetrie des Finanzausgleichs Schleswig-Holsteins .....	170
G.4.	Kommunale Mindestausstattung .....	173
G.4.1.	Grundfragen.....	173
G.4.2.	Kommunale Mindestausstattung im bedarfsorientierten Finanzausgleich .....	176
G.4.3.	Operationalisierung einzelngemeindlicher Mindestausstattung.....	178
H.	Untersuchungen zu weiteren Aspekten des kommunalen Finanzausgleichs .....	180
H.1.	Berücksichtigung der Daten der kreisfreien Städte bei der Ermittlung der zugrunde liegenden fiktiven Hebesätze.....	181
H.2.	Gewichtung des gewogenen Durchschnitts der Hebesätze mit 92 Prozent .....	185
H.3.	Berücksichtigung der Flächenneuanspruchnahme im kommunalen Finanzausgleich ...	189
H.4.	Beobachtungspflichten des Gesetzgebers.....	200
I.	Gesamtbetrachtung möglicher und nötiger Änderungen .....	201
I.1.	Modellrechnungen zum horizontalen Finanzausgleich .....	201
I.1.1.	Aufteilung der Schlüsselmasse auf Teilmassen.....	202
I.1.2.	Modellspezifikationen .....	206
I.1.3.	Modell 1 .....	206
I.1.4.	Modell 2 .....	218
I.2.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen .....	226
I.2.1.	Hintergrund.....	226
I.2.2.	Methodik.....	227
I.2.3.	Bedarfsgerechte Mittelverteilung.....	228
I.2.4.	Simulation eines bedarfsgerechten KFA .....	229
I.2.5.	Fazit.....	230

J.	Quellenverzeichnis.....	231
K.	Anhänge.....	235
K.1.	Zu: Der kommunale Finanzausgleich in Schleswig-Holstein .....	235
K.2.	Zu: Methoden und Praxis der Ermittlung fachlicher und finanzieller Bedarfe .....	236
K.3.	Zu: Bedarfsmessung für die kommunale Ebene .....	239
K.4.	Zu: Bedarfsmessung für die Landesebene .....	243
K.5.	Zu: Bedarfsbasierte Symmetrieanalyse des vertikalen Finanzausgleichs .....	248
K.6.	Zu: Untersuchungen zu weiteren Aspekten des kommunalen Finanzausgleichs .....	249
K.7.	Zu: Gesamtbetrachtung möglicher und nötiger Änderungen .....	251
K.7.1.	Simulation des Finanzausgleichs auf Basis eines Symmetriekoeffizienten von 1,0 ...	251
K.7.2.	Simulation des Finanzausgleichs auf Basis eines Symmetriekoeffizienten von 0,95 .	258

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung C-1:	Gründe für abweichende Ausgaben .....	27
Abbildung C-2:	Zuordnung des Finanzbedarfs zur Wohnortgemeinde, wenn Regelungen zur zwischenkommunalen Abrechnung von Nutzungsentgelten existieren .....	29
Abbildung C-3:	Infrastrukturfinanzierung über die Kreisumlage .....	29
Abbildung C-4:	Zuordnung des Finanzbedarfs zur Infrastrukturgemeinde, wenn keine Struktur zur zwischenkommunalen Verrechnung von Nutzungsentgelten besteht („Spill over“).....	30
Abbildung C-5:	Korridorverfahren .....	35
Abbildung C-6:	Klassifikation der Bedarfs- und Ausgabenorientierung .....	41
Abbildung D-1:	Verschuldung der kommunalen Ebene im Bundesvergleich .....	53
Abbildung D-2:	Verschuldung der Landesebene im Bundesvergleich.....	53
Abbildung D-3:	Ausgaben pro-Kopf der Landesebene im Ländervergleich.....	54
Abbildung D-4:	Ausgaben pro-Kopf der kommunalen Ebene im Ländervergleich.....	54
Abbildung D-5:	Einnahmen pro-Kopf der Landesebene im Ländervergleich .....	55
Abbildung D-6:	Einnahmen pro-Kopf der kommunalen Ebene im Ländervergleich .....	55
Abbildung E-1:	Kommunale Aufgabenfelder nach Gliederungsplan .....	57
Abbildung E-2:	Potentielle Faktoren zur Erklärung kommunaler Bedarfe.....	60
Abbildung E-3:	Bestmögliche Bedarfsindikatoren .....	63
Abbildung E-4:	Normmodell zur zyklischen Erneuerung von Straßen (angewendet für Straßen in der Baulast der Gemeinden, Kreise und des Landes).....	86
Abbildung E-5:	Zukünftige Zahlungsströme gemäß SQKM mit Abgrenzung der für die Bedarfsbestimmung nach 5-Sterne-Ansatz relevanten Zuschussbedarfe von Land und Kommunen (grafische Darstellung).....	103
Abbildung E-6:	Zusammenführung kommunale Bedarfe, Faktoren .....	107
Abbildung E-7:	Summe der ermittelten Bedarfswerte nach Aufgabenbereich (Zuschussbedarfe).....	110
Abbildung E-8:	Ausgabeanteile 2006-2018 sowie Bedarfsanteile nach Sternekategorie .....	113
Abbildung E-9:	Teilansätze der Gemeinden, gesonderter ZO-Ansatz.....	115
Abbildung E-10:	Zentralitätsstufen .....	116
Abbildung E-11:	Teilansätze der Kreisebene, gesonderter Soziallastenansatz .....	117
Abbildung E-12:	Vollends integrierte Teilansätze der Gemeinden .....	118
Abbildung E-13:	Vollends integrierte Teilansätze der Kreisebene.....	119
Abbildung F-1:	Aufgabenbereiche der Landesebene.....	121
Abbildung F-2:	Potentiell erklärende Variablen Landesbedarfe.....	125

Abbildung F-3:	Eliminierte Ausreißer, Landesbedarfe .....	127
Abbildung F-4:	Ermittelte Faktoren der Brutto- und Nettobedarfe .....	128
Abbildung F-5:	Ergebnisse der Nettoressionen auf Landesebene.....	135
Abbildung F-6:	Nicht regressierbare Bereiche, Nettobetrachtung .....	138
Abbildung F-7:	Summe der ermittelten Bedarfswerte nach Aufgabenbereich (Zuschussbedarfe)	159
Abbildung F-8:	Ausgabeanteile 2005-2017 sowie Bedarfsanteile nach Sternekategorie .....	162
Abbildung G-1:	Ausgleich des unterschiedlichen Methodenmix aus 4- und 5-Sterne-Ansätzen bei Land und Kommunen .....	169
Abbildung H-1:	Grundsteuer B: Hebesätze und Grundbeträge pro Einwohner (2017).....	183
Abbildung H-2:	Gewerbesteuer: Hebesätze und Grundbeträge pro Einwohner (2017) .....	183
Abbildung H-3:	Messgröße „Flächensparsamkeit der Neubautätigkeit“ .....	191
Abbildung H-4:	Flächeneffizienz 2012-2015 in der einzelnen Gemeinden in Schleswig-Holstein, gruppiert nach sieben Bodenpreisgruppen.....	193
Abbildung H-5:	Bodenpreisgruppen (Einteilungsvorschlag).....	193
Abbildung H-6:	Vorschlag für einen bodenpreis-abhängigen Schwellenwert („D“) zur Anrechnung von Flächensparbeiträgen der Kommunen im Kommunalen Finanzausgleich .....	196
Abbildung K-1:	Ergebnisse der Bruttoregressionen auf Landesebene.....	243
Abbildung K-2:	Nicht regressierbare Aufgabenbereich, Bruttobetrachtung. ....	247
Abbildung K-3:	Schaubild des Kommunalen Finanzausgleichs (Simulation 2018 nach Modell 1, SK=0,95).....	258
Abbildung K-4:	Schaubild des Kommunalen Finanzausgleichs (Simulation 2018 nach Modell 2, SK=0.95).....	264

## Tabellenverzeichnis

Tabelle E-1:	Bereinigung um Zahlungen gleicher Ebene, Gruppierungsnummern .....	59
Tabelle E-2:	Ergebnisse der Regressionen.....	64
Tabelle E-3:	Flächenkennwerte.....	73
Tabelle E-4:	Grundstücksflächen.....	75
Tabelle E-5:	Kontinuierliche Neubaukosten .....	76
Tabelle E-6:	Normansatz Schule (Kommunen, Bruttoausgaben) .....	78
Tabelle E-7:	Vergleich des Normansatzes Schule (Kommunen, Bruttoausgaben) mit den realen Bruttoausgaben 2008-2016 (inflationsbereinigt), alle Angaben: Preisstand 2018 .	79
Tabelle E-8:	Normansatz Schule (Kommunen, Zuschussbedarfe).....	82

Tabelle E-9:	Länge des Straßennetzes in Schleswig-Holstein.....	83
Tabelle E-10:	Anwendung Normmodell für Straßenflächen (Lebenszyklus: 90 Jahre) .....	88
Tabelle E-11:	Kostenkennwerte pro qm Verkehrsfläche (Zwischenschritt) .....	89
Tabelle E-12:	Mittlere Breite pro lfd. Meter Fahrbahn (Gemeindestraßen inkl. Plätze).....	90
Tabelle E-13:	Jährliche Normausgaben (brutto) pro km Straßenlänge .....	92
Tabelle E-14:	Anwendung Normansatz (Jährliche Bruttoausgaben) .....	92
Tabelle E-15:	Jährliche Ist-Einnahmen 2008-2016 (Preisstand 2018) im Verhältnis zu den Norm- Bruttoausgaben .....	95
Tabelle E-16:	Kommunale Netto-Normausgaben („aufgabenbezogene Zuschussbedarfe“) pro Jahr .....	95
Tabelle E-17:	Kommunale Netto-Normausgaben („aufgabenbezogene Zuschussbedarfe“) pro Jahr und km Straßenlänge .....	96
Tabelle E-18:	Bisherige Zweckzuweisungen pro km nach §15 FAG Absatz 1 bis 4.....	98
Tabelle E-19:	Kommunale Netto-Normausgaben („aufgabenbezogene Zuschussbedarfe“) pro Jahr und km Straßenlänge bei Integration der Zweckzuweisungen nach §15 FAG.	99
Tabelle E-20:	Kommunale Netto-Normausgaben („aufgabenbezogene Zuschussbedarfe“) pro Jahr bei Integration der Zweckzuweisungen nach §15 FAG .....	100
Tabelle E-21:	Zukünftige Zahlungsströme gemäß SQKM mit Abgrenzung der für die Bedarfsbestimmung nach 5-Sterne-Ansatz relevanten Zuschussbedarfe von Land und Kommunen (tabellarische Darstellung).....	102
Tabelle E-22:	Gesamtkosten und Finanzierung der Kindertagesbetreuung gemäß SQKM .....	105
Tabelle F-1:	Lehrkräftebedarf zur Erfüllung des Kriteriums I .....	144
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 .....	149
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 .....	150
Tabelle F-4:	Normbedarf an Lehrkraft-Stellen insgesamt .....	151
Tabelle F-5:	Normausgaben des Landes für den Bereich „Schule“ .....	154
Tabelle F-6:	Normausgaben des Landes im Bereich „Straße“ .....	156
Tabelle G-1:	Vergleich der Bedarfsbestimmungen für Kommunen und Land mit den jeweiligen Ist-Werten .....	167
Tabelle G-2:	Anteil der 5-Sterne-Niveau-Bedarfsbestimmung (Normansätze) an der Bedarfsbestimmung insgesamt .....	167

Tabelle G-3:	Auf einen einheitlichen Methodikmix hin korrigierte Ergebnisse der Bedarfsbestimmungen für Kommunen und Land .....	169
Tabelle H-1:	Gewogene Realsteuerhebesätze Schleswig-Holstein (2017) .....	184
Tabelle H-2:	Anwendung der vorgeschlagenen Methodik anhand von zwei fiktiven Beispielmunicipalitäten.....	195
Tabelle H-3:	Benötigtes Finanzvolumen für Zweckzuweisung „Flächeneffiziente Siedlungsentwicklung“ (Grobabschätzung in Form eines Korridors) .....	198
Tabelle I-1:	Finanzausgleichsmasse.....	203
Tabelle I-2:	Aufteilung der Schlüsselmasse auf Teilmassen .....	205
Tabelle I-3:	Simulationsrechnung Modell 1 – Gemeindeebene .....	212
Tabelle I-4:	Simulationsrechnung Modell 1 – Kreisebene.....	213
Tabelle I-5:	Veränderungen auf Gemeindeebene, Modell 1.....	215
Tabelle I-6:	Veränderungen auf Kreisebene, Modell 1 .....	216
Tabelle I-7:	Simulationsrechnung Modell 2 – Gemeindeebene .....	221
Tabelle I-8:	Simulationsrechnung Modell 2 – Kreisebene.....	222
Tabelle I-9:	Veränderungen auf Gemeindeebene, Modell 2.....	223
Tabelle I-10:	Veränderungen auf Kreisebene, Modell 2 .....	224
Tabelle K-1:	Die Gliederungsnummern zur Berechnung des DMVs und DMBs .....	248
Tabelle K-2:	Ausführliche Simulationsrechnung Modell 1 – Gemeindeebene.....	251
Tabelle K-3:	Ausführliche Simulationsrechnung Modell 1 - Kreisebene .....	254
Tabelle K-4:	Ausführliche Simulationsrechnung Modell 2 – Gemeindeebene.....	255
Tabelle K-5:	Ausführliche Simulationsrechnung Modell 2 – Kreisebene.....	257
Tabelle K-6:	Ausführliche Simulationsrechnung Modell 1 – Gemeindeebene (SK=0,95).....	259
Tabelle K-7:	Veränderungen auf Gemeindeebene, Modell 1 (SK=0,95) .....	261
Tabelle K-8:	Ausführliche Simulationsrechnung Modell 1 – Kreisebene (SK=0,95) .....	262
Tabelle K-9:	Veränderungen auf Kreisebene, Modell 1 (SK=0,95) .....	263
Tabelle K-10:	Ausführliche Simulationsrechnung Modell 2 – Gemeindeebene (SK=0,95).....	265
Tabelle K-11:	Veränderungen auf Gemeindeebene, Modell 2 (SK=0,95).....	267
Tabelle K-12:	Ausführliche Simulationsrechnung Modell 2 – Kreisebene (SK=0,95).....	268
Tabelle K-13:	Veränderungen auf Kreisebene, Modell 2 (SK=0,95) .....	269

## 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 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 jedoch hat das Gericht das Finanzausgleichsgesetz nicht bestätigt bzw. es 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, die wissenschaftlichen Grundlagen zu schaffen, diesen Monita auf den Grund zu gehen, um den Gesetzgeber in die Lage zu versetzen, ein Finanzausgleichsgesetz zu beschließen, das im Lichte der Entscheidungen vom 27. Januar 2017 verfassungskonform ist. Entsprechend konzentrieren wir uns hier auf Aspekte der schleswig-holsteinischen Kommunalfinanzierung, die zu überprüfen und dann ggf. 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. Denn 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 Streitgegenstand in beiden Verfahren war die Frage, ob die gesamte Finanzausgleichsmasse zutreffend ermittelt werde und für die kommunalen Aufgabenträger auskömmlich sei. Zudem wurden in beiden Verfahren Einwände gegen die Verteilung der Finanzausgleichsmasse auf die verschiedenen kommunalen Gruppen – Kreise, kreisangehörige Städte und Gemeinden sowie kreisfreie Städte – geäußert.

Im Urteil zum Antrag auf abstrakte Normenkontrolle kam das Landesverfassungsgericht zu dem Schluss, dass die Regelungen über die Höhe der Finanzausgleichsmasse (§ 3 FAG) nicht im Einklang mit den Vorgaben aus Art. 57 Abs. 1 LV stehen. Das Gericht bestätigt den weiten Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers bei der gerechten Verteilung der Einnahmen

zwischen Land und Kommunen nach dem Symmetriegebot. Dieser Spielraum finde seine Grenzen allerdings 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 durchzuführen.

Im Ergebnis kommt es zur analogen Forderung einer bedarfsorientierten Prüfung bzw. Verteilung der Verteilung der Finanzausgleichsmasse auf die verschiedenen Gruppen kommunaler Aufgabenträger (§ 4 FAG). Dahinter habe eine entsprechende Sachverhaltsermittlung zu stehen, die u.a. auch etwaige rauminduzierte Kosten der Aufgabenerfüllung berücksichtigen soll. Auch die mit dem FAG zu gewährleistende kommunale Mindestausstattung habe sich an tatsächlichen Bedarfen zu orientieren.

Neben diesen in der Gesamtbetrachtung großen Fragen der bedarfsgerechten Finanzausstattung der Ebenen und der kommunalen Aufgabenträger greift das Verfassungsgericht auch noch einzelne Gestaltungsfragen der Nutzung so genannter – im Grundsatz nicht beanstandeter – fiktiver Hebesätze auf (§ 7 FAG).

Um diese Fragen dreht sich das vorliegende Gutachten. 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 dann die Bedarfsmessung für die kommunale und die Landesebene mithilfe der neuen Methoden um. Abschnitt G bringt die Befunde von E und F zusammen, 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 Flächenneuanspruchnahme 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. Besonders wichtig ist hier die abschließende Dokumentation der Simulation des Finanzausgleichs auf Basis eines Symmetriekoeffizienten von 1,00 sowie die finanzpolitisch gleichwertige Simulation auf Grundlage eines Symmetriekoeffizienten von 0,95.

## B. Der kommunale Finanzausgleich in Schleswig-Holstein

Deutschland zeichnet sich durch ein breites Spektrum öffentlicher Leistungen sowie öffentlicher Infrastruktur aus. In diesem System erbringen Land 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 Sicht. 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 Grundlage 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, zusammen mit den geltenden Landesvorschriften und Landesrechtsprechung, bildet die Grundlage für den kommunalen Finanzausgleich (KFA).

### *Reformprozess der letzten Jahre*

Seit Bestehen des KFA gab es zahlreiche Reformen, in denen Verteilungsmechanismen modifiziert sowie einige Sonderfälle eingeführt wurden. Auch die jüngste Reform 2014 diente der Erneuerung 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 der § 22 FAG „Kommunaler Investitionsfonds und weitere Finanzmittel für Infrastrukturmaßnahmen“, der im Jahre 2018 eingeführt wurde sowie eine Einbindung der vom Bund zur Entlastung von Ländern und Kommunen im Zusammenhang mit Asylbewerberinnen und Asylbewerbern bereitgestellten Mittel ab dem Jahr 2015. Weiterhin wurden die Beträge der verschiedenen Zuweisungen sowie eine Anpassung der Schlüsselzuweisungsanteile in den Jahre 2015, 2016 und 2018 aktualisiert.

### *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 wie die Aufteilung innerhalb der Verbundwirtschaft erfolgt. 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. Dazu zählt u.a. die Weiterleitung der Umsatzsteuermehreinnahmen für den U3-Ausbau (§ 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. € Förderung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflegestellen ab 2017; Erhöhung 2018 auf 15 Mio. € und 2019/2020 auf 20 Mio. € (§ 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 weiter verschiedenen Zwecken nach 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 momentan 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 wie folgt aufgeteilt:

§ 4 Abs. 1 Nr. 1 FAG Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft sowie an die Gemeinde Helgoland (§§ 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 %**;

Die Verteilungsschlüssel waren über die Jahre hinweg regelmäßigen Anpassungen unterworfen.

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.



## (2) Finanzausgleichsumlage

Von einer Gemeinde wird eine Finanzausgleichsumlage (FAU) erhoben, wenn ihre Steuerkraftmesszahl ihre Ausgangsmesszahl übersteigt. Entsprechende Gemeinden werden als abundant bezeichnet. 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 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 Zentralörtlichkeit. 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.<sup>2</sup> 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.

---

<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> 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 Gemeinden<sup>5</sup> 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 werden müssen. De facto müssen sie daher auch für alle Gemeinden erbringbar sein. Die Erbringung der entsprechenden Leistungen in einem sinnvollen Mindestmaß sowie auf effiziente Art ist daher zwingend als Bedarf anzusehen.

---

<sup>3</sup> Der Begriff geht zurück auf Ernst Forsthoffs Schrift „Die Verwaltung als Leistungsträger“ (1938).

<sup>4</sup> Synonym verwendet werden teils die Begriffe „Existenzsicherung“ oder „zivilisatorische Grundversorgung“.

<sup>5</sup> Die folgenden Ausführungen gelten prinzipiell für alle Gebietskörperschaften, also Gemeinden, Städte, Kreise und Länder. Aus Gründen eines guten Leseflusses wird anhand von „Gemeinden“ erläutert.

### *C.1.1.1. 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 zunächst 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.

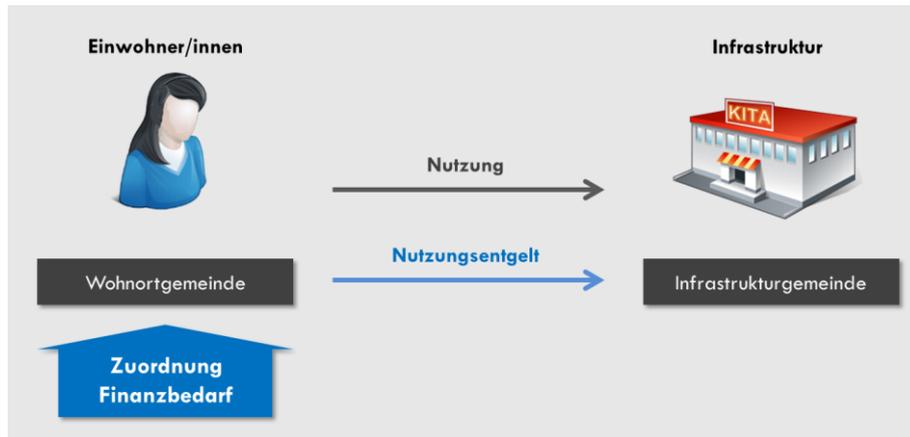
Höhere Kosten je Einwohner ergeben sich jedoch auch, wenn die Leistungen einer Gemeinde eben nicht nur von eigenen Einwohnern genutzt werden, sondern auch von Menschen aus anderen Gemeinden. In diesem Fall würde eine Umlegung der Kosten nur auf die eigenen Einwohner eine deutliche Überlastung bedeuten, 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.

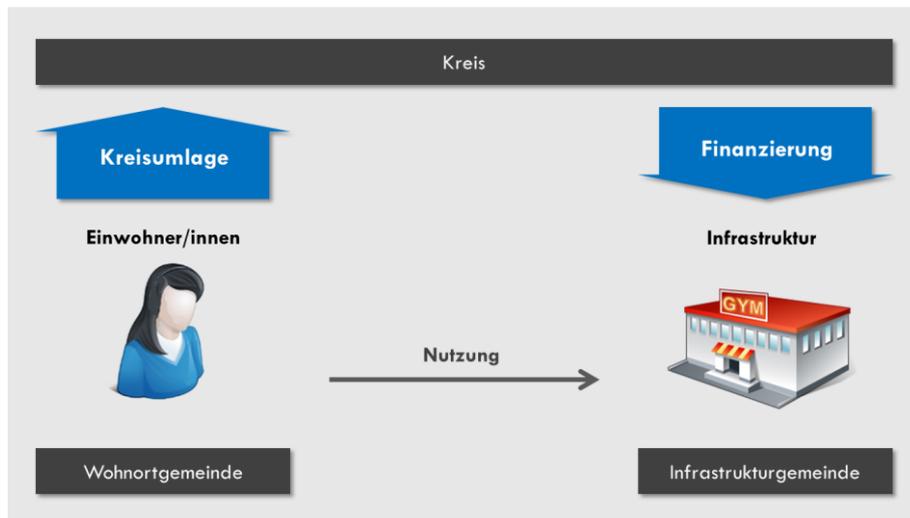
**Abbildung C-2: Zuordnung des Finanzbedarfs zur Wohnortgemeinde, wenn Regelungen zur zwischengemeindlichen Abrechnung von Nutzungsentgelten existieren**



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**



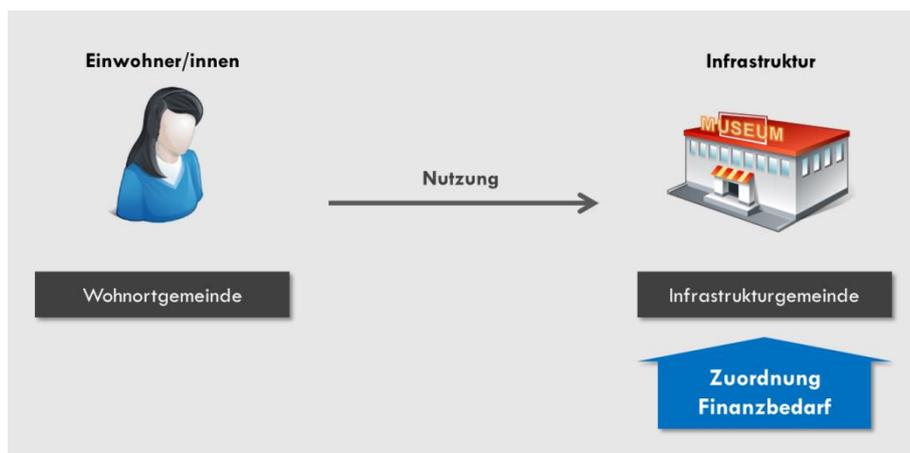
Quelle: eigene Darstellung

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.<sup>6</sup>

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.

---

<sup>6</sup> 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 gebunden sind, sowie weitere Einflussfaktoren (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.

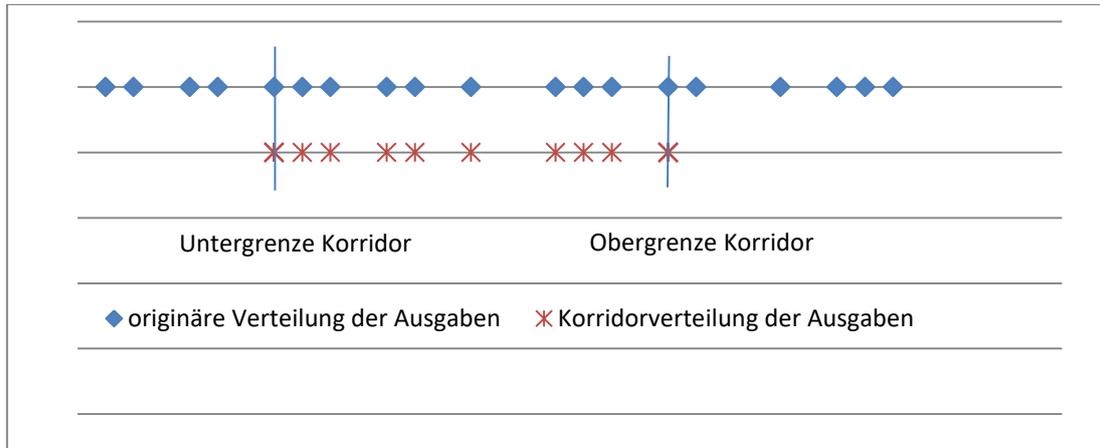
Somit bleibt die Frage bestehen, welche Faktoren wirklich und in welcher Art und Weise Bedarfe und die damit einhergehenden, anzuerkennenden Kosten beeinflussen.

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.

Als Beispiele für „bedarforientierte Finanzausgleichssysteme“ werden häufig die entsprechend betitelten Vorstöße in Hessen und Thüringen genannt. Bei genauerem Hinsehen liegen aber auch diesen Systemen 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 abgeschafft. 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 Prüfanspruch 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“<sup>7</sup> (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

---

<sup>7</sup> 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).

derzeitige Finanzausgleichsgesetz garantiert den sachsen-anhaltischen Kommunen eine fixe 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**

20 Gutachten urteilen nicht nur, 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 einzelgemeindlichen 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).<sup>8</sup>

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).

---

<sup>8</sup> 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 verschwimmen. 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  $\beta_i$  und den Werten der Variablen  $x_i'$ .

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  $\beta_i$ .  $u_i$  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  $\beta_i$  valide bestimmt sind, muss angenommen werden, dass die unbeobachteten Faktoren nicht mit den genutzten Variablen korrelieren.

Während die Berechnungen der Koeffizienten  $\beta_i$  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.1 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 kommunale 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 deflationiert, 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 Ausgenmerk 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 eines 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, ausgenommen 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 konnten (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 denen 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 lassen<sup>9</sup>, wohingegen andere Aufgabenbereiche einer Normsetzung gemäß den vorstehenden Anforderungen weniger zugänglich erschienen.<sup>10</sup> 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.4) 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

---

<sup>9</sup> Vgl. die entsprechenden Detaildarstellungen in den Kapiteln E.3 (Kommunen) bzw. F.4 (Land).

<sup>10</sup> 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.

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 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 Annahmegerüste. 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.
- 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 – Loslö-

sung der Bedarfsschätzung von den Ist-Ausgaben. Andererseits finden sich Spuren der Ist-Ausgaben in fast allen zur Verfügung stehenden Qualitäts-, Mengen- und 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.

In vertikaler Hinsicht wird zudem beachtet, welche Anteile der Aufgaben ihres Gewichtes nach im Rahmen der 5- oder 4-Sterne Methodik beurteilt wurden. Für eventuelle Schief lagen zwischen den Ebenen Land und Kommunen wird durch einen Symmetrieausgleich kontrolliert (vgl. Kapitel G).

#### **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 F.2) und Normansatz (vgl. Kapitel F.4) sowie der Gesamtbedarf (vgl. Kapitel F.5) 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 Schief lage 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 im bundesweiten Vergleich 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 mit entsprechenden sozialen Verdrängungseffekten.

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. An der Westküste begegnet einem daher in kommunalpolitischen Diskussionen nicht selten eine latente Wahrnehmung der Benachteiligung. 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. Dabei halten sich – je nach Standort – dörfliche Lebensqualität und Wohnstandortattraktivität mit Strukturschwäche und Schrumpfungstendenzen die Waage.

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. 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 plötzlich auch den Ausbau sozialer Infrastrukturen wieder auf die Agenda setzt.

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 Grundzentren (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.

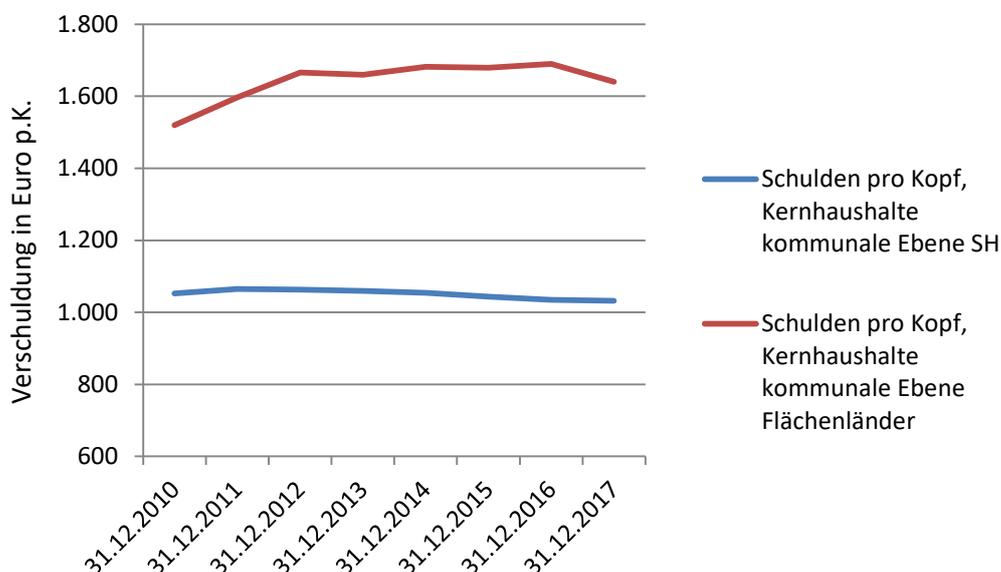
Wie in allen Flächenländern finden sich erhebliche Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden (vgl. auch Kapitel H.1). Hohe Steuerkraft ist insbesondere an Standorten gewerbesteuerstarker Unternehmen sowie an Suburbanisierungszielen wohlhabender Haushalte in Stadt-Umland-Räumen zu finden. In den 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.

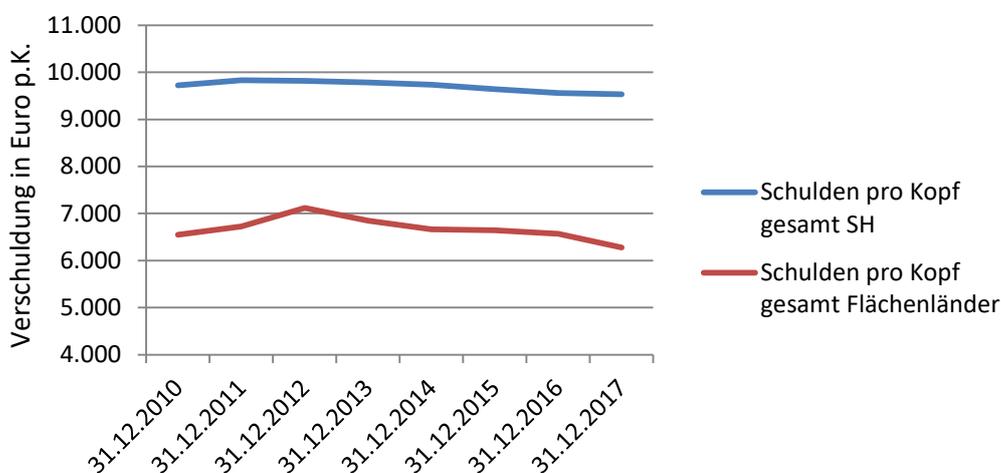
Der kommunale Finanzausgleich bildet einen Teil der Verflechtungen zwischen Land und Kommunen ab. Hierbei werden für den Finanzausgleich wesentliche Strukturen berücksichtigt. Jedoch gibt es weitere Faktoren, die die Lage des Landes und seiner Kommunen beschreiben. Diese sollten im politischen Prozess 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).

Abbildung D-1: Verschuldung der kommunalen Ebene im Bundesvergleich



Quelle: Statistisches Bundesamt 2019, Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich, eigene Darstellung.

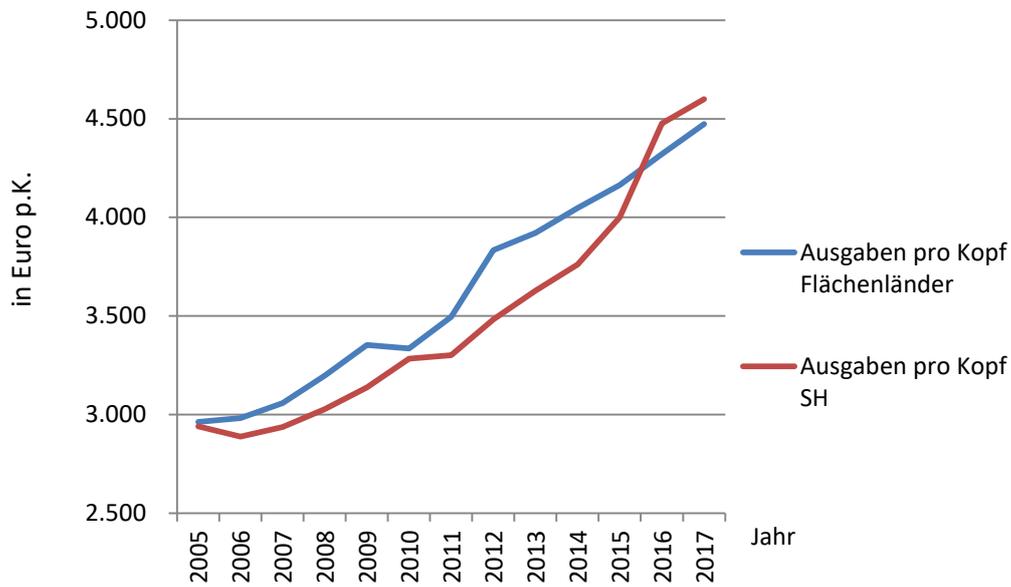
Abbildung D-2: Verschuldung der Landesebene im Bundesvergleich



Quelle: Statistisches Bundesamt 2019, Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich, eigene Darstellung.

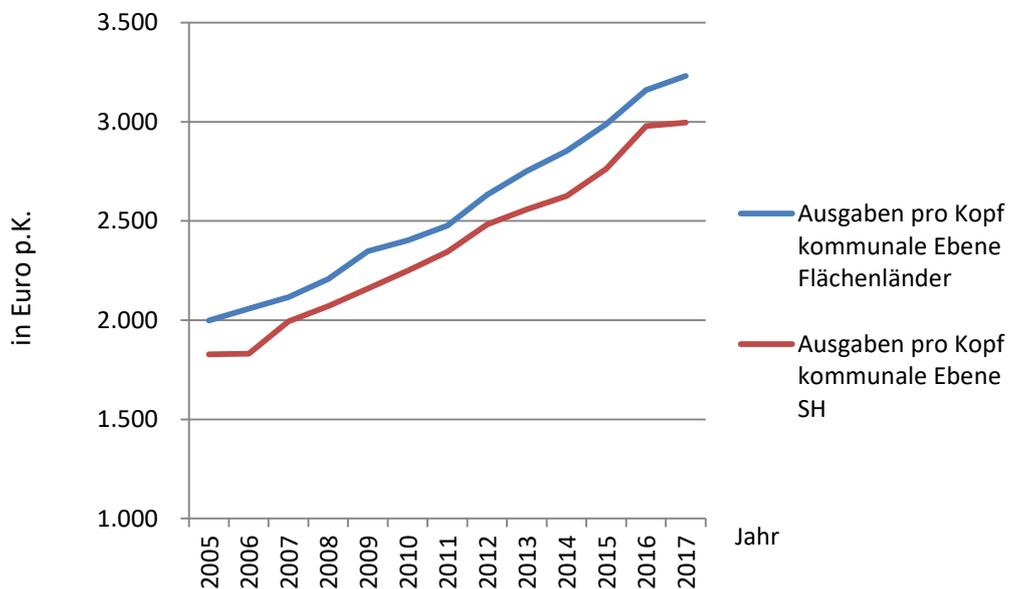
Betrachtet man die Einnahmen und Ausgaben pro-Kopf im bundesweiten Vergleich der Flächenländer, so zeigt sich sowohl für die Landesebene als auch die Ebene der Kommunen, dass Schleswig-Holstein sich leicht unterhalb des Durchschnitts der Flächenländer bewegt. Bei den Ausgaben auf Landesebene zeigt sich 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**

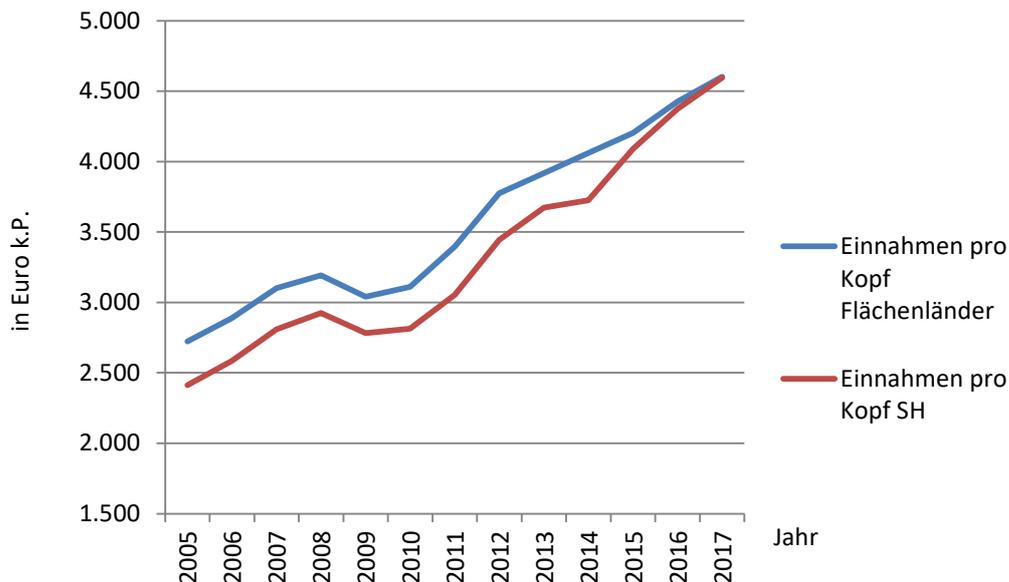


Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung. Kommunale Ebene ohne Zweckverbände, bis 2011 Rechnungsergebnisse, ab 2012 Kassenergebnisse.

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.

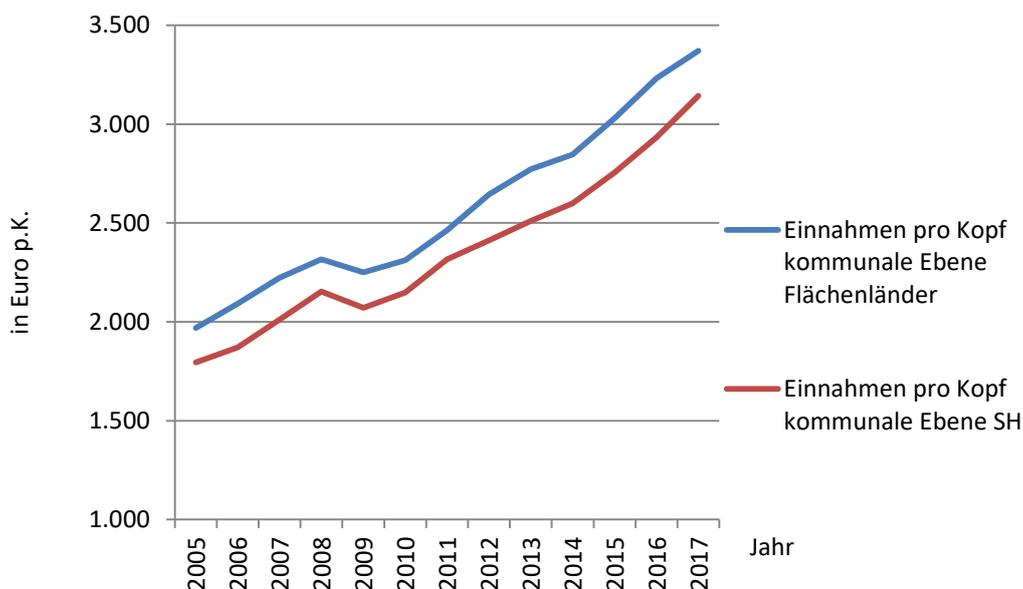
Der Anstieg der Einnahmen ist im Betrachtungszeitraum für Schleswig Holstein auf Landes- und kommunaler Ebene höher als im Bundesdurchschnitt. Die Einnahmen der Landesebene steigen stärker als die der kommunalen Ebene.

**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 eine Bedarfsmesszahl für die Kreise und Gemeinden ermittelt (vgl. Kapitel E.4).

### **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. Diese 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.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> 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;	211
21002	Schulträgeraufgaben; Allgemeinbildene 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.<sup>12</sup> 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
<b>Einnahmen</b>	052, 062, 072, 162, 172, 202, 232, 322, 362, 372
<b>Ausgaben</b>	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

<sup>12</sup> 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; verwaltete Einwohner
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort	
Gemeindefläche	Siedlungs-und Verkehrsfläche
Dichte	
Kommunaltyp	Gemeinde, Kreis, kreisfreie Stadt, Amt
Zentralität nach LEP	Oberzentrum, Mittelzentrum im Verdichtungsraum, Unterzentrum mit Teilfunktion eines Mittelzentrums, ländlicher Zentralort, Stadtrandkern, keine Zentralität
LEP Raumkategorien Gemeinden	Kreisfreie Stadt, Verdichtungsraum, Ordnungsraum/ Umlandbereich Flensburg und Neumüster, Stadt-Umland-Bereich im ländlichen Raum, ländlicher Raum
LEP Raumkategorien Kreise	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
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 „verwaltete Einwohner“ generiert.

Auf Grund der breit etablierten Ämterstruktur in Schleswig-Holstein ist dieser Schritt unumgänglich, um die richtige Bevölkerungsgruppe, die eine von Ämtern übernommene Leistung in Anspruch nimmt, zu identifizieren. In einigen Fällen übernehmen auch Kommunen für weitere Gemeinden deren Verwaltungsangelegenheiten. Hier müssen die mitverwalteten Einwohner anderer Gemeinden mit erfasst werden, damit die entsprechenden Ausgaben nicht einer fälschlicherweise zu kleinen Kopfbzahl gegenüber gestellt werden. Die Anzahl der verwalteten Einwohner ist Null für alle amtsangehörigen Gemeinden. Sie entspricht der eigenen Einwohnerzahl bei allen amtsfreien Gemeinden und der eigenen Einwohnerzahl zuzüglich der Einwohnerzahl der zusätzlich verwalteten Gemeinden im Falle derjenigen Gemeinden, die als Verwalter für weitere fungieren. Die Aufgabenbereiche „Innere Verwaltung“ ziehen hiernach die Verwendung der *eigenen* Einwohnerzahl für die amtsfreien Gemeinden, die keine anderen Gemeinden mitverwalten, sowie die Verwendung der Variablen verwaltete Einwohner für die amtsangehörigen Gemeinden und diejenigen amtsfreien, die weitere Gemeinden mit verwalten, nach sich.

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 ausgabebetätigen 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 zentraler 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 Regressionsverfahren. 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 Bedarfsindikatoren

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; verwaltete Einwohner
Gemeindefläche	Siedlungs- und Verkehrsfläche
Dichte	
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 Aysbewerberleistungen	

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.

### 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 84,46 % der kontrollierten Ausgaben. Zudem zeigen die

angewendeten Tests zur Modellspezifikation insgesamt gute Ergebnisse (vgl. Kapitel C.3). Die Ergebnisse der Bruttobedarfe finden sich in Anhang K.3.

Im Anschluss an die Identifikation der originären 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 82,86 %. 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: Ergebnisse der Regressionen**

Aufgabenbereich	Ist: Nettoausgaben bereinigt, Ø 2008-2016	Regression			
		Faktor 1	Faktor 2	Faktor 3	R <sup>2</sup>
Innere Verwaltung; Verwaltung und Einrichtungen	671.396.896 €	Verw. Ew.	Kommunaltyp		0,80
Innere Verwaltung; Allgemeines Grundvermögen	-28.898.199 €	Verw. Ew.	Kommunaltyp		0,56
Sicherheit und Ordnung; Ordnungsangelegenheiten	64.144.748 €	Verw. Ew.	Kommunaltyp		0,80
Sicherheit und Ordnung; Brandschutz	127.416.674 €	Dichte	Siedl. & Verlehrsfl.	Zentralität (LEP)	0,91
Sicherheit und Ordnung; Rettungsdienst	3.875.710 €	Dichte	Siedl. & Verkehrsfl.	Kommunaltyp	0,02
Sicherheit und Ordnung; Katastrophenschutz	9.773.743 €	Dichte	Siedl. & Verkehrsfl.	Kommunaltyp	0,64

Schulträgeraufgaben;	120.247.042 €	Bev. 6-10 J.	Kommunaltyp		0,64
Schulträgeraufgaben; Allgemeinbildene Schulen	270.834.949 €	Bev. 10-18 J.	Kommunaltyp	Dichte	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.	Dichte		0,74
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	Dichte	0,75
Kultur und Wissenschaft	113.189.555 €	Bev. Gesamt	Zentralität (LEP)		0,87
Soziale Hilfen; Grundversorgung und Hilfen nach SGB XII	253.705.838 €	SGB XII			0,91
Soziale Hilfen; Grundsicherung Arbeitssuchende nach SGB II	407.068.871 €	Bev. Gesamt	Anspruch SGB II		0,94
Soziale Hilfen; Hilfen für Asylbewerber	17.375.685 €	Empfänger Asyll.			0,23
Soziale Hilfen; Soziale Einrichtungen	30.651.541 €	Bev. Gesamt	Zentralität (LEP)		0,85
Soziale Hilfen; Sonstige Leistungen	75.202.030 €	Bev. Gesamt	Zentralität (LEP)		0,76
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe; Förderung	62.406.373 €	Bev. 0-6 J.	Kommunaltyp		0,60
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe;	59.684.206 €	Bev. 10-18 J.	Zentralität (LEP)		0,91

<b>Jugendarbeit</b>					
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 €	Bev. Gesamt	Zentralität (LEP)		0,91
Sportförderung	94.493.539 €	Bev. Gesamt	Zentralität (LEP)		0,68
Räumliche Planung; Bauen und Wohnen	82.098.237 €	Bev. Gesamt	Dichte	Kommunaltyp	0,64
Ver- und Entsorgung; Strom, Gas, Wasser, Fernwärme	-68.199.903 €	Bev. Gesamt	Zentralität (LEP)		0,38
Ver- und Entsorgung; Breitband (ab Haushaltsjahr 2018)					
Ver- und Entsorgung; Abfallwirtschaft	-3.425.470 €	Bev. Gesamt			0,00
Ver- und Entsorgung; Abwasserbeseitigung	21.049.682 €	Bev. gesamt	Zentralität (LEP)	Dichte	0,11
Verkehrsflächen und ÖPNV; Gemeindestraßen	239.014.257 €	Bev. gesamt	Dichte		0,85
Verkehrsflächen und ÖPNV; Kreisstraßen	35.183.288 €	Bev. gesamt	Kommunaltyp	Länge Kreisstraße	0,81
Verkehrsflächen und ÖPNV; Bundes- und Landesstraßen	13.081.240 €	Bev. gesamt	Kommunaltyp		0,77
Verkehrsflächen und ÖPNV; ÖPNV und	-19.962.090 €	Bev. gesamt	Kommunaltyp		0,32

sonstiger

Personennahverkehr

Natur- und Landschaftspflege	83.727.878 €	Bev. gesamt	Kommunaltyp	Gemeinde fläche	0,80
Wirtschaft und Tourismus	143.067.462 €	Bev. 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
- Siedlungs- und Verkehrsfläche
- 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 Zentrale-Orte-Ansatz 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 Aufgabenbereiche deutlich überlegen gegenüber der additiven Option. Dies bedeutet, dass ein in die Gemeindebedarfe integrierter Zentrale-Orte-Ansatz, bei dem Interdependenzen zwischen den Charakteristika der Gemeinde und ihres ZO-Status 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 Aufgabenbereichen Bedarfe auch dort entstehen bzw. höher sein können, als dort 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 Zentralörtlichkeit 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.4 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"> <li>• Grundschulen (21001)</li> <li>• Allgemeinbildende Schule der Sekundarstufe (ohne Förderschulen) (21002)</li> <li>• Berufliche Schulen (21004)</li> </ul> <p>Aufgrund der hohen Individualität der Schulkonzepte und des noch laufenden Inklusionsprozesses wurde für Förderschulen (Produktpaket 21003) kein Normansatz formuliert.          → Kapitel E.3.2</p>	<p>Landesaufgaben im Schulbereich, insbesondere die Bereitstellung von Lehrpersonal; umfasst die Funktionen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Schulverwaltung (111)</li> <li>• Allgemeinbildende öffentliche und private Schulen (112 bis 115),</li> <li>• Versorgung und Beihilfe im Bereich der Schulen (118),</li> <li>• öffentliche und private Förderschulen (124 und 125),</li> <li>• öffentliche und private Berufliche Schulen (127 und 128) und</li> <li>• sonstige schulische Aufgaben (129).</li> </ul> <p>→ Kapitel F.4.2</p>
Straße	<p>Betrieb und Erhalt der Straßen und Wirtschaftswege in kommunaler Bauland; umfasst die Produktpakete</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeindestraßen (54001)</li> <li>• Kreisstraßen (54002)</li> <li>• Ortsdurchfahrten von Bundes- und Landesstraßen in kommunaler Baulast (54003)</li> </ul> <p>→ Kapitel E.3.3</p>	<p>Betrieb und Erhalt der Landesstraßen; umfasst die Funktion</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verwaltung für Straßen- und Brückenbau (711)</li> <li>• Sonstige Verkehrs- und Nachrichtenverwaltung (719)</li> <li>• Landesstraßen (723)</li> </ul> <p>→ Kapitel F.4.3</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.4.4</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 Personalkosten 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

zusätzlichen 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).<sup>13</sup> 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.

---

<sup>13</sup> 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	0,73 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			Nutzungsdauer (Abschreibung)
	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: Bau- konstruktion (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.<sup>14</sup>

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
- 88 € pro qm BGF in beruflichen Schulen

Gemäß DIN 18960 (Nutzungskosten von Gebäuden) addieren sich zu diesen jährlichen Normausgaben für den Neubau und die zyklische Erneuerung<sup>15</sup> 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.

---

<sup>14</sup> 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).

<sup>15</sup> 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
- 135 € 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 Gesamttagess. 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)	135 € 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)	1.152 € 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)	109.174.769 € (Preisstand 2018)
	194.410.511 € (Preisstand 2016)	340.930.368 € (Preisstand 2016)	105.674.743 € (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 Gemeinschaftsschulen, Gymnasien und beruflichen Schulen etwa 9 % 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 (inflationsbereinigt), 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)	109.174.769 € (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)	-9.697.679 € (Preisstand 2018)

Differenz in Prozent des Normansatzes [3] / [1]	-28 %	-9 %	-9 %
--	-------	------	------

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 99,5 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.<sup>16</sup> 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 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.<sup>17</sup>

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.

<sup>16</sup> Die nachfolgend zitierten Werte finden sich im KfW-Kommunalpanel 2018 z.B. auf Seite 5 des Tabellenbandes (dortige Tabelle 6 zu Frage 4).

<sup>17</sup> 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.

### 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 Investitionsrückstauwirkungen 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
- 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 belastbarer<sup>18</sup> ist als ein Bezug auf Schüler/innen, wird dieser Normansatz in einem letzten Schritt auf die Zahl der Einwohner/innen in der betreffenden Referenzaltersgruppe bezogen.

---

<sup>18</sup> 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.

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): 614 € pro Einwohner/in im Alter von 15 bis unter 20 Jahren (den „gemeindlichen 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.

**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)	109.174.769 € (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)	95.324.634 € (Preisstand 2018)
	174.811.767 € (Preisstand 2016)	303.179.010 € (Preisstand 2016)	92.268.628 € (Preisstand 2016)
Kommunale Netto-Normausgaben („Zuschussbedarfe“) pro Schüler/in [4]	1.790 € pro Schüler/in (Preisstand 2018)	1.731 € pro Schüler/in (Preisstand 2018)	1.006 € 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	1.772 € pro Einwohner/in im	1.344 € pro Einwohner/in im	614 € pro Einwohner/in im

(„Zuschussbedarfe“) pro Einwohner/in in Referenzaltersgruppe [6] = [4] * [5]	Alter von 6 bis unter 10 Jahren (Preisstand 2018)	Alter von 10 bis unter 18 Jahren (Preisstand 2018)	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)	595 € pro Einwohner/in im Alter von 15 bis unter 20 Jahren (Preisstand 2016)
entspricht kommunalem Produktpaket	21001 (Gemeindefaufgabe)	21002 (Gemeindefaufgabe)	21004 (Kreisaufgabe)

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der vorstehend hergeleiteten Kennwerte

### E.3.3. Straßen

Das Straßennetz in Schleswig-Holstein umfasst Straßenabschnitte der folgenden Klassifizierungen und Baulastträgerschaften in den nachfolgend genannten Längen.

**Tabelle E-9: Länge des Straßennetzes in Schleswig-Holstein**

Klassifizierung	Hauptwirtschafstraßen	Gemeindefstraßen	Kreisstraßen (inkl. OD)	Landesstraßen (inkl. OD)	Bundesstraßen (inkl. OD)	Bundesautobahnen
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	> 80.000 Ew.	172	1.207	246	41	39
	< 80.000 Ew.	33	234	42	17	
Kreise			3.792			
Kreisangehörige Gemeinden	> 20.000 Ew.	480	1.830	52	72	
	< 20.000 Ew.	15.129	10.011			
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

### 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-9 dargestellt werden die Hauptwirtschaftswege<sup>19</sup> 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 (Funktions-

---

<sup>19</sup> 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-9) 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-Holsteiner Gemeindetag (2008): Wege mit Aussichten. Studie zur Zukunftsfähigkeit des ländlichen Wegenetzes in Schleswig-Holstein. Abschlussbericht.

nummer für „Landesstraßen“) in Kapitel F.4.3. 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-9 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 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-9. 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.<sup>20</sup>

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.<sup>21</sup>

Aufgrund des unterschiedlichen baulichen Aufbaus, der unterschiedlichen Breiten und der unterschiedlichen Verkehrsbelastungen wird dabei zwischen den einzelnen Straßentypen aus Tabelle E-9 unterschieden.

---

<sup>20</sup> Dieser Aspekt spielt im Zusammenhang mit dem Prüfauftrag zur Verankerung des Flächenrecyclings bzw. des Flächen-sparens in Kapitel H.3 eine Rolle.

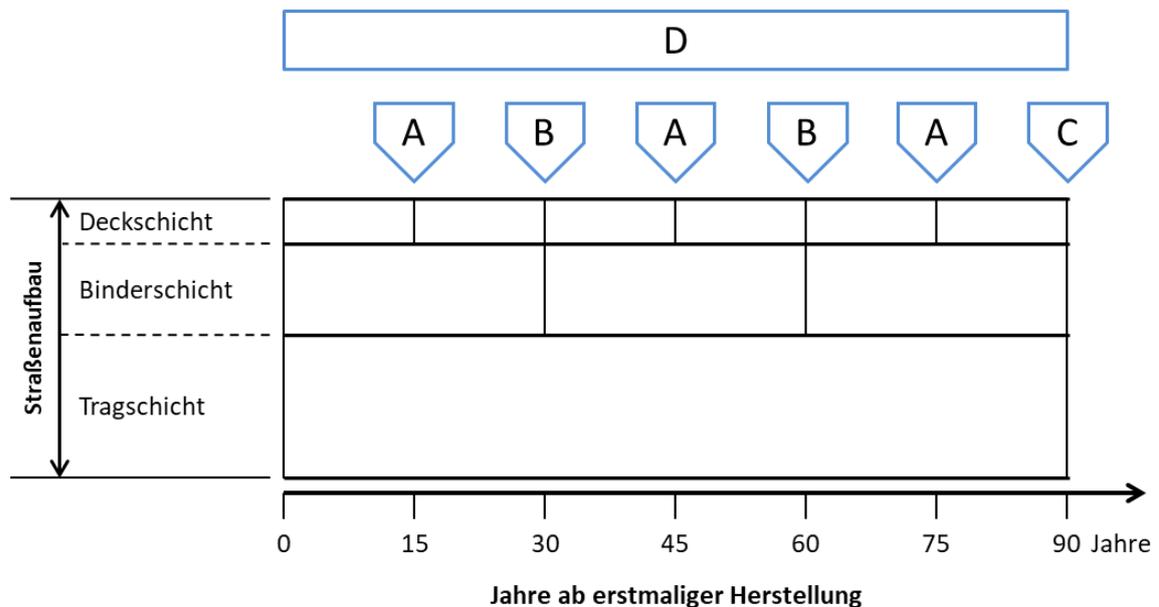
<sup>21</sup> Eine Modellrechnung für die Landesstraßen zeigt, dass unterlassene Erneuerungsmaßnahmen zu Folgekosten (bzw. zukünftigen Investitionsbedarfen) in etwa dreifacher Höhe des ursprünglich unterlassenen Erneuerungsbetrags führen, vgl. Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie des Landes Schleswig-Holstein und Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr (2014): Bericht zum Zustand der Landesstraßen in Schleswig-Holstein 2014. Seite 21.

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.

### E.3.3.3. Normmodell zur zyklischen Erneuerung

Das angewendete Normmodell (Abbildung E-4) orientiert sich an ähnlich strukturierten Modellen zur systematischen Planung von Erhaltungsmaßnahmen im Straßenbereich, wie sie u.a. in Rheinland-Pfalz<sup>22</sup> und Sachsen<sup>23</sup> Anwendung finden.

**Abbildung E-4: 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-4. Parallel ist kontinuierlich eine betriebliche

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr des Freistaates Sachsen (2018): Ausbau- und Erhaltungsstrategie Staatsstraßen 2030

Unterhaltung (Balken D in Abbildung E-4) durchzuführen, bei der u.a. kleine Risse in der Deckschicht repariert werden, um sicherzustellen, dass keine vorzeitige Erneuerung der einzelnen Schichten notwendig wird.

#### *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-4 von einem Gesamtzeitraum des betrachteten Straßen-Lebenszyklus von 90 Jahren aus. Eine Deckenerneuerung sollte nach etwa 15 Jahren erfolgen.<sup>24</sup> Die darunter liegende Binderschicht sollte etwa alle 30 Jahre erneuert werden, also mit jeder zweiten Deckenerneuerung.<sup>25</sup> Die Tragschicht sollte spätestens bei jeder dritten Binderschichtenerneuerung ebenfalls erneuert werden. Die in Abbildung E-4 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.

---

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> 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-10: 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

Tabelle E-10 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.<sup>26</sup>

Die in Tabelle E-10 und Abbildung E-4 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: 98 Jahre) angenommen.

<sup>26</sup> 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.

Der beschriebene Normansatz wird auch für Fußgänger- und Radfahrwege, Fußgängerbereiche, Plätze und sonstige Verkehrsflächen angewendet, aufgrund des abweichenden baulichen Aufbaus dieser Flächen<sup>27</sup> 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.

**Tabelle E-11: 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	> 80.000 Ew.	3,69 €	4,15 €	4,15 €
	< 80.000 Ew.	3,64 €	4,04 €	4,04 €
Kreise			3,69 €	
Kreisangehörige Gemeinden	> 20.000 Ew.	3,57 €	3,88 €	3,88 €
	< 20.000 Ew.	3,55 €		
	< 5.000 Ew.	3,50 €		

Baulastträger

€/ qm **Fuß-/Radwege u. sonst. Verkehrsfl.** / Jahr

Land			2,38 €	
Kreisfreie Städte	> 80.000 Ew.	2,38 €	2,38 €	2,38 €
	< 80.000 Ew.	2,38 €	2,38 €	2,38 €
Kreise			2,38 €	
Kreisangehörige Gemeinden	> 20.000 Ew.	2,38 €	2,38 €	2,38 €
	< 20.000 Ew.	2,38 €		
	< 5.000 Ew.	2,38 €		

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der vorstehend hergeleiteten Kennwerte

<sup>27</sup> I.d.R. ohne Tragschicht.

Straßen sind je nach Klassifizierung, Baulastträgerschaft und Gemeindegröße unterschiedlich breit. Eine Auswertung von ATKIS-Daten und Luftbildern ergab die in Tabelle E-12 zusammengestellten, mittleren Breiten pro km Straßenlänge gemäß Tabelle E-9. 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-12: Mittlere Breite pro lfd. Meter Fahrbahn (Gemeindestraßen inkl. Plätze)**

Klassifizierung		Gemeindestraßen	Kreisstraßen (inkl. OD)	Landesstraßen (inkl. OD)	Bundesstraßen (inkl. OD)
Baulastträger		Meter <b>Fahrbahnbreite</b> / lfd. Meter Straßenlänge			
Land				6,00 m	
Kreisfreie Städte	> 80.000 Ew.	5,20 m	9,50 m	10,30 m	11,80 m
	< 80.000 Ew.	5,15 m	9,20 m	10,20 m	
Kreise				5,80 m	
Kreisangehörige Gemeinden	> 20.000 Ew.	5,10 m	6,70 m	8,20 m	
	< 20.000 Ew.	5,00 m			
	< 5.000 Ew.	5,00 m			
Baulastträger		Meter Breite von <b>Fuß- und Radwegen sowie sonst. Verkehrsflächen inkl. Plätzen</b> / lfd. Meter Straßenlänge			
Land				1,00 m	
Kreisfreie Städte	> 80.000 Ew.	3,94 m	3,30 m	3,45 m	3,55 m
	< 80.000 Ew.	3,89 m	3,30 m	3,40 m	
Kreise				1,05 m	
Kreisangehörige Gemeinden	> 20.000 Ew.	3,15 m	2,90 m	3,05 m	
	< 20.000 Ew.	2,55 m			
	< 5.000 Ew.	1,60 m			

Quelle: Eigene Auswertungen von ATKIS-Daten, Luftbildern und Daten der amtlichen Flächenstatistik

Multipliziert man die Kostenkennwerte aus Tabelle E-11 mit diesen mittleren Breiten, so ergeben sich Normkosten pro laufendem Meter Straße (gemäß Tabelle E-9). Diese Normkosten enthalten noch nicht die jährlichen Ausgaben für die betriebliche Unterhaltung

(Balken „D“ in Abbildung E-4) 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 Abbau des aufgelaufenen Investitionsrückstaus<sup>28</sup>). 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 Gemeindestraßen werden pauschal 0,99 € angesetzt. Dies entspricht 2/3 des zuvor genannten Wertes.

Für die jährlichen Kosten der betrieblichen Unterhaltung wird auf Schätzwerte der Daehre-Kommission<sup>29</sup> zurückgegriffen. Preisbereinigt auf 2018 liegen danach die Betriebskosten für Landesstraßen bei 1,15 € pro qm Fahrbahnfläche.<sup>30</sup> Aufgrund der geringeren Verkehrsbelastung werden für die Kreisstraßen 0,95 € und für die Gemeindestraßen 0,70 € pro qm Fahrbahnfläche angesetzt.<sup>31</sup>

Inklusive dieser Aufschläge für Ingenieurbauwerke und Betriebskosten ergeben sich in der Summe die in Tabelle E-13 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-13 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.<sup>32</sup>

Da die späteren Modellberechnungen zum Kommunalen Finanzausgleich in den Kapiteln G.3 und I.1 mit einem einheitlichen Preisstand 2016 arbeiten, weist Tabelle E-13 die Normkennwerte zusätzlich auch mit Preisstand 2016 aus.

---

<sup>28</sup> Vgl. die Zustandsberichte 2014 und 2018 für die Landesstraßen.

<sup>29</sup> Bericht der Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ (Vorsitzender: Karl-Heinz Daehre), Dezember 2012.

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> Die Daehre-Kommission weist keine Kennwerte für Kreis- und Gemeindestraßen aus.

<sup>32</sup> 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-13: Jährliche Normausgaben (brutto) pro km Straßenlänge**

Klassifizierung	Hauptwirtschaftsweg	Gemeindestraßen	Kreisstraßen (inkl. OD)	Landesstraßen (inkl. OD)	Bundesstraßen (inkl. OD)
<b>Baulastträger</b>		<b>Preisstand 2018</b>			
Land				32.901 €	
Kreisfreie Städte	4.900 €	29.556 €	57.408 €	63.753 €	75.572 €
Kreise			30.897 €		
Kreisangehörige Gemeinden	4.900 €	25.174 €	40.771 €	50.018 €	
<b>Baulastträger</b>		<b>Preisstand 2016</b>			
Land				31.847 €	
Kreisfreie Städte	4.743 €	28.608 €	55.567 €	61.710 €	73.149 €
Kreise			29.906 €		
Kreisangehörige Gemeinden	4.743 €	24.367 €	39.464 €	48.415 €	24.367 €

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-9 genannten Straßenlängen in Schleswig-Holstein an, so ergeben sich in der Summe die folgenden jährlichen Normausgaben (brutto) für die betrachteten kommunalen Produktpakete.

**Tabelle E-14: Anwendung Normansatz (Jährliche Bruttoausgaben)**

Produktpaket	54001 („Gemeindestraßen“)		54002 („Kreisstraßen“)	54003 („Bundes- und Landesstraßen“)	
	Hauptwirtschaftsweg	Gemeindestraßen	Kreisstraßen (inkl. OD)	Landesstraßen (inkl. OD)	Bundesstraßen (inkl. OD)
<b>Baulastträger</b>					
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.<sup>33</sup> 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

<sup>33</sup> 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.“

Einwohner<sup>34</sup> für Gemeindeaufgaben und 125 € pro Einwohner für Kreisaufgaben aus. Geht man vereinfachend davon aus, dass sich etwa 80 % auf den Straßenbereich<sup>35</sup> 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 der 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-15 zeigt, liegt der durch die Ist-Einnahmen finanzierte Teil des Normansatzes bei den Ortsdurchfahrten 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.

---

<sup>34</sup> 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“).

<sup>35</sup> Die verbleibenden 20 % beziehen sich insbesondere auf ÖPNV-Maßnahmen.

**Tabelle E-15: 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-16: 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-9) entspricht dies den folgenden km-Sätzen.

**Tabelle E-17: Kommunale Netto-Normausgaben („aufgabenbezogene Zuschussbedarfe“) pro Jahr und km Straßenlänge**

Klassifizierung	Hauptwirtschaftsweg	Gemeindestraßen	Kreisstraßen (inkl. OD)	Landesstraßen (inkl. OD)	Bundesstraßen (inkl. OD)
<b>Baulastträger</b>					
Preisstand 2018					
Kreisfreie Städte	3.715 €	22.408 €	39.880 €	9.458 €	11.211 €
Kreise			21.463 €		
Kreisangehörige Gemeinden	3.715 €	19.087 €	31.876 €	7.421 €	
<b>Baulastträger</b>					
Preisstand 2016					
Kreisfreie Städte	3.596 €	21.690 €	38.601 €	9.155 €	10.852 €
Kreise			20.775 €		
Kreisangehörige Gemeinden	3.596 €	18.475 €	30.854 €	7.183 €	

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.4) zu überprüfen, da sich ggf. Änderungen hinsichtlich der Straßenausbaubeiträge ergeben könnten.<sup>36</sup>

#### *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:<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Vgl. insbesondere die diesbezügliche Zielaussage im Koalitionsvertrag von CDU, Bündnis90/Die Grünen und FDP (2017), Seite 10.

<sup>37</sup> Alle nachfolgenden Euro-Angaben beziehen sich auf das Haushaltsjahr 2018.

- §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 Euro 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 Erhaltungsmaßnahmen<sup>38</sup> 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 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.

---

<sup>38</sup> §15 Absatz 3 enthält eine genauere Definition der förderfähigen Projekte.

**Tabelle E-18: Bisherige Zweckzuweisungen pro km nach §15 FAG Absatz 1 bis 4**

Klassifizierung		Hauptwirtschaftsweg	Gemeindestraßen	Kreisstraßen (inkl. OD)	Landesstraßen (inkl. OD)	Bundesstraßen (inkl. OD)
<b>Baulastträger</b>						
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-18 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)<sup>39</sup> 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 Städten<sup>40</sup> entspricht 2.818,95 € pro km Kreisstraße.<sup>41</sup>

Schlägt man diese Beträge auf den Normansatz für die aufgabenbezogenen kommunalen Zuschussbedarfe (Tabelle E-17) auf, so ergeben sich die nachstehenden Sätze pro km Straßenlänge (Preisstand 2016).

**Tabelle E-19: 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)
Preisstand 2016					
Kreisfreie Städte	3.596 €	22.000 €	45.130 €	14.364 €	16.061 €
Kreise			27.304 €		
Kreisangehörige Gemeinden	3.596 €	19.088 €	36.063 €	12.392 €	

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-16, 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.

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> Ohne Ortsdurchfahrten in der Baulastträgerschaft kreisangehöriger Gemeinden.

<sup>41</sup> 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.

**Tabelle E-20: 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.3.4. 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.4.4) 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“ (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.

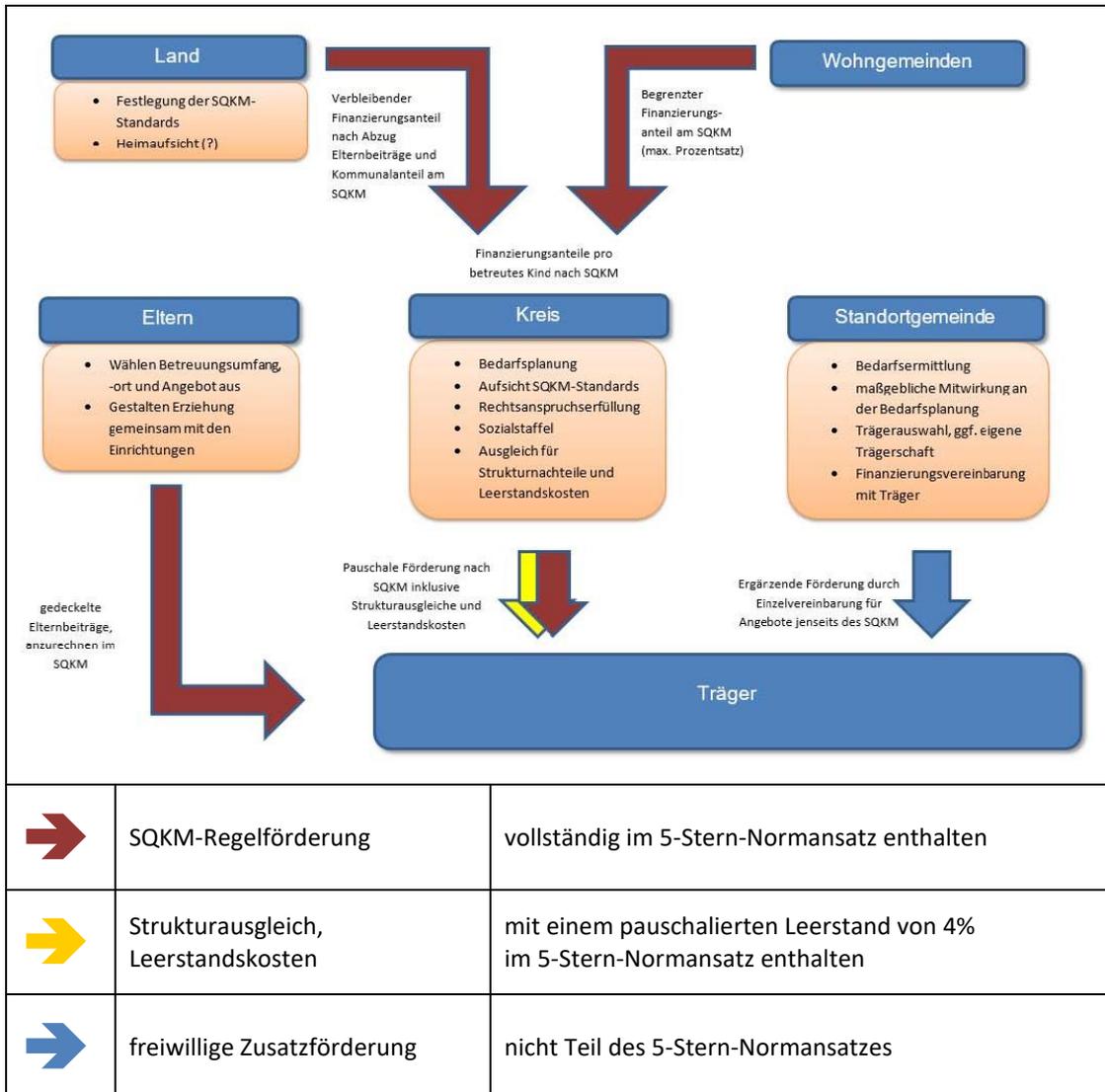
**Tabelle E-21: Zukünftige Zahlungsströme gemäß SQKM mit Abgrenzung der für die Bedarfsbestimmung nach 5-Sterne-Ansatz relevanten Zuschussbedarfe von Land und Kommunen (tabellarische Darstellung)**

Akteur	Zahlung	Zahlung geht an	Zuschussbedarf ist Bedarf im Sinne des 5-Sterne-Ansatzes „Kindertagesbetreuung“?
Land	Gesetzlicher Finanzierungsbeitrag pro betreutes Kind	Kreis	ja (Land)
Wohnortgemeinde	Finanzierungsbeitrag pro betreutes Kind	Kreis	ja (Kommunen: gemeindliche Aufgaben)
Standortgemeinde	Freiwillige Zusatzfinanzierung für Zusatzqualität	Einrichtung	nein
Kreis	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-5 auch noch einmal grafisch veranschaulicht. Die Abbildung 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-5: 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 zusätzliche 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 die 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.<sup>42</sup> 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, also 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-5 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-Reform 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) 8,64% der Summe der kommunalen Kosten für die Sozialstaffel (kreisliche Kosten nach voraussichtlich §7 des neuen Kitagesetzes) und den Finanzierungsbeträge der Wohnortgemeinden (gemeindliche Kosten 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 (8,64 %), bezogen auf die genannten Zahlungsströme nach §7 und §49 des neuen Kitagesetzes zu schätzen. Im

---

<sup>42</sup> 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.

Rahmen der allgemeinen Beobachtungspflichten des Gesetzgebers (Kapitel H.4) 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 1,0864 (Sozialstaffel) bzw. 0,0864 (Zahlungen der Wohnortgemeinden).<sup>43</sup>

#### E.3.4.2. Kosten des Gesamtsystems „Kita“

Gemäß den Modellrechnungen des Sozialministeriums zum Kita-Reformprozess<sup>44</sup> liegen die Kosten des Gesamtsystems Kita im Jahr 2022 bei etwa 1.557,7 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 1.243,7 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 Elternbeiträge<sup>45</sup> ab, so verbleibt ein von Land und Kommunen zu finanzierender Gesamtbetrag von 1.037,0 Mio. € (Preisstand 2018). Die Eltern tragen nach SQKM somit etwa 16,61% der Gesamtkosten.

#### E.3.4.3. Netto-Normausgaben der Kommunen

Gemäß den vorläufigen<sup>46</sup> 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-22).

**Tabelle E-22: Gesamtkosten und Finanzierung der Kindertagesbetreuung gemäß SQKM**

SQKM inkl. Deckelung Elternbeiträge (= Normansatz),	zum Vergleich: 2018 ohne SQKM und
--	--------------------------------------

<sup>43</sup> Vgl. die Faktoren in Abbildung E-11 bzw. Abbildung E-13, 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“.

<sup>44</sup> Aufgrund des Abgabetermins des vorliegenden Gutachtens zum 30.4.2019 konnte die Endfassung der Modellrechnung zur Kita-Reform nicht mehr abgewartet werden. Die nachstehenden Beträge beziehen sich daher auf den Zwischenstand der genannten Modellrechnung des Sozialministeriums in Abstimmung mit der „AG Rechnen“ des Reformprozesses vom 29.4.2019.

<sup>45</sup> Netto, d.h. bereits um die Sozialstaffel reduziert. Berücksichtigt ist zudem ein Inkassorisiko in Höhe von 1%.

<sup>46</sup> Stand der Berechnung: 29.4.2019.

	angewendet auf das Jahr 2018	Deckelung Elternbeiträge*)
Gesamtkosten für die Betreuung von 25.648 U3- und 93.173 Ü3-Kindern **) in Einrichtungen und Tagespflege	1.243,7 Mio. € (Preisstand 2018)	1.117,8 Mio. € (Preisstand 2018)
davon gedeckt durch Elternbeiträge (abzüglich Inkassorisiko und Sozialstaffel)	206,6 Mio. € (Preisstand 2018)	275,1 Mio. € (Preisstand 2018)
	entspricht 16,61%	entspricht 23,16%
verbleibender, durch Land und Kommunen zu finanzierender Betrag	1.037,0 Mio. € (Preisstand 2018)	912,7 Mio. € (Preisstand 2018)

davon gemäß Kita-Reformprozess anteilig zu finanzieren durch  
(Prozentwerte beziehen aus auf die o.g. Gesamtkosten inkl. Elternanteil)

Land	36,00 % = 447,8 Mio. € (Preisstand 2018)	22,86 % = 271,5 Mio. € (Preisstand 2018)
Kommunen	gemeindliche Aufgaben	37,46 % = 465,9 Mio. € (Preisstand 2018)
	Kreisaufgabe	9,92 % = 123,4 Mio. € (Preisstand 2018)
		42,09 % = 499,9 Mio. € (Preisstand 2018)
		11,89 % = 141,3 Mio. € (Preisstand 2018)

umgerechnet auf den in den Modellrechnungen verwendeten einheitlichen Preisstand 2016

Land	465,1 Mio. € (Preisstand 2016)	
Kommunen	gemeindliche Aufgaben	451,0 Mio. € (Preisstand 2016)
	Kreisaufgabe	119,4 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-21.

\*\*) Basis: Kitastatistik 2018 (Stichtag: 1.3.2018).

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der angegebenen Modellrechnung des MSGJFS zur Kita-Reform 2020 (Stand: 29.4.2019)

Da die Elternbeiträge in der Finanzierungsanteilen der Kommunen nach Tabelle E-22 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 Geheimhaltung<sup>47</sup> musste kleinere Gemeinden zu Gemeindegruppen mit mindestens 10.000 Einwohnern zusammengefasst werden. Trotz dieser Zusammenfassung lassen sich aus den Ergebnisse 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.

## 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.<sup>48</sup> Für die finanzausgleichsrelevanten Zuschussbedarfe ergibt sich somit folgende Zusammenschau der Bedarfsfaktoren (Abbildung E-6):

**Abbildung E-6: Zusammenführung kommunale Bedarfe, Faktoren**

Aufgabenbereich	Regression	Norm
-----------------	------------	------

<sup>47</sup> Diese bezieht sich bei der Kitastatistik auf die Einrichtungen, nicht auf die Kinder.

<sup>48</sup> 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.

	Faktor 1	Faktor 2	Faktor 3	Faktoren
Innere Verwaltung; Verwaltung und Einrichtungen	Verwaltete Einwohner	Kommunal- typ		
Innere Verwaltung; Allgemeines Grundvermögen	Verwaltete Einwohner	Kommunal- typ		
Sicherheit und Ord- nung; Ordungs- angelegenheiten	Verwaltete Einwohner	Kommunal- typ		
Sicherheit und Ordnung; Brandschutz	Dichte	Siedlungs- u. Verkehrs- fläche	Zentralität (LEP)	
Sicherheit und Ordnung; Rettungsdienst	Dichte	Siedlungs- u. Verkehrs- fläche	Kommunal- typ	
Sicherheit und Ordnung; Katastrophenschutz	Dichte	Siedlungs- u. Verkehrs- fläche	Kommunal- typ	
Schulträgeraufgaben; Grundschulen				Bev. 6-10 J. (Mittelwert letzte 10 Jahre)
Schulträgeraufgaben; Allgemeinbildene Schulen				Bev. 10-18 J. (Mittelwert letzte 10 Jahre)
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	Dichte	
Kultur und Wissenschaft	Einwohner Insgesamt	Zentralität (LEP)		
Soziale Hilfen; Grundversorgung und Hilfen nach SGB XII	SGB XII			

Soziale Hilfen; Grund- sicherung Arbeits- suchende nach SGB II	Einwohner insgesamt	Anspruch SGB II	
Soziale Hilfen; Hilfen für Asylbewerber	Empfänger Asylleistun- gen		
Soziale Hilfen; Soziale Einrichtungen	Einwohner Insgesamt	Zentralität (LEP)	
Soziale Hilfen; Sonstige Leistungen	Einwohner Insgesamt	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	
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe;	Einwohner 6- 18 J.	Kommunal- typ	
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe; Tageseinrichtungen			Zahlungen nach (voraussichtlich) §7 bzw. §49 neues KitaG
Gesundheitsdienste	Einwohner Insgesamt	Zentralität (LEP)	
Sportförderung	Einwohner Insgesamt	Zentralität (LEP)	
Räumliche Planung; Bauen und Wohnen	Einwohner Insgesamt	Dichte	Kommunal- typ
Ver- und Entsorgung; Strom, Gas, Wasser, Fernwärme	Einwohner Insgesamt	Zentralität (LEP)	
Ver- und Entsorgung; Breitband (ab Haushaltsjahr 2018)			
Ver- und Entsorgung; Abfallwirtschaft	Einwohner Insgesamt	Kommunal- typ	
Ver- und Entsorgung; Abwasserbeseitigung	Einwohner insgesamt	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 insgesamt	Kommunal-typ		
Natur- und Landschaftspflege	Einwohner-gesamt	Kommunal-typ	Gemeinde-fläche	
Wirtschaft und Tourismus	Einwohner-gesamt	Kommunal-typ		

Quelle: eigene Darstellung

Wendet man die Regressionsergebnisse bzw. die Normansätze auf die einzelnen Gemeinden an, summiert diese über alle Gemeinden bzw. Kreise und vergleicht sie mit den Ist-Zuschussbedarfen der Jahre 2008-2018 (jeweils Preisstand 2016), so ergibt sich das folgende Bild für die Kreis- bzw. Gemeindeaufgaben (Abbildung E-7)

**Abbildung E-7: 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; Allgemeinbildene Schulen	5	0 €	303.179.010 €
Schulträgeraufgaben; Sonderschulen/ Förderzentren	4	16.540.973 €	11.687.683 €
Schulträgeraufgaben; Berufliche Schulen	5	96.414.769 €	0 €
Schulträgeraufgaben; Schülerbeförderung	4	29.000.844 €	21.545.939 €
Schulträgeraufgabe; Fördermaßnahmen für Schüler	4	0 €	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 Arbeits- suchende 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	0 €	0 €
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe; Jugendarbeit	4	7.982.860 €	41.426.980 €
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe;	4	365.790.186 €	48.047.022 €
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe; Tageseinrichtungen	5	119.417.888 €	450.962.727 €
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 €
		<b>1.935.553.807 €</b>	<b>2.491.982.686 €</b>
<b>Summe</b>			<b>4.427.536.493 €</b>

Quelle: eigene Darstellung

Die ermittelten Normalbedarfe (ausgedrückt als aufgabenbezogene Zuschussbedarfe) entstammen zu etwas über einem Drittel den 5-Sterne-Normansätzen (Abbildung E-8). 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-8: Ausgabeanteile 2006-2018 sowie Bedarfsanteile nach Sternekategorie**

Niveau	Ausgabenanteil 2008-2016	Bedarfsanteile 2016
5 Sterne	30,0%	35,7%
4 Sterne	70,0%	64,3%

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).<sup>49</sup> Die Summe der Bedarfswerte aus Abbildung E-7 liegt mit 4.427.536.493 € Zuschussbedarf (Preisstand 2016) insgesamt 542.402.259 € bzw. 13,96 % 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 ausgleicht. Kommunen, deren Leistungsfähigkeit ihren Bedarf übersteigen, 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 in 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. 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. Die für die Zuschussbedarfe relevanten Faktoren

<sup>49</sup> 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. €.

sowie ihre Gewichte wurden durch die in Kapitel E.2 erläuterten aufgabenspezifischen Regressionsanalysen sowie die Normschätzungen in Kapitel E.3 ermittelt.

Für die Gemeinden (bzw. kreisfreien Städte für ihre Gemeindeaufgaben) sowie die Kreise (bzw. kreisfreien Städte für ihre Kreisaufgaben) resultiert aus den Ergebnissen eine **Bedarfsmesszahl**, die alle Aufgabenbereiche impliziert und sich aus nach Zentralörtlichkeit gewichteten Bedarfsfaktoren ergibt.

Der in Kapitel E.2 dargestellte bedarfsorientierte ZO-Ansatz 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 ZO-Ansatz, nicht pauschaliert als Ausgleich übergemeindlicher Aufgaben interpretiert, sondern gemäß dem in Kapitel E.2.4 beschriebenen Verfahren bedarfsorientiert betrachtet.

Damit ermöglicht das Verfahren, neben der **finanzkraftunabhängigen** Zuweisung der Mehrbedarfe Zentraler Orte, wie sie im aktuellen KFA Anwendung findet, auch eine mögliche **finanzkraftabhängige** Integration des ZO-Ansatzes.

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 ZO-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. Zentrale Orte und Soziallasten als gesonderte Teilansätze**

Die Ergebnisse der in Kapitel E.4.1 zusammengeführten Resultate werden in Abbildung E-9 zusammengefasst. Zur Bestimmung der einzelgemeindlichen Bedarfsmesszahl sind in der ersten Spalte die jeweiligen Werte der individuellen Gemeinden einzusetzen (A). Der entsprechende Wert ist jeweils mit dem Grundgewichtungsfaktor (B) bzw. dem ZO-Faktor (C) multiplizieren. Hiernach sind alle 15 Zeilen der Tabelle aufzusummieren. Die Summe der Multiplikationen von (A) und (B) liefert die Basis-Bedarfsmesszahl, die Summe der Multiplikationen von (A) und (C) die ZO-Bedarfsmesszahl.

$$\sum_{i=1}^{15} A_i * (B + C_{z,i})$$

$A_i$  = Bestimmungsgröße der Gemeinde i

B = Grundgewichtungsfaktor

$C_{z,i}$  = ZO Faktor der Gemeinde i nach ihrer Zentralörtlichkeit

Abbildung E-9: Teilansätze der Gemeinden, gesonderter ZO-Ansatz

Einzelgemeindliche Bestimmungsgröße (A)	Gewichtungsfaktoren (additiv B+C)						
	Grundgewichtungsfaktor für alle Gemeinden (B)	Zentrale Orte Gewichtungsfaktor (C)					
		Oberzentren	Mittelzentren	Unterszentren	Ländliche Zentralorte	Stadtrandkerne	alle anderen Gemeinden
		kreisfrei	Kreisangehörige Gemeinden				
Einwohner insg.	135	33	16	31	54	0	17
Einw. 0 bis u. 6 J.	0	0	0	0	0	0	0
Einw. 6 bis u. 10 J.	1.716	0	0	0	0	0	0
Einw. 10 bis u. 18 J.	1420	158	109	62	0	60	0
Einw. 6 bis u. 18 J.	0	0	0	0	0	0	0
Verwaltete Einwohner	152	129	0	0	0	0	0
Gemeindefläche (ha)	0	0	5,86	5,86	5,86	5,86	5,86
Siedlungs- u. Verkehrsfläche (ha)	230	1223	223	204	77	247	0
Einw. / Gemeindefläche	995	475	0	0	0	0	0
km Hauptwirtschaftsweg	3596	0	0	0	0	0	0
km Gemeindestraße	19088	2911	0	0	0	0	0
km Kreisstraße eig. Baulast	0	0	36.063	36.063	36.063	36.063	36.063
km Landesstr. eig. Baulast	12392	1972	0	0	0	0	0
km Bundesstr. eig. Baulast	0	16061	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-9 sowie allen weiteren Tabellen und Abbildungen zur vorgeschlagenen Differenzierung der zentralen Orte gelten die folgenden Zusammenfassungen.

**Abbildung E-10: 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
Unterkentren	Unterkentren Unterkentren mit Teilfunktion eines Mittelzentrums Unterkentren 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

Auf Ebene der Kreise ergeben sich die folgenden Bedarfsrelationen (vgl. Abbildung E-11). Zur Bestimmung der Bedarfsmesszahl des einzelnen Kreises bzw. der 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) multiplizieren.

$$\sum_{1}^{14} A_i * B_{k,kf}$$

$A_i$  = 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 11 Zeilen liefert die Bedarfsmesszahl ohne soziale Lasten. Die Summe der Zeilen 12 bis 15 liefert die Soziallastenmesszahl eines Kreises oder einer kreisfreien Stadt.

**Abbildung E-11: Teilansätze der Kreisebene, gesonderter Soziallastenansatz**

Bestimmungsgröße des Kreises (A)	Gewichtungsfaktor (B)	
	bei kreisfreien Städten	bei Kreisen
<b>Gewichtungsfaktoren zur Bestimmung der Bedarfsmesszahl ohne Soziallasten</b>		
Einwohner insg.	0	70,8
Einwohner 0 bis u. 6 Jahre	190	190
Einwohner 10 bis u. 18 Jahre	0	44
Einwohner 6 bis u. 18 Jahre	2.448	871
Einwohner 15 bis u. 20 Jahre	621	621
Verwaltete Einwohner	0	53,4
Gemeindefläche (ha)	18,4	15,5
Siedlungs- u. Verkehrsfläche (ha)	-27,4	22,5
Einw. / Gemeindefläche	1.020	4.376
km Kreisstraße eig. Baulast	38.601	20.775
Ausgaben nach SQKM für Kita-Ermäßigungen gemäß (voraussichtlich) §7 des neuen KitaG	1,0864	1,0864
Summe der SQKM-Kita-Finanzierungsbeiträge der Wohnortgemeinden im Kreis nach (voraussichtlich) §49 neues KitaG	0,0864	0,0864
<b>Gewichtungsfaktoren zur Bestimmung der Soziallasten</b>		
Einwohner insg.	5,5	5,5
Anspruch SGB II (EUR)	4,38	4,38
Nettozahlungen SGB XII	0,26	0,26
Empfänger von Asylbewerberleistungen (Personen)	1.180	1.180

Quelle: eigene Darstellung

Dieses Vorgehen durch gesonderte Ansätze ist konsistent mit dem aktuellen Finanzausgleich. Im Folgenden werden die Ansätze vollintegriert in die Bedarfsschätzung betrachtet.

**E.4.2.2. Vollends integrierte Teilansätze**

Analog zum vorherigen Abschnitt, zeigt Abbildung E-12 die nun vollends integrierten Teilansätze auf Gemeindeebene. Die Summe der Multiplikationen von (A) und (B) über alle Zeilen liefert die Bedarfsmesszahl der jeweiligen Gemeinde.

**Abbildung E-12: Vollends integrierte Teilansätze der Gemeinden**

Einzelgemeindliche Bestimmungsgröße (A)	Zentrale Orte Gewichtungsfaktor (B)					
	Oberzentren	Mittelzentren	Unterszentren	Ländliche Zentralorte	Stadt-randkerne	alle anderen Gemeinden
	kreisfrei	Kreisangehörige Gemeinden				
Einwohner insg.	168	150	166	188	135	152
Einw. 0 bis u. 6 J.	0	0	0	0	0	0
Einw. 6 bis u. 10 J.	1716	1716	1716	1716	1716	1716
Einw. 10 bis u. 18 J.	1578	1529	1483	1420	1480	1420
Einw. 6 bis u. 18 J.						
Verwaltete Einwohner	281	152	152	152	152	152
Gemeindefläche (ha)	0	5,86	5,86	5,86	5,86	5,86
Siedlungs- u. Verkehrsfläche (ha)	1453	454	434	308	478	230
Einw. / Gemeindefläche	1470	995	995	995	995	995
km Hauptwirtschaftsweg	3596	3596	3596	3596	3596	3596
km Gemeindestraße	22000	19088	19088	19088	19088	19088
km Kreisstraße eig. Baulast						
km Landesstr. eig. Baulast	14364	12392	12392	12392	12392	12392
km Bundesstr. eig. Baulast	16061	0	0	0	0	0
SQKM-Kita-Finanzierungsbeitrag als Wohnortgemeinde nach (voraussichtlich) §49 neues KitaG	1	1	1	1	1	1

Quelle: eigene Darstellung

Abbildung E-13 liefert, über die Summe der der Multiplikationen von (A) und (B) über alle Zeilen, die Bedarfsmesszahlend er Kreise und kreisfreien Städte.

**Abbildung E-13: Vollends integrierte Teilansätze der Kreisebene**

Bestimmungsgröße des Kreises (A)	Gewichtungsfaktor (B)	
	bei kreisfreien Städten	bei Kreisen
Einwohner insg.	5,5	76,3
Einw. 0 bis u. 6 J.	0	0
Einw. 10 bis u. 18 J.	0	44
Einw. 6 bis u. 18 J.	2.448	871
Einw. 15 bis u. 20 J.	621	621
Verwaltete Einwohner	0	53,3
Gemeindefläche (ha)	18,4	15,5
Siedlungs- u. Verkehrsfläche (ha)	-27,4	22,5
Einw. / Gemeindefläche	1.020	4.376
km Kreisstraße eig. Baulast	45.130	27.304
Anspruch SGB II (EUR)	4,38	4,38
Nettozahlungen SGB XII	0,26	0,26
Empfänger von Asylbewerberleistungen (Personen)	1.180	1.180
Ausgaben nach SQKM für Kita-Ermäßigungen gemäß (voraussichtlich) §7 des neuen KitaG	1,0864	1,0864
Summe der SQKM-Kita-Finanzierungsbeiträge der Wohnortgemeinden im Kreis nach (voraussichtlich) §49 neues KitaG	0,0864	0,0864

Quelle: eigene Darstellung

Die Bedarfsmesszahlen der gemeindlichen und der kreislichen Ebene werden für den horizontalen Finanzausgleich zur Verteilung der Finanzausgleichsmasse eingesetzt. In

vertikaler Hinsicht werden die quantifizierten Mehrbedarfe der kommunalen Ebene insgesamt den Ergebnissen der Bedarfsanalyse der Landesebene gegenübergestellt (vgl. Kapitel F). Zu diesem Zweck wurde ein hinsichtlich der Bedarfskonzeption modifizierter Symmetriekoeffizient entwickelt (vgl. Kapitel G.)

Kapitel E identifizierte Faktoren, die Bedarfe auf gemeindlicher und kreislicher Ebene hervorrufen. Diese wurden sowohl für die Bruttoausgaben als auch die Nettoausgaben betrachtet. Grundlegend wurde als Methodik eine aufgabenspezifische Regressionsanalyse genutzt. Für die Bereiche Kita, Schule und Straßen wurde darüber hinaus ein Normansatz entwickelt. Beide Ansätze fließen schließlich zusammen, um eine **Bedarfsmesszahl** der kommunalen Ebene, Gemeinden sowie Kreise, anhand ihrer Bedarfsfaktoren zu ermitteln. Diese wird im Rahmen des KFA der Steuerkraftmesszahl gegenübergestellt. Für den Zentrale-Orte Ansatz sowie für den Soziallastenansatz ergeben sich zwei Optionen: Sie können finanzkraftunabhängig bestehen bleiben oder finanzkraftabhängig integriert werden. Beide Modelle werden in Kapitel I für das Finanzausgleichsjahr 2018 simuliert. Das folgende Kapitel F erläutert analog die Bedarfsmessung für die Landesebene.

## **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.<sup>50</sup> 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 teilweise aufheben. Im Kontext des vorliegenden Gutachtens sollten eben solche bundeslandspezifischen Unterschiede

---

<sup>50</sup> Funktionenplan (mit Zuordnungshinweisen) und Allgemeinen Vorschriften „Funktionenplan“ nach §§ 11 Absatz 2 i.V.m. § 49a HGrG, Stand 1. Dezember 2017.

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 Durchschnittsbildung 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
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

Quelle: eigene Darstellung

Die Landesaufgaben der Hauptfunktion 8 „Finanzwirtschaft“ wurden im Rahmen der Bedarfsanalyse nicht berücksichtigt.<sup>51</sup>

## F.2. Aufgabenspezifische Regressionsanalyse („4 Sterne“)

### F.2.1. 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-Deflatoren auf das Jahr 2016 deflationiert.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> Die Hauptfunktion 8 umfasst die Aufgaben Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen (Oberfunktion 81), Steuern und Finanzaufweisungen (Oberfunktion 82), Schulden (Oberfunktion 83), Beihilfen, Unterstützungen u.ä. (Oberfunktion 84), Rücklagen (Oberfunktion 85), Sonstiges (Oberfunktion 86), Abwicklung der Vorjahre (Oberfunktion 87), Globalposten (Oberfunktion 88) sowie Haushaltstechnische Verrechnungen (Oberfunktion 89).

<sup>52</sup> Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung: Fachserie 18, Reihe 1.4 (Tabelle 2.3.3), Spalte 5, Konsumausgaben des Staates.

## F.2.2. 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.<sup>53</sup>

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 wichtiger 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 der unterschiedlicher Verteilung der Bevölkerung 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.

**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,

<sup>53</sup> Eine entsprechende Auflistung dieser Aufgabenbereiche ist in Abbildung F-6 (Zuschussbedarfe) sowie Abbildung K-2 (Bruttobedarfe) zu finden.

	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... <sup>54</sup>	
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 Gemeinstraßen	
Länge Schienennetz	
Anzahl Passagiere Luftverkehr	
Luftverkehr Fracht	

Quelle: eigene Darstellung

<sup>54</sup> Erläuterung im Fließtext über der Abbildung.

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 erklärbaren 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 Observationen 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 Gemeindestraßen* 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.2.3. 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 87,27% der kontrollierten Ausgaben sehr gute Erklärungswerte liefern. Zudem zeigen die angewendeten Tests zur Modellspezifikation insgesamt gute Ergebnisse (vgl. Kapitel C.3). Die Ergebnisse nach Aufgabenbereichen hinsichtlich der Abweichung vom Normalbedarf, den durchschnittlichen Ausgaben Schleswig-Holsteins im Zeitraum 2008-2016 sowie das aufgabenspezifische  $R^2$  als Erklärungsgehalt stellt Abbildung K-1 in Anhang K.4 dar. In einigen der oben (vgl. Kapitel F.1) definierten Bereiche waren aus unterschiedlichen Gründen keine Regressionen möglich. Diese sind in Abbildung K-2 in Anhang K.4 aufgelistet.

Von den in Abbildung F-2 getesteten potentiellen Bedarfsfaktoren erwiesen sich folgende im Rahmen der Brutto- bzw. Netto Regressionen 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 gesamt	Landes außen grenze			Einwohner 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	Dichte			Einwohner		

	gesamt			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	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 Medizin	Dichte-Index	Ost-West-Dummy			
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	Dichte	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		
Schülerbeförderung	Einwohner 6 bis 18 Jahre	Fläche	Ost-West-Dummy		Fläche	Ost-West-Dummy	
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 außerhalb der Hochschulen	Einwohner gesamt	Dichte	Ost-West-Dummy		Einwohner gesamt	Ost-West-Dummy	
Kultur und Religion	Einwohner gesamt	Dichte	Ost-West-Dummy		Einwohner gesamt	Ost-West-Dummy	
Verwaltung für soziale Angelegenheiten	Anzahl Empfänger SGB II				Anzahl Empfänger SGB II		

Sozialversicherung einschl. Arbeitslosenversicherung	Dichte- Index	Ost- West- Dummy		Dichte- Index	Ost- West- Dummy
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			Einwoh- ner 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	Dichte	Ost- West- Dummy	Dichte	
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	
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII	Anzahl Empfän- ger SGB XII				
Weitere Leistungen nach SGB XII	Anzahl Empfän- ger SGB XII	Ost- West- Dummy		Anzahl Empfän- ger SGB XII	
Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	Anzahl Empfän- ger Asylbe- werber			Anzahl Empfän- ger Asylbe- werber	

	leistung			leistung			
Sonstige soziale Angelegenheiten	Einwoh- ner gesamt	Ost- West- Dummy		Einwoh- ner gesamt			
Gesundheitsverwaltung (inkl. Reaktorsicherheit, Strahlenschutz)	Einwoh- ner gesamt	Dichte- Index	Ost- West- Dummy	Einwoh- ner gesamt			
Krankenhäuser und Heilstätten	Einwoh- ner gesamt	Dichte	Ost- West- Dummy	Einwoh- ner gesamt			
Sonstiges Gesundheitswesen	Einwoh- ner gesamt	Dichte- Index	Ost- West- Dummy	Einwoh- ner gesamt	Dichte- Index		
Sport und Erholung	Einwoh- ner gesamt	Fläche	Ost- West- Dummy	Einwoh- ner gesamt			
Umwelt u. Naturschutz (inkl. Reaktorsicherheit, Strahlenschutz)	Einwoh- ner gesamt	Dichte- Index	Ost- West- Dummy	Einwoh- ner gesamt	Dichte- Index		
Wohnungswesen, Wohnungsbauprämie	Sied- lungs- fläche	Ost- West- Dummy		Sied- lungs- fläche			
Geoinformation, Raumordnung und Landesplanung, Städtebauförderung	Einwoh- ner gesamt	Fläche	Dichte- Index	Ost- West- Dummy	Einwoh- ner 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 Nachrichtenwesens	Straßenlänge gesamt	Ost- West- Dummy		Straßenlänge gesamt
Bundesautobahnen	Länge Bundesauton bahn	Ost- West- Dummy		Länge Bundesauton 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 Ost- West- 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

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; insgesamt jedoch etwas 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 Nettobedarfe auf Grund der impliziten verschiedenen Finanzierungen in den einzelnen Aufgabebereichen etwas diffiziler zu erfassen sind. Dennoch kann mit insgesamt 82,04% Erklärungsgehalt (als gewichteter Durchschnitt) ein solides Ergebnis erzielt werden.

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 erklären.

Die Ergebnisse der Bruttoregressionen sind im Anhang K.4 in Abbildung K-1 aufgeführt. Die Nettoressionen erbrachten im Einzelnen folgende Ergebnisse (vgl. Abbildung F-5).

**Abbildung F-5: Ergebnisse der Nettoressionen auf Landesebene**

Aufgabebereich	Abweichung vom Regressionswert*	Nettoaussgaben Schleswig-Holstein (2008-2016)	R <sup>2</sup>
Politische Führung und zentrale Verwaltung	1,26	725.106.688	91
Auswärtige Angelegenheiten	1,43	1.961.279	42
Polizei	0,87	412.109.856	99
Öffentliche Sicherheit und Ordnung (ohne Polizei)	1,27	153.238.928	87
Gerichte und Staatsanwaltschaften	1,86	174.417.504	90
Justizvollzugsanstalten	0,77	65.589.820	96
Sonstige Rechtsschutzaufgaben	0,85	79.756.312	96
Finanzverwaltung	0,91	197.413.136	98
Schulverwaltung	0,17	2.254.723	78
Allgemeinbildende Schulen	0,86	1.080.246.528	97
Versorgung einschl. Beihilfen im Bereich Schulen	0,77	575.807.232	95
Sonder- und Förderschulen des allgemeinbildenden Bereichs	0,84	127.979.640	95
Berufliche Schulen	1,03	242.987.072	93

Sonstige schulische Aufgaben	0,21	40.254.492	70
Hochschulkliniken		105.179.136	92
Hochschulen und Berufsakademien	0,79	393.727.936	98
Deutsche Forschungsgemeinschaft	1,16	20.498.688	99
Versorgung einschl. Beihilfen im Bereich Hochschulen	0,77	55.510.084	87
Sonstige Hochschulaufgaben	0,13	8.179.897	50
Förderungen für Schülerinnen und Schüler	0,86	8.178.321	65
Förderung für Studierende und wissenschaftlichen Nachwuchs	1,63	16.766.793	75
Förderung für Weiterbildungsteilnehmende	1,57	2.598.353	81
Schülerbeförderung	0,00	221.496	72
Volkshochschulen, sonstige Weiterbildung	0,64	8.222.434	89
Aus-, Fort- und Weiterbildung der Lehrkräfte	1,00	16.599.462	70
Wissenschaft und Forschung außerhalb der Hochschulen	0,85	79.055.912	65
Kultur und Religion	1,02	90.043.360	83
Verwaltung für soziale Angelegenheiten	1,11	18.376.606	46
Sozialversicherung einschl. Arbeitslosenversicherung	0,37	7.450.608	76
Familienhilfe, Wohlfahrtspflege u.ä. (ohne SGB VIII)	2,02	200.119.808	56
Soz. Leistungen für Folgen von Krieg und politischen Ereignissen	0,33	17.140.866	18
Leistungen für Unterkunft und Heizung nach SGB II	2,53	9.121.541	9
Sonstige Arbeitsmarktpolitik	0,37	7.019.571	25

Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII (ohne Tagesbetreuung)	0,31	34.847.964	49
Kindertagesbetreuung nach SGB VIII	0,79	123.776.288	74
Weitere Leistungen nach SGB XII	3,63	707.104.000	36
Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	2,28	121.621.120	27
Sonstige soziale Angelegenheiten	1,15	56.158.280	81
Gesundheitsverwaltung (inkl. Reaktorsicherheit, Strahlenschutz)	-3,54	-30.670.942	32
Krankenhäuser und Heilstätten	0,84	81.969.456	96
Sonstiges Gesundheitswesen	0,92	32.914.944	80
Sport und Erholung	0,60	8.113.651	68
Umwelt u. Naturschutz (inkl. Reaktorsicherheit, Strahlenschutz)	1,57	81.161.248	89
Geoinformation, Raumordnung und Landesplanung, Städtebauförderung	0,56	30.570.322	85
Verwaltung für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (ohne Betriebsverwaltung)	0,60	34.358.264	85
Landwirtschaft und Ernährung	0,15	-5.001.705	85
Forstwirtschaft, Jagd und Fischerei	0,30	593.202	10
Verwaltung für Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe und Dienstleistungen	1,65	14.776.248	63
Wasserwirtschaft, Hochwasser- und Küstenschutz	1,03	21.806.850	55
Bergbau, verarbeitenden Gewerbe und Baugewerbe	-2,68	-100.647.720	36
Energieversorgung	0,85	7.418.318	63
Wasserversorgung und Wasserentsorgung	0,00	134.100	23
Abfallwirtschaft	-0,12	-52.236	58

Handel und Tourismus	0,24	5.804.392	71
Regionale Fördermaßnahmen	0,55	30.053.762	18
Verwaltung des Verkehrs und Nachrichtenwesens	2,48	111.236.560	55
Bundesautobahnen	0,00	0	57
Bundesstraßen	-6,99	-39.080.940	54
Landesstraßen	0,11	5.203.354	85
Kreisstraßen	-0,90	2.345.980	67
Gemeindestraßen	0,63	34.551.396	45
Wasser und Häfen, Förderung der Schifffahrt	0,11	3.396.544	23
ÖPNV	0,95	26.022.272	35

\*1 = 100%; d.h. keine Abweichung  
Quelle: eigene Darstellung

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.3).

**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

Quelle: eigene Darstellung

### F.3. 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.2.2; 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-2 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.4. Bedarfsmessungen mit Normansätzen („5 Sterne“)**

##### **F.4.1. 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.4.2): 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.4.3): 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.4.4): 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.4.2. Schule**

Die Aufgaben des Landes im Schulbereich umfasst die folgenden Funktionen<sup>55</sup>:

- 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.

##### *F.4.2.1. Normansatz für den Lehrkräftebedarf*

Im Haushaltsjahr 2018 standen nach Haushaltsplan 23.192 besetzbare Planstellen<sup>56</sup> (ohne Lehrkräfte im Vorbereitungsdienst) zur Verfügung. Von diesen Planstellen waren etwa 150

---

<sup>55</sup> Funktionsnummern gemäß Haushaltssystematik des Landes.

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.4.2.2. 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 für die zusätzliche Stunde in der 2. Klasse, den Unterricht an

---

<sup>56</sup> Meint Planstellen für Beamtinnen und Beamten sowie Stellen für Arbeitnehmer/innen.

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.4.2.3. 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.4.2.4. 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.4).

#### *F.4.2.5. 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 an 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 Kontigentstundentafel (ohne Zusatzbedarfe für Differenzierungen etc.) in Ansatz gebracht. Bezogen auf die in Tabelle F-1 genannten 15.933 Stellen zur Abdeckung der Kontigentstundentafel sind dies 478 Stellen zur Erreichung des Kriteriums IV.

#### *F.4.2.6. 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.4.2.7. 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.4.2.8. 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 pauschalierten Abzug auf Basis von Hinweisen des Rechnungshofes Schleswig-Holstein unterzogen.

#### *F.4.2.9. 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.4.2.10. Kriterium IX: Klassenbildung und Schüler-Lehrer-Relation gemäß Bundesschnitt*

Vergleicht man die aktuelle Schüler-Lehrer-Relation<sup>57</sup> 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 entsteht dieser Unterschied u.a. durch die Klassenbildung. So sind Klassen in Schleswig-Holstein im Mittel etwas größer als im Bundesschnitt.<sup>58</sup> 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.

---

<sup>57</sup> Anzahl der Lehrer/innen pro Schüler/in.

<sup>58</sup> 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 merkbare 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.4.2.11. 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 zugute kommen. 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.4.2.12. Kriterium XI: Wirtschaftlicher Lehrereinsatz*

In seiner Prüfungsmitteilung zur Wirtschaftlichkeit des Lehrkräfteeinsatzes<sup>59</sup> mahnt der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein 2017 einen wirtschaftlicheren Einsatz der

<sup>59</sup> 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.

Lehrkräfte an. 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%.<sup>60</sup> 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.4.2.13. 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.

**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	- 39 Stellen

<sup>60</sup> Landesrechnungshof Schleswig-Holstein: Prüfungsmitteilung 1813/2016, Seite 19 (Tabelle 2).

	einheitlichen Abitur in Klasse 13 („G9“) in den Gymnasien	
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.<sup>61</sup> 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.<sup>62</sup> 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 gestiegen, 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.“<sup>63</sup>

Vor diesem Hintergrund erscheint den Gutachtern das Ergebnis der vorstehende Normsetzung zum Lehrerberarf (Tabelle F-4) plausibel.

<sup>61</sup> Statistisches Bundesamt (2018): Bildungsausgaben 2015, Seite 6 (Tabelle 1). Die dortigen Werte sind auf ganze 100 Euro gerundet, daher wird auf dieser Basis kein Prozentwert errechnet. Ähnliche Werte finden sich auch im Haushaltsplan des Landes Schleswig-Holstein (Einzelplan 07, Seite 406).

<sup>62</sup> PricewaterhouseCoopers AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (PwC) (2016): PwC-Länderfinanzbenchmarking 2016. Seite 98 (Abbildung 35).

<sup>63</sup> Ministerium für Schule und Berufsbildung (2017): Schulische Bildung in Schleswig-Holstein 2017. Seite 5.

#### F.4.2.14. Kosten pro Lehrerstelle

Die realen Ausgaben<sup>64</sup> des Landes für Lehrkräfte im Haushaltsjahr 2018 lagen bei 1.427.010.000 €. Davon wurden 29.703.200 € für Lehrkräfte im Vorbereitungsdienst ausgegeben.<sup>65</sup> 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. Diese Erhöhung entspricht in etwa dem voraussichtlichen Kostenaufwand der bereits – wenn auch in mehrjähriger Umsetzung – beschlossenen Aufwertung des Einstiegsgehalts für Grundschullehrkräfte von A 12 auf A 13.<sup>66</sup>

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-Holstein<sup>67</sup> sollte für Beamt/innen hierfür mit einem Aufschlag von 30% gerechnet werden. Geht man auch bei den zusätzlichen Stellen von einem Anteil der Ausgaben für Beamt/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)

---

<sup>64</sup> Rechnungsergebnis 2018, nicht Haushaltsansatz.

<sup>65</sup> Lehrkräfte im Vorbereitungsdienst zählen nicht als Lehrkräfte im Sinne des Normansatzes.

<sup>66</sup> 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)

<sup>67</sup> Finanzministerium Schleswig-Holstein: Personalkostentabelle für die Landesverwaltung Schleswig-Holstein 2017 und 2018.

- 15.868 € pro zusätzlicher Lehrkraftstelle (im Vergleich zum o.g. Ist-Bestand) für zukünftige Pensionslasten

*F.4.2.15. 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 Zuschussbedarf)	Preisstand: 2018	2.537.264.405 €	111, 112, 113, 114, 115, 118, 124, 125, 127, 128 und 129
	Preisstand: 2016	2.455.922.424 €	
Erläuterungen:			
*) 2.132 zusätzliche Stellen gemäß vorstehender Normherleitung plus 150 bereits im Haushalt 2018 vorgesehene, aber nicht besetzte Planstellen.			

- \*\* ) Entspricht Haushaltsansatz 2018.
- \*\*\* ) 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.

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.

#### **F.4.3. 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-9	
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-13	
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	
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 F.2) 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).

#### **F.4.4. Kindertagesbetreuung**

Wie bereits in Kapitel E.3.4 erläutert werden die Ergebnisse des Kita-Reformprozesses<sup>68</sup> 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) 447,8 Mio. EUR € (Preisstand 2018). 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

---

<sup>68</sup> Zwischenstand vom 29.4.2019.

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) 271,5 Mio. € SQKM-analogen Ansätzen. Reduziert man die verbleibenden Haushaltsansätze von etwa 72,5 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 wegfallen<sup>69</sup> werden, so verbleiben Haushaltsansätze in Höhe von etwa 32,7 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 Sprachförderung, 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.4) in Zukunft erneut überprüft werden.

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 Brutto- bzw. Nettoausgaben des Landes in Höhe von 480.493.891 € (Preisstand 2018).<sup>70</sup>

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 465.089.771 € (Preisstand 2016).

## **F.5. 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

---

<sup>69</sup> So z.B. die Einnahmen des Landes aus Bundesmitteln für das Investitionsprogramm sowie die entsprechend weitergeleiteten Förderungen (Ausgaben) sowie Ausgaben für das Betreuungsgeld (ersetzt durch den „Elterndeckel“ des SQKM).

<sup>70</sup> Da alle Haushaltspositionen mit Einnahmen unter der Funktionsnummer 271 zukünftig wegfallen, entsprechen die Nettoausgaben den Bruttoausgaben

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 Zusammenschau (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	2.254.722	2.455.922.424
Allgemeinbildende Schulen	5	1.080.246.528	
Versorgung einschl. Beihilfen im Bereich Schulen	5	575.807.232	
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	2.598.352	2.152.883
Schülerbeförderung	4	221.496	54.147.460
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	21.844.476
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	59.160.620
Arbeitslosengeld II nach SGB II	4	0	0
Leistungen für Unterkunft und Heizung nach SGB II	4	9.121.541	22.146.820
Sonstige Arbeitsmarktpolitik	4	7.019.571	30.562.538
Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII (ohne Tagesbetreuung)	4	34.847.964	27.465.130
Kindertagesbetreuung nach SGB VIII	5	123.776.288	465.089.771
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII	4	0	0
Weitere Leistungen nach SGB XII	4	712.024.832	210.571.248

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	4	711.749	236.642
Luftfahrt	2	925.815	898.185
Sonstiges Verkehrswesen	2	16.914	17.296
<b>Summe</b>		<b>6.308.021.487 €</b>	<b>6.996.632.274 €</b>

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 2005-2017 sowie Bedarfsanteile nach Sternekategorie**

Niveau	Ausgabenanteil 2005-2017	Bedarfsanteile 2016
5 Sterne	36,62%	43,47%
4 Sterne	63,28%	56,34%
2 Sterne	0,10%	0,19%

Quelle: eigene Darstellung

Die Analyse der Landesebene offenbart unerfüllte Bedarfe des Landes i.H.v. 688.610.788 Euro bzw. 10,92 % des mittleren Zuschussbedarfs 2005-2017 (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 Ergebnisse 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 Minderbedarfen der kommunalen Ebene ebenso Minderbedarfe 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).<sup>71</sup>

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).<sup>72</sup>

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 ebenen-spezifischen 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. Der Symmetriekoeffizient ist daher wie folgt zu interpretieren:

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 kurzfristig<sup>73</sup> eine optimale Situation

<sup>71</sup> 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), Goerl 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.

<sup>72</sup> 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.

<sup>73</sup> Optimalität im Steuerstaat kann längerfristig nicht in kontinuierlichen Haushaltsüberschüssen zum Ausdruck kommen, sofern denen keine intertemporal zu glättenden Vergangenheits- oder Zukunftslasten gegenüberstehen.

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.

Ein wichtiges Charakteristikum des 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. Ausgaben- und Einnahmensymmetrie 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 Teilansätze – 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.5 abgeleiteten Zuschussbedarfe - nach der Kontrolle der methodischen Symmetrie (folgt in Kapitel G.2) - definiert werden, während der DMB 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 Körperschaftsebenen 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. F.2) und Normansätzen („5-Sterne-Ansatz“, vgl. Kapitel E.3 bzw. F.4). 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-Stern-Ansätze“) eher 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.5) 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 114,0% der Ist-Werte des mittleren Zuschussbedarfs 2008-2016. Beim Land liegt die Summe der Bedarfsbestimmungen bei 110,9% 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 €		6.308.021.487 €	
Ergebnis der Bedarfsbestimmung auf Basis der 2-, 4- bzw. 5-Sterne-Niveaus (Summe der aufgabenbezogenen Zuschussbedarfe) (Preisstand: 2016)	4.427.536.493 €	entspricht <u>114,0%</u> des Ist-Wertes	6.996.632.274 €	entspricht <u>110,9%</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 35,7%. Beim Land sind 43,5% der **ermittelten** 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	4.427.536.493 €		6.996.632.274 €	
<i>davon ermittelt</i>				
auf 2-Sterne-Niveau	0 €	0,0 %	13.098.494 €	0,2%
auf 4-Sterne-Niveau	2.847.390.377 €	64,3%	3.942.039.222 €	56,3%
auf 5-Sterne-Niveau	1.580.146.116 €	<u>35,7%</u>	3.041.494.558 €	<u>43,5%</u>

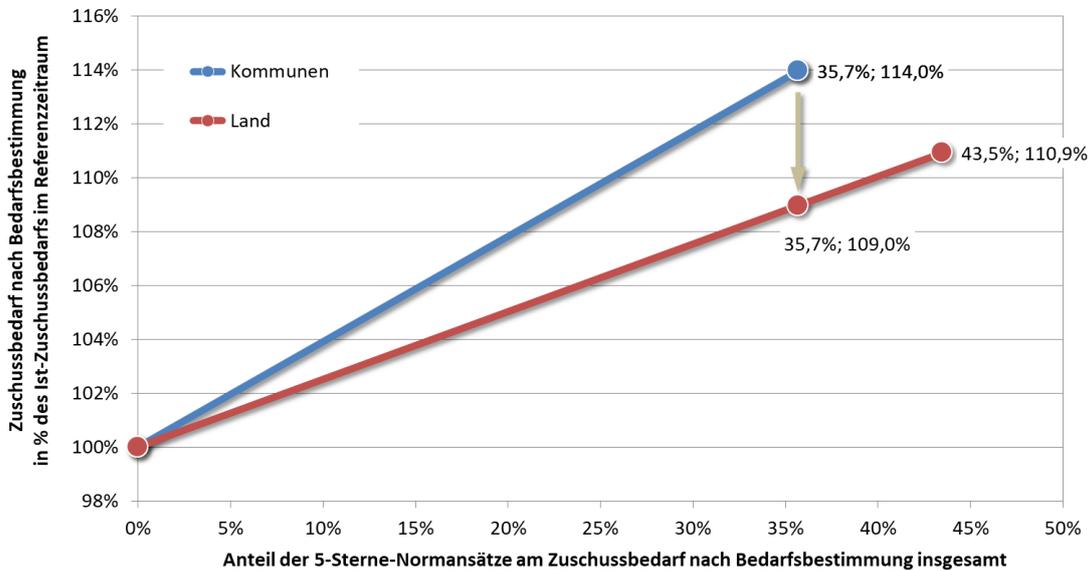
Quelle: Eigene Darstellung.

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 (35,7% vs. 43,5%) ausgeglichen werden. Das dazu verwendete Verfahren ist in Tabelle G-1 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 35,7% 5-Sterne-Anteil und 114,0% des Ist-Wertes der Zuschussbedarfe. Beim Land liegt der (rot dargestellte) Datenpunkt bei 43,5% 5-Sterne-Anteil und 110,9% des Ist-Wertes der Zuschussbedarfe.

Das höhere 5-Sterne-Niveau des Landes (43,5%) 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 43,5% und 110,9% wird dazu eine weiterer Datenpunkt bei 0% und 100% eingefügt. Dieser Wert entspricht den empirischen Ist-Werten. Diese liegen bei 100% der Ist-Zuschussbedarfe im Referenzzeitraum und enthalten 0% Bedarfsbestimmungen auf 5-Sterne-Niveau. Zwischen diesen beiden Datenpunkten wird eine Interpolationslinie gezogen (rote Linie in Abbildung G-1) und deren Y-Wert (Verhältnis aus Zuschussbedarf nach Bedarfsbestimmung in % des Ist-Zuschussbedarfs im Referenzzeitraum) für den X-Wert 35,7% ermittelt. 35,7% entspricht dem in der kommunalen Bedarfsabschätzung erreichten Anteil der Bedarfsbestimmung auf 5-Sterne-Niveau. Der interpolierte Wert für X = 35,7% ist 109,0% (vgl. den mittleren roten Punkt in Abbildung G-1).

**Abbildung G-1: 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 109,0 % des Ist-Niveaus der Zuschussbedarfe in Referenzzeitraum 2008-2016 angesetzt. Diese korrigierte Bedarfsschätzung liegt mit 6.873.363.063 €<sup>74</sup> um 123.269.211 € niedriger als die unkorrigierte Summe der Bedarfsschätzungen aus Kapitel F.5 bzw. Tabelle G-1. In die nachfolgenden Berechnungen zur Verteilungssymmetrie des Finanzausgleichs (vgl. Kapitel G.3) gehen somit die folgenden Methodikmix-korrigierten Werte ein.

**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 €		6.308.021.487 €	
Ergebnis der Bedarfsbestimmung auf	vor Methodikmix-Korrektur	4.427.536.493 €	entspricht	6.996.632.274 €	entspricht

<sup>74</sup> Berechnung auf Basis ungerundeter Werte.

Basis der 2-, 4- bzw. 5-Sterne-Niveaus (Preisstand 2016)			<u>114,0%</u> des Ist- Wertes		<u>110,9 %</u> des Ist- Wertes
	nach Methodikmix- Korrektur (einheitlicher 5-Sterne-Anteil von 35,7 %)			6.873.363.063 €	ent- spricht <u>109,0 %</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 Deckungsmittelbestand des Jahres 2016 gegenüber:

$$(1) \text{ kommunaler Anteil DMB} = \frac{DMB^K}{DMB^K + DMB^L} = \frac{4.391.146.940 \text{ €}}{12.643.855.740 \text{ €}} = 0,3473$$

$$(2) \text{ kommunaler Anteil DMV} = \frac{DMV^K}{DMV^K + DMV^L} = \frac{4.423.252.954 \text{ €}}{11.296.112.387 \text{ €}} = 0,3916$$

$$(3) SK = \frac{\text{kommunaler Anteil DMB}}{\text{kommunaler Anteil DMV}} = \frac{0,3473}{0,3916} = 0,8869$$

Der bedarfsorientierte Symmetriekoeffizient (SK) von 0,8869 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 19,85 %. Unter Berücksichtigung einer notwendigen Verbundquotenanpassung aufgrund des Herauslösen der Kita-Finanzierungsmittel im Rahmen des Normansatzes und Reformprozesses der Kindertagesbetreuung, verringert sich dieser

Verbundsatz auf **19,11 %**.<sup>75</sup> 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.<sup>76</sup>

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 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.<sup>77</sup> 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.

---

<sup>75</sup> 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.

<sup>76</sup> Thöne et al. (2015): „Dem Verfassungsanspruch genügt hier eine „ungefähr“ symmetrische Aufteilung – für die vertikale Mittelverteilung wird kein klarer objektiver Quotenwert verlangt.“

<sup>77</sup> 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.

Der aktuelle bedarfsorientierte Symmetriekoeffizient von 0,8869 liegt somit auch noch deutlich unter der unteren Grenze eines Symmetriekorridors von 0,95. Eine Anhebung des SK sollte daher **mindestens** auf diese untere Grenze erfolgen. Dies erfordert ceteris paribus eine entsprechende Anhebung des Verbundsatzes von 17,83 % auf **18,22 %**. 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 20,01 %.<sup>78</sup>

### **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.

$$(4) \text{ kommunaler Anteil } DMV_{inkl. Zinsen} = \frac{DMV^K}{DMV^K + DMV^L} = \frac{4.427.536.493 \text{ €}}{11.300.899.556 \text{ €}} = 0,3918$$

$$(5) SK_{inkl. Zinsen} = \frac{\text{kommunaler Anteil } DMB}{\text{kommunaler Anteil } DMV_{inkl. Zinsen}} = \frac{0,3473}{0,3918} = 0,8864$$

Eine dementsprechende Anhebung des SK (inkl. Zinsen) auf 1 würde eine entsprechende Anhebung des Verbundsatzes von 17,83 % auf 19,12 % erfordern. Eine Anhebung auf die untere Grenze eines Symmetriekorridors entspräche einem neuen Mindest-Verbundsatz von 18,23 %, eine Anhebung auf die obere Grenze eines Symmetriekorridors einem Verbundsatz von 20,02 %.

---

<sup>78</sup> 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.

## G.4. Kommunale Mindestausstattung

### G.4.1. Grundfragen

Im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs muss den Städten und Gemeinden 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 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 we-

niger 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 Ausgabenposten 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 Einnahmehöhe 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 existentielle 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 Aufschlagssatz 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 bereitgestell-

te, aggregierte Finanzausgleichsmasse, die dem Mindestausstattungsgebot entspricht, derart auf die einzelnen Gemeinden 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. Euro betragen sollen. Nach Maßgabe des Partnerschaftsgrundsatzes und der maßgeblichen Steuerschätzung wurde aber eine Finanzausgleichsmasse von 1.839 Mio. Euro errechnet. Die Differenz von 236 Mio. Euro illustriert sehr deutlich, dass die Mindestausstattungsperspektive 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.

#### **G.4.3. Operationalisierung einzelgemeindlicher Mindestausstattung**

Die Frage nach einer Verletzung der rechtlich garantierten Mindestausstattung muss sich letztlich auf die einzelne Gemeinde beziehen. Betrachtet man die Gemeinden im Aggregat, so bleibt vorstellbar, dass in besonderen Situationen die Ebene insgesamt gut ausgestattet ist, einzelne Gemeinden 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 Gemeinden, als Summe ihrer Steuereinnahmen, und Schlüsselzuweisungen abzüglich ihrer Kreis- sowie Finanzausgleichsumlage, lässt sich quantifizieren, welchen **Anteil ihrer einzelgemeindlichen Bedarfsmesszahl** die jeweilige Gemeinde 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 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 folgendes Bild:

- 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:<sup>79</sup>

- Der Gini-Koeffizient beträgt auch in diesem Modell 0,12.

---

<sup>79</sup> 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.

- 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.

Um eine einzelgemeindliche 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 eine Frage zur Berücksichtigung der Flächenneuanspruchnahme im kommunalen Finanzausgleich auf, die sich während des laufenden Gut-

achtungsauftrages ergeben hat. Abschließend fragt Abschnitt H.4, ob und wie Beobachtungspflichten des Gesetzgebers zu den Grundparametern der kommunalen Finanzierung regelmäßig etabliert werden sollten.

### **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?

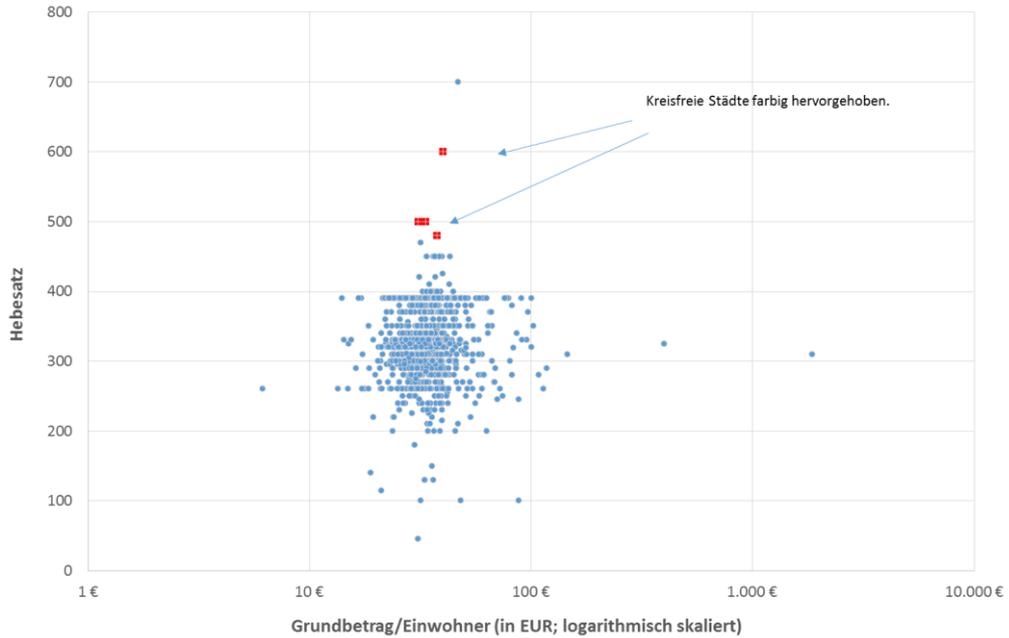
Die Wirkung der Nichteinbeziehung der kreisfreien Städte bei der Ermittlung der Grundlagen für die fiktiven Hebesätze folgt aus der Höhe von deren Hebesätzen und dem Volumen ihrer jeweiligen absoluten Realsteuerkraft (gemessen über die Grundbeträge) im Vergleich zu den kreisangehörigen Städten und Gemeinden bzw. im Vergleich zur Gesamtheit aller Städte und Gemeinden. Für die Grundsteuer B<sup>80</sup> 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.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> Die Grundsteuer A für land- und 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.

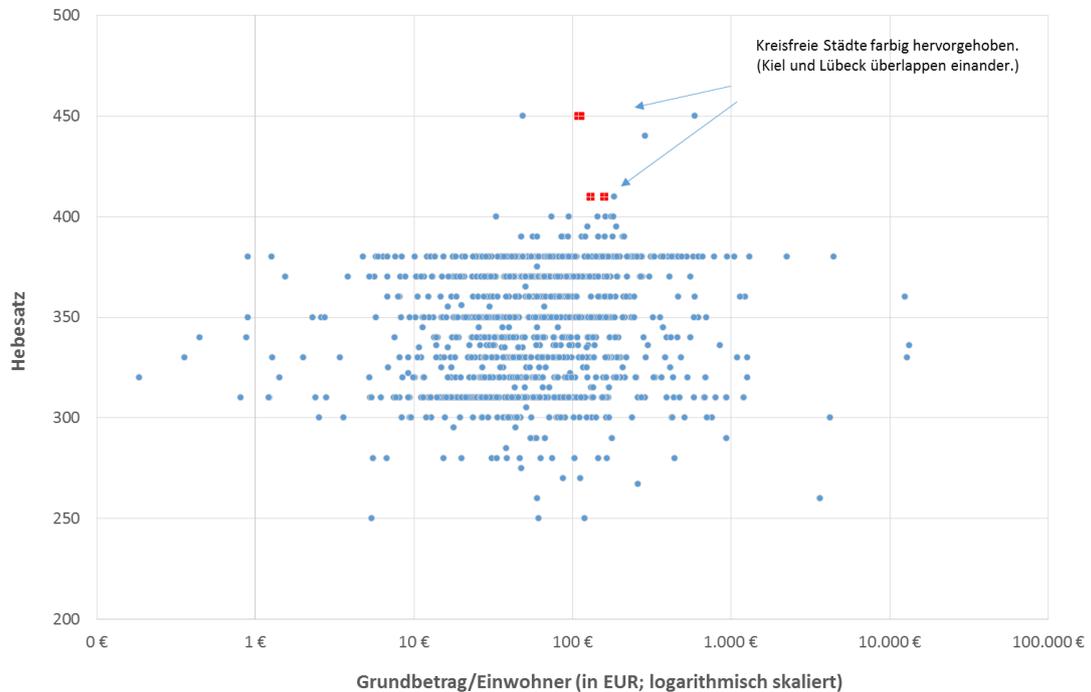
<sup>81</sup> Der Grundbetrag/Einwohner weist die gleiche Streuung auf wie ein mit einem fiktiven Hebesatz normiertes Aufkommen der Grund- bzw. Gewerbesteuer. Die logarithmische Darstellung wurde hier gewählt, um angesichts der großen Spannweite der Werte eine anschauliche Darstellung zu erreichen.

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.<sup>82</sup> 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.<sup>83</sup>

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

<sup>82</sup> Bei der Grundsteuer A ist dieser Anteil nur rund 1 %.

<sup>83</sup> Zahlen vor der „Dämpfung“ auf 92 % o.ä.

leicht überdurchschnittliche 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 herabgesetzt, 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; nahezu<sup>84</sup> 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 ge-

---

<sup>84</sup> Rheinland-Pfalz ist hier umstritten.

nutzte fiktive Hebesätze eine klare (und ungewollte) Rückwirkung auf die gewählten einzel-gemeindlichen Hebesätze haben. Normierungshebesätze werden, kurz gesagt, von vielen Gemeinden 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.<sup>85</sup>

Demnach erscheint der in Schleswig-Holstein bislang praktizierte Weg, zwar einen endogenen Nivellierungshebesatz zu nutzen, diesen aber mathematisch unter den gewogenen

---

<sup>85</sup> 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.

Durchschnittshebesatz zu senken, als ein grundsätzlich tauglicher Kompromiss zwischen konfligierenden Anforderungen.

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. 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 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 Neuflächenanspruchnahme ein. Gemäß Entwurf des Landesentwicklungsplans 2018 soll die tägliche Flächenneuanspruchnahme durch Siedlungszwecke in Schleswig-Holstein auf 1,3 ha pro Tag begrenzt werden.<sup>86</sup> Die reale Flächenneuanspruchnahme im Zeitraum 2012 bis 2015 lag bei 2,7 ha pro Tag.<sup>87</sup> 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.<sup>88</sup> 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.<sup>89</sup> 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.<sup>90</sup> Der planerische

---

<sup>86</sup> Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2018 (Entwurf): Grundsatz 3 im dortigen Kapitel 3.9.

<sup>87</sup> 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.

<sup>88</sup> Zu dessen Hintergründen vgl. beispielhaft:  
[https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumentwicklung/Flaechenpolitik/Projekte/30HektarZiel/30\\_ha\\_ziel.html](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumentwicklung/Flaechenpolitik/Projekte/30HektarZiel/30_ha_ziel.html).

<sup>89</sup> 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/>

<sup>90</sup> Vgl. beispielhaft: Gertz Gutsche Rümenapp (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

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 Flächenneuanspruchnahme 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-3: Messgröße „Flächensparsamkeit der Neubautätigkeit“

Je Gemeinde als Bilanz der letzten vier Jahre:

$$\text{Flächensparsamkeit der Neubautätigkeit} = \frac{\text{qm Neuinanspruchnahme von Bodenflächen für Siedlungszwecke}}{\text{qm fertig gestellte Wohn- bzw. Nutzfläche in neuen sowie in bestehenden Gebäuden}}$$

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.<sup>91</sup>
- 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 2012-2015<sup>92</sup> liegt die Flächensparsamkeit gemäß vorstehender Definition im Landesmittel bei 3,52 qm Neuinanspruchnahme von Bodenflächen pro qm

<sup>91</sup> Die entsprechenden Werte sind durch die vorliegende amtliche Statistik des Statistischen Landesamtes Nord ermittelbar.

<sup>92</sup> Entspricht dem Referenzzeitraum des Landesentwicklungsplans 2018 (Entwurf) für das o.g. 1,3 ha-Ziel.

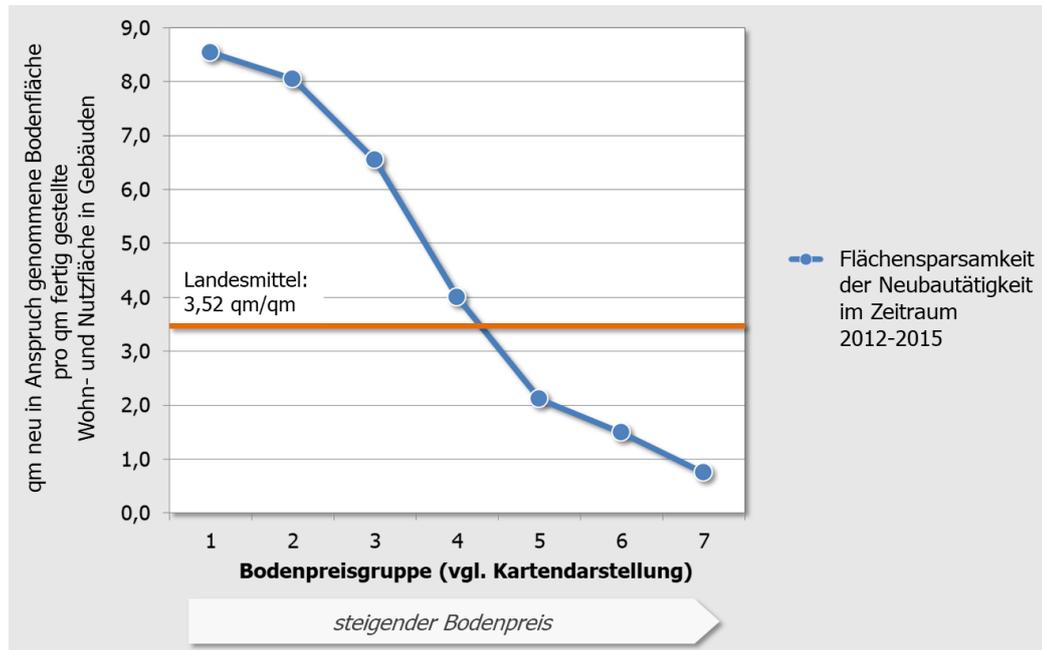
fertig gestellter Wohn-/Nutzfläche. Entsprechend des einleitend genannten Reduktionsziels einer Absenkung auf 48 % dieses Referenzniveaus ergibt sich für 2030 ein Sollwert von 1,69 qm Neuinanspruchnahme von Bodenflächen pro qm fertig gestellter Wohn-/Nutzfläche.

Dieser Sollwert sollte jedoch teilträumlich 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-5), 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 Nachverdichtung. Zudem machen sie Maßnahmen zum Flächenrecycling sowie insbesondere zur Altlastensanierung eher rentabel als an Standorten mit geringen Bodenpreisen.

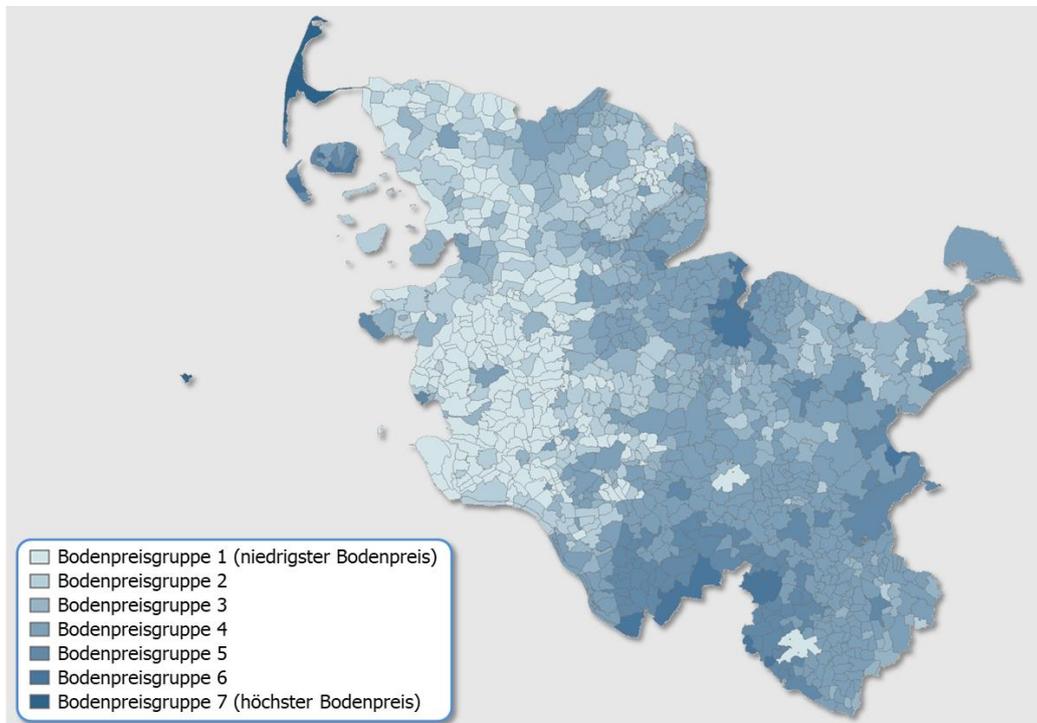
Würde man einen landesweit einheitlichen Soll-Wert für die Flächensparsamkeit in Höhe der o.g. 1,69 qm Bodenfläche pro qm Wohn-/Nutzfläche definieren, so würden Gemeinden mit hohen Bodenpreisen diesen ohne weitergehende Anstrengungen jährlich erreichen, wohingegen ländliche Gemeinden mit geringen Bodenpreisen 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-4: 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-5: 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-6), 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-6 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 ein 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.

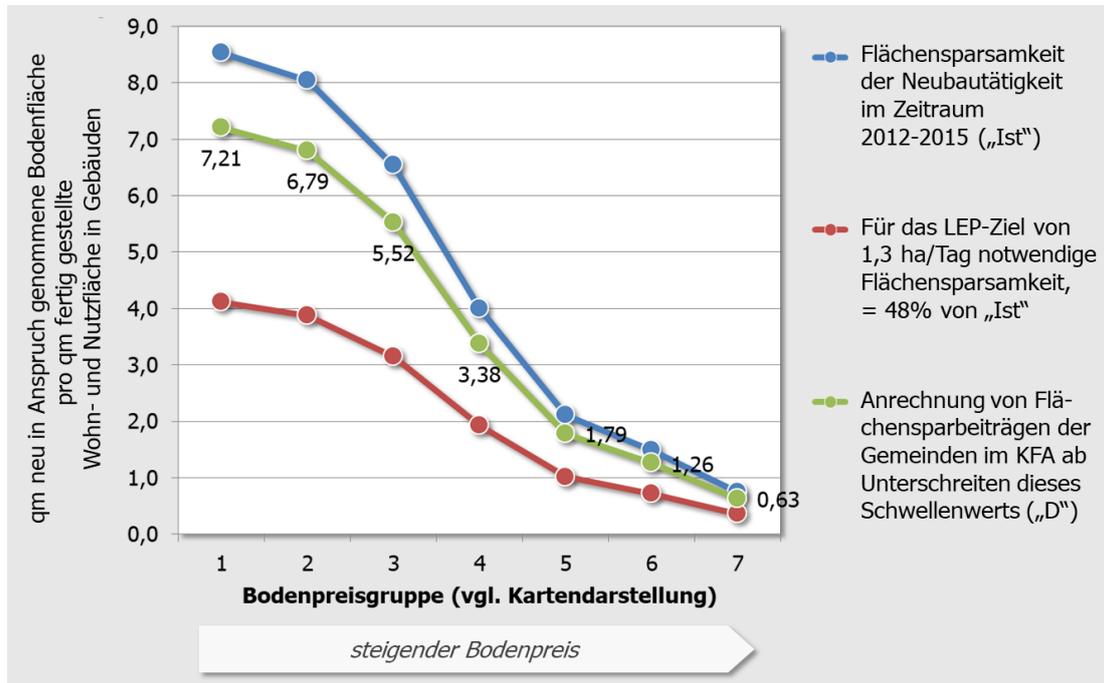
**Tabelle H-2: Anwendung der vorgeschlagenen Methodik anhand von zwei fiktiven Beispielmunicipalitäten**

	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 Neubaутätigkeit = 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-6, 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-6: 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-6. 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 gut geschrieben 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 Gemeindestraßen. Pro Hektar<sup>93</sup> 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.<sup>94</sup> Wollte man alleine diesen Effekt der „Schlechterstellung“ – der im Widerspruch zur angestrebten „Besserstellung“ aus dem o.g. Prüfauftrag steht – ausgleichen, bräuchte man einen Zuweisungssatz von etwa 1,30 € pro qm eingesparter Fläche.<sup>95</sup> Dieser Wert gilt für eine durchschnittliche Gemeinde. Da steuerstarke Gemeinden keine allgemeinen Zuweisungen erhalten, ist der auszugleichende Effekt der Schlechterstellung für

---

<sup>93</sup> Bruttowohnbauland.

<sup>94</sup> Bezogen auf ihren kommunalen Gesamthaushalt hat sie im Falle einer Außenausweisung jedoch mit den Betriebs-, Unterhaltungs- und Erneuerungskosten der zusätzlichen Erschließungsstraßen zu leben.

<sup>95</sup> 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.

steuerschwächere Gemeinden noch deutlich höher. Nachfolgend wird daher von 2,50 € 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.<sup>96</sup> 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 Flächensparbeitrag (Korridor)	Benötigte Flächensparbeiträge pro Jahr für Zielsetzung von 1,3 ha/Tag	somit: benötigtes Volumen für Zweckzuweisung pro Jahr
2,50 €/qm = unterer Wert gemäß Überlegung (1)	2.500.000 qm / Jahr	6,25 Mio. EUR
10 €/qm = oberer Wert gemäß Überlegung (2) und (3)		25 Mio. EUR

Quelle: eigene Darstellung

Im Falle des unteren Korridorwertes (2,50 € / qm „angerechnetem Flächenbeitrag“) würde die Gemeinde 1 aus dem Beispiel in Tabelle H-2 für Ihren angerechneten Flächensparbeitrag von 13.100 qm 32.750 € Zuweisung erhalten. Im Falle des oberen Wertes (10 €/qm) 131.000 € Zuweisung.

<sup>96</sup> 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-6) angesetzt wurde.

### **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-5 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 nicht zu Verschiebungen zu Lasten der Kreise kommt, die nur indirekt in die Bauleitplanung eingebunden sind.

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 Gesamtzweisungen 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 Rahmensetzungen 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.4. Beobachtungspflichten 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. Überprüfungspflichten 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 Aktualisierung oder Überprüfung der getroffenen Finanzausgleichsregeln unabdingbar.

Ein voraus festgelegter Überprüfungsturnus schafft Planungssicherheit für die Akteure und beseitigt die oftmals schon konfliktrichtige 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.

## **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 Finanzausgleich<sup>97</sup>**

Die bedarfsgerechte Weiterentwicklung des horizontalen Finanzausgleichs erfolgt auf Basis der gemeinde- und kreisspezifischen Bedarfsmesszahlen der kommunalen Ebene (vgl.

---

<sup>97</sup> Im gesamten Abschnitt I.1 erfolgen alle Berechnungen auf Basis ungerundeter Werte.

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 Methodik anhand kommunaler Realdaten zur Steuerkraft bzw. den neuen Bedarfsmesszahlen simuliert und mit den realen Zuweisungen und Umlagen des Jahres 2018 verglichen werden.

#### **1.1.1. Aufteilung der Schlüsselmasse auf Teilmassen**

Die Finanzausgleichsmasse ergibt sich durch den neuen Verbundsatz von **19,11 %** (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 18,22 % 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 und 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 Förde-

zung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflegestellen in Höhe von 25 Mio. €, zu anderen durch eine Verbundquotenanpassung in Höhe von 70 Mio. €. <sup>98</sup>

Folglich betrüge die Finanzausgleichsmasse eines bedarfsorientierten KFA für das Jahr 2018 **1.892,1 Mio. €** (Tabelle I-1). Dies entspräche einer um 97,8 Mio. € höheren Finanzausgleichsmasse, im Vergleich mit den aktuellen KFA des Jahres 2018, bei perfekter Symmetrie, bzw. mindestens einer Finanzausgleichsmasse von 1.806,9 Mio. € und einer um 11,6 Mio. € höheren Finanzausgleichsmasse im Rahmen des Symmetriekorridors.

**Tabelle I-1: Finanzausgleichsmasse**

<b>Anteil für den kFA (19,11 % der Verbundgrundlagen) = 1.828,0 Mio. €</b>
+ 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)
<b>= 1.892,1 Mio. €</b>

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

---

<sup>98</sup> Die Verbundquotenanpassung aufgrund des Herauslösen 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 Herauslösen der Kita-Finanzierungsmittel, würde ceteris paribus einer Anhebung des Verbundsatzes von 17,83 % auf 19,93 % 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 19,11 % (bzw. ein Mindestverbundsatz von 18,22 %, bei einem SK von 0,95).

Kita-Reform zu vereinbarenden und im KitaG festzuschreibenden Zahlungsflüsse, außerhalb des FAGs zu (vgl. Kapitel E.3.4 und F.4.4).

Abzüglich der verbleibenden Vorwegabzüge von 148 Mio. € beträgt die Schlüsselmasse 1.744,1 Mio. € bei perfekter Symmetrie, mindestens jedoch 1.658,9Mio. € im Rahmen des Symmetriekorridors.

Die bisherige Trennung zwischen gemeindlichen und zentralörtlichen Aufgaben in ihrer pauschalisierten Form entspricht nicht einer bestmöglich umgesetzten Bedarfsmessung (vgl. Kapitel E.3). Der neue Ansatz berücksichtigt die Mehrbedarfe zentraler Orte aufgabenspezifisch. Diese aufgabenspezifischen Mehrbedarfe werden über die Bedarfsmesszahlen abgebildet und ermöglichen – anders als die bisherigen Pauschalansätze des § 10 FAG – so eine differenziertere 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 Mehrbedarfe zentraler Orte (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-Steuerereinnahmen derselben Datenbasis verwendet. Um die Konsistenz mit den Zuschussbedarfen zu gewährleisten wurden die Zahlungen und Ist- Steuerereinnahmen auf den einheitlichen Preisstand von 2016 umgerechnet.<sup>99</sup> 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.

---

<sup>99</sup> 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).

**Tabelle I-2: Aufteilung der Schlüsselmasse auf Teilmassen**

<b>Teilmasse für Gemeindeaufgaben</b>	
Zuschussbedarf Einzelpläne 0 bis 8	2.491.892.686
- Ist-Steuerereinnahmen der kreisfreien Städte	582.073.749
- Ist-Steuerereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden	2.094.582.040
+ Aufkommen an Kreisumlage im kreisangehörigen Raum	745.078.971
+ fiktive Kreisumlage der kreisfreien Städte (Satz: 35,88 %)	189.693.477
+ 50% der Finanzausgleichsumlage nach geltendem FAG	36.376.644
= <i>Gewicht der Teilmasse für Gemeindeaufgaben</i>	786.475.989
<b>Teilmasse für Kreisaufgaben</b>	
Zuschussbedarf Einzelpläne 0 bis 8	1.935.553.807
- 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>	889.043.759
<b>Aufteilungsverhältnis der Schlüsselmasse auf Basis der Gewichte der Teilmassen</b>	
Teilmasse für Gemeindeaufgaben	46,94 %
Teilmasse für Kreisaufgaben (inkl. Wohngelderstattung)	53,06 %
<b>Aufteilungsverhältnis ohne Wohngelderstattung</b>	
Teilmasse für Gemeindeaufgaben	48,50 %
Teilmasse für Kreisaufgaben (ohne Wohngelderstattung)	51,50 %
<b>Berechnung der Teilmassengewichte auf Basis der aktuellen Schlüsselmasse (ohne Wohngelderstattung)</b>	
Schlüsselmasse (ohne Wohngelderstattung)	1.574.313.428
Gewicht der Teilmasse für Gemeindeaufgaben	763.561.880
Gewicht der Teilmasse für Kreisaufgaben (ohne Wohngelderstattung)	810.751.548
<b>Hinzurechnung des Wohngelds zur Teilmasse für Kreisaufgaben</b>	
Gewicht der Teilmasse für Gemeindeaufgaben	757.685.221
Gewicht der Teilmasse für Kreisaufgaben (inkl. Wohngeld)	864.713.510
Summe der Teilmassengewichte (= Schlüsselmasse inkl. Wohngelderstattung)	1.622.398.731
<b>Aufteilungsverhältnis der Schlüsselmasse unter Berücksichtigung des Wohngeldanteils an der aktuellen Schlüsselmasse</b>	
Teilmasse für Gemeindeaufgaben	<b>46,70 %</b>
Teilmasse für Kreisaufgaben	<b>53,30 %</b>

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 KFA sind, werden beiden Optionen in einer jeweiligen Modellrechnung dargelegt.

### **Zentrale Orte**

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 Zentralörtlichkeit differenzierte Bestimmung der Bedarfsmesszahl sowohl eine finanzkraftunabhängige als auch eine finanzkraftabhängige Anerkennung der Mehrbedarfe zentraler Orte.

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 zu-

rückbleibt. Zudem erhält jede Gemeinde potentiell steuerkraftunabhängig eine Zentrale-Orte-Schlüsselzuweisung (ZO-Schlüsselzuweisung) gemäß ihrer Zentralörtlichkeit (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.

#### **ZO-Schlüsselzuweisung:**

Die ZO-Schlüsselzuweisung ergibt sich aus der ZO-Bedarfsmesszahl (vgl. Kapitel E.4.2.1) der jeweiligen Zentralörtlichkeit die mit einem einheitlichen ZO-Verteilungsfaktor multipliziert wird.

$$\text{ZO\_Schlüsselzuweisung} = \text{ZO\_Bedarfsmesszahl} * \text{ZO\_Verteilungsfaktor}$$

#### **Schlüsselzuweisungen:**

Die Gesamtsumme der Schlüsselzuweisungen an die Gemeindeebene wird zum einen steuerkraftabhängig über die Schlüsselzuweisungen der Gemeinden verteilt, zum anderen steuerkraftunabhängig über die ZO-Schlüsselzuweisungen der Gemeinden. Das Verhältnis der Summe der steuerkraftabhängigen Schlüsselzuweisungen aller Gemeinden zur Summe der steuerkraftunabhängigen ZO-Schlüsselzuweisungen aller Gemeinden wird über das jeweilige Verhältnis der Summe der Basis-Bedarfsmesszahlen aller Gemeinden und der Summe der ZO-Bedarfsmesszahlen aller Gemeinden zur Gesamtsumme der Schlüsselzuweisungen an die Gemeindeebene bestimmt. Die beiden Verteilungsfaktoren (Verteilungsfaktor und ZO-Verteilungsfaktor) – äquivalent zum aktuellen Vorgehen im FAG - sind dabei so festzu-

setzen, dass der gesamte Betrag der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden verwendet wird.<sup>100</sup>

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 ZO-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 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:

---

<sup>100</sup> 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 Finanzausgleichszuweisungen 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 Finanzausgleichszuweisungen benötigt wird.

$$\begin{aligned}
 & \sum_{i=1}^{1110} \underbrace{\max\{(B_{it}^B * x_t - SK_{it}), 0\}}_{a_{it}} * 0,7 + \sum_{i=1}^{1110} \underbrace{\max\{(B_{it}^B * x_t * 0,8 - SK_{it} - a_{it}), 0\}}_{b_{it}} + \\
 (1) \quad & + \sum_{i=1}^{1110} \underbrace{\max\{(B_{it}^B * x_t * 0,85 - SK_{it} - a_{it} - b_{it}), 0\}}_{c_{it}} * 0,7 = \underbrace{SZ_t^G}_{SZ_t^{Gem}} * \left(1 - \frac{B_t^{ZO}}{B_t}\right) + \\
 & + \sum_{i=1}^{1110} |\min\{(B_{it}^B * x_t - SK_{it}), 0\} * 0,3 + \min\{(B_{it}^B * x_t * 1,2 - SK_{it}), 0\} * 0,2|
 \end{aligned}$$

$B_{it}^B$  = 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

$B_t^{ZO}$  = Zentrale Orte Bedarfsmesszahl aller Gemeinde im Jahr t

$B_t$  = Bedarfsmesszahl der Gemeindeebene im Jahr t

$$(2) \quad \sum_{i=1}^{1110} (B_{it}^{ZO} * y_t) = \underbrace{SZ_t^G}_{SZ_t^{ZO}} * \frac{B_t^{ZO}}{B_t}$$

$B_{it}^{ZO}$  = Zentrale Orte Bedarfsmesszahl der Gemeinde i im Jahr t

$y_t$  = Zentrale Orte Verteilungsfaktor im Jahr t

$SZ_t^{ZO}$  = Zentrale Orte 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 Finanzausgleichsumlage 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:

$$(3) \sum_{i=1}^{15} \max \left\{ \left( (B_{it}^{oSL} * x_t - (SK_{it} + SZ_{it}^G - FAU_{it}) * GKU_{t-2} + SL_{it}) * 0,85 \right), 0 \right\} = SZ_t^K$$

$B_{it}^{oSL}$  = 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

$$(4) \text{ Zahlung insgesamt} = ZG_t^K + \sum_{i=1}^{11} (FAU_{it} * 0,5)$$

$ZG_t^K$  = 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 1.892,1 Mio. € bei perfekter Verteilungssymmetrie (Symmetriekoeffizient=1,0). Die Ergebnisse einer Simulation auf Basis einer Finanzausgleichsmasse von 1.806,9 Mio. €, die innerhalb des Symmetriekorridors mindestens erreicht werden sollte (Symmetriekoeffizient=0,95), sind im Angang K.7.2 zu finden.

Tabelle I-3 zeigt die akkumulierten gesamten Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden (Basis-Schlüsselzuweisung und ZO-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, die sich durch den Wegfall der Vorwegabzüge für Straßenbau<sup>101</sup>, Infrastrukturlasten und Kita und Tagespflegestellen ergeben.

<sup>101</sup> 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 kön-

Tabelle I-3: Simulationsrechnung Modell 1 – Gemeindeebene

Name	Schlüsselzuweisungen	FAU	Kreisumlage	Veränderung der Zweckzuweisungen d. Vorwegabzüge
Flensburg (kf. Stadt)	26.328.659 €	- €	- €	- €
Kiel (kf. Stadt)	73.272.064 €	- €	- €	- €
Lübeck (kf. Stadt)	67.448.538 €	- €	- €	- €
Neumünster (kf. Stadt)	24.767.087 €	- €	- €	- €
<b>Kreisfreie Städte zusammen</b>	191.816.347 €	- €	- €	- €
Dithmarschen	43.200.704 €	8.284.357 €	62.373.386 €	-25.652 €
Herzogtum Lauenburg	81.302.760 €	661.289 €	96.310.348 €	-30.650 €
Nordfriesland	46.187.301 €	9.938.227 €	90.191.761 €	-71.530 €
Ostholstein	62.269.445 €	793.633 €	91.098.499 €	- €
Pinneberg	51.632.854 €	20.679.606 €	168.521.257 €	-102.298 €
Plön	50.189.587 €	73.400 €	55.525.116 €	- €
Rendsburg-Eckernförde	98.288.390 €	2.179.370 €	108.947.486 €	-65.366 €
Schleswig-Flensburg	81.646.747 €	2.315.979 €	97.340.548 €	-72.657 €
Segeberg	64.427.862 €	5.689.669 €	123.348.782 €	-91.297 €
Steinburg	41.362.108 €	3.579.860 €	52.621.914 €	-38.308 €
Stormarn	35.753.546 €	12.871.711 €	107.685.563 €	-113.681 €
<b>Kreise zusammen</b>	656.261.304 €	67.067.101 €	1.053.964.660 €	-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.

---

nen, 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	Veränderung der Zweckzuweisungen d. Vorwegabzüge
Flensburg (kf. Stadt)	45.516.416 €	- €	- €	-4.082.957 €
Kiel (kf. Stadt)	128.422.232 €	- €	- €	-10.930.808 €
Lübeck (kf.Stadt)	115.444.815 €	- €	- €	-9.294.198 €
Neumünster (kf. Stadt)	44.433.424 €	- €	- €	-3.269.750 €
<b>Kreisfreie Städte zusammen</b>	333.816.887 €	- €	- €	-27.577.713 €
Dithmarschen	41.365.508 €	4.142.179 €	62.373.386 €	-6.058.163 €
Herzogtum Lauenburg	54.502.209 €	330.644 €	96.310.348 €	-8.706.621 €
Nordfriesland	37.938.224 €	4.969.114 €	90.191.761 €	-10.552.605 €
Ostholstein	55.914.568 €	396.817 €	91.098.499 €	-7.534.856 €
Pinneberg	77.969.905 €	10.339.803 €	168.521.257 €	-11.429.952 €
Plön	33.338.685 €	36.700 €	55.525.116 €	-5.249.537 €
Rendsburg-Eckernförde	77.201.552 €	1.089.685 €	108.947.486 €	-11.909.725 €
Schleswig-Flensburg	62.633.518 €	1.157.989 €	97.340.548 €	-9.974.021 €
Segeberg	66.710.850 €	2.844.835 €	123.348.782 €	-14.323.384 €
Steinburg	40.638.853 €	1.789.930 €	52.621.914 €	-5.440.922 €
Stormarn	47.573.345 €	6.435.856 €	107.685.563 €	-11.474.862 €
<b>Kreise zusammen</b>	595.787.215 €	33.533.550 €	1.053.964.660 €	-102.654.648 €

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.7.1, Tabelle K-2, respektive Tabelle K-3 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.7.2, Tabelle K-6, Tabelle K-7, Tabelle K-8 und Tabelle K-9. Ein Schaubild der Simulation des kommunalen Finanzausgleichs auf Basis eines Symmetriekoeffizienten von 0,95 ist im Anhang K.7.2, Abbildung K-3 dargestellt.

#### **Veränderungen zum Ist-Finanzausgleich 2018**

Der Vergleich mit dem Status Quo des KFA 2018 zeigt einen deutlichen Zugewinn an Schlüsselzuweisungen und Finanzkraft für die Gemeindeebene im Ganzen (Tabelle I-5). Während

Oberzentren, Mittelzentren und ländliche Zentralorte im Aggregat weniger Schlüsselzuweisungen erhalten, gewinnen insbesondere 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 Teilsätze (vgl. Kapitel E und F), hat auch der damit einhergehende neue Zentrale-Orte-Ansatz (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

Gemeinde- ebene nach Zentralität/ Raum- kategorien	Schlüssel- zuweisungen		FAU		Kreisumlage		Zweck- zuweisungen d. Vorwegabzüge
	Differenz (NEU zu IST)						
	absolut (€)	rel. (%)	absolut (€)	rel. (%)	absolut (€)	rel. (%)	absolut (€)
<b>Gemeinde- ebene gesamt</b>	102.088.555	13,7	-21.680.939	-24,4	140.216.465	15,3	-611.439
Oberzentrum	-70.247.525	-26,2	0	0,0	0	0,0	0
Mittelzentrum/ Mittelzentrum im Verdichtungs- Unterzentrum / Unterzentrum mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums	4.657.070	4,9	-9.442.291	-40,7	31.828.402	12,7	-557.926
ländlicher Zentralort	4.151.245	3,7	-3.406.066	-49,2	23.557.087	15,1	0
Stadtrandkern I. oder II. Ordnung	-2.772.497	-6,4	122.116	16,9	5.509.437	13,1	0
alle anderen	22.948.674	76,3	-3.448.512	-80,4	14.913.006	13,7	-53.513
ländlicher Raum	143.351.589	70,3	-5.506.186	-10,3	64.408.533	18,1	0
Stadt-Umland- Bereich im ländlichen Raum	75.174.781	35,2	-5.162.272	-14,4	53.277.501	19,1	0
Ordnungsraum / Umlandbereich von Flensburg und Neumünster	16.448.241	14,7	-2.323.689	-18,8	24.027.352	14,5	-273.513
Verdichtungs- raum	48.996.035	39,9	-4.950.561	-40,6	35.764.334	13,1	-77.239
	31.717.022	87,5	-9.244.417	-32,7	27.147.278	13,8	-260.687

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.

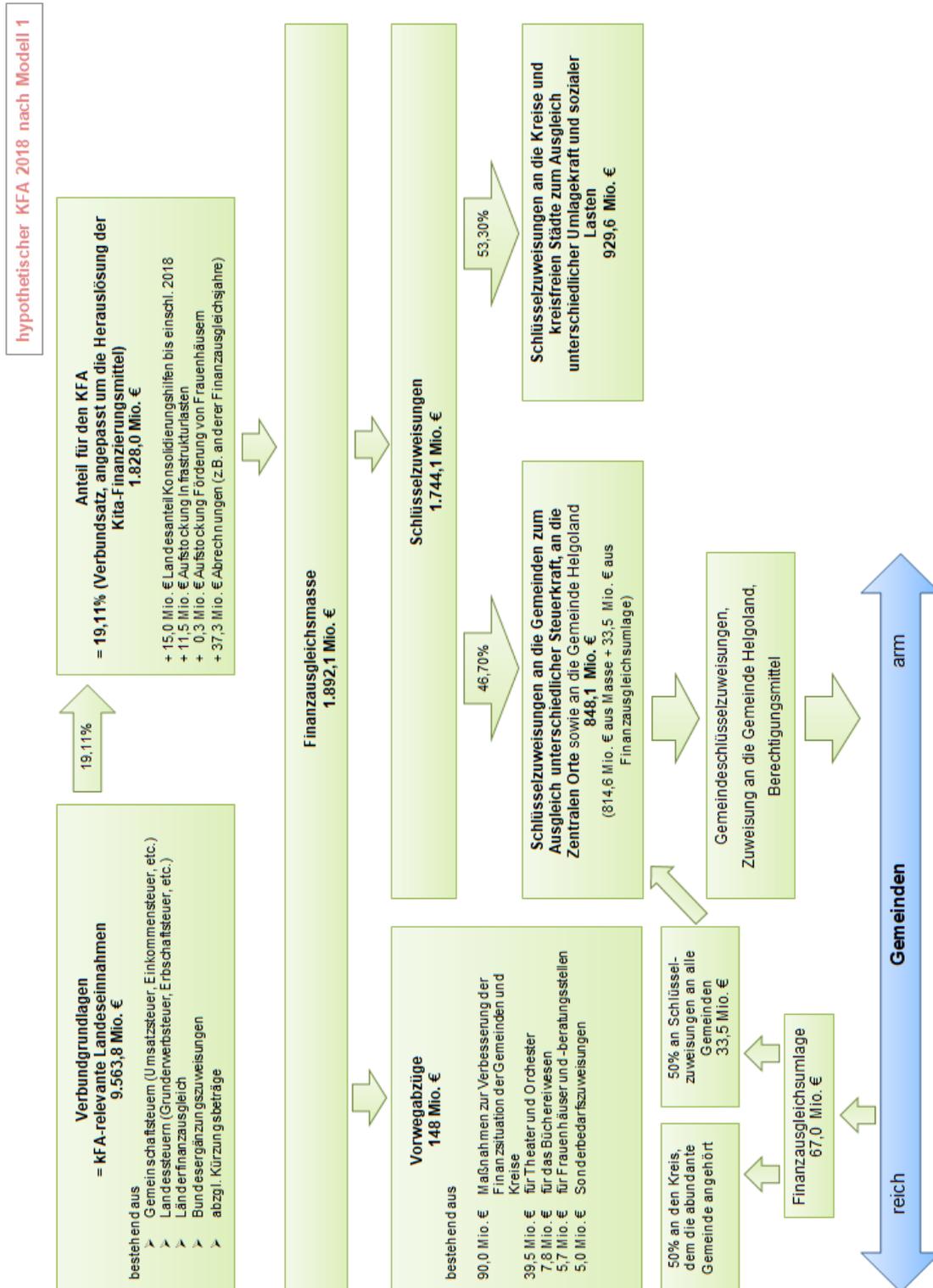
Neben der Wirkung der bedarfsorientierten Teilansätze zur Ermittlung der Bedarfsmesszahlen auf Kreisebene wirken sich naturgemäß auch die Veränderungen der Schlüsselzuweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden direkt auf die Schlüsselzuweisungen an Kreise und kreisfreie Städte aus.

**Tabelle I-6: Veränderungen auf Kreisebene, Modell 1**

Kreisebene nach Kreisen und kreisfreien Städten	Schlüssel- zuweisungen		FAU		Kreisumlage		Zweck- zuweisungen d. Vorwegabzüge
	Differenz (NEU zu IST)						
	absolut (€)	rel. (%)	absolut (€)	rel. (%)	absolut (€)	rel. (%)	absolut (€)
<b>Kreisebene</b>	116.367.293	14,3	-10.840.470	-24,4	140.216.465	15,3	-130.232.361
Kreisfreie Stadt	39.225.623	13,3	0	0,0	0	0,0	-27.577.713
Kreis	77.141.671	14,9	-10.840.470	-24,4	140.216.465	15,3	-102.654.648

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 ZO-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.<sup>102</sup>

##### **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.

---

<sup>102</sup> Siehe Fußnote 100.

### Formel zur Bestimmung der Schlüsselzuweisungen:

Die Bestimmung der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und die Festlegung des Verteilungsfaktors kann durch folgende Formel beschrieben werden.<sup>103</sup>

$$\begin{aligned}
 & \sum_{i=1}^{1110} \underbrace{\max\{(B_{it} * x_t - SK_{it}), 0\} * 0,7}_{a_{it}} + \sum_{i=1}^{1110} \underbrace{\max\{(B_{it} * x_t * 0,8 - SK_{it} - a_{it}), 0\}}_{b_{it}} + \\
 (5) \quad & + \sum_{i=1}^{1110} \underbrace{\max\{(B_{it} * x_t * 0,85 - SK_{it} - a_{it} - b_{it}), 0\} * 0,7}_{c_{it}} = \\
 & = SZ_t^G + \sum_{i=1}^{1110} |\min\{(B_{it} * x_t - SK_{it}), 0\} * 0,3 + \min\{(B_{it} * x_t * 1,2 - SK_{it}), 0\} * 0,2|
 \end{aligned}$$

$B_{it}$  = 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:

$$\text{Ausgangsmesszahl} = \text{Bedarfsmesszahl} * \text{Verteilungsfaktor}$$

<sup>103</sup> 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

### 1.1.4.3. 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.<sup>104</sup> 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)	38.766.478 €	- €	- €	- €
Kiel (kf. Stadt)	103.795.165 €	- €	- €	- €
Lübeck (kf. Stadt)	96.823.741 €	- €	- €	- €
Neumünster (kf. Stadt)	36.970.875 €	- €	- €	- €
<b>Kreisfreie Städte zusammen</b>	<b>276.356.259 €</b>	<b>- €</b>	<b>- €</b>	<b>- €</b>
Dithmarschen	38.995.411 €	8.639.980 €	60.822.675 €	-25.652 €
Herzogtum Lauenburg	72.515.107 €	722.904 €	93.089.214 €	-30.650 €
Nordfriesland	41.076.456 €	10.513.465 €	88.059.479 €	-71.530 €
Ostholstein	55.735.185 €	852.931 €	88.724.818 €	- €
Pinneberg	40.875.653 €	22.340.423 €	163.678.230 €	-102.298 €
Plön	45.020.114 €	159.671 €	53.685.606 €	- €
Rendsburg-Eckernförde	86.786.941 €	2.450.670 €	105.297.933 €	-65.366 €
Schleswig-Flensburg	73.338.703 €	2.353.271 €	94.233.579 €	-72.657 €
Segeberg	55.138.821 €	6.876.318 €	119.865.616 €	-91.297 €
Steinburg	36.827.216 €	3.680.966 €	51.184.755 €	-38.308 €
Stormarn	28.398.335 €	14.449.599 €	104.893.969 €	-113.681 €
<b>Kreise zusammen</b>	<b>574.707.941 €</b>	<b>73.040.198 €</b>	<b>1.023.535.875 €</b>	<b>-611.439 €</b>

Quelle: eigene Darstellung

<sup>104</sup> Die Simulation erfolgt, wie in Kapitel I.1.3.3, auf Basis einer Finanzausgleichsmasse von 1.892,1 Mio. € bei perfekter Verteilungssymmetrie. Eine Simulation auf Basis einer Finanzausgleichsmasse von 1.806,9 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	Veränderung der Zweckzuweisungen d. Vorwegabzüge
Flensburg (kf. Stadt)	46.355.212 €	- €	- €	-4.082.957 €
Kiel (kf. Stadt)	134.133.193 €	- €	- €	-10.930.808 €
Lübeck (kf.Stadt)	119.250.018 €	- €	- €	-9.294.198 €
Neumünster (kf. Stadt)	43.796.448 €	- €	- €	-3.269.750 €
<b>Kreisfreie Städte zusammen</b>	<b>343.534.872 €</b>	<b>- €</b>	<b>- €</b>	<b>-27.577.713 €</b>
Dithmarschen	43.381.888 €	4.319.990 €	60.822.675 €	-6.058.163 €
Herzogtum Lauenburg	54.957.850 €	361.452 €	93.089.214 €	-8.706.621 €
Nordfriesland	36.924.198 €	5.256.732 €	88.059.479 €	-10.552.605 €
Ostholstein	56.316.646 €	426.466 €	88.724.818 €	-7.534.856 €
Pinneberg	76.847.355 €	11.170.212 €	163.678.230 €	-11.429.952 €
Plön	32.461.297 €	79.835 €	53.685.606 €	-5.249.537 €
Rendsburg-Eckernförde	74.696.008 €	1.225.335 €	105.297.933 €	-11.909.725 €
Schleswig-Flensburg	62.991.689 €	1.176.635 €	94.233.579 €	-9.974.021 €
Segeberg	63.873.019 €	3.438.159 €	119.865.616 €	-14.323.384 €
Steinburg	41.205.497 €	1.840.483 €	51.184.755 €	-5.440.922 €
Stormarn	42.413.783 €	7.224.799 €	104.893.969 €	-11.474.862 €
<b>Kreise zusammen</b>	<b>586.069.230 €</b>	<b>36.520.099 €</b>	<b>1.023.535.875 €</b>	<b>-102.654.648 €</b>

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.7.1, Tabelle K-4, respektive Tabelle K-5.

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.7.2, Tabelle K-12 und Tabelle K-13. Ein entsprechendes Schaubild ist in Anhang K.7.2, Abbildung K-4 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 Zentrale-Orte-Ansatzes in die finanzkraftabhängigen allgemeinen Schlüsselzuweisungen zu weiteren horizontalen Verschiebungen innerhalb der Gemeindeebene. In

Bezug auf die ZO-Bedarfe geschieht dies insbesondere zwischen abundanten und finanziell schwächer gestellten Gemeinden. Im Gegensatz zu Modell 1 verzeichnen die kreisfreien Städte sowohl auf Gemeinde- als auch auf Kreisebene einen Zugewinn an Schlüsselzuweisungen. Während Mittelzentren im Aggregat weniger Schlüsselzuweisungen erhalten und auch ihre durchschnittliche zu zahlende Finanzausgleichsumlage leicht absinkt, gewinnt der ländliche Raum – 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**

Gmeinde- ebene nach Zentralität/ Raum- kategorien	Schlüssel- zuweisungen		FAU		Kreisumlage		Zweck- zuweisungen d. Vorwegabzüge
	Differenz (NEU zu IST)						
	absolut (€)	rel. (%)	absolut (€)	rel. (%)	absolut (€)	rel. (%)	absolut (€)
<b>Gemeinde- ebene gesamt</b>	105.075.104	14,1	-15.707.842	-17,7	109.787.679	12,0	-611.439
Oberzentrum	14.292.387	5,5	0	0,0	0	0,0	0
Mittelzentrum/ Mittelzentrum im Verdichtungs- raum	-12.777.940	-13,5	-6.732.022	-29,0	24.839.830	9,9	-557.926
Untzentrum / Untzentrum mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums	-5.515.294	-4,9	-3.431.156	-49,5	20.176.365	12,9	0
ländlicher Zentralort	-3.777.652	-8,7	35.299	4,9	5.188.870	12,4	0
Stadtrandkern I. oder II. Ordnung	10.693.856	35,6	-2.653.905	-61,8	10.310.350	9,5	-53.513
alle anderen	102.159.747	50,1	-2.926.057	-5,5	49.272.265	13,9	0
ländlicher Raum	51.005.784	23,9	-4.489.432	-12,5	44.628.909	16,0	0
Stadt-Umland- Bereich im ländlichen Raum	444.853	0,4	-1.507.749	-12,2	18.317.376	11,1	-273.513
Ordnungsraum / Umlandbereich von Flensburg und Neumünster	22.916.956	18,7	-3.615.644	-29,6	26.129.572	9,6	-77.239
Verdichtungs- raum	16.415.125	45,3	-6.095.017	-21,6	20.711.822	10,5	-260.687

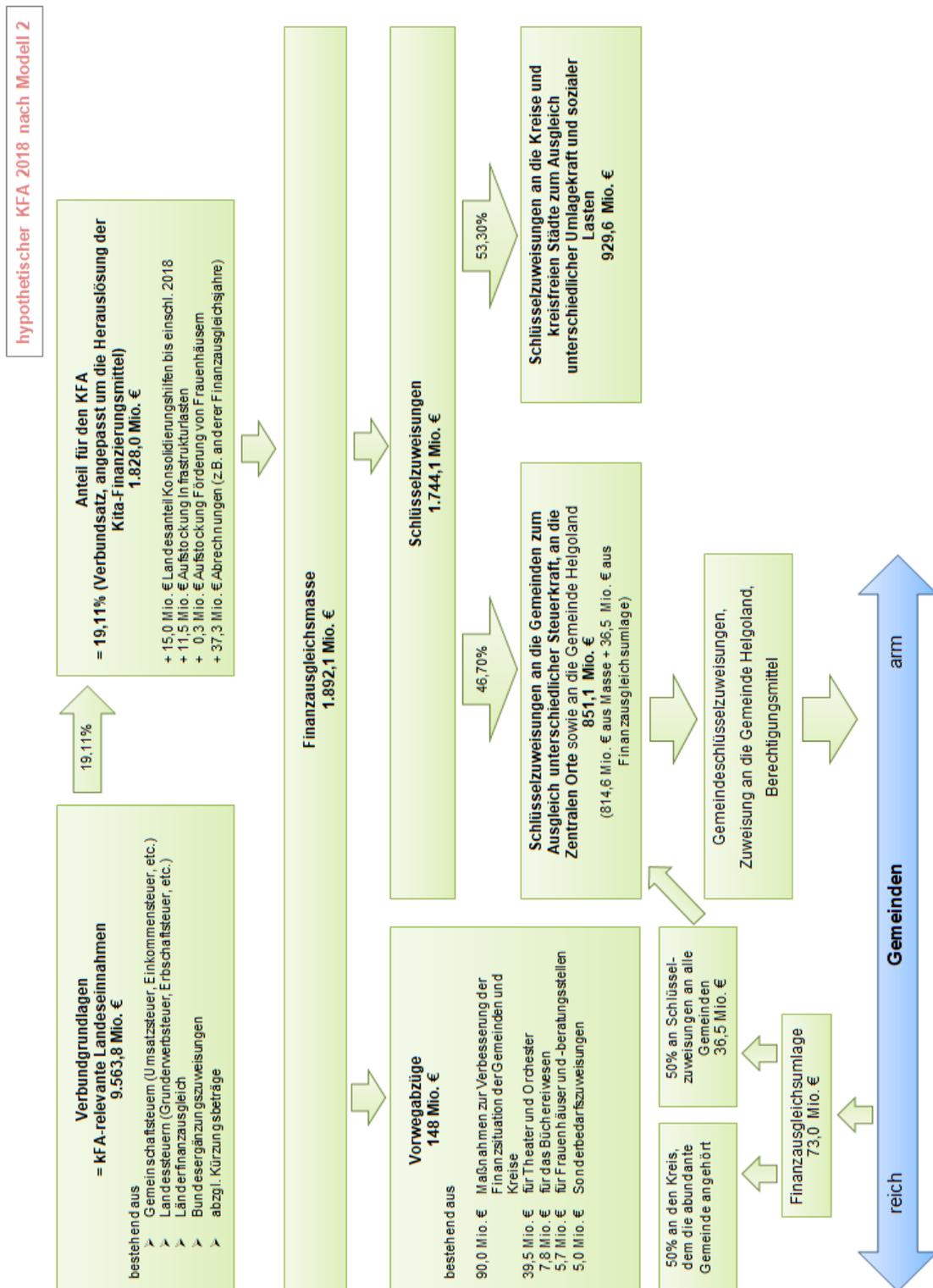
Quelle: eigene Darstellung

**Tabelle I-10: Veränderungen auf Kreisebene, Modell 2**

Kreisebene nach Kreisen und kreisfreien Städten	Schlüssel- zuweisungen		FAU		Kreisumlage		Zweck- zuweisungen d. Vorwegabzüge
	Differenz (NEU zu IST)						
	absolut (€)	rel. (%)	absolut (€)	rel. (%)	absolut (€)	rel. (%)	absolut (€)
<b>Kreisebene</b>	116.367.293	14,3	-7.853.921	-17,7	109.787.679	12,0	-130.232.361
Kreisfreie Stadt	48.943.608	16,6	0		0		-27.577.713
Kreis	67.423.686	13,0	-7.853.921	-17,7	109.787.679	12,0	-102.654.648

Quelle: eigene Darstellung

1.1.4.4. 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 vertikalen 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 extrem 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 hier in dem hier entwickelten Bedarfsansatz sog. „Normalbedarfe“ bestimmt, die – da empirisch basiert und nicht künstlich rest-

riktiv – 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 individuellen 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 Zentrale-Orte Ansatz wird in die Teilschlüsselmasse für Gemeinden einbezogen, um Interdependenzen zwischen Zentralörtlichkeit 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 0,9 liegt, ist eine vertikale Umverteilung zu Gunsten der kommunalen Ebene anzuraten. 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 *unter*durchschnittliche Verschuldung der kommunalen Ebene sowie die deutlich *über*durchschnittliche 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 geltenden „Schuldenbremse“ deutlich geringeren Einnahmespielraum hat als die kommunale Ebene. Im Gutachten wird diese Perspektive einer auf die langfristige Tragfähigkeit der

Landesfinanzen 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 Zentrale-Orte Ansatz (Gemeindeebene) sei finanzkraftunabhängig und der Soziallastenansatz (Kreisebene) werde ebenfalls gesondert berechnet. Dieser Ansatz folgt der normativen Perspektive, dass zentralörtliche 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 Zentralörtlichkeit und soziale Lasten hinzugezogen.

In Modell 1 zeigt sich summa summarum ein deutlicher Zugewinn an Schlüsselzuweisungen und Finanzkraft 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 Flächenindikatoren, 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 Zentrale-Orte Ansatzes zu Verschiebungen inner-

halb der Gemeindeebene insbesondere zwischen abundanten und finanzschwachen Gemeinden. Die kreisfreien Städte verzeichnen hierdurch sowohl auf Gemeinde- als auch Kreisebene einen Zugewinn an Schlüsselzuweisungen, während Mittelzentren geringere Zuweisungen erhalten. 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.

#### **1.2.5. 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, Zentrale-Orte Ansatz und Sozillastenansatz werden, wie im Status Quo, getrennt berücksichtigt, oder vollständig integriert. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht kann keine Hierarchisierung der Optionen erfolgen. Die grundlegende Frage, inwieweit und an welchen Stellen Leistungsfähigkeit oder Internalisierungsgedanken Vorzug gegeben werden soll, ist normativer Art. 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](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumentwicklung/Flaechenpolitik/Projekte/30HektarZiel/30_ha_ziel.html) (abgerufen am 26.04.2019).

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2012): *Richtlinie zur Ermittlung des Sachwerts (Sachwertrichtlinie; SW-RL)*, darin aus: *Normalherstellungskosten 2010*.

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.

Ev. Kirche im Rheinland (o.J.): *Richtlinie für die Nutzungsdauer von Vermögensgegenständen*. Düsseldorf.

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.

Gabler Wirtschaftslexikon (2019): *Finanzbedarf*, unter <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/finanzbedarf-33199/version-256726> (abgerufen am 26.04.2019).

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 Gemeindegemeinschaftszuweisungen 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.

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.

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 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/studien-laenderfinanzen-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](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

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2018): *Strategie zur Entwicklung der Landesstraßen in Schleswig-Holstein 2019-2030*. Kiel. Landtagsdrucksache (Nummer unvollständig, 19. Wahlperiode)

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.

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).

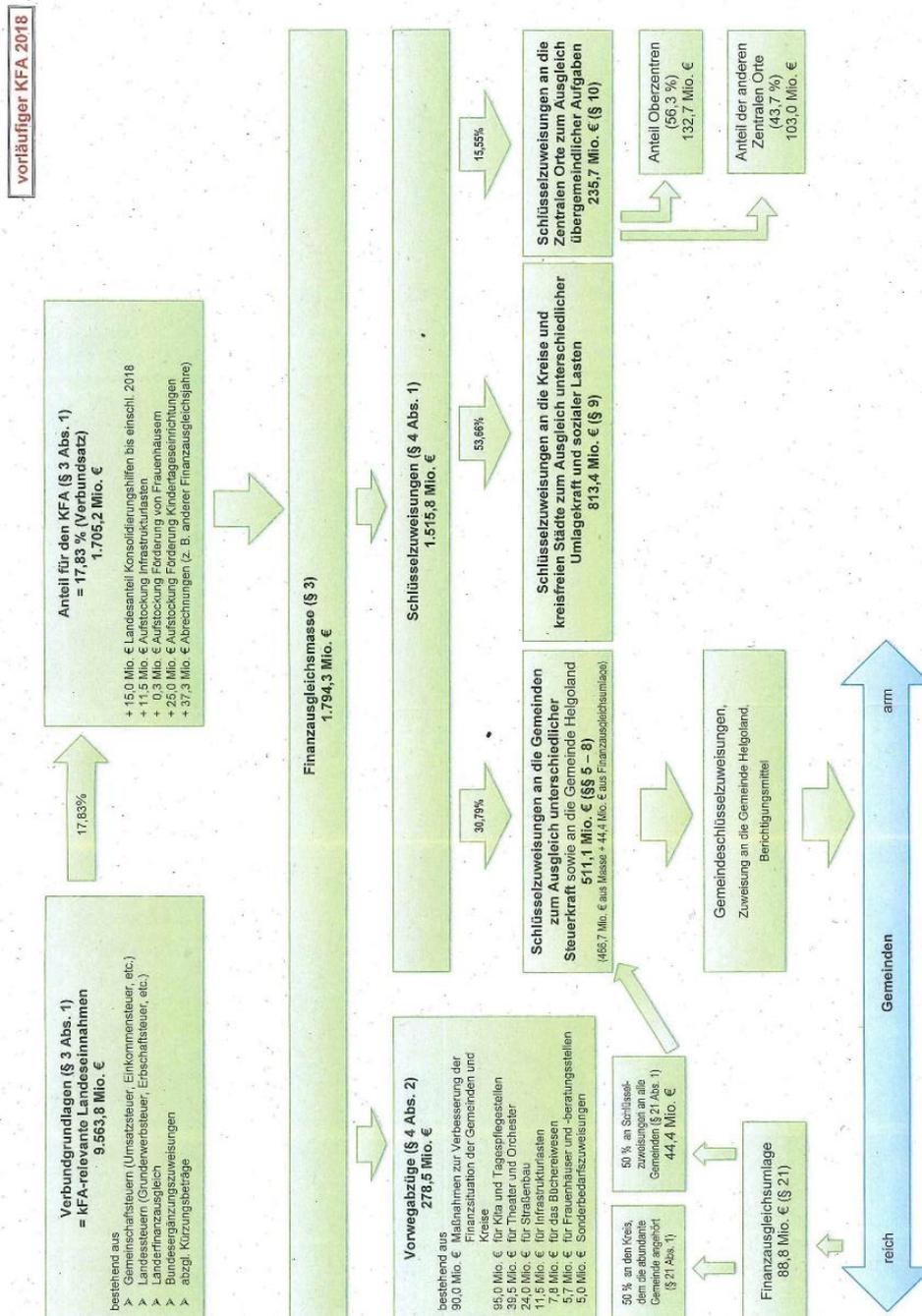
Vesper, Dieter (2015): *Gemeindefinanzierung wenig nachhaltig – Analyse und Perspektiven der Kommunal Finanzen. Gutachten im Auftrag des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung*. Düsseldorf.

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



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. OLS<sup>105</sup>

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  $\beta_i$  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-

---

<sup>105</sup> Ordinary Least Squares.

tokorrelation in den Fehlertermen zu erwarten ist. Daher müssen die ausgegebenen Standardfehler korrigiert werden. Hierdurch gewinne 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  $\alpha_i$  und einem zeitvariablen, zufälligen Teil  $\varepsilon_{it}$  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  $\alpha_i$  nicht beobachtet werden kann, ist es nicht möglich, ihn explizit in die Regression aufzunehmen. Sofern  $\alpha_i$  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  $\alpha_i$  eliminiert werden. Eine solche Transformation wird auch als „Within-Transformation“ bezeichnet. Anschließend wird eine OLS-Schätzung der modifizierten Daten (Gleichung (6)) vorgenommen. Somit kann  $\alpha_i$  nicht mehr zu Verzerrungen der Schätzergebnisse führen. Der Schätzer  $\beta$  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  $\alpha_i$  zu den Regressoren ausgeschlossen wird. Daher ist es nicht notwendig,  $\alpha_i$  vollständig aus der Regressionsgleichung zu eliminieren, wie es im Fixed-Effects-Modell der Fall ist. Folglich können  $\alpha_i$  und  $\varepsilon_{it}$  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  $\lambda$  wird dabei auf bestimmte Art und Weise geschätzt (vgl. Wooldridge, 2011). 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

Aufgabenbereich	Ist: Bruttoausgaben bereinigt, Ø 2008-2016	Regression			
		Faktor 1	Faktor 2	Faktor 3	R <sup>2</sup>
Innere Verwaltung; Verwaltung und Einrichtungen	895.442.304 €	Verw. Ew.	Kommunaltyp		0,90
Innere Verwaltung; Allgemeines Grundvermögen	58.615.698 €	Verw. Ew.	Kommunaltyp		0,37
Sicherheit und Ordnung; Ordnungsangelegenheiten	182.541.288 €	Verw. Ew.	Kommunaltyp		0,96
Sicherheit und Ordnung; Brandschutz	148.797.031 €	Dichte	Siedl. & Verkehrsfl.	Zentralität (LEP)	0,91
Sicherheit und Ordnung; Rettungsdienst	72.203.810 €	Dichte	Siedl. & Verkehrsfl.	Kommunaltyp	0,72
Sicherheit und Ordnung; Katastrophenschutz	13.042.564 €	Dichte	Siedl. & Verkehrsfl.	Kommunaltyp	0,69

Schulträgeraufgaben;	139.845.786 €	Bev. 6-10 J.	Kommunaltyp		0,66
Schulträgeraufgaben; Allgemeinbildene Schulen	308.586.307 €	Bev. 10-18 J.	Kommunaltyp	Dichte	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.	Dichte		0,77
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	Dichte	0,76
Kultur und Wissenschaft	159.932.364 €	Bev. Gesamt	Zentralität (LEP)		0,92
Soziale Hilfen; Grundversorgung und Hilfen nach SGB XII	1.160.902.735 €	SGB XII			1,00
Soziale Hilfen; Grundsicherung Arbeitssuchende nach SGB II	731.056.664 €	Bev. Gesamt	Anspruch SGB II		0,86
Soziale Hilfen; Hilfen für Asylbewerber	87.938.230 €	Empfänger Asyll.			0,70
Soziale Hilfen; Soziale Einrichtungen	63.741.944 €	Bev. Gesamt	Zentralität (LEP)		0,92
Soziale Hilfen; Sonstige Leistungen	114.381.818 €	Bev. Gesamt	Zentralität (LEP)		0,74
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe; Förderung	89.891.748 €	Bev. 0-6 J.	Kommunaltyp		0,73
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe;	66.658.634 €	Bev. 10-18 J.	Zentralität (LEP)		0,93

Jugendarbeit					
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 €	Bev. Gesamt	Zentralität (LEP)		0,82
Sportförderung	116.403.680 €	Bev. Gesamt	Zentralität (LEP)		0,72
Räumliche Planung; Bauen und Wohnen	181.463.296 €	Bev. Gesamt	Dichte	Kommunaltyp	0,44
Ver- und Entsorgung; Strom, Gas, Wasser, Fernwärme	39.848.559 €	Bev. Gesamt	Zentralität (LEP)		0,23
Ver- und Entsorgung; Breitband (ab Haushaltsjahr 2018)					
Ver- und Entsorgung; Abfallwirtschaft	133.508.585 €	Bev. Gesamt	Kommunaltyp		0,84
Ver- und Entsorgung; Abwasserbeseitigung	238.490.183 €	Bev. gesamt	Zentralität (LEP)	Dichte	0,86
Verkehrsflächen und ÖPNV; Gemeindestraßen	337.788.619 €	Bev. gesamt	Dichte		0,89
Verkehrsflächen und ÖPNV; Kreisstraßen	75.544.162 €	Bev. gesamt	Kommunaltyp	Länge Kreisstraße	0,90
Verkehrsflächen und ÖPNV; Bundes- und Landesstraßen	21.866.497 €	Bev. gesamt	Kommunaltyp		0,79
Verkehrsflächen und ÖPNV; ÖPNV und	105.959.952 €	Bev. gesamt	Kommunaltyp		0,20

sonstiger

Personennahverkehr

Natur- und Landschaftspflege	146.577.824 €	Bev. gesamt	Kommunaltyp	Gemeinde fläche	0,95
Wirtschaft und Tourismus	268.778.694 €	Bev. gesamt	Kommunaltyp		0,48

Quelle: Eigene Darstellung

## K.4. Zu: Bedarfsmessung für die Landesebene

Abbildung K-1: Ergebnisse der Bruttoregressionen auf Landesebene.

Aufgabenbereich	Abweichung vom Regressionswert*	Bruttoausgaben Schleswig- Holstein (2008-2016)	R <sup>2</sup>
Politische Führung und zentrale Verwaltung	1,41	1.050.774.272	96
Auswärtige Angelegenheiten	1,53	3.130.273	75
Polizei	0,90	980.701.184	99
Öffentliche Sicherheit und Ordnung (ohne Polizei)	1,26	304.118.752	87
Gerichte und Staatsanwaltschaften	1,13	713.464.832	99
Justizvollzugsanstalten	0,68	187.140.544	97
Sonstige Rechtsschutzaufgaben	0,75	162.486.064	96
Finanzverwaltung	0,95	599.363.584	99
Schulverwaltung	0,04	25.281.068	80
Allgemeinbildende Schulen	1,01	2.303.401.984	98
Versorgung einschl. Beihilfen im Bereich Schulen	0,67	1.120.216.192	95
Sonder- und Förderschulen des allgemeinbildenden Bereichs	0,72	349.465.568	97
Berufliche Schulen	0,95	510.142.656	94
Sonstige schulische Aufgaben	0,30	486.955.904	75
Hochschulkliniken		320.271.968	96
Hochschulen und Berufsakademien	0,87	1.344.013.312	97
Deutsche Forschungsgemeinschaft	1,12	54.131.704	99
Versorgung einschl. Beihilfen im Bereich Hochschulen	0,94	141.575.248	93
Sonstige Hochschulaufgaben	0,03	127.042.800	61
Förderungen für Schülerinnen und	0,77	73.551.840	96

Schüler			
Förderung für Studierende und wissenschaftlichen Nachwuchs	1,47	161.006.800	97
Förderung für Weiterbildungsteilnehmende	20,92	16.199.276	77
Schülerbeförderung	0,00	67.044.724	84
Volkshochschulen, sonstige Weiterbildung	0,44	35.201.040	89
Aus-, Fort- und Weiterbildung der Lehrkräfte	1,15	45.539.384	67
Wissenschaft und Forschung außerhalb der Hochschulen	2,77	270.445.760	88
Kultur und Religion	1,68	267.681.552	83
Verwaltung für soziale Angelegenheiten		42.666.600	52
Sozialversicherung einschl. Arbeitslosenversicherung	0,29	180.461.696	82
Familienhilfe, Wohlfahrtspflege u.ä. (ohne SGB VIII)	4,19	246.673.232	77
Soz. Leistungen für Folgen von Krieg und politischen Ereignissen	0,13	109.483.536	26
Leistungen für Unterkunft und Heizung nach SGB II	1,44	355.844.032	96
Sonstige Arbeitsmarktpolitik	0,42	116.460.344	74
Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII (ohne Tagesbetreuung)	2,92	63.767.208	52
Kindertagesbetreuung nach SGB VIII	1,24	458.336.640	79
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII	1,01	342.511.040	98
Weitere Leistungen nach SGB XII	3,30	563.789.760	51
Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	0,88	252.479.024	60

Sonstige soziale Angelegenheiten	1,77	153.410.496	85
Gesundheitsverwaltung (inkl. Reaktorsicherheit, Strahlenschutz)	0,28	27.856.048	43
Krankenhäuser und Heilstätten	0,99	300.830.272	97
Sonstiges Gesundheitswesen	1,26	49.414.084	86
Sport und Erholung	0,47	40.035.796	79
Umwelt u. Naturschutz (inkl. Reaktorsicherheit, Strahlenschutz)	1,85	110.578.696	94
Wohnungswesen, Wohnungsbauprämie	0,41	74.767.448	60
Geoinformation, Raumordnung und Landesplanung, Städtebauförderung	0,87	174.206.032	94
Verwaltung für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (ohne Betriebsverwaltung)	0,51	90.273.736	89
Landwirtschaft und Ernährung	0,42	224.304.880	94
Forstwirtschaft, Jagd und Fischerei	0,15	39.734.380	61
Verwaltung für Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe und Dienstleistungen	0,01	19.910.234	83
Wasserwirtschaft, Hochwasser- und Küstenschutz	1,51	132.356.264	89
Bergbau, verarbeitenden Gewerbe und Baugewerbe	0,04	51.722.348	69
Energieversorgung	0,27	7.612.214	78
Wasserversorgung und Wasserentsorgung	0,00	36.983.428	74
Abfallwirtschaft	0,17	3.081.086	65
Handel und Tourismus	2,01	14.577.516	77
Sonstiges im Bereich Gewerbe und Dienstleistungen	0,13	74.696.392	31
Regionale Fördermaßnahmen	1,70	283.129.952	87

Verwaltung des Verkehrs und Nachrichtenwesens	1,67	117.553.280	57
Bundesautobahnen	0,04	22.293.192	80
Bundesstraßen	0,90	34.393.744	73
Landesstraßen	0,09	175.633.728	97
Kreisstraßen	1,62	31.990.478	70
Gemeindestraßen	0,26	108.733.536	81
Wasser und Häfen, Förderung der Schifffahrt	0,13	13.342.252	40
ÖPNV	0,86	613.134.784	96
Eisenbahnen	0,04	65.392.884	40
Luftfahrt	0,20	19.065.440	54

\*1 = 100 %; d.h. keine Abweichung

Quelle: eigene Darstellung

**Abbildung K-2: Nicht regressierbare Aufgabenbereich, Bruttobetachtung.**

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

Quelle: eigene Darstellung

## K.5. Zu: Bedarfsbasierte Symmetrieanalyse des vertikalen Finanzausgleichs

Tabelle K-1: Die Gliederungsnummern zur Berechnung des DMVs und DMBs<sup>106</sup>

	Gruppierungsnummer Kommunale Ebene	Gruppierungsnummer Land
<b>Ausgaben: Zahlungen gleicher Ebene</b>	672, 712, 722, 808, 822, 832, 892, 992, 979, 982	
<b>Ausgaben aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen</b>	82, 83	61
<b>Zinsausgaben sowie Tilgung an den öffentlichen Bereich</b>	800, 801, 802, 803, 804, 970, 971, 972, 973, 974	56, 58
<b>Einnahmen: Zahlungen gleicher Ebene</b>	052, 062, 072, 162, 172, 202, 232, 322, 362, 372	
<b>Einnahmen aus Steuern sowie steuerähnliche Abgaben</b>	00, 01, 02, 03./ .810	01, 05, 06, 09
<b>Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen</b>	04, 051, 061, 091, 092, 093	21
<b>Zinseinnahmen sowie Schulden- aufnahmen vom öffentlichen Bereich</b>	200, 201, 203, 204, 370, 371, 373, 374	15, 31

Quelle: eigene Darstellung

<sup>106</sup> Statistische Berichte, Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, 24. März 2011

## **K.6. Zu: Untersuchungen zu weiteren Aspekten des kommunalen Finanzausgleichs**

Das Gutachten soll eine Grundlage bieten, die es dem Gesetzgeber ermöglicht, seine 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. Überprüfungspflichten 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 Aktualisierung oder Überprüfung der getroffenen Finanzausgleichsregeln unabdingbar. Dies gilt sowohl für das vertikale Gefüge zwischen Land und kommunaler Ebene als auch für die Bildung der Teilschlüsselmassen innerhalb der kommunalen Familie.

Ein voraus festgelegter Überprüfungsturnus schafft Planungssicherheit für die Akteure und beseitigt die oftmals schon konflikträchtige Situation, über die Notwendigkeit eine Überprüfung anlassbezogen entscheiden zu müssen. So kann einen fix 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 hingegen kann schon recht lang sein für manche empirische Entwicklung der vertikalen und horizontalen Kommunalfinanzierung. In dieser Abwägung erscheint ein vierjähriger gesetzlicher Überprüfungsturnus als ein gut gangbarer Mittelweg.

## K.7. Zu: Gesamtbetrachtung möglicher und nötiger Änderungen

### K.7.1. Simulation des Finanzausgleichs auf Basis eines Symmetriekoeffizienten von 1,0

Tabelle K-2: Ausführliche Simulationsrechnung Modell 1 – Gemeindeebene

Name	Steuerkraft- messzahl	Bedarfs- messzahl	Ausgangsmess- zahl (Bedarfs- messzahl* 1,8374)	70 % Schlüssel- zahl	Erhöhung zur Mindestgarantie I	Erhöhung zur Mindestgarantie II	Basis Schlüssel- zuweisungen	Finanzaus- gleichsumlage	ZO Schlüssel- zuweisungen	Schlüsselzuwei- sungen
<b>Alle angegebenen Werte in Euro</b>										
Flensburg (kf. Stadt)	85.739.045	61.364.665	113.045.041	19.114.197	0	0	19.114.197	0	7.214.461	26.328.659
Kiel (kf. Stadt)	227.648.255	166.229.024	306.224.551	55.003.407	0	0	55.003.407	0	18.268.657	73.272.064
Lübeck (kf. Stadt)	194.870.360	144.875.246	266.886.948	50.411.612	0	0	50.411.612	0	17.036.925	67.448.538
Neumünster (kf. Stadt)	77.858.396	56.096.151	103.339.465	17.836.748	0	0	17.836.748	0	6.930.339	24.767.087
<b>Kreisfreie Städte zu- sammen</b>	<b>586.116.056</b>	<b>428.565.086</b>	<b>789.496.006</b>	<b>142.365.965</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>142.365.965</b>	<b>0</b>	<b>49.450.383</b>	<b>191.816.347</b>
Dithmarschen	148.534.789	101.486.922	186.957.646	40.371.161	117.008	880.759	41.368.929	8.284.357	1.831.775	43.200.704
Herzogtum Lauenburg	183.947.397	159.591.547	293.997.092	78.139.990	106.393	798.457	79.044.841	661.289	2.257.920	81.302.760
Nordfriesland	204.262.287	129.991.558	239.468.447	42.606.212	183.704	1.020.563	43.810.478	9.938.227	2.376.823	46.187.301
Ostholstein	191.575.575	149.011.286	274.506.298	59.319.816	0	226.898	59.546.715	793.633	2.722.730	62.269.445
Pinneberg	401.152.540	230.583.078	424.776.597	48.874.671	0	19.459	48.894.130	20.679.606	2.738.724	51.632.854
Plön	108.527.002	96.076.352	176.990.377	48.095.629	5.375	694.840	48.795.843	73.400	1.393.743	50.189.587

Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein

Rendsburg-Eckernförde	255.334.481	208.981.497	384.982.497	94.371.633	124.722	1.025.281	95.521.636	2.179.370	2.766.755	98.288.390
Schleswig-Flensburg	182.126.518	156.080.922	287.529.873	77.701.683	154.268	1.414.328	79.270.279	2.315.979	2.376.468	81.646.747
Segeberg	312.235.589	206.752.798	380.876.822	61.218.420	28.480	341.546	61.588.446	5.689.669	2.839.416	64.427.862
Steinburg	131.965.862	97.660.101	179.907.936	38.808.149	180.029	691.765	39.679.942	3.579.860	1.682.166	41.362.108
Stormarn	321.711.966	184.722.738	340.293.385	33.229.264	5.162	39.511	33.273.937	12.871.711	2.479.609	35.753.546
<b>Kreise zusammen</b>	<b>2.441.374.007</b>	<b>1.720.938.798</b>	<b>3.170.286.970</b>	<b>622.736.628</b>	<b>905.140</b>	<b>7.153.408</b>	<b>630.795.176</b>	<b>67.067.101</b>	<b>25.466.128</b>	<b>656.261.304</b>

Fortsetzung von Tabelle K-2

Name	Finanzkraft	Kreisumlage	Veränderung der Zweckzuweisungen durch Vorwegabzüge
Flensburg (kreisfreie Stadt)	112.067.704 €	- €	- €
Kiel (kreisfreie Stadt)	300.920.319 €	- €	- €
Lübeck (kreisfreie Stadt)	262.318.897 €	- €	- €
Neumünster (kreisfreie Stadt)	102.625.484 €	- €	- €
<b>Kreisfreie Städte zusammen</b>	<b>777.932.403 €</b>	<b>- €</b>	<b>- €</b>
Dithmarschen	183.451.136 €	62.373.386 €	-25.652 €
Herzogtum Lauenburg	264.588.869 €	96.310.348 €	-30.650 €
Nordfriesland	240.511.362 €	90.191.761 €	-71.530 €
Ostholstein	253.051.387 €	91.098.499 €	- €
Pinneberg	432.105.788 €	168.521.257 €	-102.298 €
Plön	158.643.189 €	55.525.116 €	- €
Rendsburg-Eckernförde	351.443.502 €	108.947.486 €	-65.366 €
Schleswig-Flensburg	261.457.287 €	97.340.548 €	-72.657 €
Segeberg	370.973.781 €	123.348.782 €	-91.297 €
Steinburg	169.748.110 €	52.621.914 €	-38.308 €
Stormarn	344.593.801 €	107.685.563 €	-113.681 €
<b>Kreise zusammen</b>	<b>3.030.568.210 €</b>	<b>1.053.964.660 €</b>	<b>-611.439 €</b>

Tabelle K-3: Ausführliche Simulationsrechnung Modell 1 - Kreisebene

Name	Steuerkraftmesszahl	Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden	Finanzausgleichsumlage	Umlagegrundlage	Soziallastenmesszahl	Integrierte Messzahl	Augangsmesszahl (Bedarfsmezahl * 1,6921)	Schlüsselzahl	Schlüsselzuweisungen	50 % der FAU der Gemeinden	Kreisumlage	Veränderung der Zweckzuweisungen durch Vorwegabzüge
<b>Alle angegebenen Werte in Euro</b>												
Flensburg (kf. Stadt)	85.739.045	26.328.659	0	40.534.888	43.703.455	-3.168.567	50.380.157	53.548.724	45.516.416	0	0	-4.082.957
Kiel (kf. Stadt)	227.648.255	73.272.064	0	108.842.879	125.308.636	-16.465.757	134.619.222	151.084.979	128.422.232	0	0	-10.930.808
Lübeck (kf. Stadt)	194.870.360	67.448.538	0	94.880.745	110.077.976	-15.197.230	120.620.199	135.817.429	115.444.815	0	0	-9.294.198
Neumünster (kf. Stadt)	77.858.396	24.767.087	0	37.119.637	38.809.178	-1.689.541	50.585.075	52.274.616	44.433.424	0	0	-3.269.750
<b>Kf. Städte zusammen</b>	<b>586.116.056</b>	<b>191.816.347</b>	<b>0</b>	<b>281.378.150</b>	<b>317.899.246</b>	<b>-36.521.095</b>	<b>356.204.653</b>	<b>392.725.749</b>	<b>333.816.887</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-27.577.713</b>
Dithmarschen	148.533.852	43.200.704	8.284.357	66.353.937	43.010.684	23.343.253	72.008.556	48.665.303	41.365.508	4.142.179	62.373.386	-6.058.163
Herzogtum Lauenburg	183.940.879	81.302.760	661.289	95.699.436	51.533.685	44.165.751	108.285.997	64.120.245	54.502.209	330.644	96.310.348	-8.706.621
Nordfriesland	204.260.813	46.187.301	9.938.227	86.992.426	40.387.269	46.605.157	91.238.362	44.633.205	37.938.224	4.969.114	90.191.761	-10.552.605
Ostholstein	191.582.572	62.269.445	793.633	91.531.217	54.184.333	37.346.884	103.128.728	65.781.844	55.914.568	396.817	91.098.499	-7.534.856
Pinneberg	401.133.400	51.632.854	20.679.606	156.285.741	80.326.244	75.959.497	167.688.796	91.729.299	77.969.905	10.339.803	168.521.257	-11.429.952
Plön	108.524.627	50.189.587	73.400	57.380.382	28.181.292	29.199.090	68.421.072	39.221.982	33.338.685	36.700	55.525.116	-5.249.537
Rendsburg-Eckernförde	255.325.422	98.288.390	2.179.370	127.113.838	66.205.107	60.908.731	151.734.086	90.825.355	77.201.552	1.089.685	108.947.486	-11.909.725
Schleswig-Flensburg	182.122.008	81.646.747	2.315.979	94.567.469	55.422.503	39.144.966	112.831.459	73.686.492	62.633.518	1.157.989	97.340.548	-9.974.021
Segeberg	312.228.555	64.427.862	5.689.669	134.178.672	62.429.460	71.749.212	150.232.566	78.483.353	66.710.850	2.844.835	123.348.782	-14.323.384
Steinburg	131.971.223	41.362.108	3.579.860	61.399.830	37.201.038	24.198.792	72.009.207	47.810.415	40.638.853	1.789.930	52.621.914	-5.440.922
Stormarn	321.720.853	35.753.546	12.871.711	124.642.792	47.111.562	77.531.230	133.499.871	55.968.641	47.573.345	6.435.856	107.685.563	-11.474.862
<b>Kreise zusammen</b>	<b>2.441.344.204</b>	<b>656.261.304</b>	<b>67.067.101</b>	<b>1.096.145.742</b>	<b>565.993.178</b>	<b>530.152.564</b>	<b>1.231.078.699</b>	<b>700.926.135</b>	<b>595.787.215</b>	<b>33.533.550</b>	<b>1.053.964.660</b>	<b>-102.654.648</b>

Tabelle K-4: Ausführliche Simulationsrechnung Modell 2 – Gemeindeebene

Name	Steuerkraftmesszahl	Bedarfsmesszahl	Ausgangsmesszahl (Bedarfsmesszahl* 1,7098)	Schlüsselzahl	70 % Schlüsselzahl	Erhöhung zur Mindestgarantie I	Erhöhung zur Mindestgarantie II	Schlüsselzuweisung	Schlüsselzahl 2	Finanzausgleichsumlage
Flensburg (kreisfreie Stadt)	85.739.045 €	82.331.314 €	141.119.728 €	55.380.683 €	38.766.478 €	- €	- €	38.766.478 €	- €	- €
Kiel (kreisfreie Stadt)	227.648.255 €	219.321.350 €	375.927.062 €	148.278.807 €	103.795.165 €	- €	- €	103.795.165 €	- €	- €
Lübeck (kreisfreie Stadt)	194.870.360 €	194.387.917 €	333.189.990 €	138.319.630 €	96.823.741 €	- €	- €	96.823.741 €	- €	- €
Neumünster (kreisfreie Stadt)	77.858.396 €	76.237.085 €	130.673.933 €	52.815.536 €	36.970.875 €	- €	- €	36.970.875 €	- €	- €
<b>Kreisfreie Städte zusammen</b>	<b>586.116.056 €</b>	<b>572.277.666 €</b>	<b>980.910.712 €</b>	<b>394.794.656 €</b>	<b>276.356.259 €</b>	<b>- €</b>	<b>- €</b>	<b>276.356.259 €</b>	<b>- €</b>	<b>- €</b>
Dithmarschen	148.534.789 €	106.810.423 €	183.078.066 €	34.543.276 €	38.139.550 €	90.454 €	765.406 €	38.995.411 €	-13.287.206 €	8.639.980 €
Herzogtum Lauenburg	183.947.397 €	166.153.507 €	284.794.891 €	100.847.494 €	71.778.322 €	82.226 €	654.559 €	72.515.107 €	-1.075.072 €	722.904 €
Nordfriesland	204.262.287 €	136.899.075 €	234.651.424 €	30.389.137 €	40.041.932 €	140.362 €	894.161 €	41.076.456 €	-12.346.889 €	10.513.465 €
Ostholstein	191.575.575 €	156.924.078 €	268.975.217 €	77.399.642 €	55.524.927 €	- €	210.257 €	55.735.185 €	-1.382.132 €	852.931 €
Pinneberg	401.152.540 €	238.542.350 €	408.872.756 €	7.720.216 €	40.863.267 €	- €	12.386 €	40.875.653 €	-35.718.295 €	22.340.423 €
Plön	108.527.002 €	100.126.845 €	171.622.101 €	63.095.098 €	44.539.134 €	4.247 €	476.732 €	45.020.114 €	- €	159.671 €
Rendsburg-Eckernförde	255.334.481 €	217.022.232 €	371.986.267 €	116.651.786 €	85.874.559 €	91.593 €	820.789 €	86.786.941 €	-3.214.119 €	2.450.670 €
Schleswig-Flensburg	182.126.518 €	162.987.407 €	279.368.046 €	97.241.528 €	72.062.318 €	119.072 €	1.157.313 €	73.338.703 €	-3.209.393 €	2.353.271 €
Segeberg	312.235.589 €	215.004.701 €	368.528.123 €	56.292.534 €	54.890.047 €	23.085 €	225.689 €	55.138.821 €	-1.198.862 €	6.876.318 €
Steinburg	131.965.862 €	102.548.807 €	175.773.456 €	43.807.594 €	36.078.303 €	149.069 €	599.844 €	36.827.216 €	-6.805.572 €	3.680.966 €
Stormarn	321.711.966 €	191.928.971 €	328.975.243 €	7.263.276 €	28.362.194 €	4.184 €	31.957 €	28.398.335 €	-22.366.779 €	14.449.599 €
<b>Kreise zusammen</b>	<b>2.441.374.007 €</b>	<b>1.794.948.398 €</b>	<b>3.076.625.590 €</b>	<b>635.251.583 €</b>	<b>568.154.555 €</b>	<b>704.294 €</b>	<b>5.849.092 €</b>	<b>574.707.941 €</b>	<b>-100.604.319 €</b>	<b>73.040.198 €</b>

## Fortsetzung von Tabelle K-4

Name	Finanzkraft	Kreisumlage	Veränderung der Zweckzuweisungen durch Vorwegabzüge
Flensburg (kreisfreie Stadt)	124.505.523 €	- €	- €
Kiel (kreisfreie Stadt)	331.443.420 €	- €	- €
Lübeck (kreisfreie Stadt)	291.694.101 €	- €	- €
Neumünster (kreisfreie Stadt)	114.829.272 €	- €	- €
<b>Kreisfreie Städte zusammen</b>	<b>862.472.315 €</b>	<b>- €</b>	<b>- €</b>
Dithmarschen	178.890.220 €	60.822.675 €	- 25.652 €
Herzogtum Lauenburg	255.739.599 €	93.089.214 €	- 30.650 €
Nordfriesland	234.825.278 €	88.059.479 €	- 71.530 €
Ostholstein	246.457.828 €	88.724.818 €	- €
Pinneberg	419.687.770 €	163.678.230 €	- 102.298 €
Plön	153.387.445 €	53.685.606 €	- €
Rendsburg-Eckernförde	339.670.752 €	105.297.933 €	- 65.366 €
Schleswig-Flensburg	253.111.951 €	94.233.579 €	- 72.657 €
Segeberg	360.498.092 €	119.865.616 €	- 91.297 €
Steinburg	165.112.112 €	51.184.755 €	- 38.308 €
Stormarn	335.660.702 €	104.893.969 €	- 113.681 €
<b>Kreise zusammen</b>	<b>2.943.041.750 €</b>	<b>1.023.535.875 €</b>	<b>- 611.439 €</b>

Tabelle K-5: Ausführliche Simulationsrechnung Modell 2 – Kreisebene

Name	Steuerkraft- messzahl	Schlüsselzuwei- sungen an die Gemeinden	Finanzaus- gleichsumlage	Umlagegrund- lage	Angangsmess- zahl (Bedarfs- messzahl* 1,3448)	Schlüsselzahl	Schlüssel- zuweisungen	50 % der FAU der Gemeinden	Kreisumlage	Veränderung der Zweckzuweisungen durch Vorwegabzüge
<b>Alle angegebenen Werte in Euro</b>										
Flensburg (kf. Stadt)	85.739.045	38.766.478	0	45.033.648	99.569.191	54.535.544	46.355.212	0	0	-4.082.957
Kiel (kf. Stadt)	227.648.255	103.795.165	0	119.883.085	277.686.841	157.803.756	134.133.193	0	0	-10.930.808
Lübeck (kf. Stadt)	194.870.360	96.823.741	0	105.505.756	245.799.896	140.294.139	119.250.018	0	0	-9.294.198
Neumünster (kf. Stadt)	77.858.396	36.970.875	0	41.533.748	93.058.981	51.525.233	43.796.448	0	0	-3.269.750
<b>Kreisfreie Städte zu- sammen</b>	<b>586.116.056</b>	<b>276.356.259</b>	<b>0</b>	<b>311.956.236</b>	<b>716.114.909</b>	<b>404.158.673</b>	<b>343.534.872</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-27.577.713</b>
Dithmarschen	148.533.852	38.995.411	8.639.980	64.704.254	115.741.769	51.037.516	43.381.888	4.319.990	60.822.675	-6.058.163
Herzogtum Lauenburg	183.940.879	72.515.107	722.904	92.498.656	157.154.950	64.656.294	54.957.850	361.452	93.089.214	-8.706.621
Nordfriesland	204.260.813	41.076.456	10.513.465	84.935.770	128.376.003	43.440.233	36.924.198	5.256.732	88.059.479	-10.552.605
Ostholstein	191.582.572	55.735.185	852.931	89.146.327	155.401.205	66.254.878	56.316.646	426.466	88.724.818	-7.534.856
Pinneberg	401.133.400	40.875.653	22.340.423	151.794.143	242.202.797	90.408.653	76.847.355	11.170.212	163.678.230	-11.429.952
Plön	108.524.627	45.020.114	159.671	55.479.380	93.669.140	38.189.761	32.461.297	79.835	53.685.606	-5.249.537
Rendsburg- Eckernförde	255.325.422	86.786.941	2.450.670	122.855.634	210.733.290	87.877.656	74.696.008	1.225.335	105.297.933	-11.909.725
Schleswig- Flensburg	182.122.008	73.338.703	2.353.271	91.548.961	165.656.830	74.107.869	62.991.689	1.176.635	94.233.579	-9.974.021
Segeberg	312.228.555	55.138.821	6.876.318	130.389.616	205.534.344	75.144.729	63.873.019	3.438.159	119.865.616	-14.323.384
Steinburg	131.971.223	36.827.216	3.680.966	59.722.990	108.200.045	48.477.055	41.205.497	1.840.483	51.184.755	-5.440.922
Stormarn	321.720.853	28.398.335	14.449.599	121.411.690	171.310.259	49.898.568	42.413.783	7.224.799	104.893.969	-11.474.862
<b>Kreise zu- sammen</b>	<b>2.441.344.204</b>	<b>574.707.941</b>	<b>73.040.198</b>	<b>1.064.487.421</b>	<b>1.753.980.632</b>	<b>689.493.211</b>	<b>586.069.230</b>	<b>36.520.099</b>	<b>1.023.535.875</b>	<b>-102.654.648</b>

### K.7.2. Simulation des Finanzausgleichs auf Basis eines Symmetriekoeffizienten von 0,95

Abbildung K-3: Schaubild des Kommunalen Finanzausgleichs (Simulation 2018 nach Modell 1, SK=0,95)

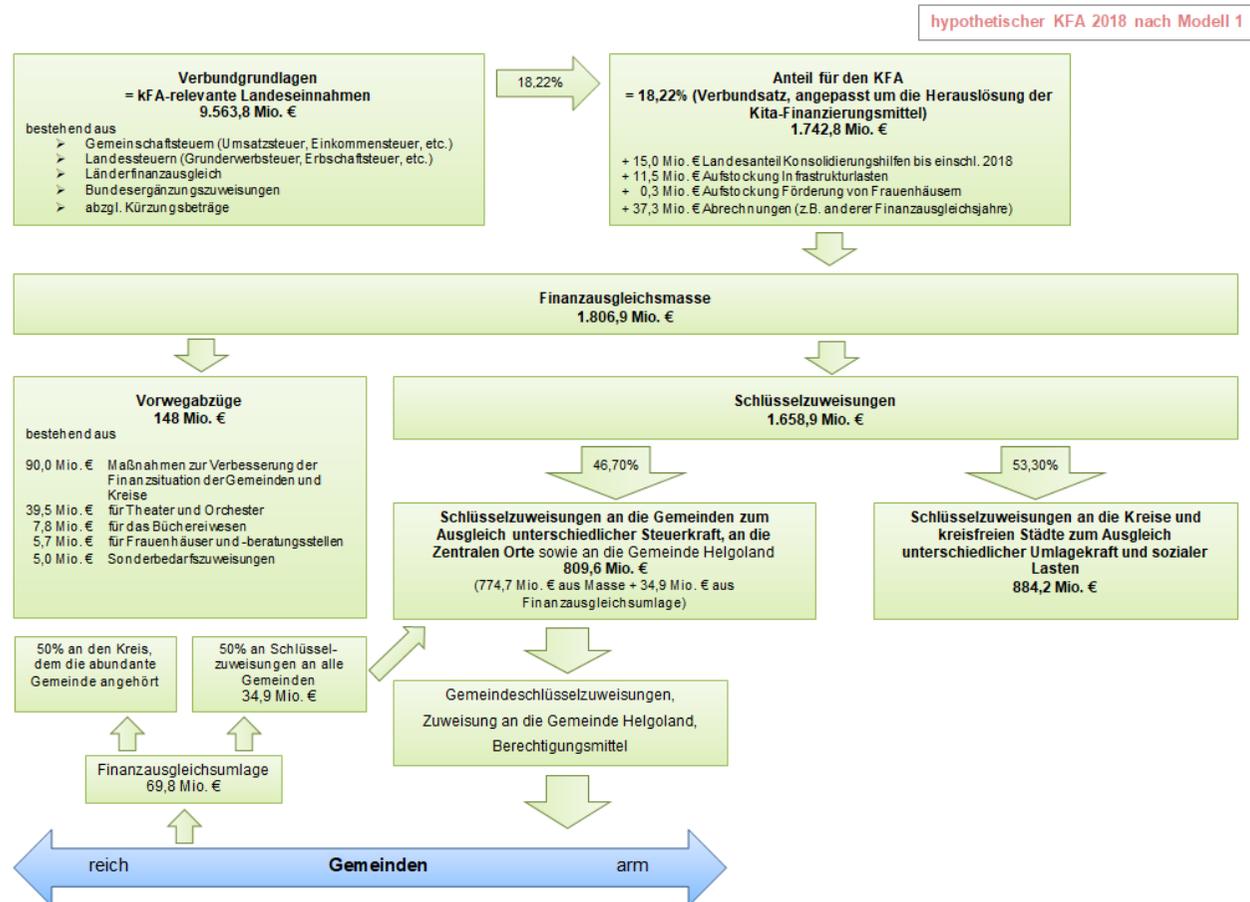


Tabelle K-6: Ausführliche Simulationsrechnung Modell 1 – Gemeindeebene (SK=0,95)

Name	Steuerkraft- messzahl	Bedarfs- messzahl	Ausgangsmess- zahl (Bedarfs- messzahl* 1,8115)	70 % Schlüssel- zahl	Erhöhung zur Mindestgarantie I	Erhöhung zur Mindestgarantie II	Basis Schlüs- selzuweisungen	Finanzaus- gleichsumlage	ZO Schlüssel- zuweisungen	Schlüssel- zuweisungen
<b>Alle angegebenen Werte in Euro</b>										
Flensburg (kf. Stadt)	85.739.045	61.364.665	111.448.609	17.996.695	0	0	17.996.695	0	6.861.788	24.858.483
Kiel (kf. Stadt)	227.648.255	166.229.024	301.900.021	51.976.236	0	0	51.976.236	0	17.375.608	69.351.844
Lübeck (kf. Stadt)	194.870.360	144.875.246	263.117.948	47.773.312	0	0	47.773.312	0	16.204.089	63.977.401
Neumünster (kf. Stadt)	77.858.396	56.096.151	101.880.096	16.815.190	0	0	16.815.190	0	6.591.555	23.406.745
<b>Kreisfreie Städ- te zusammen</b>	<b>586.116.056</b>	<b>428.565.086</b>	<b>778.346.674</b>	<b>134.561.433</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>134.561.433</b>	<b>0</b>	<b>47.033.041</b>	<b>181.594.473</b>
Dithmarschen	148.534.789	101.486.922	184.317.414	38.870.473	107.418	824.092	39.801.984	8.543.672	1.742.230	41.544.214
Herzogtum Lauenburg	183.947.397	159.591.547	289.845.239	75.265.362	97.497	739.914	76.102.774	685.719	2.147.543	78.250.317
Nordfriesland	204.262.287	129.991.558	236.086.653	41.021.693	165.623	957.786	42.145.102	10.505.469	2.260.634	44.405.736
Ostholstein	191.575.575	149.011.286	270.629.696	56.633.949	0	197.376	56.831.325	815.043	2.589.632	59.420.957
Pinneberg	401.152.540	230.583.078	418.777.865	45.771.375	0	16.507	45.787.881	21.244.129	2.604.844	48.392.725
Plön	108.527.002	96.076.352	174.490.904	46.416.245	4.505	588.369	47.009.120	103.506	1.325.611	48.334.731
Rendsburg- Eckernförde	255.334.481	208.981.497	379.545.741	90.754.879	112.619	946.306	91.813.803	2.279.056	2.631.504	94.445.308
Schleswig- Flensburg	182.126.518	156.080.922	283.469.351	74.989.955	143.675	1.302.392	76.436.022	2.410.313	2.260.296	78.696.318
Segeberg	312.235.589	206.752.798	375.498.046	58.520.145	26.723	292.401	58.839.269	6.150.615	2.700.613	61.539.882
Steinburg	131.965.862	97.660.101	177.367.260	37.089.558	171.547	648.573	37.909.679	3.617.594	1.599.934	39.509.613
Stormarn	321.711.966	184.722.738	335.487.732	31.114.100	4.901	36.152	31.155.153	13.488.987	2.358.395	33.513.549
<b>Kreise zusam- men</b>	<b>2.441.374.007</b>	<b>1.720.938.798</b>	<b>3.125.515.901</b>	<b>596.447.734</b>	<b>834.510</b>	<b>6.549.868</b>	<b>603.832.111</b>	<b>69.844.103</b>	<b>24.221.237</b>	<b>628.053.349</b>

## Fortsetzung von Tabelle K-6

Name	Finanzkraft	Kreisumlage	Veränderung der Zweckzuweisungen durch Vorwegabzüge	
Flensburg (kreisfreie Stadt)	110.597.528 €	- €	-	- €
Kiel (kreisfreie Stadt)	297.000.099 €	- €	-	- €
Lübeck (kreisfreie Stadt)	258.847.760 €	- €	-	- €
Neumünster (kreisfreie Stadt)	101.265.141 €	- €	-	- €
<b>Kreisfreie Städte zusammen</b>	<b>767.710.529 €</b>	<b>- €</b>		<b>- €</b>
Dithmarschen	181.535.331 €	61.722.013 €	-	25.652 €
Herzogtum Lauenburg	261.511.995 €	95.190.366 €	-	30.650 €
Nordfriesland	238.162.554 €	89.310.958 €	-	71.530 €
Ostholstein	250.181.488 €	90.065.336 €	-	- €
Pinneberg	428.301.136 €	167.037.443 €	-	102.298 €
Plön	156.758.227 €	54.865.380 €	-	- €
Rendsburg-Eckernförde	347.500.733 €	107.725.227 €	-	65.366 €
Schleswig-Flensburg	258.412.523 €	96.206.982 €	-	72.657 €
Segeberg	367.624.857 €	122.235.265 €	-	91.297 €
Steinburg	167.857.881 €	52.035.943 €	-	38.308 €
Stormarn	341.736.528 €	106.792.665 €	-	113.681 €
<b>Kreise zusammen</b>	<b>2.999.583.253 €</b>	<b>1.043.187.577 €</b>	<b>-</b>	<b>611.439 €</b>

Tabelle K-7: 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
<b>Gemeindeebene gesamt</b>	63.658.726 €	8,5 %	-18.903.937 €	-21,3 %	129.439.382 €	14,2 %	-611.439 €
Oberzentrum	-80.469.399 €	-30,7 %	- €	0,0 %	- €	0,0 %	- €
Mittelzentrum/ Mittelzentrum im Verdichtungsraum	-1.035.130 €	-1,1 %	-8.075.758 €	-34,8 %	29.378.709 €	11,7 %	-557.926 €
Untierzentrum / Untierzentrum mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums	-1.245.414 €	-1,1 %	-3.131.278 €	-45,2 %	21.566.287 €	13,8 %	- €
ländlicher Zentralort	-4.345.150 €	-10,0 %	175.454 €	24,4 %	4.944.927 €	11,8 %	- €
Stadtrandkern I. oder II. Ordnung	19.709.616 €	65,5 %	-3.240.170 €	-75,5 %	13.698.230 €	12,6 %	-53.513 €
alle anderen	131.044.203 €	64,2 %	-4.632.184 €	-8,6 %	59.851.229 €	16,8 %	- €
ländlicher Raum	65.061.267 €	30,5 %	-4.562.599 €	-12,7 %	49.540.469 €	17,8 %	- €
Stadt-Umland-Bereich im ländlichen Raum	10.960.245 €	9,8 %	-1.867.248 €	-15,1 %	22.005.084 €	13,3 %	-273.513 €
Ordnungsraum / Umlandbereich von Flensburg und Neumünster	40.255.398 €	32,8 %	-4.478.774 €	-36,7 %	32.536.700 €	11,9 %	-77.239 €
Verdichtungsraum	27.851.215 €	76,8 %	-7.995.316 €	-28,3 %	25.357.129 €	12,9 %	-260.687 €

Tabelle K-8: Ausführliche Simulationsrechnung Modell 1 – Kreisebene (SK=0,95)

Name	Steuerkraft-messzahl	Schlüssel-zuweisungen an die Gemeinden	Finanzausgleichs-umlage	Umlage grundlage	Soziallasten messzahl	Integrierte Messzahl	Augangsmesszahl (Bedarfsmezahl * 1,6191)	Schlüsselzahl	Schlüssel-zuweisungen	50 % der FAU der Gemeinden	Kreisumlage	Veränderung der Zweckzuweisungen durch Vorwegabzüge
<b>Alle angegebenen Werte in Euro</b>												
Flensburg (kf. Stadt)	85.739.045	24.858.483	0	40.003.126	43.703.455	-3.700.329	48.210.205	51.910.534	44.123.954	0	0	-4.082.957
Kiel (kf. Stadt)	227.648.255	69.351.844	0	107.424.936	125.308.636	-17.883.701	128.820.959	146.704.660	124.698.961	0	0	-10.930.808
Lübeck (kf. Stadt)	194.870.360	63.977.401	0	93.625.235	110.077.976	-16.452.741	115.424.896	131.877.637	112.095.992	0	0	-9.294.198
Neumünster (kf. Stadt)	77.858.396	23.406.745	0	36.627.602	38.809.178	-2.181.577	48.406.296	50.587.873	42.999.692	0	0	-3.269.750
<b>Kf. Stadt zusammen</b>	<b>586.116.056</b>	<b>181.594.473</b>	<b>0</b>	<b>277.680.898</b>	<b>317.899.246</b>	<b>-40.218.347</b>	<b>340.862.356</b>	<b>381.080.704</b>	<b>323.918.598</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-27.577.713</b>
Dithmarschen	148.533.852	41.544.214	8.543.672	65.660.990	43.010.684	22.650.306	68.907.034	46.256.728	39.318.219	4.271.836	61.722.013	-6.058.163
Herzogtum Lauenburg	183.940.879	78.250.317	685.719	94.586.531	51.533.685	43.052.846	103.621.948	60.569.102	51.483.737	342.859	95.190.366	-8.706.621
Nordfriesland	204.260.813	44.405.736	10.505.469	86.142.863	40.387.269	45.755.594	87.308.582	41.552.988	35.320.040	5.252.734	89.310.958	-10.552.605
Ostholstein	191.582.572	59.420.957	815.043	90.493.175	54.184.333	36.308.842	98.686.811	62.377.969	53.021.274	407.522	90.065.336	-7.534.856
Pinneberg	401.133.400	48.392.725	21.244.129	154.909.598	80.326.244	74.583.354	160.466.175	85.882.821	73.000.398	10.622.065	167.037.443	-11.429.952
Plön	108.524.627	48.334.731	103.506	56.698.591	28.181.292	28.517.300	65.474.069	36.956.769	31.413.254	51.753	54.865.380	-5.249.537
Rendsburg-Eckernförde	255.325.422	94.445.308	2.279.056	125.687.738	66.205.107	59.482.631	145.198.659	85.716.028	72.858.623	1.139.528	107.725.227	-11.909.725
Schleswig-Flensburg	182.122.008	78.696.318	2.410.313	93.466.178	55.422.503	38.043.676	107.971.629	69.927.954	59.438.761	1.205.156	96.206.982	-9.974.021
Segeberg	312.228.555	61.539.882	6.150.615	132.967.367	62.429.460	70.537.907	143.761.812	73.223.905	62.240.319	3.075.307	122.235.265	-14.323.384
Steinburg	131.971.223	39.509.613	3.617.594	60.716.135	37.201.038	23.515.096	68.907.657	45.392.561	38.583.677	1.808.797	52.035.943	-5.440.922
Stormarn	321.720.853	33.513.549	13.488.987	123.609.316	47.111.562	76.497.754	127.749.821	51.252.066	43.564.256	6.744.494	106.792.665	-11.474.862
<b>Kreise zusammen</b>	<b>2.441.344.204</b>	<b>628.053.349</b>	<b>69.844.103</b>	<b>1.084.938.483</b>	<b>565.993.178</b>	<b>518.945.305</b>	<b>1.178.054.195</b>	<b>659.108.891</b>	<b>560.242.557</b>	<b>34.922.052</b>	<b>1.043.187.577</b>	<b>-102.654.648</b>

Tabelle K-9: 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
<b>Kreisebene</b>	70.924.347 €	8,7 %	-9.451.968 €	-21,3 %	129.439.382 €	14,2 %	-130.232.361 €
Kreisfreie Stadt	29.327.334 €	10,0 %	- €	0,0 %	- €	0,0 %	-27.577.713 €
Kreis	41.597.013 €	8,0 %	-9.451.968 €	-21,3 %	129.439.382 €	14,2 %	-102.654.648 €



Tabelle K-10: Ausführliche Simulationsrechnung Modell 2 – Gemeindeebene (SK=0,95)

Name	Steuerkraftmesszahl	Bedarfsmesszahl	Ausgangsmesszahl (Bedarfsmezahl* 1,6837)	Schlüsselzahl	70 % Schlüsselzahl	Erhöhung zur Mindestgarantie I	Erhöhung zur Mindestgarantie II	Schlüsselzuweisung	Schlüsselszahl 2	Finanzausgleichsumlage
<b>Alle angegebenen Werte in Euro</b>										
Flensburg (kf. Stadt)	85.739.045	82.331.314	138.970.881	53.231.836	37.262.285	0	0	37.262.285	0	0
Kiel (kf. Stadt)	227.648.255	219.321.350	370.202.777	142.554.521	99.788.165	0	0	99.788.165	0	0
Lübeck (kf. Stadt)	194.870.360	194.387.917	328.116.467	133.246.107	93.272.275	0	0	93.272.275	0	0
Neumünster (kf. Stadt)	77.858.396	76.237.085	128.684.145	50.825.749	35.578.024	0	0	35.578.024	0	0
<b>Kf. Stadt zusammen</b>	<b>586.116.056</b>	<b>572.277.666</b>	<b>965.974.270</b>	<b>379.858.214</b>	<b>265.900.750</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>265.900.750</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Dithmarschen	148.534.789	106.810.423	180.290.314	31.755.525	36.565.263	80.755	708.864	37.354.881	-13.878.863	8.919.942
Herzogtum Lauenburg	183.947.397	166.153.507	280.458.285	96.510.889	68.775.629	75.421	598.188	69.449.238	-1.131.525	748.308
Nordfriesland	204.262.287	136.899.075	231.078.359	26.816.072	38.382.629	123.370	830.191	39.336.190	-13.585.216	11.121.920
Ostholstein	191.575.575	156.924.078	264.879.500	73.303.925	52.686.681	0	180.431	52.867.112	-1.431.427	875.114
Pinneberg	401.152.540	238.542.350	402.646.803	1.494.263	37.698.157	0	10.188	37.708.345	-36.205.256	22.949.125
Plön	108.527.002	100.126.845	169.008.791	60.481.788	42.782.496	3.861	382.175	43.168.533	0	190.819
Rendsburg-Eckernförde	255.334.481	217.022.232	366.321.988	110.987.507	82.284.771	79.551	743.374	83.107.697	-3.283.257	2.625.301
Schleswig-Flensburg	182.126.518	162.987.407	275.114.076	92.987.558	69.249.900	108.187	1.054.893	70.412.980	-3.415.703	2.465.402
Segeberg	312.235.589	215.004.701	362.916.502	50.680.913	52.077.000	21.667	176.758	52.275.425	-3.110.440	7.736.528
Steinburg	131.965.862	102.548.807	173.096.933	41.131.071	34.288.544	141.243	555.638	34.985.425	-6.868.309	3.729.431
Stormarn	321.711.966	191.928.971	323.965.898	2.253.932	26.405.680	3.917	29.698	26.439.295	-22.788.858	15.198.312
<b>Kreise zusammen</b>	<b>2.441.374.007</b>	<b>1.794.948.398</b>	<b>3.029.777.451</b>	<b>588.403.444</b>	<b>541.196.750</b>	<b>637.972</b>	<b>5.270.399</b>	<b>547.105.122</b>	<b>-105.698.854</b>	<b>76.560.202</b>

## Fortsetzung von Tabelle E-10

Name	Schlüsselzuweisungen	Kreisumlage	Veränderung der Zweckzuweisungen durch Vorwegabzüge	
Flensburg (kf. Stadt)	123.001.330 €	- €	-	- €
Kiel (kf. Stadt)	327.436.420 €	- €	-	- €
Lübeck (kf. Stadt)	288.142.635 €	- €	-	- €
Neumünster (kf. Stadt)	113.436.421 €	- €	-	- €
<b>Kreisfreie Städte zusammen</b>	<b>852.016.806 €</b>	<b>- €</b>		<b>- €</b>
Dithmarschen	176.969.729 €	60.169.708 €	-	25.652 €
Herzogtum Lauenburg	252.648.327 €	91.963.991 €	-	30.650 €
Nordfriesland	232.476.557 €	87.178.709 €	-	71.530 €
Ostholstein	243.567.573 €	87.684.326 €		- €
Pinneberg	415.911.760 €	162.205.586 €	-	102.298 €
Plön	151.504.717 €	53.026.651 €		- €
Rendsburg- Eckernförde	335.816.877 €	104.103.232 €	-	65.366 €
Schleswig-Flensburg	250.074.096 €	93.102.586 €	-	72.657 €
Segeberg	356.774.486 €	118.627.516 €	-	91.297 €
Steinburg	163.221.856 €	50.598.775 €	-	38.308 €
Stormarn	332.952.950 €	104.047.797 €	-	113.681 €
<b>Kreise zusammen</b>	<b>2.911.918.927 €</b>	<b>1.012.708.878 €</b>	<b>-</b>	<b>611.439 €</b>

Tabelle K-11: 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
<b>Gemeindeebene gesamt</b>	67.016.775 €	9,0 %	-12.187.838 €	-13,7 %	98.960.682 €	10,8 %	-611.439 €
Oberzentrum	3.836.878 €	1,5 %	- €	0,0 %	- €	0,0 %	- €
Mittelzentrum/ Mittelzentrum im Verdichtungsraum	-18.389.360 €	-19,4 %	-4.918.564 €	-21,2 %	22.268.061 €	8,9 %	-557.926 €
Untierzentrum / Untierzentrum mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums	-10.742.700 €	-9,6 %	-3.064.034 €	-44,2 %	18.208.051 €	11,7 %	- €
ländlicher Zentralort	-5.368.791 €	-12,4 %	94.133 €	13,1 %	4.616.083 €	11,0 %	- €
Stadtrandkern I. oder II. Ordnung alle anderen	7.635.637 €	25,4 %	-2.360.175 €	-55,0 %	9.126.210 €	8,4 %	-53.513 €
	90.045.112 €	44,1 %	-1.939.196 €	-3,6 %	44.742.278 €	12,6 %	- €
ländlicher Raum	40.940.952 €	19,2 %	-3.829.714 €	-10,7 %	40.887.894 €	14,7 %	- €
Stadt-Umland-Bereich im ländlichen Raum	-4.867.442 €	-4,4 %	-948.449 €	-7,7 %	16.316.815 €	9,9 %	-273.513 €
Ordnungsraum / Umlandbereich von Flensburg und Neumünster	14.436.044 €	11,8 %	-3.008.430 €	-24,7 %	22.940.974 €	8,4 %	-77.239 €
Verdichtungsraum	12.670.344 €	34,9 %	-4.401.246 €	-15,6 %	18.814.999 €	9,5 %	-260.687 €

Tabelle K-12: Ausführliche Simulationsrechnung Modell 2 – Kreisebene (SK=0,95)

Name	Steuerkraftmesszahl	Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden	Finanzausgleichsumlage	Umlagegrundlage	Angangsmesszahl (Bedarfsmesszahl* 1,3075)	Schlüsselzahl	Schlüsselzuweisungen	50 % der FAU der Gemeinden	Kreisumlage	Veränderung der Zweckzuweisungen durch Vorwegabzüge
<b>Alle angegebenen Werte in Euro</b>										
Flensburg (kreisfreie Stadt)	85.739.045	37.262.285	0	44.489.581	96.807.919	52.318.338	44.470.587	0	0	-4.082.957
Kiel (kreisfreie Stadt)	227.648.255	99.788.165	0	118.433.753	269.985.976	151.552.222	128.819.389	0	0	-10.930.808
Lübeck (kreisfreie Stadt)	194.870.360	93.272.275	0	104.221.191	238.983.325	134.762.134	114.547.814	0	0	-9.294.198
Neumünster (kreisfreie Stadt)	77.858.396	35.578.024	0	41.029.953	90.478.251	49.448.298	42.031.053	0	0	-3.269.750
<b>Kreisfreie Städte zusammen</b>	<b>586.116.056</b>	<b>265.900.750</b>	<b>0</b>	<b>308.174.479</b>	<b>696.255.470</b>	<b>388.080.992</b>	<b>329.868.843</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-27.577.713</b>
Dithmarschen	148.533.852	37.354.881	8.919.942	64.009.612	112.531.996	48.522.384	41.244.026	4.459.971	60.169.708	-6.058.163
Herzogtum Lauenburg	183.940.879	69.449.238	748.308	91.380.542	152.796.698	61.416.156	52.203.732	374.154	91.963.991	-8.706.621
Nordfriesland	204.260.813	39.336.190	11.121.920	84.086.238	124.815.855	40.729.617	34.620.175	5.560.960	87.178.709	-10.552.605
Ostholstein	191.582.572	52.867.112	875.114	88.100.922	151.091.588	62.990.666	53.542.066	437.557	87.684.326	-7.534.856
Pinneberg	401.133.400	37.708.345	22.949.125	150.428.361	235.485.981	85.057.621	72.298.978	11.474.563	162.205.586	-11.429.952
Plön	108.524.627	43.168.533	190.819	54.798.397	91.071.489	36.273.093	30.832.129	95.410	53.026.651	-5.249.537
Rendsburg-Eckernförde	255.325.422	83.107.697	2.625.301	121.461.688	204.889.193	83.427.506	70.913.380	1.312.651	104.103.232	-11.909.725
Schleswig-Flensburg	182.122.008	70.412.980	2.465.402	90.450.169	161.062.803	70.612.633	60.020.738	1.232.701	93.102.586	-9.974.021
Segeberg	312.228.555	52.275.425	7.736.528	129.042.787	199.834.426	70.791.638	60.172.893	3.868.264	118.627.516	-14.323.384
Steinburg	131.971.223	34.985.425	3.729.431	59.039.284	105.199.421	46.160.136	39.236.116	1.864.715	50.598.775	-5.440.922
Stormarn	321.720.853	26.439.295	15.198.312	120.432.296	166.559.449	46.127.153	39.208.080	7.599.156	104.047.797	-11.474.862
<b>Kreise zusammen</b>	<b>2.441.344.204</b>	<b>547.105.122</b>	<b>76.560.202</b>	<b>1.053.230.296</b>	<b>1.705.338.899</b>	<b>652.108.603</b>	<b>554.292.312</b>	<b>38.280.101</b>	<b>1.012.708.878</b>	<b>-102.654.648</b>

Tabelle K-13: 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
<b>Kreisebene</b>	70.924.347 €	8,7 %	-6.093.919 €	-13,7 %	98.960.682 €	10,8 %	-130.232.361 €
Kreisfreie Stadt	35.277.579 €	12,0 %	- €		- €		-27.577.713 €
Kreis	35.646.768 €	6,9 %	-6.093.919 €	-13,7 %	98.960.682 €	10,8 %	-102.654.648 €