

ERGÄNZENDE GUTACHTERLICHE STELLUNGNAHME

ZUR FORTENTWICKLUNG DES KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICHS IN SCHLESWIG-HOLSTEIN

im Auftrag des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein

Daniel Schiller und Alexander Cordes

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (NIW)

Hannover, im November 2013

Am 22. Oktober 2013 wurde das Niedersächsische Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (NIW) vom Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein damit beauftragt, zwei Fragestellungen durch eine ergänzende gutachterliche Stellungnahme zu beantworten. Dieses Schreiben umfasst die Antwort des NIW auf diese beiden Fragen (Punkt 1 und 2) sowie Ausführungen zu zwei weiteren Aspekten (Punkte 3 und 4), die sich im Verlauf der Diskussion ergeben haben.

1 BEVORTEILEN DIE ZU GRUNDE GELEGTEN STEUEREINNAHMEN DIE SCHLESWIG-HOLSTEINISCHEN GEMEINDEN GEGENÜBER DEN KREISEN? WIE WÜRDEN SICH DAS ERGEBNIS DES GUTACHTENS VERÄNDERN, WENN BEI DEN GEMEINDEN DEREN TATSÄCHLICHE STEUEREINNAHMEN ALS ALLGEMEINE DECKUNGSMITTEL ANGESETZT WÜRDEN?

In unserem Gutachten haben wir uns in einer Abwägungsentscheidung dafür entschieden, die im schleswig-holsteinischen FAG in §10 definierten Steuerkraftmesszahlen zur Bestimmung der Steuereinnahmen der schleswig-holsteinischen Gemeinden zu Grunde zu legen.

Die wesentlichen Argumente für die Nutzung dieser Steuerkraftmesszahlen waren:

- Konsistenz mit anderen Elementen des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein: die Steuerkraftmesszahlen werden ebenfalls für die Bestimmung der Finanzkraft bei der Verteilung der Gemeindegewinnanteile und bei der Berechnung der Umlagekraft bei der Erhebung der Kreisumlage genutzt. Durch die Nutzung der Steuerkraftmesszahlen bei der Bestimmung der Dotierung der Teilmassen ist gewährleistet, dass sowohl zwischen den kommunalen Ebenen bzw. Gruppen als auch innerhalb der jeweiligen Gruppen die gleichen Berechnungsgrundlagen zum Einsatz kommen.
- Kompatibilität mit Anreizen zur hinreichenden Hebesatzanspannung: Durch die Nutzung von Steuerkraftmesszahlen auf der Grundlage von Nivellierungshebesätzen ist gewährleistet, dass Kommunen, die ihre Hebesätze stärker als andere Kommunen anspannen, einen Teil ihrer zusätzlichen Einnahmen nicht bei der Verteilung von Schlüsselzuweisungen oder bei der Berechnung der Kreisumlage angerechnet bekommen. Dadurch wird diesen Kommunen ein Teil des Risikos vergolten, das dadurch entsteht, dass die besteuerten Subjekte (Unternehmen, Haushalte) möglicherweise mit Abwanderung aus der Kommune auf die höhere Steuerlast reagieren könnten.
- Ein solcher Anreiz sollte vor allem dann durch Nutzung von Steuerkraftmesszahlen gewahrt bleiben, wenn sich die Teilschlüsselmassen in einem Drei-Säulen-Modell auf kommunale Gruppen (Kreise, kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden) beziehen oder wenn ein festes Aufteilungsverhältnis innerhalb einer Ebene (z. B. zwischen Kreisen und kreisfreien Städten bei den Kreisaufgaben) besteht. In diesen Fällen würde es ohne die Nutzung von Nivellierungshebesätzen zu einer Verschiebung der Gewichte der Teilschlüsselmassen kommen, die diejenigen Kommunen „bestraft“ (z. B. kreisfreie Städte), die ihre Hebesätze stärker anspannen. Im aktuell geplanten Modell zur Aufteilung der Schlüsselmasse in einem Zwei-Ebenen-Modell nach Aufgaben der Kreis- und Gemeindeebene und ohne festes Aufteilungsverhältnis auf der Kreisebene ist dieses zweite Argument allerdings nicht mehr von Bedeutung, da sich beide Teilschlüsselmassen jeweils sowohl auf den kreisangehörigen Raum als auch die kreisfreien Städte beziehen.

Im Abwägungsprozess wurden diese beiden Argumente zunächst höher bewertet als Argumente, die für die Verwendung der Ist-Steuerereinnahmen sprechen. Dies waren vor allem folgende:

- Die Ist-Steuerereinnahmen bestimmen faktisch das Ausgabeverhalten: die Kommunen stellen ihre Zuschussbedarfe für die jeweiligen Jahre auf Basis der Ist-Steuerereinnahmen ein, da ihnen diese faktisch als allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung stehen. Hierbei wirkt sich vor allem die besondere Art der Berechnung der Steuerkraftmesszahlen in Schleswig-Holstein aus. Während andernorts häufig landesdurchschnittliche Hebesätze oder andere in der Nähe oder über dem Landesdurchschnitt angesetzte Hebesätze genutzt werden, wird in Schleswig-Holstein ein Nivellierungshebesatz genutzt, der bei 90 % des durchschnittlichen Hebesatzes der kreisangehörigen Gemeinden ansetzt. Da der angesetzte Nivellierungshebesatz allerdings auf einen bestimmten Minimalwert begrenzt ist, entsteht eine Differenz von bis zu 10 %-Punkten zum tatsächlichen Durchschnittshebesatz im kreisangehörigen Raum. Außerdem bleiben die Hebesätze der kreisfreien Städte bei der Berechnung des Nivellierungshebesatzes außen vor. Da diese üblicherweise höher liegen als der Durchschnitt im kreisangehörigen Raum, kommt es zu einer weiteren Unterbewertung der Summe der tatsächlichen Steuerereinnahmen aus Realsteuern. Alle übrigen finanzausgleichsrelevanten gemeindlichen Steuerereinnahmen (Anteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer, Familienleistungsausgleich) werden mit ihren Ist-Beträgen angesetzt.
- Höhere Aktualität der Daten: die Steuerkraftmesszahlen in Schleswig-Holstein beziehen sich immer auf einen Zeitraum, der im Vergleich zu den aktuellen Zuschussbedarfen bereits eineinhalb Jahre in der Vergangenheit liegt. Durch dieses zeitliche Auseinanderfallen können ggf. prozyklische Effekte entstehen, wenn hohe (niedrige) Zuschussbedarfe im jeweiligen Jahr mit niedrigen (hohen) Steuerereinnahmen im vorvergangenen Jahr zusammenfallen.

Im Falle einer Nutzung der Steuerkraftmesszahlen bei der Berechnung des Aufteilungsverhältnisses der Teilschlüsselmassen wirkt sich die Art der Berechnung der Steuerkraftmesszahlen in Schleswig-Holstein im Ergebnis zuungunsten der Teilmasse für Kreisaufgaben aus. Kreise und kreisfreie Städte erhalten in der Summe weniger Schlüsselzuweisungen für die von ihnen finanzierten Kreisaufgaben als bei Nutzung der Ist-Steuerereinnahmen. Da dies allerdings eine Folge der Art der Berechnung der Steuerkraftmesszahl ist, deren Überprüfung nicht Bestandteil des Gutachtens war, sind wir im Gutachten zu dem Schluss gekommen, dass die systematische Geschlossenheit des Finanzausgleichs unter gegebenen Rahmenbedingungen vorrangig ist.

Es ist an dieser Stelle aber nochmals zu betonen, dass es sich dabei um eine Abwägungsentscheidung gehandelt hat, die bei einer anderen Bewertung der Argumente auch zugunsten der Ist-Steuerereinnahmen ausfallen kann. Insbesondere aufgrund der Tatsache, dass man sich im jetzt vorliegenden Gesetzentwurf dazu entschlossen hat, das Zwei-Ebenen-Modell beizubehalten und durch die Abschaffung des festen Aufteilungsverhältnisses zwischen Kreisen und kreisfreien Städten bei der Teilmasse für Kreisaufgaben noch konsequenter umzusetzen, ist das Argument der Verzerrung zwischen kreisangehörigem Raum und kreisfreien Städten hinfällig.

Zur Überprüfung der Effekte eines Umstiegs von Steuerkraftmesszahlen auf Ist-Steuerereinnahmen wurden ergänzende Berechnungen durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Berechnungen sind in Tabelle 1 dokumentiert. Dabei wurden drei Varianten berechnet. Variante 1 bezieht sich auf die im FAG

2009 bis 2011 genutzten Steuerkraftmesszahlen. Variante 2 beruht auf den Ist-Steuereinnahmen aus den Steuerquellen, die auch bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahl angesetzt werden (Grundsteuern A und B, Gewerbesteuer abzgl. Gewerbesteuerumlage, kommunale Anteile an Einkommen- und Umsatzsteuer sowie Familienleistungsausgleich). Diese werden als Ist-Steuereinnahmen im engeren Sinne (i. e. S.) bezeichnet. Variante 3 legt ebenfalls Ist-Steuereinnahmen zu Grunde. Hier werden allerdings auch alle weiteren Steuereinnahmen, die in den Gruppen 02 und 03 im Einzelplan 9 verbucht werden, angerechnet (z. B. Vergnügungssteuer, Hundesteuer, Jagdsteuer (der Kreise) und Zweitwohnungssteuer). Diese werden als Ist-Steuereinnahmen im weiteren Sinne (i. w. S.) bezeichnet.

Im Zuge der Neuberechnung des Aufteilungsverhältnisses auf Basis von Ist-Steuereinnahmen wurde zunächst eine Anpassung der ursprünglich im Gutachten genutzten Datengrundlage vorgenommen. Es hatte sich herausgestellt, dass im Gutachten auf eine falsche statistische Grundlage abgestellt worden war, so dass die im Gutachten genutzte gemeindliche Steuerkraft nicht der Berechnung nach § 10 FAG entsprach. Die Daten wurden durch die Werte aus dem Statistischen Bericht L II 9 ersetzt, die nun exakt den Werten entsprechen, die auch bei der Bestimmung der Finanzkraft im FAG der Jahre 2009 bis 2011 genutzt wurden. Im Zuge dieser Korrektur wurden außerdem die zusätzliche Kreisumlage und die Finanzausgleichsumlage abgebildet. Die Berücksichtigung der zusätzlichen Kreisumlage führt zu einem Anstieg des durchschnittlichen Kreisumlagesatzes auf 37,09 %, der im Folgenden bei der Berechnung der fiktiven Kreisumlage der kreisfreien Städte angesetzt wird.

Durch die Korrektur der Berechnung auf Basis von Steuerkraftmesszahlen (Variante 1 in Tabelle 1) kommt es im Vergleich zum Aufteilungsverhältnis im Gutachten zu einer Verschiebung zu Gunsten der Teilmasse für Gemeindeaufgaben (von 42,37 % auf 51,18 %), die sich sowohl zu Ungunsten der Teilmasse für Kreisaufgaben (von 43,90 % auf 36,27 %) als auch für übergemeindliche Aufgaben (von 13,73 % auf 12,55 %) auswirkt (vgl. Variante 1 in Tabelle 1 sowie Tabelle 6-2 im Gutachten).

Variante 2 in Tabelle 1 stellt die Neuberechnung auf Basis der Ist-Steuereinnahmen im engeren Sinne dar. Dabei wurden die Ist-Steuereinnahmen gemäß der Rechnungsstatistik für die Jahre 2009 bis 2011 genutzt (vgl. Tabelle A1 im Gutachten auf S. 77 und 80). Diese setzen sich zusammen aus den Einnahmen aus den Grundsteuern A und B, der Gewerbesteuer netto, den gemeindlichen Anteilen an Einkommen- und Umsatzsteuer sowie dem Familienleistungsausgleich. Die Ist-Steuereinnahmen fallen mit fast 2,2 Mrd. Euro um ca. 200 Millionen höher aus als die Steuerkraftmesszahlen, die für die Jahre 2009 bis 2011 bei durchschnittlich knapp 2 Mrd. Euro lagen. Durch die Nutzung der Ist-Steuereinnahmen bleiben das Aufkommen aus der Kreisumlage und die fiktive Kreisumlage innerhalb der kreisfreien Städte unverändert, da sie sich auch in Variante 2 der Berechnung auf die Steuerkraftmesszahlen beziehen. Bei Nutzung der Ist-Steuereinnahmen i. e. S. kommt es im Vergleich zum Gutachten zu einer leichten Verschiebung der Aufteilungsverhältnisse zu Ungunsten der Teilmasse für Gemeindeaufgaben (von 42,37 % auf 41,65 %), die Teilmasse für Kreisaufgaben bleibt nahezu unverändert (von 43,90 % auf 43,34 %), während die Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben (von 13,74 % auf 15,01 %) leicht ansteigt.

In Variante 3 wurden alle Ist-Steuereinnahmen der Gemeinden und der Kreise (hier: Jagdsteuer) berücksichtigt. Dies ist aus Sicht des Gutachters die konsequenteste Umsetzung des Umstiegs auf Ist-Steuereinnahmen, da in dieser Variante alle eigenen allgemeinen Deckungsmittel in die Berechnung

einfließen, die den schleswig-holsteinischen Kommunen zur Verfügung stehen. Sollte ein Umstieg auf Ist-Steuererinnahmen erfolgen, ist Variante 3 der Variante 2 vorzuziehen. Auf Basis dieser Berechnungen ergeben sich im Vergleich zum Gutachten eine Verschiebung zu Gunsten der Teilmasse für Kreisaufgaben (von 43,90 % auf 45,61 %) sowie ein Anstieg der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben (von 13,74 % auf 15,82 %). Die Teilmasse für Gemeindeaufgaben verzeichnet einen Rückgang (von 42,37 % auf 38,56 %).

Ein Vergleich der Varianten 1, 2 und 3 zeigt, dass die Verwendung von Ist-Steuererinnahmen zu einer deutlichen Besserstellung der Teilmasse für Kreisaufgaben führt. Die starken Verschiebungen sind vor allem auf die oben erläuterten Besonderheiten bei der Bestimmung der Steuerkraftmesszahl in Schleswig-Holstein zurückzuführen. Aufgrund des hohen Ausmaßes der Verschiebungen kommt der Abwägungsentscheidung in diesem Bereich ein besonderes Gewicht zu. In diesem Schreiben sind die aus Sicht des Gutachters wesentlichen Argumente für beide Seiten noch einmal dargelegt worden. Unter den gegebenen Rahmenbedingungen (Beibehaltung des Zwei-Ebenen-Modells und Abschaffung des festen Aufteilungsverhältnisses in der Teilmasse für Kreisaufgaben) entfällt ein gewichtiges Argument für die Nutzung von Steuerkraftmesszahlen. Aus Sicht des Gutachters erscheint daher auch die Nutzung von Ist-Steuererinnahmen gut vertretbar. Eine abschließende Entscheidung zu diesem Themenkomplex sollte allerdings durch die Politik unter Berücksichtigung aller Aspekte der Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein getroffen werden.

2 BENACHTEILIGT DER ZU GRUNDE GELEGTE ZEITRAUM DER DATENGRUNDLAGEN DIE SCHLESWIG-HOLSTEINISCHEN KREISE GEGENÜBER DEN GEMEINDEN? WIE WÜRDEN SICH DAS ERGEBNIS DES GUTACHTENS VERÄNDERN, WENN ALS DATENGRUNDLAGE DER DURCHSCHNITT EINES IN DIE VERGANGENHEIT VERLÄNGERTEN ZEITRAUMS HERANGEZOGEN WÜRDEN?

In Tabelle 2 werden die Ergebnisse der gleichen Berechnungen vorgestellt, die auch in Tabelle 1 durchgeführt worden sind. Die gezeigten Varianten 4 bis 6 beruhen allerdings auf dem Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2011. Dadurch wird geprüft, wie sich eine Ausweitung des Stützzeitraums für die Berechnung der Aufteilungsverhältnisse in die Vergangenheit auswirken würde. Es ist erkennbar, dass sich durch das Hinzuziehen eines weiteren Jahres in Bezug auf den Anteil der Teilmasse für Kreisaufgaben keine wesentlichen Veränderungen zur Berechnung anhand des Durchschnitts der Jahre 2009 bis 2011 ergeben. Die Veränderungen sind minimal: in Variante 4 im Vergleich zu Variante 1 ergibt sich ein Rückgang um ca. 0,4 %, in Variante 5 im Vergleich zu Variante 2 ein Anstieg um etwas mehr als 1 % und in Variante 6 im Vergleich zu Variante 3 ein Anstieg um ebenfalls etwas mehr als 1 %. Von einer systematischen Benachteiligung der Kreise durch die Nutzung des Jahresdurchschnitts 2009 bis 2011 kann also keine Rede sein.

Da die Daten der Jahre vor 2007 nicht zu einem einheitlichen Gebietsstand vorliegen, sind weiter in die Vergangenheit reichende Berechnungen schon alleine aus technischen Gründen nicht möglich. Darüber hinaus sprechen inhaltliche Erwägungen eindeutig gegen eine Ausdehnung des Stützzeitraums in die Vergangenheit. Es sollte das zentrale Anliegen einer aufgabenbezogenen Berechnung des Aufteilungsverhältnisses der Teilmassen sein, einen möglichst aktuellen Aufgabenbezug herzustellen. Selbst bei Nutzung des Drei-Jahres-Durchschnitts werden die Teilmassen des Jahres 2015 nach einem Aufteilungsverhältnis bestimmt, das mit vier bis sechs Jahre alten Daten ermittelt wurde.

Jede weitere Ausdehnung des Zeitraums in die Vergangenheit würde die Aktualität des Aufgabenbezugs weiter verschlechtern. Die Nachteile einer weiteren Verlängerung des Stützzeitraums in die Vergangenheit bestehen darin, dass die aktuelle Verteilung von Aufgabenzuständigkeiten und die aktuelle Dynamik der Kosten für die Erfüllung der Aufgaben nicht mehr sachgerecht abgebildet werden können, da die Jahresdurchschnitte zu langsam reagieren würden. Notwendige nachträgliche Anpassungen beim Wegfall einer Aufgabe (wie z. B. in den jetzt durchgeführten Berechnungen aufgrund der zukünftigen Übernahme der Kosten für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund) würden äußerst umfangreich ausfallen und die Transparenz deutlich verringern. Im Falle stark wachsender Ausgabenbelastungen in bestehenden Aufgaben (z. B. im Bereich der Kindertagesstätten) wären die Anpassungen gar nicht durchführbar. Die Nutzung von Drei-Jahres-Durchschnitten oder sogar Zwei-Jahres-Durchschnitten ist außerdem konsistent mit dem Vorgehen in anderen Ländern, z. B. jüngst in Thüringen¹, aber auch in Niedersachsen², Bayern³ oder Sachsen⁴.

Der Gutachter empfiehlt daher ausdrücklich das Beibehalten eines Drei-Jahres-Durchschnitts und hat bereits im Gutachten angeregt, in regelmäßigen Abständen eine Überprüfung der Aufteilungsverhältnisse mit jeweils aktuellen Zahlen durchzuführen.

3 BERÜCKSICHTIGUNG DER ZUSCHUSSBEDARFE FÜR THEATER BEI DEN ÜBERGEMEINDLICHEN AUFGABEN

Die Vorwegabzüge (z. B. für Theater) wurden in den Berechnungen berücksichtigt. Dies lässt sich am Beispiel der Landeshauptstadt Kiel verdeutlichen. Die Landeshauptstadt weist in ihren Rechnungsergebnissen seit Jahren einen Zuschussbedarf in der Untergruppe 331 in ähnlicher Höhe aus: im Jahr 2004 waren es 10,8 Mio. Euro, im Jahr 2008 (nach Einrichtung des Eigenbetriebs) 11,4 Mio. Euro und im Jahr 2011 schließlich 12,7 Mio. Euro. Nur dieser Wert fließt in unsere Berechnung der Zuschussbedarfe in den Einzelplänen 0 bis 8 ein.

Laut Beteiligungsbericht der Landeshauptstadt für das Jahr 2011 erhält der Eigenbetrieb Theater „Zuschüsse vom Land und der Stadt über rd. 26,3 Mio. Euro“. Dieser Betrag entspricht ziemlich genau der Summe aus Zuweisungen vom Land durch den Vorwegabzug (ca. 14 Mio. Euro) und dem im Haushaltsplan der Stadt Kiel ausgewiesenen Zuschussbedarf (12,7 Mio. Euro). Da die Vorwegabzüge im kommunalen Finanzausgleich aufgabenbezogen verbucht werden, verringern sie die Zuschussbedarfe und führen somit zu einem geringeren Gewicht dieser Aufgabe bei der Berechnung der Masenaufteilung. Mit anderen Worten: Der Teil der kommunalen Ausgaben, der bereits durch Vorwegabzüge oder andere aufgabenbezogene Einnahmen finanziert wurde, ist für die Aufteilung der Schlüsselzuweisungen nicht mehr relevant. Es kommt also nicht zu einer Doppelanrechnung.

¹ Cordes, A.; Hardt, U.; Schiller, D.; Thiel, H. (2012): Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs im Freistaat Thüringen. Gutachten im Auftrag des Thüringer Finanzministeriums.

² Hardt, U.; Schmidt, J. (1998): Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen. Eine Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Innenministeriums.

³ Hardt, U.; Schiller, D. (2007): Gemeindegemeinschaftszuweisungen in Bayern. Gutachten im Auftrag des Freistaates Bayern.

⁴ Hardt, U.; Schiller, D. (2006) , Zur Methode der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens , Eine Untersuchung im Auftrag des Beirats für den kommunalen Finanzausgleich beim Sächsischen Staatsministerium der Finanzen

Unabhängig von der Zuweisung aus dem Vorwegabzug finanzieren insbesondere die Städte Kiel und Lübeck deutlich höhere Zuschussbedarfe für Theater als die übrigen Kommunen des Landes. Da es sich bei den Theatern zweifelsohne um eine zentralörtliche Aufgabe von landesweiter Bedeutung handelt, wird es durch den Gutachter als sachgerecht bewertet, dass die bei den Städten nach Berücksichtigung des Vorwegabzugs verbleibenden Zuschussbedarfe für diese Aufgabe zu dem Teil bei den übergemeindlichen Aufgaben angerechnet werden, mit dem sie den Landesdurchschnitt übersteigen. In gleicher Weise wurde bei allen anderen übergemeindlichen Aufgaben verfahren, in denen ebenfalls weitere Zuweisungen des Landes ausgereicht werden (z. B. Straßenbau) oder andere Ausgleichsmechanismen existieren (z. B. Schulen).

Der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag argumentiert darüber hinaus in einem Schreiben an Innenminister Breitner vom 18.09.2013, dass die Steigerung der Zuweisungen an die zentralen Orte zu 70 % durch die Aufgabe Theater begründet sei und dass die Landeshauptstadt Kiel lediglich 22,6 % der Zuschussbedarfe für Theater selbst finanzieren würde. Als Grundlage für diese Berechnung wird behauptet, dass sich die Zahlen aus Annahmen auf Basis des NIW-Gutachtens ergeben würden.

Aus Sicht des Gutachters ist hier anzumerken, dass sich eine solche Argumentation nicht aus den Zahlen des Gutachtens ableiten lässt und auch nicht der Logik der Bestimmung des Gewichts der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben entspricht.

Bei der Berechnung wird gesamthaft für alle potenziell übergemeindlichen Aufgaben ein Vergleich der Zuschussbedarfe in Orten mit und ohne zentralörtliche Einstufung durchgeführt, um das Gewicht der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben zu bestimmen. In einem weiteren Schritt wird der übergemeindliche Anteil an den potenziell übergemeindlichen Aufgaben dann nach der Einwohnerzahl auf Städte mit jeweils gleicher zentralörtlicher Einstufung verteilt. Dieses pauschalierende Vorgehen soll sicherstellen, dass gerade keine Erstattung der Kosten einer bestimmten Aufgabe in einer bestimmten Stadt mit zentralörtlicher Einstufung erfolgt. Der Anstieg der Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben der Landeshauptstadt Kiel ergibt sich also nicht aus ihren Zuschussbedarfen für Theater, sondern aus den höheren Zuschussbedarfen bei übergemeindlichen Aufgaben in den vier Oberzentren des Landes insgesamt. Die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Oberzentren erfolgt dann auch nicht auf Basis der tatsächlichen Zuschussbedarfe für übergemeindliche Aufgaben des jeweiligen Oberzentrums, sondern auf Basis der Einwohnerzahl. Somit ist es methodisch nicht zulässig, den Anstieg der Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben an einen einzelnen zentralen Ort einer bestimmten Aufgabe zuzurechnen.

4 STELLUNGNAHME ZU EINEM WIDERSPRÜCHLICHEN SATZ AUF S. 69 DES GUTACHTENS

In der Zusammenfassung des Gutachtens steht auf S. 69 der Satz „Im kreisangehörigen Raum stellt sich die Finanzsituation der kreisangehörigen Gemeinden besser dar als die der Kreise“. In diesem Satz wurden die Begriffe „kreisangehörige Gemeinden“ und „Kreise“ vertauscht. Die korrekte Aussage befindet sich auf S. 13 des Gutachtens. Sie lautet: „Diese Daten legen nahe, dass die Finanzsituation innerhalb des kreisangehörigen Raums bei den Kreisen etwas günstiger ausfällt als bei den kreisangehörigen Gemeinden“. Die Aussage wird durch die Daten in Tabelle 2-2 des Gutachtens untermauert.

Tabelle 1: Aufteilung der Teilmassen auf Basis des Durchschnitts der Jahre 2009-2011

<u>Aufteilung der Teilmassen im Zwei-Ebenen-Modell</u> (Grundlage: Jahresdurchschnitt 2009 bis 2011)	Basis	Variante 1	Variante 2	Variante 3
	FAG 2011	Steuerkraft- messzahlen FAG 2009 bis 2011	Ist-Steuer- einnahmen i.e.S. 2009 bis 2011	Ist-Steuer- einnahmen i.w.S. 2009 bis 2011
Teilmasse für Gemeindeaufgaben				
Zuschussbedarf Verwaltungs- und Vermögenshaushalt der Einzelpläne 0 bis 8, <i>kreisangehörige Gemeinden</i>		1.471.108.043	1.471.108.043	1.471.108.043
+ Zuschussbedarf Verwaltungs- und Vermögenshaushalt der Einzelpläne 0 bis 8, <i>Gemeindeaufgaben der kreisfreien Städte</i>		448.411.494	448.411.494	448.411.494
- übergemeindlicher Teil der Gemeindeaufgaben		131.626.561	131.626.561	131.626.561
- Gemeindliche Beteiligung an den Kosten der Unterkunft		64.008.732	64.008.732	64.008.732
<i>Zwischensumme</i>		1.723.884.244	1.723.884.244	1.723.884.244
- Steuerkraftmesszahlen der kreisfreien Städte		398.194.000	-	-
- Steuerkraftmesszahlen der kreisangehörigen Gemeinden		1.580.114.000	-	-
- Ist-Steuerereinnahmen der kreisfreien Städte		-	490.119.099	498.332.948
- Ist-Steuerereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden		-	1.687.964.072	1.731.549.028
+ Aufkommen an Kreisumlage im kreisangehörigen Raum		661.924.560	661.924.560	661.924.560
+ fiktive Kreisumlage der kreisfreien Städte (Satz: 37,09 %)		174.056.323	174.056.323	174.056.323
+ zusätzliche Kreisumlage im kreisangehörigen Raum		28.199.051	28.199.051	28.199.051
+ 50 % der Finanzausgleichsumlage		16.342.000	16.342.000	16.342.000
Gewicht der Teilmasse für Gemeindeaufgaben		626.098.178	426.323.008	374.524.202
Teilmasse für Kreisaufgaben				
Zuschussbedarf Verwaltungs- und Vermögenshaushalt der Einzelpläne 0 bis 8, <i>Kreise</i>		984.645.874	984.645.874	984.645.874
+ Zuschussbedarf Verwaltungs- und Vermögenshaushalt der Einzelpläne 0 bis 8, <i>Kreisaufgaben der kreisfreien Städte</i>		455.937.538	455.937.538	455.937.538
- übergemeindlicher Teil der Kreisaufgaben		21.961.669	21.961.669	21.961.669
- Aufgabenbezogene Kostenerstattung im Einzelplan 9 (GR 092)		43.915.469	43.915.469	43.915.469
- Zuschussbedarfe für Grundsicherung nach SGB XII, 4. Kapitel		114.537.070	114.537.070	114.537.070
+ Gemeindliche Beteiligung an den Kosten der Unterkunft		64.008.732	64.008.732	64.008.732
<i>Zwischensumme</i>		1.324.177.937	1.324.177.937	1.324.177.937
- Ist-Aufkommen aus der Jagdsteuer		-	-	868.622
- Aufkommen an Kreisumlage im kreisangehörigen Raum		661.924.560	661.924.560	661.924.560
- fiktive Kreisumlage der kreisfreien Städte (Satz: 37,09 %)		174.056.323	174.056.323	174.056.323
- zusätzliche Kreisumlage im kreisangehörigen Raum		28.199.051	28.199.051	28.199.051
- 50 % der Finanzausgleichsumlage		16.342.000	16.342.000	16.342.000
Gewicht der Teilmasse für Kreisaufgaben		443.656.002	443.656.002	442.787.380
Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben				
übergemeindlicher Teil der Gemeindeaufgaben		131.626.561	131.626.561	131.626.561
+ übergemeindlicher Teil der Kreisaufgaben		21.961.669	21.961.669	21.961.669
Gewicht der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben		153.588.230	153.588.230	153.588.230
Aufteilungsverhältnis der Schlüsselmasse auf Basis der Gewichte der Teilmassen				
Teilmasse für Gemeindeaufgaben	40,00%	51,18%	41,65%	38,57%
Teilmasse für Kreisaufgaben	48,59%	36,27%	43,34%	45,61%
Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben	11,41%	12,55%	15,01%	15,82%
Veränderung der Teilmassen auf Basis des FAG 2011				
Schlüsselzuweisungen 2011	814.204.600	814.204.600	814.204.600	814.204.600
Teilmasse für Gemeindeaufgaben	325.681.840	416.704.279	339.121.985	314.079.089
Teilmasse für Kreisaufgaben	395.622.015	295.278.538	352.909.651	371.325.153
Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben	92.900.745	102.221.784	122.172.964	128.800.358

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

Erläuterungen:

Basis : Aufteilung der Schlüsselmasse für das Jahr 2011 wie im FAG 2011

Variante 1: Steuerkraftmesszahlen der Jahre 2009 bis 2011 aus dem Statistischen Bericht L II 9

Variante 2: Ist-Steuerereinnahmen (Grundsteuer A und B, Gewerbesteuer netto, Anteil Einkommensteuer, Anteil Umsatzsteuer, Familienleistungsausgleich) aus Rechnungsstatistik 2009 bis 2011, vgl. Tabelle A 1 im Gutachten (S. 77 und 80)

Variante 3: Ist-Steuerereinnahmen im weiteren Sinne (wie Variante 2 zzgl. sonstige Steuern und Einnahmen) aus Rechnungsstatistik, vgl. Tabelle A 1 im Gutachten (S. 77 und 80)

Tabelle 2: Aufteilung der Teilmassen auf Basis des Durchschnitts der Jahre 2008-2011

<u>Aufteilung der Teilmassen im Zwei-Ebenen-Modell</u> (Grundlage: Jahresdurchschnitt 2008 bis 2011)	Basis	Variante 4	Variante 5	Variante 6
	FAG 2011	Steuerkraft- messzahlen FAG 2008 bis 2011	Ist-Steuer- einnahmen i.e.S. 2008 bis 2011	Ist-Steuer- einnahmen i.w.S. 2008 bis 2011
Teilmasse für Gemeindeaufgaben				
Zuschussbedarf Verwaltungs- und Vermögenshaushalt der Einzelpläne 0 bis 8, <i>kreisangehörige Gemeinden</i>		1.441.583.373	1.441.583.373	1.441.583.373
+ Zuschussbedarf Verwaltungs- und Vermögenshaushalt der Einzelpläne 0 bis 8, <i>Gemeindeaufgaben der kreisfreien Städte</i>		424.327.186	424.327.186	424.327.186
- übergemeindlicher Teil der Gemeindeaufgaben		140.887.259	140.887.259	140.887.259
- Gemeindliche Beteiligung an den Kosten der Unterkunft		63.617.531	63.617.531	63.617.531
<i>Zwischensumme</i>		1.661.405.769	1.661.405.769	1.661.405.769
- Steuerkraftmesszahlen der kreisfreien Städte		398.298.750	-	-
- Steuerkraftmesszahlen der kreisangehörigen Gemeinden		1.566.443.250	-	-
- Ist-Steuerereinnahmen der kreisfreien Städte		-	502.851.366	510.682.195
- Ist-Steuerereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden		-	1.685.641.351	1.727.678.097
+ Aufkommen an Kreisumlage im kreisangehörigen Raum		656.321.003	656.321.003	656.321.003
+ fiktive Kreisumlage der kreisfreien Städte (Satz: 37,05 %)		173.222.551	173.222.551	173.222.551
+ zusätzliche Kreisumlage im kreisangehörigen Raum		29.367.572	29.367.572	29.367.572
+ 50 % der Finanzausgleichsumlage		16.619.000	16.619.000	16.619.000
Gewicht der Teilmasse für Gemeindeaufgaben		572.193.895	348.443.179	298.575.604
Teilmasse für Kreisaufgaben				
Zuschussbedarf Verwaltungs- und Vermögenshaushalt der Einzelpläne 0 bis 8, <i>Kreise</i>		955.710.151	955.710.151	955.710.151
+ Zuschussbedarf Verwaltungs- und Vermögenshaushalt der Einzelpläne 0 bis 8, <i>Kreisaufgaben der kreisfreien Städte</i>		449.234.909	449.234.909	449.234.909
- übergemeindlicher Teil der Kreisaufgaben		23.510.287	23.510.287	23.510.287
- Aufgabenbezogene Kostenerstattung im Einzelplan 9 (GR 092)		44.403.803	44.403.803	44.403.803
- Zuschussbedarfe für Grundsicherung nach SGB XII, 4. Kapitel		114.156.173	114.156.173	114.156.173
+ Gemeindliche Beteiligung an den Kosten der Unterkunft		63.617.531	63.617.531	63.617.531
<i>Zwischensumme</i>		1.286.492.330	1.286.492.330	1.286.492.330
- Ist-Aufkommen aus der Jagdsteuer		-	-	895.348
- Aufkommen an Kreisumlage im kreisangehörigen Raum		656.321.003	656.321.003	656.321.003
- fiktive Kreisumlage der kreisfreien Städte (Satz: 37,05 %)		173.222.551	173.222.551	173.222.551
- zusätzliche Kreisumlage im kreisangehörigen Raum		29.367.572	29.367.572	29.367.572
- 50 % der Finanzausgleichsumlage		16.619.000	16.619.000	16.619.000
Gewicht der Teilmasse für Kreisaufgaben		410.962.203	410.962.203	410.066.855
Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben				
übergemeindlicher Teil der Gemeindeaufgaben		140.887.259	140.887.259	140.887.259
+ übergemeindlicher Teil der Kreisaufgaben		23.510.287	23.510.287	23.510.287
Gewicht der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben		164.397.545	164.397.545	164.397.545
Aufteilungsverhältnis der Schlüsselmasse auf Basis der Gewichte der Teilmassen				
Teilmasse für Gemeindeaufgaben	40,00%	49,86%	37,72%	34,20%
Teilmasse für Kreisaufgaben	48,59%	35,81%	44,49%	46,97%
Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben	11,41%	14,33%	17,80%	18,83%
Veränderung der Teilmassen auf Basis des FAG 2011				
Schlüsselzuweisungen 2011	814.204.600	814.204.600	814.204.600	814.204.600
Teilmasse für Gemeindeaufgaben	325.681.840	405.979.192	307.104.503	278.454.170
Teilmasse für Kreisaufgaben	395.622.015	291.583.159	362.206.382	382.431.868
Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben	92.900.745	116.642.249	144.893.715	153.318.562

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

Erläuterungen:

Basis: Aufteilung der Schlüsselmasse für das Jahr 2011 wie im FAG 2011

Variante 4: Steuerkraftmesszahlen der Jahre 2008 bis 2011 aus dem Statistischen Bericht L II 9

Variante 5: Ist-Steuerereinnahmen (Grundsteuer A und B, Gewerbesteuer netto, Anteil Einkommensteuer, Anteil Umsatzsteuer, Familienleistungsausgleich) aus Rechnungsstatistik 2008 bis 2011, vgl. Tabelle A 1 im Gutachten (S. 77 und 80)

Variante 6: Ist-Steuerereinnahmen im weiteren Sinne (wie Variante 2 zzgl. sonstige Steuern und Einnahmen) aus Rechnungsstatistik, vgl. Tabelle A 1 im Gutachten (S. 77 und 80)