ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Lamouroux, Léa; Thöne, Michael

Research Report

Verteilungssymmetrie im vertikalen Teil des kommunalen Finanzausgleichs Schleswig-Holsteins

FiFo-Berichte, No. 23

Provided in Cooperation with:
FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne

Suggested Citation: Lamouroux, Léa; Thöne, Michael (2016) : Verteilungssymmetrie im vertikalen Teil des kommunalen Finanzausgleichs Schleswig-Holsteins, FiFo-Berichte, No. 23, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln), Köln

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/221900

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

FiFo-Berichte
Nr. 23 Juli 2016

FiFo-Reports
No. 23 July 2016

Verteilungssymmetrie im vertikalen Teil des kommunalen Finanzausgleichs Schleswig-Holsteins

Léa Lamouroux

Michael Thöne

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne fifo-koeln.de

Zu den FiFo-Berichten

Mit den FiFo-Berichten werden Studien und Gutachten aus der Arbeit des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln in elektronischer Form vorgelegt.

FiFo-Berichte zeigen in der Regel monographischen Charakter. Die Reihe umfasst vor allem aktuelle Studien. In besonderen Fällen werden in der Reihe auch ältere FiFo-Untersuchungen wiederveröffentlicht.

About FiFo-Reports

In its Reports-series the FiFo Institute for Public Economics at the University of Cologne publishes many of its studies in electronic format.

Usually, FiFo-Reports are monographs that feature current work. In special cases, older FiFo-studies are reprinted here.

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Adresse/address:

Wörthstr. 26
D-50668 Köln

Tel. +49 221 – 139751-0

www.fifo-koeln.de

Postanschrift/postal address

Postfach 130 136
D-50495 Köln

Fax. +49 221 – 139751-11

ISSN 1860-6679

Das FiFo Köln wird rechtlich und wirtschaftlich von der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, getragen. Urheber- und Verwertungsrechte des vorliegenden FiFo-Berichts liegen bei der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung.

Von den Autoren dieses Berichts vertretene Auffassungen spiegeln nicht notwendigerweise die Ansichten der Trägergesellschaft oder ihrer Organe wider.

The Cologne-based Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e. V. (Society for the Advancement of Research in Public Finance) serves as the legal subject and financial agent of FiFo Köln. Thereby, the copyrights of this report pertain to the Gesellschaft.

The views expressed in this report do not necessarily reflect those of the Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung or any of its bodies.

Dieser Bericht kann kostenlos unter www.fifo-koeln.de oder http://kups.ub.uni-koeln.de/ heruntergeladen werden.

Die Wiedergabe zu erzieherischen, wissenschaftlichen und nicht-kommerziellen Zwecken ist gestattet, vorausgesetzt die Quelle wird angegeben.

This report can be downloaded without charge from: www.fifo-koeln.de or http://kups.ub.uni-koeln.de/.

Reproduction for educational and non-commercial purposes is permitted provided that the source is acknowledged.

Alle Rechte vorbehalten.

All rights reserved.

© Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, 2016.

FiFo-Berichte Nr. 23 Juli 2016

Verteilungssymmetrie im vertikalen Teil des kommunalen Finanzausgleichs Schleswig-Holsteins

Studie im Auftrag des Finanzministeriums
des Landes Schleswig-Holstein

FiFo-Bericht Nr. 23 ist identisch mit der FiFo-Studie vom 23.05.2016, die dem Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein Ende Juni 2016 im Verfahren LVerfG 4/15 und 5/15 als Ergänzung zu der rechtswissenschaftlichen Stellungnahme von Prof. Dr. Stefan Korioth vorgelegt worden ist.

Léa Lamouroux [1]

Michael Thöne [2]

Unter Mitarbeit von Johanna Richter

1 Léa Lamouroux ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am FiFo Köln; lamouroux[a]fifo-koeln.de.

2 Dr. Michael Thöne ist Geschäftsführer des FiFo Köln; thoene[a]fifo-koeln.de.

Zusammenfassung

Verteilungssymmetrie im vertikalen Teil des kommunalen Finanzausgleichs Schleswig-Holsteins

Die Studie untersucht die Verteilungssymmetrie zwischen Land und Kommunen im Kommunalen Finanzausgleich Schleswig-Holsteins. Anlass dieser Untersuchung sind die Anträge im Verfahren der kommunalen Verfassungsbeschwerde von drei der elf Kreise des Landes sowie der abstrakten Normenkontrolle der Oppositionsfraktionen im Landtag Schleswig-Holstein gegen die aktuelle Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs nach der 2015 in Kraft getretenen Reform.

Das Gutachten analysiert die Verhältnismäßigkeit des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein anhand des Symmetriekoeffizienten von Junkernheinrich et al. (2012). Es bietet auch einen kurzen Vergleich dieser Methode zur Überprüfung der vertikalen Verteilungssymmetrie mit alternativen Ansätzen.

Der Symmetriekoeffizient wird für das Land und die Kommunen Schleswig-Holstein auf Basis von Rechnungsergebnissen und am aktuellen Rand auf Basis der Kassenstatistik berechnet. Der Koeffizient lag in den Jahren 2008-2014 knapp unter 1, dem optimalen, obgleich nur selten erreichten Wert. Ein Symmetriekoeffizient merklich unter 1 deutet auf eine ungleiche Verteilung der Mittel zu Gunsten des Landes hin. Ein Symmetriekoeffizient größer 1 deutet auf eine ungleiche Verteilung der Mittel zu Gunsten der Kommunen hin.

Auch im Vergleich mit anderen Ländern (z.B. Niedersachsen, Mecklenburg Vorpommern und Brandenburg), bewegt sich der Symmetriekoeffizient Schleswig-Holsteins in einem tolerablen Korridor.

Schlagworte: Vertikaler kommunaler Finanzausgleich, Verteilungssymmetrie, Schleswig-Holstein

Abstract

Vertical distribution of financial resources in Schleswig-Holstein

The report examines the symmetry of distribution between state and local level within municipal finances in the German *Land* Schleswig-Holstein. Vertical distribution of financial resources between these governmental levels is currently being challenged in court by means of two constitutional complaints, one from 3 of 11 counties of Schleswig-Holstein, one from the opposition parties in the state parliament.

The report analyzes the proportionality of municipal financial equalisation in Schleswig-Holstein on the basis of the *symmetry-coefficient* (Junkernheinrich et al.). It also provides a brief comparison of this method with alternative approaches to test for vertical distribution symmetry.

From 2008 to 2014, the symmetry coefficient for Schleswig-Holstein was slightly below 1, which is the optimal, yet rarely achieved, coefficient. A coefficient below 1 indicates a distributional asymmetry of means to the benefit of the *Land*. A coefficient above 1 indicates a distributional asymmetry of means to the benefit of the municipalities.

In comparison with other *Länder* (e.g. Lower Saxony, Mecklenburg-Western Pomerania and Brandenburg) the symmetry-coefficient for Schleswig-Holstein lies within a tolerable corridor.

Keywords: vertical municipal equalization payments, Germany, Schleswig-Holstein

JEL-Classification: H72; H77; R51

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung 7

2 Vertikale Verteilungssymmetrie 12

2.1 Rechtliche Aspekte 12

2.2 Finanzwissenschaftliche Sicht 14

3 Ermittlung der Finanzausgleichsmasse 17

3.1 Verbundquotenmodell 17

3.2 Verstetigungsmodell 18

3.3 Gleichmäßigkeitsgrundsatz 18

3.4 Bedarfssystem 18

3.5 Schleswig-Holstein: Ermittlung der Finanzausgleichsmasse und ihre Verwendung 19

3.5.1 Berechnung der Finanzausgleichsmasse 19

3.5.2 Verwendung der Finanzausgleichsmasse 20

4 Methoden zur Überprüfung der vertikalen Verteilungssymmetrie 21

4.1 Anforderungen 21

4.2 Drei Ansätze 22

4.3 Grenzen der Methodik 26

4.3.1 Aufgaben-Ausgaben-Abweichungen 27

4.3.2 Anreizgerechtigkeit 27

4.3.3 Zinsfrage 28

4.3.4 Zukunftsbezug 29

4.3.5 Extrahaushalte 29

5 Grundlagen des Symmetriekoeffizienten 30

5.1 Daten 30

5.2 Erste Ergebnisse 31

5.2.1 Bereinigte Einnahmen 31

5.2.2 Bereinigte Ausgaben 32

5.3 Kommunalisierungsgrad 33

5.3.1 Deckungsmittelverbrauch 33

5.3.2 Deckungsmittelbestand 35

6 Der Symmetriekoeffizient 40

6.1 Definition und Interpretation 40

6.2 Ergebnisse und Bewertung 41

6.2.1 Symmetriekoeffizienten im Ländervergleich 42

7 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen 46

8 Literaturverzeichnis 48

9 Anhang 50

9.1 Differenz zwischen Rechnungsergebnissen und Kassenstatistik 50

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Vergleich der Methoden zur Bewertung der vertikalen Verteilungsgerechtigkeit ... 26
Tabelle 2: Ableitung der bereinigten funktionsbezogenen Ausgaben und Einnahmen ... 33
Tabelle 3: Deckungsmittelbestand in Schleswig-Holstein (in Mio. Euro) ... 36
Tabelle 4: Symmetriekoeffizienten für Schleswig-Holstein (Werte beziffert) ... 41
Tabelle 5: Differenz zwischen Rechnungsergebnissen und Kassenergebnissen ... 51

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 5.1: Bereinigte Einnahmen der Gemeinden und des Landes ... 31
Abbildung 5.2: Bereinigte Ausgaben der Gemeinden und des Landes ... 32
Abbildung 5.3: Entwicklung des Dekungsmittelverbrauchs für Schleswig-Holstein (Mio. Euro) ... 34
Abbildung 5.4: Kommunaler Anteil des Deckungsmittelverbrauchs in Schleswig-Holstein ... 35
Abbildung 5.5: Entwicklung des Deckungsmittelbestandes für Schleswig-Holstein (Mio. Euro) ... 36
Abbildung 5.6: Kommunaler Anteil des Deckungsmittelbestands in Schleswig-Holstein ... 37
Abbildung 5.7: Entwicklung des Symmetriekoeffizienten ... 38
Abbildung 5.8: Vergleich des kommunalen Anteils des Deckungsmittelverbrauchs und des Deckungsmittelbestands ... 39
Abbildung 6.1: Symmetriekoeffizienten für Schleswig-Holstein (grafisch) ... 41
Abbildung 6.2: Symmetriekoeffizienten im Ländervergleich bis 2004 bis 2011 (Rechnungsergebnisse) ... 43
Abbildung 6.3: Symmetriekoeffizienten im Ländervergleich 2012-2014 (Kassenergebnisse) ... 44

1 Einleitung

Das vorliegende Gutachten untersucht die Verteilungssymmetrie zwischen Land und Kommunen im Kommunalen Finanzausgleich Schleswig-Holsteins im Auftrag des Finanzministeriums. Anlass dieser Untersuchung sind die Anträge im Verfahren der kommunalen Verfassungsbeschwerde von drei der elf Kreise des Landes – Nordfriesland, Ostholstein und Schleswig-Flensburg – sowie der abstrakten Normenkontrolle der Oppositionsfraktionen im Landtag Schleswig-Holstein gegen die aktuelle Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs nach der 2015 in Kraft getretenen Reform. Die Anträge richten sich sowohl gegen die horizontale wie auch die vertikale Dimension des neuen Finanzausgleichs. Dieser Zusammenhang bedarf einer einleitenden Erläuterung.

Das neue Finanzausgleichsgesetz des Landes Schleswig-Holstein (FAG) führte mit seinem Inkrafttreten am 1. Januar 2015 zu einer Neuordnung des Ausgleichssystems mit deutlichen Veränderungen insbesondere der horizontalen Dimension – also der Aufteilung der zur Verfügung stehenden Masse zwischen den einzelnen kommunalen Aufgabenebenen. Im Vorfeld der Reform wurde daher für einen wichtigen Aspekt der horizontalen Dimension ein externes finanzwissenschaftliches Gutachten durch das Niedersächsische Institut für Wirtschaftsforschung (NIW) angefertigt, das die Ermittlung einer sachgerechten Aufteilung der als exogene Größe für Schlüsselzuweisungen zur Verfügung gestellten Mittel auf die verschiedenen Teilschlüsselmassen untersucht hat.

Vertikale Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein, also die Frage nach der angemessenen Mittelverteilung zwischen Land und kommunaler Ebene, waren nicht Gegenstand des NIW-Gutachtens. Die vertikalen Aspekte hat die Landesregierung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens untersucht und in der Begründung zum Gesetzentwurf dargestellt. Die Betrachtung kam zu dem Ergebnis, dass es keiner unmittelbaren Besserstellung der Kommunen bedürfe. Die Verbundquote der Kommunen an den Steuereinnahmen des Landes wurde mit dem neuen FAG von 17,74 % auf 17,83 % angehoben. Ziel der Veränderung des Verbundsatzes war, als intransparent wahrgenommene Zuführungs- und Abzugsbeträge als dynamische Elemente in die Finanzausgleichsmasse zu überführen. Daraus folgt, dass bei einem wachsenden Steueraufkommen im Zeitablauf eine leichte finanzielle Stärkung der kommunalen Finanzen bewirkt wird. Zudem wurde die Finanzausgleichsmasse im Zuge der Reform um einen Festbetrag von 11,5 Mio. Euro zur Finanzierung von Infrastrukturlasten aufgestockt. Auch außerhalb des Verbundes werden den Kommunen zusätzliche

13,5 Mio. Euro für Maßnahmen der Schulsozialarbeit und Hortmittagessen zur Verfügung gestellt.

Vor diesem Hintergrund und auf Basis seiner eigenen Analysen hat das Land in der vertikalen Dimension hier keinen weiteren Handlungsbedarf identifiziert. Mithin ist die Verteilungssystematik zwischen Land und kommunaler Ebene, sofern sie in den Wirkungskreis des FAG fällt, durch die Reform im Kern unverändert geblieben. Bei der horizontalen Verteilung hingegen ist es durch die Novellierung des FAG zu merklichen Veränderungen bei den Zuweisungsparametern und damit letztlich auch der Aufteilung der Schlüsselzuweisungen auf die verschiedenen Adressaten gekommen. Gegenüber dem bisherigen Modell begünstigt der neue Finanzausgleich insbesondere die Aufgabenebenen der Gemeinden und der Zentralen Orte, wohingegen es sich auf die Aufgabenebene der Kreise und kreisfreien Städte im Vergleich einnahmevermindernd auswirkt.

Diese horizontalen Umverteilungseffekte motivieren auch die Anträge vor dem Landesverfassungsgericht. Namens der Beschwerdeführer legen Wieland und Fromme (vgl. dies., 2015) in der Klagebegründung ausführlich dar, warum und durch welche der neuen FAG-Festlegungen sie das interkommunale Gleichbehandlungsgebot verletzt sehen, was im Ergebnis zu einer zu geringen Kreisfinanzierung führe, die wiederum geeignet sei, die geschützte kommunale Selbstverwaltung der Betroffenen zu unterminieren.

Die Darlegungen zur horizontalen Perspektive werden in der Klagebegründung eher vorsichtig auf die vertikale Dimension erweitert. Von der rein monetären Einnahmenwirkung her könnte die vertikale Dimension auftretende horizontale Probleme prima facie entschärfen: Käme es nämlich durch eine horizontal umverteilende Maßnahme zu einer kritischen Unterfinanzierung einer einzelnen Kommunalgruppe, so könnte – anstelle einer Korrektur an der Ursache – auch die Finanzausgleichsmasse vertikal so lange erhöht werden, bis auch bei der negativ betroffenen Gruppe wieder „genug“ Geld ankäme.

In den Augen der Ökonomin/des Ökonomen folgt die Argumentation hinsichtlich der horizontalen Ebene der Antragsschrift in die vertikale Dimension ungefähr diesem Muster. So wird die behauptete Unzureichendheit der Teilschlüsselmasse für Kreisaufgaben in der Argumentation gleichgesetzt mit einer daran erkennbaren Unzureichendheit der gesamten, d.h. vertikalen Finanzausgleichsmasse bzw. aus dieser hergeleitet, jedoch ohne dass dies näher begründet wird. (vgl. Wieland/Fromme, 2015, S. 96 f.). Dass horizontal wirkende Reformen nicht primär horizontal, sondern vor allem vertikal gedeutet werden sollten, wird vorwiegend *ex negativo* argumentiert: „Da es keinen Grund gibt, anzunehmen, dass die Schlüsselzuwei-

sungen, die nach § 9 FAG an die kreisfreien Städte gezahlt werden, absolut betrachtet zu hoch ausfallen, ist zu schließen, dass die Schlüsselzuweisungen nach § 9 FAG an die Kreise gezahlt werden, jeweils zu niedrig ausfallen." (Wieland/Fromme, 2015, S. 100). *Weshalb* dies so gesehen wird, bleibt jedoch offen. Zwar kritisieren die Anträge an anderer Stelle die Gleichsetzung von Ausgaben und Bedarfen. Für die hinter den Ausgaben stehenden Einnahmen wird aber insofern ein anderer Maßstab angelegt, als dass in dieser Sicht jegliche Einnahme der Befriedigung eines „objektiven" Bedarfs dient. Zudem lässt die Darstellung der Beschwerdeführer den im Finanzausgleich gewählten aufgabenorientierten Ansatz außer Betracht.

In den grundsätzlichen Passagen der Anträge wird hinsichtlich einer Betroffenheit der vertikalen Dimension argumentiert: „Die Finanzausgleichsgesetzgeber betonen durchgängig die Knappheit der insgesamt zu verteilenden Mittel, weshalb es nahe liegt, dass die gleichheitswidrige Verteilung nicht zu einer Überausstattung der bevorteilten Kommunen, sondern zu einer Unterausstattung der benachteiligten Kommunen führt. Ein Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsverbot indiziert damit, dass die benachteiligten Kommunen nicht nur relativ, sondern absolut zu niedrig ausgestattet werden." (Wieland/Fromme, 2015, S. 37). Hierzu sei angemerkt, dass steuerfinanzierte öffentliche Ressourcen durchweg als ökonomisch „knapp" gelten und entsprechend zu behandeln sind. Der Gesetzgeber, der öffentliche Ressourcen anders als „knapp" behandelt, muss zwangsläufig gegen das Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebot verstoßen. Offensichtlich meint die Klageschrift aber einen höheren Grad von Knappheit als diese haushaltsrechtlich „normale" Knappheit. Die entsprechende Argumentation in den Anträgen ist vor diesem Hintergrund mathematisch nicht schlüssig: Eine knappe, aber für alle Seiten auskömmliche Finanzausgleichsmasse wird durch eine Reform horizontal umverteilt. Da es sich im Kern um die gleiche Finanzausgleichsmasse handelt, bewirkt die Neuverteilung zwingend immer relative *und* absolute Einnahmenveränderungen und stellt in der Folge eine Gruppe zu Lasten einer anderen besser; Unterscheidungen zwischen diesen beiden Dimensionen sind bei gleicher Finanzausgleichssumme unmöglich.

Die Argumentationsführung der Antragsteller lässt den Schluss zu, dass der durch die FAG-Reform insbesondere begünstigten Kommunalgruppe (die kreisfreien Städte) die verfassungsgerichtliche Auseinandersetzung nicht zum Nachteil gereichen soll. Gleichwohl benennen Wieland und Fromme selbst (zustimmend) den objektiv anzuwendenden Maßstab: „Wie insbesondere der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen zurecht regelmäßig betont, kommt eine Verletzung der Finanzausstattungspflicht des Landes gegenüber ein-

zelnen Kommunen grundsätzlich nicht in Betracht, wenn den Kommunen insgesamt ein ausreichendes Finanzausgleichsvolumen zur Verfügung gestellt wird und diese Finanzmittel in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise auf die kommunalen Gebietskörperschaften verteilt werden.“ (Wieland/Fromme, 2015, S. 34 f.) Diese klare Trennung der vertikalen Sphäre von der horizontalen hat grundsätzliche Geltung: Wo den Kommunen ein ausreichendes Finanzausgleichsvolumen zur Verfügung gestellt wird, können Maßnahmen mit horizontal wirksamer Reallokation von Einnahmen zwischen diesen Kommunen a priori nicht bewirken, dass *dasselbe* den Kommunen zur Verfügung gestellte Finanzausgleichsvolumen plötzlich nicht mehr ausreichend ist. Etwaige Probleme in der horizontalen Verteilung wären ursachengerecht dort — nur dort — zu diagnostizieren und gegebenenfalls zu beheben.

Der Umstand, dass der bis 2014 umgesetzte kommunale Finanzausgleich von keiner Seite hinsichtlich einer verfassungsrelevant defizitären Auskömmlichkeit beklagt wurde, kann als weiteres Indiz dafür gewertet werden, dass der Streitgegenstand nicht ursächlich in der von 2014 auf 2015 sogar geringfügig verbesserten, im Wesentlichen aber unveränderten vertikalen Dimension zu verorten ist. Dieser Umstand muss nicht zwingend auf eine in jeder Hinsicht befriedigende Finanzlage schließen lassen. Als Indiz jedoch dafür, dass die bisherige Finanzausgleichsmasse von den Kommunen nicht als die kommunalen Selbstverwaltung substantiell bedrohende „Unterfinanzierung“ gesehen wurde, dürfen fehlende Klage durchaus gewertet werden.

Ergänzend zu den in der Gesetzesbegründung angestellten Überlegungen hinsichtlich der finanzwirtschaftlichen Entwicklung von Land und Kommunen sowie der Auskömmlichkeit der Finanzausgleichsmasse wird im nachfolgenden Gutachten die Frage betrachtet und beantwortet, inwieweit die geltende Verbundquote in Kombination mit der Finanzkraft und dem aufgabengerechten Bedarf der Gesamtheit der Kommunen im Ergebnis vertikale Verteilungsgerechtigkeit zu gewährleisten vermag.

Wir folgen dabei nicht im Detail den Argumenten der Antragsschrift. Wir prüfen die vertikale Verteilungssymmetrie zwischen Land und Kommunen in Schleswig-Holstein vielmehr ganz allgemein und im Gesamtbild nach einem etablierten Verfahren. Konkret wird die Angemessenheit der Verbundquote mithilfe des Symmetriekoeffizienten nach Junkernheinrich et al. (2012) überprüft. Dieser Koeffizient ist ursprünglich für das Land Brandenburg entwickelt worden, in dem eine gesetzliche Verpflichtung zur periodischen wissenschaftlichen Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs und der vertikalen Verteilungssymmetrie besteht. Ursprünglich von Martin Junkernheinrich und Kollegen entworfen, wurde der Koeffizient

nach drei Jahren bei der nächsten periodischen Überprüfung durch das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut einer gründlichen und kritischen Überprüfung unterzogen (Goerl/Rauch/Thöne, 2015). Im Ergebnis der Prüfung wurde die Junkernheinrich-Methode klar bestätigt und genutzt. Neben Brandenburg kommt der Symmetriekoeffizient auch im Saarland zur Anwendung (vgl. Junkernheinrich et al. 2015), zudem wird er für Mehr-Länder-Vergleiche genutzt (vgl. Boettcher/Holler, 2011) – auch am Ende des vorliegenden Gutachtens.

Die weitere Untersuchung gliedert sich wie folgt: Nach einer kurzen Rekapitulation der zentralen rechtlichen und finanzwissenschaftlichen Aspekte der vertikalen Verteilungssymmetrie (Kapitel 2) werden in Kapitel 3 die verschiedenen Ansätze skizziert, nach denen in den Ländern die Finanzausgleichsmasse ermittelt wird; für Schleswig-Holstein wird die konkrete Verbundquote dargestellt. Die Methoden zur rechnerischen Überprüfung der vertikalen Verteilungsgerechtigkeit werden in Kapitel 4 in einem kurzen Überblick dargestellt und verglichen. Hier wird auch deutlich, warum der Symmetriekoeffizient der Indikator der Wahl ist. Die detaillierte Erläuterung des Symmetriekoeffizienten erfolgt in den Kapiteln 5 und 6 direkt am schleswig-holsteinischen Beispiel; zunächst werden die Grundlagen gelegt, dann der Symmetriekoeffizient ermittelt. Kapitel 7 fasst die Ergebnisse zusammen.

2 Vertikale Verteilungssymmetrie

Die Aufgaben der Kommunen und der Länder sind – ungeachtet der staatsrechtlichen Rolle der Kommunen als Teile der Länder – grundsätzlich gleichwertig. Daher ist eine Betrachtung der Aufgabenverteilung zwischen den beiden Ebenen nur sinnvoll, wenn beide neben- und miteinander betrachtet werden. Aus dem Verständnis, dass ein Land und seine Kommunen eine staatsrechtliche Einheit bilden, kann abgeleitet werden, dass beide Ebenen (ungefähr) gleichmäßig an dem Gesamtbudget partizipieren sollen. Dabei sind die Struktur und Entwicklung der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen zu berücksichtigen. Den Aufgaben folgen die Ausgaben und somit auch der Bedarf an Finanzmitteln. Auch auf der Einnahmeseite sind das Land und die Kommunen stark verbunden. So fließen Einnahmen wie z. B. Steuern von den Kommunen an das Land. Das Land wiederum ist nach Art. 106 Abs. 7 GG verpflichtet, den Kommunen einen Hundertsatz des Länderanteils der Gemeinschaftssteuern zuzuführen.

2.1 Rechtliche Aspekte

Die Diskussion der Verteilungssymmetrie der Finanzmittel zwischen Land und Gemeinden wurde vor Verfassungsgerichten anderer Länder diskutiert. Im Kern geht das Gebot einer vertikalen Verteilungssymmetrie auf zwei Urteile des niedersächsischen und des bayerischen Landesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1997 zurück. Das Gebot konkretisiert den – in manchen Ländern auch verfassungsseitig – kodifizierten Leistungsfähigkeitsvorbehalt eines Landes gegenüber den Finanzausstattungsansprüchen der kommunalen Ebene.

Kernfrage ist hier, inwiefern die Verteilung der Finanzmittel gleichmäßig ausfallen soll und nach welchen Kriterien dies überprüft und bewertet werden kann. Aus rechtlicher Sicht besteht hier ein latenter Konflikt, der immer dann aufzubrechen droht, wenn die finanzielle Mindestausstattung der Kommunen mit der eigenen finanziellen Leistungsfähigkeit eines Landes zu kollidieren droht.

Die finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden garantiert, dass diese sowohl Pflichtaufgaben als auch freiwillige Aufgaben wahrnehmen können. Das Grundgesetz legt mit Art. 28 Abs. 2 GG fest: „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung

umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle."

Gleichermaßen gilt es, die Leistungsfähigkeit des Landes zu wahren: „Um die Leistungsfähigkeit der steuerschwachen Gemeinden und Gemeindeverbände zu sichern und eine unterschiedliche Belastung mit Ausgaben auszugleichen, stellt das Land im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Wege des Finanzausgleichs Mittel zur Verfügung, durch die eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen gewährleistet wird.“ (Art. 57 (1) Verfassung des Landes Schleswig-Holstein).

Eine wichtige Verknüpfung dieser Grundsätze entsteht durch das Konnexitätsprinzip. Relevant ist hier die Unterteilung zwischen Pflicht-, bzw. von höherer föderaler Ebene delegierten Aufgaben und freiwilligen Aufgaben. Nach dem Konnexitätsprinzip im Verständnis der *Veranlassungskonnexität* soll die Ebene, die eine Aufgabe festlegt, auch die damit einhergehenden Kosten tragen („Wer bestellt, bezahlt.“): „Werden die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet, so sind dabei Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.“ (Art. 57 (2) Verfassung des Landes Schleswig-Holstein). Damit wird – zumindest für neu geschaffene – Delegationsverhältnisse auch ein entsprechender Finanzierungsweg definiert. Dem Konnexitätsprinzip entspricht auch, dass nicht übertragene Selbstverwaltungsaufgaben jeweils von den Ebenen selbst finanziert werden sollen. In der Theorie sollte jede Aufgabe durch passende finanzielle Mittel gedeckt sein.[1]

---

[1] In der Praxis schließt dies Konnexitätslücken nicht gänzlich aus, insbesondere bei „neuer“ besonderer Dynamik in „alten“ übertragenen Aufgaben kann es zu nicht konnexitätsgerechten Finanzierungsverhältnissen kommen. Auch im (indirekten) Verhältnis der Kommunen zum Bund können weiterhin Konnexitätslücken auftreten. In diesem Kontext sei verwiesen auf eine kommunale Verfassungsbeschwerde in Sachen Konnexität, die Ende 2014 vom Verfassungsgerichtshof NRW abgewiesen worden ist (VerfGH NRW 11/13; v. 09.12.2014). Gefordert war ein Ausgleich finanzieller Folgen des Gesetzes zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts. In der Konnexitätsfrage ging es konkret darum, dass früher durch Landesgesetz übertragenen Aufgaben im Nachhinein über Standards durch Bundesgesetz erhöht wurden. Wie die die Kläger vertretende Kanzlei Wolter Hoppenberg ausführt: „In dieser Konstellation sieht der VerfGH NRW keinen konnexitätsrelevanten Vorgang, für welchen der Landesgesetzgeber für einen Ausgleich sorgen müsste. Der entsprechende Leitsatz lautet: „Eine Veränderung bestehender Aufgaben im Sinne von Art. 78 Abs. 3 Satz 2, 2. Alt. LV NRW ist nur konnexitätsrelevant, wenn sie durch ein Landesgesetz oder eine Landesrechtsverordnung unmittelbar verursacht worden ist. Das ist bei einer Aufgabenveränderung durch Bundesrecht nicht der Fall, wenn sich der Beitrag des Landesgesetzgebers auf eine vorausgegangene all-

In Anbetracht dieser allgemeinen Prinzipien ergibt sich ein finanzieller Korridor zwischen Mindestausstattung der Kommunen einerseits und Leistungsfähigkeitsvorbehalt des Landes. In diesem Korridor können die finanziellen Mittel unter Berücksichtigung der Aufgaben verteilt werden. Konkretisierungen hin zu einer Verteilungs*symmetrie* kann man dann als den Versuch verstehen, *innerhalb* des Korridors eine Linie zu identifizieren, an der die Mittel abstrakt geleichmäßig verteilt sind auf Land und Kommunen.

Ein Konflikt entsteht, wenn, um die Leistungsfähigkeit des Landes zu gewährleisten, die Mindestausstattung der Gemeinden nicht erfüllt werden kann. In einem solchen Fall hat das Land jedoch die prinzipielle Möglichkeit einst an die Gemeinden übertragene Aufgaben zurückzuführen (Boettcher/Holler 2011). Alle Verteilungsverschiebungen innerhalb des Korridors können mittels einer Anpassung der Verbundquote (vgl. Abschnitt 3.1) erreicht werden. Rechtlich wird die Verbundquote angepasst, „(…) wenn sich das Belastungsverhältnis zwischen dem Land einerseits und den Gemeinden, Kreisen und Ämtern andererseits wesentlich verändert.“ (§ 3 Abs. 1 FAG Schleswig-Holstein). Dabei ist es wichtig festzuhalten, dass Maßstäbe für Verteilungssymmetrie innerhalb der Korridore als wichtige Orientierungsgrößen gelten können, es aber keine Rechtspflichten zur durchgehenden Herstellung exakter Verteilungssymmetrie gibt.

2.2 Finanzwissenschaftliche Sicht

Zur Bewertung der Bedarfsfinanzierung von Land und Kommunen werden intuitiv die Einnahmen mit den Ausgaben verglichen. Diese Betrachtung ist jedoch im Rahmen der kommunalen Finanzierung nicht hinreichend. Unterstellt man zur Vereinfachung *vorübergehend*, dass Ausgaben nur zur Deckung objektiver Bedarfe (einschließlich freiwilliger Aufgaben) getätigt werden, so kann es im Vergleich von Länder- und Kommunalfinanzlage vier Szenarien geben:

1. Sowohl das Land als auch die Kommunen haben einen Einnahmeüberschuss und alle Aufgaben sind finanziert.
2. Das Land hat einen Einnahmeüberschuss und die Kommunen ein Defizit.
3. Die Kommunen haben einen Überschuss und das Land hat ein Defizit.
4. Sowohl Land als auch Kommunen sind unterfinanziert und haben ein Defizit.

---

gemeine Zuständigkeitszuweisung an die Kommunen beschränkt, bei der die in Rede stehende Aufgabenänderung noch nicht absehbar war." (…) [Ein] „Teilerfolg“ liegt allein darin, dass der VerfGH NRW eine Gesetzeslücke bestätigt hat, welche er aber nicht im Wege der Rechtsfortbildung schließen möchte.“

Szenario 1 bietet kaum Anlass zu Differenzen im kommunalen Finanzausgleich, da beide Akteure augenscheinlich über ausreichende Finanzmittel verfügen. Szenarien 2 und 3 hingegen zeigen Verschiebungen in der Aufgabenwahrnehmung jeweils einer Ebene an. Bei einem Defizit oder auch nur einer sehr knappen Finanzlage können diese nicht mehr alle wahrgenommen Aufgaben in ihrer aktuellen Intensität erfüllen, ohne sich dafür verschulden zu müssen. Die Aufgaben der Kommunen sind unterteilt in Pflichtaufgaben und freiwillige Aufgaben. Pflichtaufgaben sind Aufgaben, die die Kommunen erfüllen müssen und, wenn überhaupt, nur ihre Ausgestaltung beeinflussen können. Den Kommunen werden jedoch auch freiwillige Aufgaben zugestanden. Diese bieten nicht nur mehr Gestaltungsspielraum, sondern sind auch im Rahmen der Selbstverwaltungsgarantie wichtig.

Ein Defizit in den kommunalen Finanzen macht sich häufig zuerst in der Erfüllung der freiwilligen Aufgaben bemerkbar. Diese werden, um einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, verringert, da die Pflichtaufgaben vorrangig zu erfüllen sind. In dieser vereinfachten Perspektive wäre ein kommunales Defizit gleichzusetzen mit der Gefährdung des Mindestausstattungsprinzips und der Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen. Ein Defizit auf Seiten des Landes wäre dann ein Indikator für eine Gefährdung der finanziellen Leistungsfähigkeit. In dieser Sicht beschriebt Szenario 4 den schlechtesten Fall: Die gesamten Finanzmittel reichen nicht aus, um den Bedarf der Kommunen und des Landes zu decken. Das bedeutet, dass weder das Mindestausstattungsprinzip noch das Leistungserhaltungsprinzip gewahrt werden können.

In der Bewertung von vermuteten bzw. behaupteten vertikalen „Schieflagen“ ist mithin eine einseitige Betrachtung der Finanzlage nur einer Ebene nicht ausreichend. Ohne Informationen zu den parallelen Finanzverhältnissen der anderen Ebene – und etwaigen finanziellen Schieflagen dort – ist eine noch so dramatisch wirkende Fehlentwicklung auf einer Ebenen kein hinreichender Anlass, die vertikale Verteilungsgerechtigkeit in Frage zu stellen.

Auch eine naive „gleiche“ Aufteilung der gesamten Finanzmittel zwischen Land und Kommunen kann in Hinblick auf die unterschiedliche Aufgabenverteilung zwischen den beiden Ebenen kein Maßstab sein – selbstredend nicht bei der grundlegenden Verteilung der Mittel, aber auch nicht bei der Verteilung von Zuwächsen. Relevant für die gleichmäßige Mittelverteilung ist damit auch das Verhältnis der Aufgabenerfüllung bzw. der dahinter stehenden Finanzierungsverantwortungen. Daher ist die Berücksichtigung von Kommunalisierungsgraden von zentraler Bedeutung (vgl. unten ausführlich in Abschnitt 5.3).

Für die erforderliche verteilungssymmetrische Betrachtung bedarf es eines Indikators. Im vorliegenden Gutachten wird dazu der von Junkernheinrich, Boettcher und Holler entwickelte Symmetriekoeffizient genutzt. Wie noch deutlich gemacht werden wird, bewährt sich der Symmetriekoeffizient als Methode, die sich auf die Finanzlage beider Ebenen bezieht und diese angemessen differenziert vergleicht. Zudem werden die Aufgabenverteilung und der daraus resultierende Kommunalisierungsgrad berücksichtigt. Der Symmetriekoeffizient ist ein präzises und gleichzeitig leicht nachvollziehbares Instrument zur Bewertung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen.

3 Ermittlung der Finanzausgleichsmasse

Der vertikale Finanzausgleich zwischen Land und Kommunen wird in Deutschland von Land zu Land unterschiedlich geregelt. Vier Modelle zur Bestimmung der Finanzausgleichmasse finden Anwendung (Hesse/Lenk/Lück, 2013).

3.1 Verbundquotenmodell

Das verbreitetste Modell ist das Verbundquotenmodell, welches auch in Schleswig-Holstein Anwendung findet. Es basiert auf zwei bestimmenden Größen, der Verbundgrundlage und der Verbundquote.

Die Verbundgrundlage ist unterteilt in den obligatorischen Steuerverbund und den fakultativen Steuerbund. Der erstgenannte ist verfassungsrechtlich festgelegt und umfasst einen Anteil des Länderanteils an den Gemeinschaftssteuern. Der fakultative Steuerverbund beinhaltet Mittel, die eine freiwillige Abgabe eines Teils der Einnahmen des Landes an die Gemeinden sind.

Die zweite Größe ist die Verbundquote. Die Verbundquote wird durch das Land bestimmt und variiert daher in der Höhe zwischen den Ländern. Einige Länder setzen einen gleichen Hundertsatz für alle Steuern aus der Verbundgrundlage an, andere passen die Hundertsätze an die jeweilige Steuer an. Nordrhein-Westfalen, Hessen und Baden-Württemberg haben mit 23 % sehr hohe Verbundsätze, Bayern mit 12,5 % den niedrigsten im Vergleich. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Bayern seinen Kommunen vergleichsweise wenig Mittel zur Verfügung stellt. Die Finanzausgleichsmasse wird, wie eingangs erwähnt, aus der Kombination aus Verbundmasse und Verbundquote bestimmt. Zudem ist die Angemessenheit der Ausstattung vom Kommunalisierungsgrad des Landes abhängig. Der Kommunalisierungsgrad beschreibt den Anteil der Gesamtaufgaben, der durch die Kommunen erfüllt werden muss. Naturgemäß brauchen Kommunen in einem Land mit geringem Kommunalisierungsgrad weniger Mittel als ein ähnliches Land mit hohem Kommunalisierungsgrad. Separat betrachtet erlauben die Verbundquoten somit keine Aussage über einen hohen/niedrigen Finanzausgleich oder einen Vergleich mit anderen Ländern.

3.2 Verstetigungsmodell

Das Verstetigungsmodell wird in Rheinland-Pfalz angewandt. Es strebt eine Verstetigung der kommunalen Einnahmen durch einen Ausgleich möglicher Schwankungen in der Verbundmasse ab. Diese können beispielsweise durch konjunkturelle Schwankungen der Gemeinschaftssteuern hervorgerufen werden. Ein Stabilitätsfond fängt Defizite ab und wird in Zeiten von Überschüssen gefüllt. Die vorrangegangenen neun Haushaltsjahre werden als Wachstumspfad für die Verstetigungssumme gesetzt.

3.3 Gleichmäßigkeitsgrundsatz

Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz berücksichtigt sowohl die Landeseinnahmen als auch die kommunalen Einnahmen. In Abgrenzung an das Verbundmodell fließt in diesem Modell eine positive Entwicklung der Gemeindeeinnahmen mit einem negativen Faktor in die Finanzausgleichsmasse ein. Sobald die Einnahmen einer Ebene stärker wachsen, wird die andere Ebene durch den KFA kompensiert. Die Entwicklung der Einnahmen verläuft auf Landes- und Kommunalebene jedoch ähnlich, sodass die Risikoverteilung und der tatsächliche Effekt meist klein ausfallen. Angewandt wird der Gleichmäßigkeitsgrundsatz in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen.

3.4 Bedarfssystem

Anders als die vorrangegangen Modelle orientiert sich das Bedarfssystem nicht ausschließlich an den Ist-Ausgaben. Grundlage sind vielmehr die kommunalen Aufgaben und deren Ausgaben. Zur richtigen Ermittlung des Finanzbedarfs ist ein detaillierter Aufgabenkatalog nötig, der die Kosten für die Aufgabenbereiche bestimmt. In Abhängigkeit der Leistungsfähigkeit des Landes wird die Mindestausstattung der Kommunen angepasst. Das Bedarfssystem ist jedoch mit höheren Kosten verbunden. So sind die Datenerhebung und die Fortschreibung der Kosten der Aufgaben aufwendig. Derzeit wird es in Sachsen-Anhalt angewandt.[2]

Jedes dieser Modelle ermöglicht, sofern angemessen angewandt, eine gerechte Verteilung der Finanzmittel. Daher gibt es aus finanzwissenschaftlicher Sicht kein “richtiges“ Modell. Die

---

[2] Thüringen und Hessen nutzen in der horizontalen Dimension Elemente von Bedarfssystemen; nicht jedoch vertikal (siehe unten Abschnitt 4.2).

Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen trägt maßgeblich zum Erfolg des Modells bei. Sie bestimmt die Angemessenheit der Finanzausstattung. In Deutschland sind Einnahmen und Aufgaben (und folglich Ausgaben) dezentral organisiert. Dies führt zu einer Gleichwertigkeit der Aufgaben auf Landes- und Kommunalebene. In den Flächenländern erhöht sich der Anteil der Pflichtaufgaben der Kommunen, die durch das Land oder den Bund vorgegeben werden. Dies beansprucht einen erheblichen Teil der Finanzmittel, die nicht immer durch das Konnexitätsprinzip gedeckt sind.

3.5 Schleswig-Holstein: Ermittlung der Finanzausgleichsmasse und ihre Verwendung

In Schleswig-Holstein wird die Finanzausgleichsmasse über ein Verbundmodell ermittelt (§ 3 Abs. 1 FAG). Grundlage der Berechnung sind die in Abschnitt 3.1 beschriebene Verbundquote und die Verbundgrundlage.

3.5.1 Berechnung der Finanzausgleichsmasse

In einem ersten Schritt wird die Verbundgrundlage bestimmt. Diese setzt sich aus der Summe der Gemeinschaftssteuern, der Landessteuern, der Länderfinanzausgleichszahlungen und der Bundesergänzungszuweisungen, abzüglich der Kürzungsbeiträge zusammen. Insgesamt beliefen sich die für den kommunalen Finanzausgleich relevanten Landeseinnahmen 2015 auf 8.007,8 Millionen Euro.[3]

Die Verbundquote der Kommunen an den Steuereinnahmen des Landes wurde ab 2015 von 17,74 % auf 17,83 % angehoben. Eine unmittelbare Besserstellung sollte damit gleichwohl nicht erfolgen. Als intransparent wahrgenommene Zuführungs- und Abzugsbeträge bei der Finanzausgleichsmasse wurden in die Verbundquote integriert, was zu deren Heraufsetzung um 0,9 Prozentpunkte führte.

17,83 % der Verbundgrundlage (1.427,8 Millionen Euro im Jahr 2015) fließen mithin in die Finanzausgleichmasse. Zudem werden 15 Millionen Euro des Landesanteils der Konsolidierungshilfen (bis 2018), 62,3 Millionen Euro aus der Abrechnung anderer Finanzausgleichsjahre und 21,5 Millionen Euro in Form von Aufstockungen (z. B. für Infrastrukturlasten) addiert. Die finale Finanzausgleichsmasse belief sich damit auf 1.526,6 Millionen Euro im Jahr 2015.

---

[3] Vgl. Schaubild KFA des Innenministeriums Schleswig-Holstein 2015.

3.5.2 Verwendung der Finanzausgleichsmasse

Die Finanzausgleichsmasse wird aufgeteilt und fließt in die Schlüsselzuweisungen und in die Vorwegabzüge, wobei der wesentliche Bestandteil der Finanzausgleichsmasse in die Schlüsselzuweisungen fließt. 2015 haben die Schlüsselzuweisungen (§ 4 Abs. 1 FAG) 1.275,5 Millionen Euro ausgemacht. Dies entspricht einem Anteil von 84 % an der Gesamtmasse. Sie wurden für die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft (35,11 %), die Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte zum Ausgleich unterschiedlicher Umlagekraft und sozialer Lasten (49,33 %) und für die Schlüsselzuweisungen an die Zentrale Orte zum Ausgleich übergemeindlicher Aufgaben (15,56 %) verteilt.

Die verbleibenden 16 % der Finanzausgleichsmasse, 251,1 Millionen Euro, gehen in Form von Vorwegabzügen an die Kommunen. Die genaue Verwendung der Vorwegabzüge ergibt sich aus § 4 Abs. 2 FAG.

Schließlich wird eine Finanzausgleichsumlage verteilt. Diese beläuft sich auf 59,6 Millionen Euro für das Jahr 2015. Diese Umlage besteht aus Abgaben der finanzstärksten (abundanten) Gemeinden, die auf finanzschwächere Gemeinden und den Kreis der abundanten Gemeinde verteilt wird.

4 Methoden zur Überprüfung der vertikalen Verteilungssymmetrie

Von den vier derzeit praktizierten Modellen zur praktischen *Bestimmung* der Finanzausgleichmasse, die im vorangegangenen Abschnitt 3 dargestellt worden sind, müssen die Methoden zur *Überprüfung* der vertikalen Verteilungssymmetrie klar getrennt werden. Wie ausgeführt ist es prinzipiell möglich, mit jedem derzeit genutzten Modell zur Bestimmung der Finanzausgleichmasse, sofern angemessen und mit Augenmaß angewandt, eine gerechte Verteilung der Finanzmittel herbeizuführen. *Ob* dies gelingt, muss mit anderem – wiederum angemessenem – methodischen Handwerkszeug bewerkstelligt werden.

Dass vorliegende Gutachten bringt den Symmetriekoeffizient zur Anwendung, wie er von Junkernheinrich et al. (2012) für die Überprüfung des brandenburgischen Finanzausgleichs formuliert wurde, sowie parallel und danach auch anderweitig zum Einsatz gekommen ist. Auch das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut hat diesen Ansatz schon – nach eingehender Prüfung – eingesetzt, um die jüngste turnusmäßige Kontrolle des brandenburgischen Finanzausgleichs durchzuführen (Goerl/Rauch/Thöne, 2015).

Der Junkernheinrich-Symmetriekoeffizient ist aber nicht die einzige verfügbare Methode, die zur Überprüfung der vertikalen Verteilungsverhältnisse der staatlichen Finanzen in den Flächenländern zum Einsatz kommt bzw. gekommen ist. Im Folgenden sollen kurz die Eigenschaften der angewandten bzw. prinzipiell anwendbaren Methoden gegenüber gestellt werden, um ihre Ähnlichkeiten und Unterschiede pointiert herauszuarbeiten.

Diese qualitative Abwägung steht sachlogisch *vor* der Methodenwahl und deren Einsatz für den konkreten Prüfauftrag in Schleswig-Holstein. Zugleich ist es aus Gründen der Anschaulichkeit aber geboten, den Symmetriekoeffizienten im Detail direkt am schleswig-holsteinischen Beispiel zu erläutern (Kapitel 5 und 6). Doppelungen sollen unterbleiben. Das heißt, im vorliegenden Kapitel 4 werden zum Teil Konzepte diskutiert, die erst *danach* am praktischen Beispiel erläutert werden. Entsprechend kann es sich für die Leserin/den Leser anbieten, u.U. die Lektüre der Kapitel 5 und 6 vorzuziehen.

4.1 Anforderungen

Auszeichnend für eine gute Methode sind Konsistenz, Vergleichbarkeit und Nachvollziehbarkeit. In Hinblick auf den hier verwendeten Symmetriekoeffizienten (SK) ist die **Konsistenz** durch die etablierte Verwendung in vergangenen vertikalen Verteilungsfragen gegeben. Wie

erwähnt, fand der Symmetriekoeffizient auf Basis von Junkernheinrich et al. (2012) bereits zweimal für Brandenburg und zudem im Saarland Verwendung. Auch in einer parlamentarischen Auseinandersetzung um die Verteilungssymmetrie in Hessen kam der Symmetriekoeffizient zum Einsatz (Junkernheinrich/Boettcher/Holler, 2011)

Aus der Konsistenz folgt die **Vergleichbarkeit**. Der Symmetriekoeffizienten verzichtet auf Einheiten und ist gut geeignet um einen Vergleich der Verteilung von Mitteln im kommunalen Finanzausgleich zwischen Bundesländern zu ziehen (vgl. Abschnitt 6.2.1). Die Ergebnisse für den präzisen Koeffizienten lassen sich im Vergleich klarer einordnen und bewerten.

Um der **Nachvollziehbarkeit** willen erfordert die Analyse der vertikalen Verteilung der Finanzmittel eine genaue Erfassung von Daten und Rahmenbedingungen. Diese müssen präzise quantifiziert werden, um anschließend die Grundlage für Ausgestaltungsoptionen des kommunalen Finanzausgleichs zu bilden. Die Bewertung hinsichtlich der instrumentellen Vor- und Nachteile hängt ebenfalls von der Präzision der vorrangegangenen Analyse ab. Stößt die Analyse an Grenzen, sind diese zur Wahrung von Transparenz anzuzeigen.

Auf einer solchen Grundlage können schließlich Empfehlungen, zum Beispiel zu einem Beibehalten oder aber einer Anpassung der Verbundquote ausgesprochen werden (vgl. Abschnitt 6.2), um einer Verselbständigung der Finanzierung entgegen zu wirken.

4.2 Drei Ansätze

Der Symmetriekoeffizient nach Junkernheinrich beruht auf folgenden stilisierten Elementen:

- Das Verfahren basiert durchweg auf empirischen, statistisch vergleichsweise leicht zu nutzenden Daten. Die Daten und der Koeffizient können durch Dritte leicht überprüft und repliziert werden.
- Für das Land und die kommunale Ebene wird für jedes laufende Jahr jeweils eine empirische Einnahmengröße („Deckungsmittelbestand“) erfasst.
- Für das Land und die kommunale Ebene wird für jedes laufende Jahr jeweils eine empirische Ausgabengröße („Deckungsmittelverbrauch“) erfasst. Über das tatsächliche Ausgabenverhalten der beiden Ebenen werden damit hilfsweise Bedarfsrelationen abgebildet.
- Durch die Methode fließen jeweils aktuelle Kommunalisierungsgrade in die Symmetriekoeffizienten ein. Die Kommunalisierungsgrade beruhen auf Nettoausgaben-Relationen und reflektieren damit auch die Finanzierungsbedingungen der betroffenen Aufgaben.

- Der Symmetriekoeffizient ist als dimensionslose einheitliche Größe definiert, die einfach und eingängig verstanden werden kann. Perfekte Symmetrie tritt bei 1 auf, Abweichungen nach oben oder unten signalisieren Ungleichgewichte in eine der beiden vertikalen Richtungen.
- Der Symmetriekoeffizient ist so anlegt, dass er im Längsschnitt für ein Land sinnvoll vergleichbar ist und ebenso im Querschnitt für mehrere Länder.
- Perspektivisch kann (und sollte) der Symmetriekoeffizient auf das Schalenkonzept des Statistischen Bundesamtes umgestellt werden, d. h. bei Ländern und Kommunen Kern- und Extrahaushalte erfassen. Aktuell sind wegen der längeren – und für die Interpretation wichtigen – Zeitreihen Betrachtungen nur der Kernhaushalte vorzuziehen.
- Für den Symmetriekoeffizienten – wie auch für die alternativen Verfahren – gilt, dass er zu Messgründen zwar sehr exakte Indikatoren für die vertikalen Verteilungssymmetrie liefert, dabei aber nicht zwingend impliziert, dass diese jeweils auch in derselben Akkuratesse in die Praxis umgesetzt werden müssten. Im mehrjährigen Vergleich innerhalb eines Landes zeigen derartige Koeffizienten immer gewisse „natürliche Schwankungen“ innerhalb einer Bandbreite. Indizien für notwendige Eingriffe in die Verbundquote bzw. den genutzten Verteilmechanismus sind dauerhafte umfangreiche Abweichungen von der Symmetrie sowie über mehrere Jahre fortschreitende Veränderungen des Indikators in dieselbe Richtung.

Scherf (2010) und Zimmermann (2011a) auf der einen Seite und Färber et al. (2012) auf der anderen Seite bieten alternative Mechanismen zu Bewertung des vertikalen kommunalen Finanzausgleichs. Wie betrachten die beiden Alternativen direkt mit Blick auf ihre zentralen Unterschiede zum Symmetriekoeffizienten.

In zwei Gutachten für das Land Hessen haben Zimmermann (für Ausgaben und Kommunalisierungsgrad) und Scherf (für Einnahmen und Verbundquote) in der Kombination ein System geschaffen, dass hinsichtlich seiner Leistungsfähigkeit Junkernheinrichs Ansatz sehr ähnelt. Umso bemerkenswerter war, dass die Ergebnisse des Ansatzes von denen, die mit Junkernheinrichs Ansatz gefunden wurden, massiv abwichen – was in der Umsetzung zu erwartbaren Kontroversen führte.[4]

---

[4] Scherfs und Zimmermanns Befunde wurden – in merklich abgemilderter Form – in Hessen umgesetzt. Im Hessischen Landtag wurde über zahlreiche Schritte hinweg eine Auseinandersetzung dazu geführt, in der u.a. eine explizite Gegenüberstellung mit Berechnungen von Junkernheinrich und Koautoren durchgeführt wurde. Diese Gegenüberstellung ist sehr erhellend hinsichtlich der faktischen Unterschiede der beiden äu-

Scherf (2010) setzt in seinem Gutachten für das Land Hessen den Fokus auf die steuerlichen Einnahmen des Landes und der Gemeinden. Dabei nahm er (intern) vorher schon vorliegende Berechnungen von Zimmermann (2011a) zu den Kommunalisierungsgraden bei den Ausgaben als Grundlage. Scherf selbst konzentrierte sich auf die steuerliche Seite wegen des „Charakter(s) des kommunalen Finanzausgleichs als Steuerverbund zwischen Land und Gemeinden“. Scherf vergleicht die Finanzausstattung des Landes und der Gemeinden. In Hessen kommt Scherf zu dem Ergebnis, dass die Gemeinden im Vergleich zum Land gut ausgestattet sind. Im Anschluss berechnet Scherf eine Anpassung der Verbundquote in Abhängigkeit des Kommunalisierungsgrades. Im methodischen Vergleich mit dem Symmetriekoeffizienten von Junkernheinrich sind die Berechnungen von Scherf weniger aussagekräftig, da er auf einen spezifischen und plastischen Indikator verzichtet. Auch übernimmt Scherf für alle steuerlich einzeln betrachtenden Jahre von Zimmermann nur *einen* fixen Kommunalisierungsgrad (46,8 %) – obwohl die Zimmermanns Ansatz durchaus auch jahresaktuelle kommunalisierungsgrade ausweist.

Bemerkenswert sind aber vor allem die Größenordnungen der ausgewiesenen Anpassungsbedarfe: Anstelle der etablierten Verbundquote von 23 % errechnet Scherf für die Jahre 2001-08 eine durchschnittliche optimale Verbundquote von lediglich 16,5 %. In manchen gewerbesteuerstarken Jahren hätte die Verbundquote sogar bis auf 12,3 % sinken sollen. Entsprechend lautete die Empfehlung an das Land Hessen, auf Basis dieser empirischen Befunde die Finanzausgleichsmasse um mehr als 700 Millionen Euro zu kürzen. Scherf versucht diesen Befund, der nach seinem Bekunden „überraschen mag“, damit zu erklären, dass das Land „(…) den Gemeinden die Verbundquote von 23 % nur deshalb gewähren (konnte), weil es bereit war, die nach Finanzausgleich verbleibende Lücke zu seinen Ausgaben durch Kreditaufnahme zu schließen“ (Scherf, 2010, S. 31). Nicht hinterfragt wurden die möglichen Motive für diese beinahe suizidale Selbstlosigkeit des Landes. In der Neuen Politischen Ökonomik wird regelmäßig die hohe Attraktivität der Verschuldung im Vergleich zur unmittelbaren Steuererhöhung für die Wahlbürger betont. In diesem Licht stellt sich das Verhalten der einen Ebene ohne eigenen Steuer-, aber mit Verschuldungsrechten – dem Land – im Vergleich zu der kommunalen Ebene mit knappen Verschuldungsspielräumen unter Kommunalaufsicht aber mit umfangreichen Hebesatzrechten (und -pflichten!) bei Grund und Gewerbesteuer durchaus weniger landesfreundlich dar. Im Kern liegt die Problematik des Kombinationsansatzes Zimmermann-Scherf aber bei methodischen Aspekten, wie die parlamentarische Aus-

ßerlich ähnlichen Ansätze und ihrer finanzpolitischen Implikationen. Vgl. Zimmermann (2011b), Junkernheinrich/Boettcher/Holler (2011) und die begleitende parlamentarische Dokumentation.

einandersetzung im Hessischen Landtag sehr anschaulich illustriert (vgl. Zimmermann (2011b), Junkernheinrich/Boettcher/Holler (2011) und die begleitende parlamentarische Dokumentation). Neben einigen Inkonsistenzen, die aus dem Kombinieren zweier nicht direkt aufeinander zugeschnittener Ansätze folgen, rühren wesentliche Unterschiede aus der Wahl einer für vertikalen Finanzierungsverhältnisse nicht geeigneten Abgrenzung des Kommunalisierungsgrades aus dem Zimmermann-Gutachten.

Färber et al. (2012) beschreiben in ihrem Gutachten für das Land Thüringen einen Benchmark-basierten Ansatz. Hierbei werden die Pflichtaufgaben katalogisiert und angepasste Durchschnittskosten ermittelt. Auf dieser Basis lässt sich der Finanzbedarf einer Kommune ermitteln und Abweichungen identifizieren. Weiterhin werden Prognosen für zukünftige Finanzbedarfe in einzelnen Fachresorts erstellt (z.B. KiTa-Kosten). Akademisch besonders attraktiv an diesem Ansatz ist sein Abweichen von der stets problematischen Gleichsetzung von tatsächlichen Ausgaben und „objektiven“ Bedarfen. Der Benchmark-Ansatz ist im Kern geeignet, dem Anspruch des Wirtschaftlichkeitsgebots effektiver Geltung zu verschaffen, indem auf Seiten der Kommunen nur notwendige und nicht jedwede Ausgaben anerkannt werden. Der Umstand allerdings, dass dieser Impuls nur einseitig auf der kommunalen Ebene gesetzt wird, nicht jedoch beim Land, schafft eine methodische Schräglage, die mit dem Symmetriegebot unvereinbar ist. Auch ist die Festlegung exogener Aufgabenkataloge stets in der Gefahr, mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie zu kollidieren.

Rein praktisch ist auch Aufwand eines Aufgabenkatalogs und dessen Instandhaltung sehr groß. Dieser Katalog lässt sich auch dann nur auf Basis von Kostenannahmen erstellen und muss regelmäßig überprüft werden. Diese Vorbehalte – konkret die Zweifel an der Praktizierbarkeit – gaben dann auch den Ausschlag bei der Entscheidung, den Färberansatz für den thüringischen vertikalen Finanzausgleich nicht zu nutzen: „Insoweit scheidet das im Gutachten des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung Speyer „Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Thüringen“ vom März 2012 vorgeschlagene Standardkostenmodell aus. Neben der in der Kürze der Zeit nicht realisierbaren Umsetzbarkeit dieses Modells wären genau die vorgenannten diffizilen Vorgaben für ein Mindestmaß bzw. ein angemessenes Maß der Aufgabenerfüllung durch das Land zu machen und mit diesen Vorgaben ein Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung verbunden.“[5]

[5] Vgl. Begründung zum Thüringer Gesetz zur Änderung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen (2012), S. 61.

Bevor nun im folgenden Abschnitt 4.3 noch einmal kurz die verbleibenden methodischen Herausforderungen diskutiert werden, bietet Tabelle 1 einen synoptischen Vergleich der drei vorgestellten Methoden.

Tabelle 1: Vergleich der Methoden zur Bewertung der vertikalen Verteilungsgerechtigkeit

	Junkernheinrich	Scherf u. Zimmermann	Färber
Ist-Ausgaben ≠Aufgaben	Beste quantifizierbare Annäherung	Indirekt durch den Kommunalisierungsgrad	Aufgabenkatalog
Zukunftsbezug	Nein	Nein	Prognosen (eingeschränkt) möglich
Freiwillige Aufgaben	Indirekt berücksichtigt, da Verhältnis zwischen Land und Gemeinden und nicht eine Differenz zwischen Ausgaben und Einnahmen berücksichtigt wird.	Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben. Freiwillige Aufgaben werden nicht berücksichtigt.	Nicht berücksichtigt
Zinsfrage	Behandelt	Nicht behandelt	Nicht behandelt
Ausgleichzahlung	Berechnung möglich.	Berechnung einer neuen Verbundquote möglich.	Nicht berücksichtigt
Aufwand zur Ermittlung der Ausgaben und Einnahmen	Gering	Gering	Hoch durch Benchmarking
Anreizproblematik	Ja	Ja	Anfangs ja, später geringer
Datentiefe	Gering	Gering	Hoch
Ländervergleiche	Ja	Ja	Schwierig

Quelle: Eigene Darstellung.

4.3 Grenzen der Methodik

Der Symmetriekoeffizient ist ein hilfreicher Indikator für eine unverhältnismäßige Verteilung von Finanzmitteln zwischen Land und Kommunen. Wie alle komprimierenden Methoden und Instrumente, kann auch der Symmetriekoeffizient nicht jede Nuance der Wirklichkeit abbilden. Oftmals muss vereinfacht werden, wenn zum Beispiel Daten nicht vorhanden sind oder

Zusammenhänge zu komplex sind. Im Folgenden werden Herausforderungen an den Symmetriekoeffizienten beschrieben und Entscheidungen transparenzwahrend diskutiert.

4.3.1 Aufgaben-Ausgaben-Abweichungen

Die Verteilung der Finanzmittel soll bedarfsgerecht geschehen und sich möglichst an der Aufgabenlast der Kommunen orientieren. In Schleswig-Holstein — wie in allen andern Ländern — ist eine symmetrische monetäre Quantifizierung der Aufgaben bzw. der Bedarfe von Kommunen und Land jedoch (noch) nicht möglich. Der Symmetriekoeffizient basiert daher nolens volens auf den Ausgaben und Einnahmen des Landes und der Kommunen. Die Ausgaben variieren ähnlich wie die Aufgaben in ihrem finanziellen Aufwand und geben unter den gegebenen Rahmenbedingungen den bestmöglichen Schätzwert für die tatsächliche Aufgabenbelastung an. Zudem sind Abweichungen zwischen Aufgaben und Ausgaben sowohl bei den Kommunen als auch beim Land möglich. Durch die symmetrische Betrachtung dieser Akteure fällt in dieser Perspektive die Nutzung der Ist-Ausgaben weniger ins Gewicht.

Folglich ist eine Betrachtung der vertikalen Bedarfsrelationen von Land und Kommunen mangels symmetrischer Bedarfsdaten alternativlos.

4.3.2 Anreizgerechtigkeit

Ein optimaler Mechanismus zur Bestimmung einer ausgeglichenen, bedarfsgerechten Verteilung von Finanzmitteln zwischen Land und Kommunen sollte Anreize schaffen, möglichst kosteneffizient zu arbeiten. Der Symmetriekoeffizient kommt dieser Aufgabe nur begrenzt nach. Er zeigt eine einseitige Überbelastung durch Ausgaben an, erörtert jedoch nicht, ob diese Situation durch fehlende Sparsamkeit entstanden sein könnte. Wenn bspw. die Verbundquote aufgrund eines unausgeglichenen Symmetriekoeffizienten regelmäßig angepasst würde, könnten Anreize entstehen, unwirtschaftliche Ausgaben zu tätigen, da diese bei der nächsten Anpassung berücksichtigt würden.

Allerdings muss das von Seiten der finanzwissenschaftlichen Theorie traditionell vorgebrachte Anreiz-Argument im Lichte der konkreten Konstellation, für die es vorgebracht wird, geprüft werden. Im vorliegenden Fall dürfte zum Beispiel der Anreiz einzelner Kommunen, sich *wegen* eventuell zu erhoffender zukünftiger Erhöhungen der Verbundquote „mutwillig“ unwirtschaftlich zu verhalten, sehr schwach ausgeprägt sein bzw. von stärkeren anderweitigen Einflüssen überlagert werden. Ähnliches gilt für das Land: Der theoretisch ableitbare Anreiz zu unwirtschaftlichem Verhalten wegen eines erhofften Bail-outs durch die Verbundquote

wird in der Praxis durch vielgestalte andere Anreize überlagert, so dass dieser spezielle Einflusskanal keine praktische Relevanz haben dürfte. Das gilt nicht erst seit Wirken der „Schuldenbremse“; seitdem aber aus einem zusätzlichen Grund.

4.3.3 Zinsfrage

Die Zinsfrage bezieht sich auf die Berücksichtigung der Zinsen als Ausgaben bzw. Einnahmen in der Berechnung des Symmetriekoeffizienten. Bei einer annähernd symmetrischen Verteilung der Finanzmittel kann der Symmetriekoeffizient beispielsweise über 1 liegen, wenn die Zinsen nicht berücksichtigt werden, und unter 1, wenn sie berücksichtigt werden. Für die anschließende Bewertung ist dies von großer Bedeutung.

Zinsausgaben bzw. -einnahmen werden bei Berücksichtigung der Zinsen aus dem Deckungsmittelverbrauch herausgerechnet. Ohne Berücksichtigung sind bspw. Zinsausgaben in den bereinigten funktionsbezogenen Ausgaben enthalten. Sie werden also als eigene Ausgabe wahrgenommen. Analog verhält es sich bei den Zinseinnahmen.

Gegen ein „Rausrechnen“ der Zinsen spricht, dass die Kommunen und das Land Ausgaben für Zinsen tätigen. Diese müssen finanziert werden, sind also auch durch Einnahmen zu decken.

Boettcher und Holler (2011), Junkernheinrich et al. (2012), Goerl/Rauch/Thöne (2015) sowie die Gutachter vertreten jedoch die Ansicht, dass Zinsen nicht als Ausgabe oder Einnahme gewertet werden sollten. Zinsen sind Kosten, die für Bedarfe aus der Vergangenheit anfallen. Dies heißt, dass die klare zeitliche Unterscheidung im Symmetriekoeffizienten verwischt würde, wenn sie als Ausgabe oder Einnahme gewertet würden. Zudem würden die Kommunen und das Land für Entscheidungen aus vorherigen Perioden „die Zeche zahlen“. Bemühungen Symmetrie herzustellen würde der Anreiz fehlen. Hinzu kommt, dass das Land und die Kommunen unterschiedliche Möglichkeiten zu Kreditaufnahme haben. So konnten sich Länder vor der Schuldenbremse leichter Geld leihen als Kommunen (Boettcher und Holler 2011).

In den folgenden Abschnitten werden der Deckungsmittelverbrauch und der Symmetriekoeffizient immer sowohl mit, als auch ohne Zinsberücksichtigung ausgewiesen. „Zinsen berücksichtigt“, steht hierbei für Werte mit abgezogenen Zinsausgaben und -einnahmen, „Zinsen nicht berücksichtigt“ für Ausgaben und Einnahmen, in denen Zinszahlungen enthalten sind.

4.3.4 Zukunftsbezug

Der Symmetriekoeffizient wird auf Basis von Daten im Zeitraum von 2004-2014 errechnet. Er spiegelt folglich eine Symmetrie wider, die am aktuellen Rand zwei Jahre alt ist. In Schleswig-Holstein wurde im Dezember 2014 das Finanzausgleichsgesetz (FAG) überarbeitet. Die Folgen dieser Neuerung wurden also noch nicht berücksichtigt.

Weiterhin eignet sich der Symmetriekoeffizient nicht für Prognosen. Einnahmen und Ausgaben in der Zukunft können nur mit Ungenauigkeit vorausgesagt werden. Der Symmetriekoeffizient ist ein sehr präzises Instrument und regiert auch auf kleinste Änderungen. Ungenaue Daten führen daher schnell zu Ausschlägen. Die Abweichungen des Symmetriekoeffizienten von 1 wird entweder zu Gunsten (SK > 1) oder zu Lasten (SK < 1) der Kommunen ausgelegt (vgl. Abschnitt 6.1). Da das mathematisch sehr präzise messende Instrument sehr sensibel auf Variationen der Datenqualität reagiert, sind auch in symmetrischen Konstellationen „Punkttreffer“ mit SK = 1,0 in der Regel nicht zu erwarten. Dieser Umstand muss in der *Bewertung* der scheinbar so präzisen Symmetriekoeffizienten berücksichtigt werden; Symmetrie manifestiert sich faktisch stärker im Rahmen von Bandbreiten um den Wert 1. Der Natur des Arguments folgend, können bei heutiger Datenqualität und nach aktuellem Forschungsstand keine präzisen Grenzen für derartige Bandbreiten benannt werden.

Trotz des fehlenden Zukunftsbezugs ist der Symmetriekoeffizient der Indikator der Wahl, da er auf unstrittigen empirischen Informationen berührt. Jede Empirie – d. h. jede echte Erfahrung – hat zwingend einen Vergangenheitsbezug. Auch wenn dies mitunter zu einem gewissen „Hinterherhinken“ des Indikators hinter der Realität führen mag – im Gegenzug ist er frei von ungewissen, leicht manipulierbaren und/oder spekulativen Prognosen für die Zukunft.

4.3.5 Extrahaushalte

Der Symmetriekoeffizient wird auf Basis von Rechnungs- und Kassenergebnissen der öffentlichen Kernhaushalte errechnet. Folglich werden Extrahaushalte, dazu zählen öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, nicht berücksichtigt. Eine Erweiterung des Symmetriekoeffizienten liegt nahe, da auch die Statistischen Ämter auf ein Schalensystem umstellen, das Extrahaushalte berücksichtigt.

Das vorliegende Gutachten beschränkt sich jedoch auf die Verwendung von Kernhaushaltsdaten, da so Vergleiche mit vorangehenden Jahren sowie mit anderen Bundesländern gezogen werden können.

5 Grundlagen des Symmetriekoeffizienten

5.1 Daten

Bei der Berechnung des Symmetriekoeffizienten wurden Daten des Statistischen Bundesamtes verwendet. Sofern möglich basieren die Berechnungen auf Rechnungsergebnissen der öffentlichen Kernhaushalte. Jedoch ist dies derzeit nur bis 2011 möglich, da die Daten für spätere Jahre zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Gutachtens noch nicht vorliegen.[6] Folglich wird ab 2012 auf Daten der Kassenstatistik zurückgegriffen. Diese sind im Vergleich zu den Rechnungsergebnissen nicht final. Daher sind die auf ihnen beruhenden Ergebnisse mit Vorsicht zu bewerten. Eine Übersicht zu der Abweichung zwischen Rechnungsergebnissen und Kassenstatistik ist im Anhang näher beschrieben.

Die Daten unterscheiden zwischen Kommunal- und Landesebene. Dies ermöglicht den vertikalen Vergleich zwischen den Ebenen. Die Rechnungsergebnisse unterscheiden zusätzlich auch zwischen Gemeinden, Gemeinde- und Zweckverbänden. Die Kassenstatistik nimmt keine weitere Unterscheidung auf kommunaler Ebene vor.

Derzeit verfügt das Statistische Bundesamt lediglich über Rechnungsergebnisse bis 2011. Ab 2012 erfolgt zudem eine Umstellung auf das Schalenprinzip. Es werden dann sowohl Kernhaushalte als auch Extrahaushalte berücksichtigt. Dies bedeutet einen statistischen Bruch ab 2011, der bei zukünftigen Berechnungen berücksichtigt werden muss.

Ferner werden ab 2011 in der Kassenstatistik einige Posten neu berechnet. Um die Konsistenz des Symmetriekoeffizienten zu gewährleisten, wurden diese Posten in der alten Berechnung separat seitens des Statistischen Bundesamtes zur Verfügung gestellt.

Langfristig ist eine Umstellung auf Kern- und Extrahaushalte unumgänglich. Dies bedeutet zwar einen großen statistischen Bruch und Folgen für die Vergleichbarkeit des Koeffizienten im Zeitverlauf, jedoch ermöglicht es die kontinuierliche Fortschreibung des Symmetriekoeffizienten.

---

[6] Rechnungsergebnisse 2013 für die kommunale Ebene liegen vor; nicht aber für die Länderebene. Eine asymmetrische Verwendung teils von Rechnungs-, teils von Kassenergebnissen kommt nicht in Frage, weil dadurch ein potenzielles Ungleichgewicht in den Symmetriekoeffizienten eingebracht würde.

5.2 Erste Ergebnisse

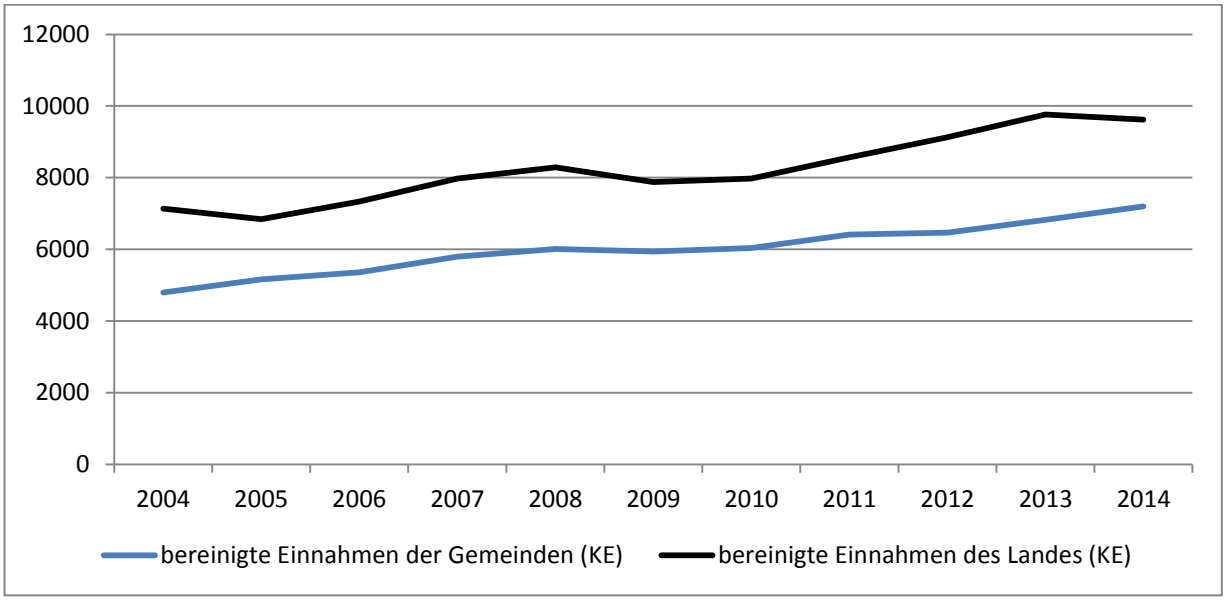
Der Vergleich zwischen bereinigten Einnahmen und Ausgaben ergibt lediglich ein ungenaues Bild der Finanzsituation des Landes und der kommunalen Ebene. Dennoch geben die bereinigten Einnahmen und Ausgaben, als wichtige Faktoren in der Berechnung des Symmetriekoeffizienten, Hinweise auf eine mögliche asymmetrische Verteilung der Finanzmittel.

5.2.1 Bereinigte Einnahmen

Die Einnahmeseite setzt sich u. a. zusammen aus den bereinigten Einnahmen, den Steuern und steuerähnlichen Abgaben, sowie Gebühren.

Die bereinigten Einnahmen resultieren aus der Summe der Einnahmen der laufenden Rechnung und den Einnahmen der Kapitalrechnung, bereinigt um die Zahlungen gleicher Ebene. Sie sind nicht gleichzusetzen mit dem für den Symmetriekoeffizienten benötigtem Deckungsmittelbestand (vgl. Abschnitt 5.3.2), erlauben jedoch schon erste Aussagen über die finanzielle Ausstattung der Gemeinden und des Landes.

Abbildung 5.1: Bereinigte Einnahmen der Gemeinden und des Landes



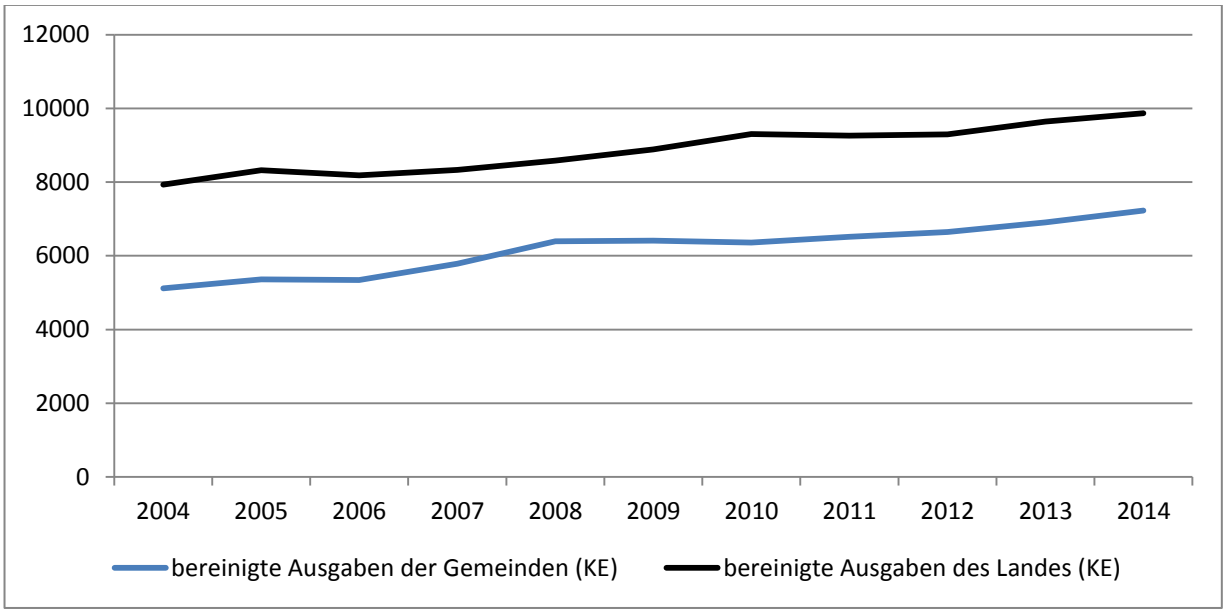
Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts: Kassenergebnisse (Fachserie 14/ Reihe 2/ 6.4.1 und 6.4.2; ab 2011 Tab 4.2.1 u. 4.2.2). In Millionen Euro.

Sowohl die bereinigten Einnahmen der Gemeinden als auch die bereinigten Einnahmen des Landes sind seit 2004 gestiegen. Dieser Anstieg verlief nahezu parallel, wobei eine leicht höhere Steigung zwischen 2010 und 2013 seitens des Landes zu erkennen ist.

5.2.2 Bereinigte Ausgaben

Die bereinigten Ausgaben werden analog zu den bereinigten Einnahmen berechnet. Sie resultieren aus der Summe der laufenden Rechnung und den Ausgaben der Kapitalrechnung, bereinigt um die Zahlungen gleicher Ebene. Hier gilt ebenfalls, dass die bereinigten Ausgaben nicht mit dem Deckungsmittelverbrauch (vgl. Abschnitt 5.3.1) gleichzusetzen sind.

Abbildung 5.2: Bereinigte Ausgaben der Gemeinden und des Landes



Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts: Kassenergebnisse (Fachserie 14/ Reihe 2/ 6.4.1 und 6.4.2; ab 2011 Tab 4.2.1 u. 4.2.2). In Millionen Euro.

Sowohl die bereinigten Einnahmen als auch die bereinigten Ausgaben steigen von 2004-2014 leicht an. Zudem verlaufen die Kurven der Landes Einnahmen und Ausgaben nahezu parallel zu jenen der Kommunen. Eine leichte Volatilität der Einnahmen der Länder im Vergleich zu den Kommunen ist ebenfalls zu beobachten.

5.3 Kommunalisierungsgrad

Der Kommunalisierungsgrad beschreibt das Verhältnis der Verteilung der Aufgaben zwischen Land und Kommunen.

Im Länderverhältnis ist der Kommunalisierungsgrad nicht aussagekräftig. Die Aufgabenverteilung ist von Land zu Land unterschiedlich und gibt keine Auskunft über eine angemessene Verteilung der Finanzmittel zwischen Land und Kommunen. Der Kommunalisierungsgrad trifft auch keine Aussagen über die Qualität oder den Umfang der einzelnen Aufgabenerfüllung.

Im Rahmen des Symmetriekoeffizienten werden zwei abgewandelte Maße verwendet: der Deckungsmittelverbrauch und der Deckungsmittelbestand. Diese verwenden direkte unmittelbare Ausgaben/Einnahmen, um eine Doppelzählung von Ausgaben/Einnahmen auf den unterschiedlichen Ebenen zu vermeiden.

5.3.1 Deckungsmittelverbrauch

Der Deckungsmittelverbrauch (DMV) bemisst die Ausgaben für Aufgaben, die nicht durch aufgabenspezifische Einnahmen gedeckt sind und daher durch allgemeine, nicht zweckgebundene Deckungsmittel zu finanzieren sind. Der DMV ist die Differenz zwischen bereinigten funktionsbezogenen Ausgaben und bereinigten funktionsbezogenen Einnahmen.

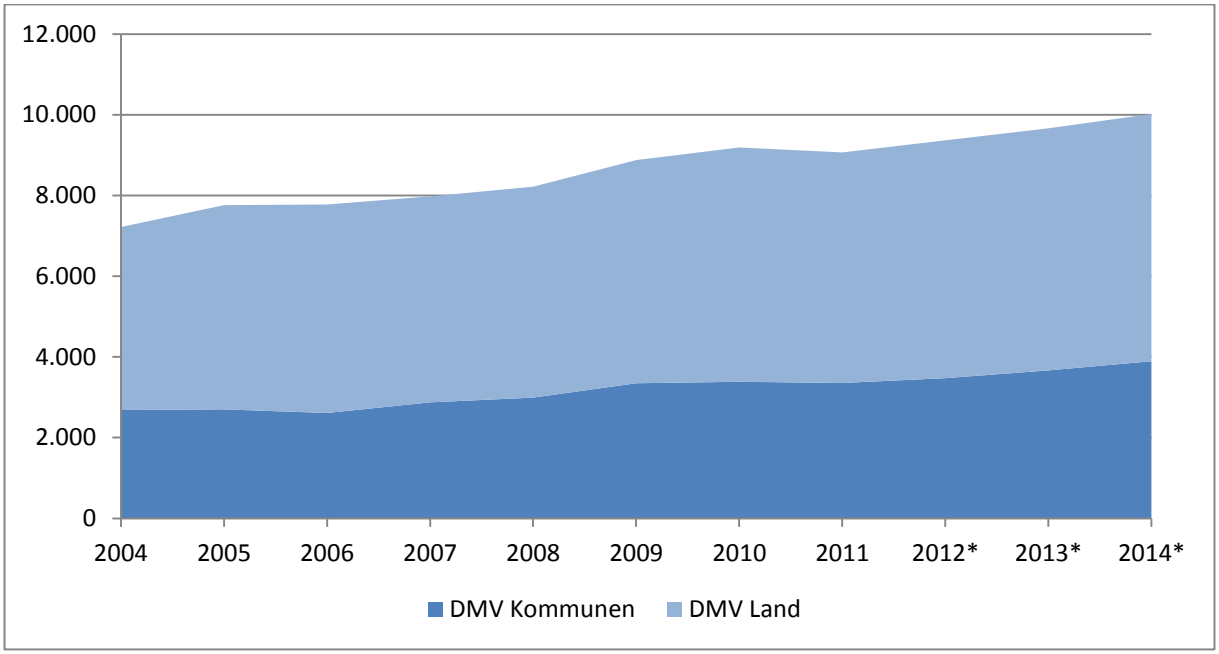
Tabelle 2: Ableitung der bereinigten funktionsbezogenen Ausgaben und Einnahmen

Bereinigte funktionsbezogene Ausgaben	Bereinigte funktionsbezogene Einnahmen
Bereinigte Ausgaben	Bereinigte Einnahmen
	./. Einnahmen aus Steuern sowie steuerähnlichen Abgaben
./. Ausgaben für allgemeine Zuweisungen und Umlagen	./. Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen
./. Zinsausgaben sowie Tilgungen an den öffentlichen Bereich	./. Zinseinnahmen sowie Schuldenaufnahme vom öffentlichen Bereich

Quelle: Goerl/Rauch/Thöne (2015).

Die Berücksichtigung der Zinsausgaben und –einnahmen wird ausführlich in Abschnitt 4.3.3 diskutiert.

Abbildung 5.3: Entwicklung des Dekungsmittelverbrauchs für Schleswig-Holstein (Mio. Euro)

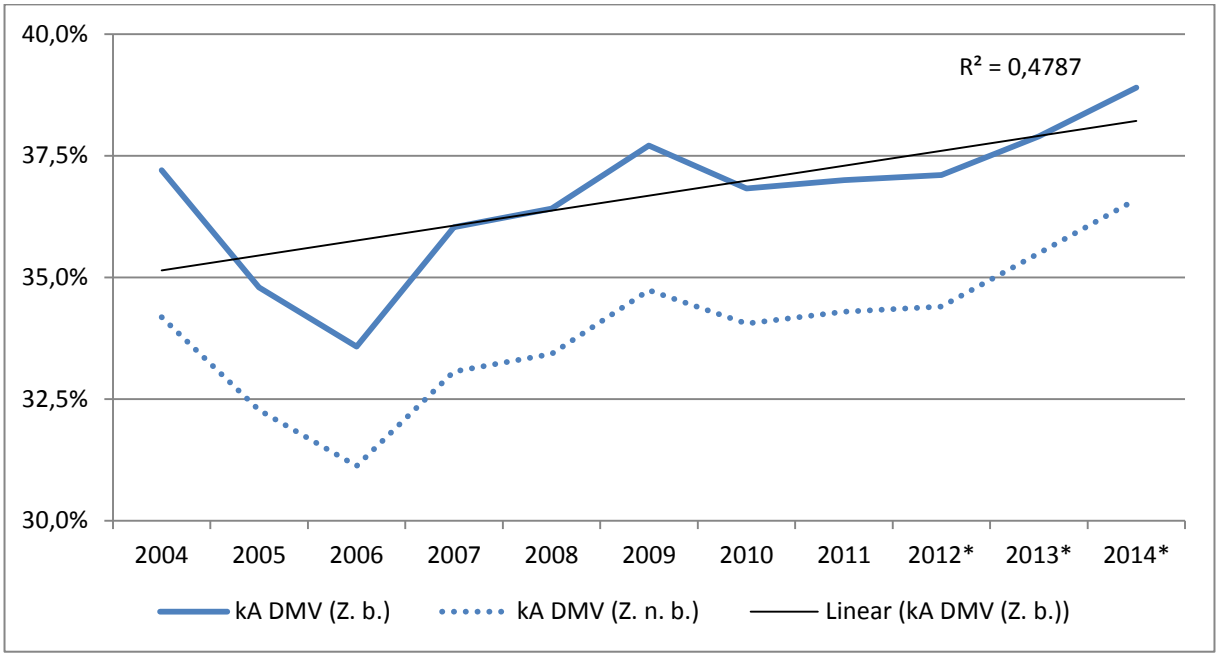


Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Fachserie 14/ Reihe 3.1/ Tab 7.1 u. Tab 7.2; ab 2012 Kassenergebnisse Fachserie 14/ Reihe 2/ Tab 4.2.1 u. 4.2.2). In Millionen Euro.

Im Zeitraum 2004-2014 ist der DMV absolut gestiegen. Der Landesanteil lag 2004 bei 4.532 Millionen Euro und zehn Jahre später bei 6.126 Millionen Euro. Ein ähnlicher Anstieg ist auch beim DMV der Kommunen wahrzunehmen: Hier stieg der DMV von 2.685 Millionen Euro auf 3.893 Millionen Euro. Offen bleibt, ob die Kommunen oder das Land einen vergleichsweise stärkeren Anstieg des DMV hatten. Hierüber gibt der kommunale Anteil des Deckungsmittel-verbrauchs Auskunft:

$$kommunaler\ Anteil\ des\ DMV = \frac{DMV\ der\ Kommunen\ (inkl.\ Zweckverbände)}{DMV\ des\ Landes + DMV\ der\ Kommunen\ (inkl.\ Zweckverbände)}$$

Abbildung 5.4: Kommunaler Anteil des Deckungsmittelverbrauchs in Schleswig-Holstein



Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Fachserie 14/ Reihe 3.1/ Tab 7.1 u. Tab 7.2; ab 2012 Kassenergebnisse Fachserie 14/ Reihe 2/ Tab 4.2.1 u. 4.2.2). Z. b. = Zinsen berücksichtigt, Z. n. b. = Zinsen nicht berücksichtigt.

Der kommunale Anteil des DMV steigt seit 2004. Dies könnte einerseits bedeuten, dass die Kommunen mehr Aufgaben übernehmen und daher höhere Ausgaben haben. Andererseits kann ein höherer kommunaler Anteil am DMV auch auf gestiegene Kosten in der Aufgabenerfüllung hinweisen, die nicht zwangsläufig mit einem Anstieg der Aufgaben einhergehen müssen.

5.3.2 Deckungsmittelbestand

Der Deckungsmittelbestand umfasst zweckungebundene Finanzmittel wie Steuern und Zuweisungen, über die das Land und die kommunale Ebene frei verfügen können. Anders als beim Deckungsmittelverbrauch ist die Berücksichtigung der Zinsen nicht relevant für den Deckungsmittelbestand.

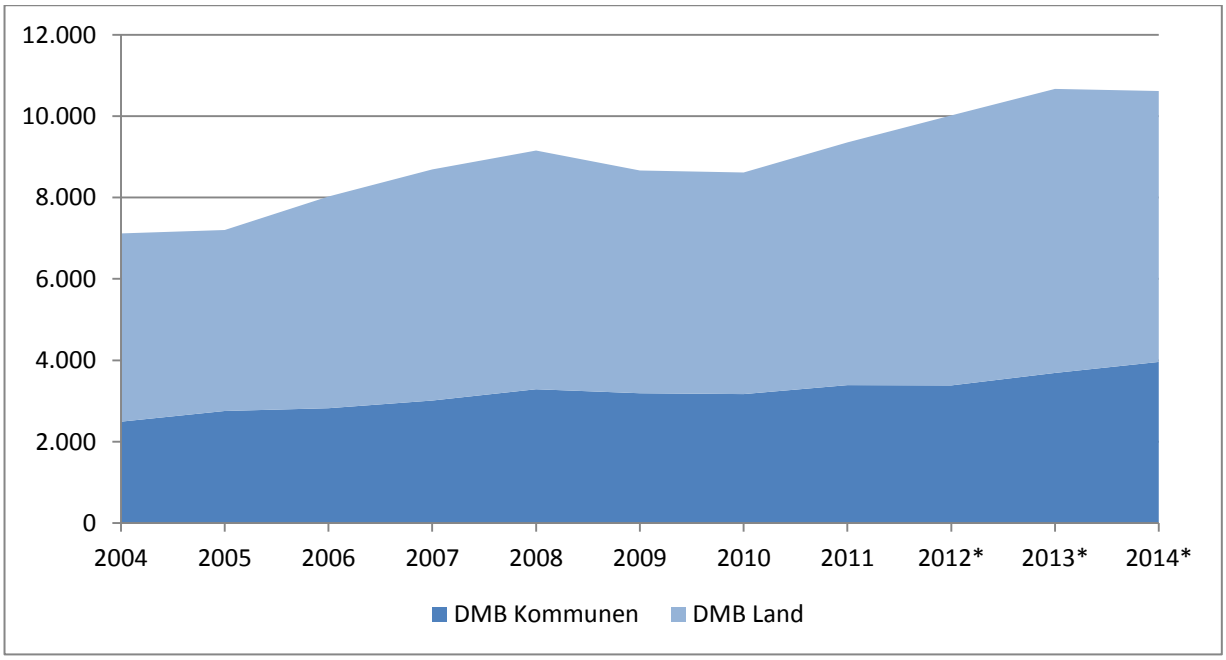
Tabelle 3: Deckungsmittelbestand in Schleswig-Holstein (in Mio. Euro)

DMB*	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	2013*	2014*
Kommunen	2.494	2.756	2.824	3.013	3.290	3.192	3.171	3.391	3.384	3.691	3.961
Land	4.624	4.446	5.201	5.677	5.864	5.472	5.444	5.963	6.633	6.977	6.655
Insgesamt	7.118	7.202	8.025	8.690	9.154	8.664	8.615	9.354	10.016	10.668	10.616
kA DMB	**35,04%**	**38,27%**	**35,19%**	**34,67%**	**35,94%**	**36,84%**	**36,81%**	**36,25%**	**33,78%**	**34,60%**	**37,31%**

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Fachserie 14/ Reihe 3.1/ Tab 7.1 u. Tab 7.2; ab 2012 Kassenergebnisse Fachserie 14/ Reihe 2/ Tab 4.2.1 u. 4.2.2). In Millionen Euro.

Die Deckungsmittelbestände der Kommunen und des Landes nahmen im Zeitraum 2004-2014 zu. Für die Kommunen bedeutet dies einen Anstieg von 58,8 %. Das Land verzeichnet einen Anstieg von 44,0 % (vgl. Abbildung 5.5). Die Entwicklung des DMB des Landes ist volatiler als jene der Kommunen. Ab 2010 steigt der DMB des Landes im Vergleich zu den Kommunen deutlich an; 2014 sinkt er deutlich.

Abbildung 5.5: Entwicklung des Deckungsmittelbestandes für Schleswig-Holstein (Mio. Euro)



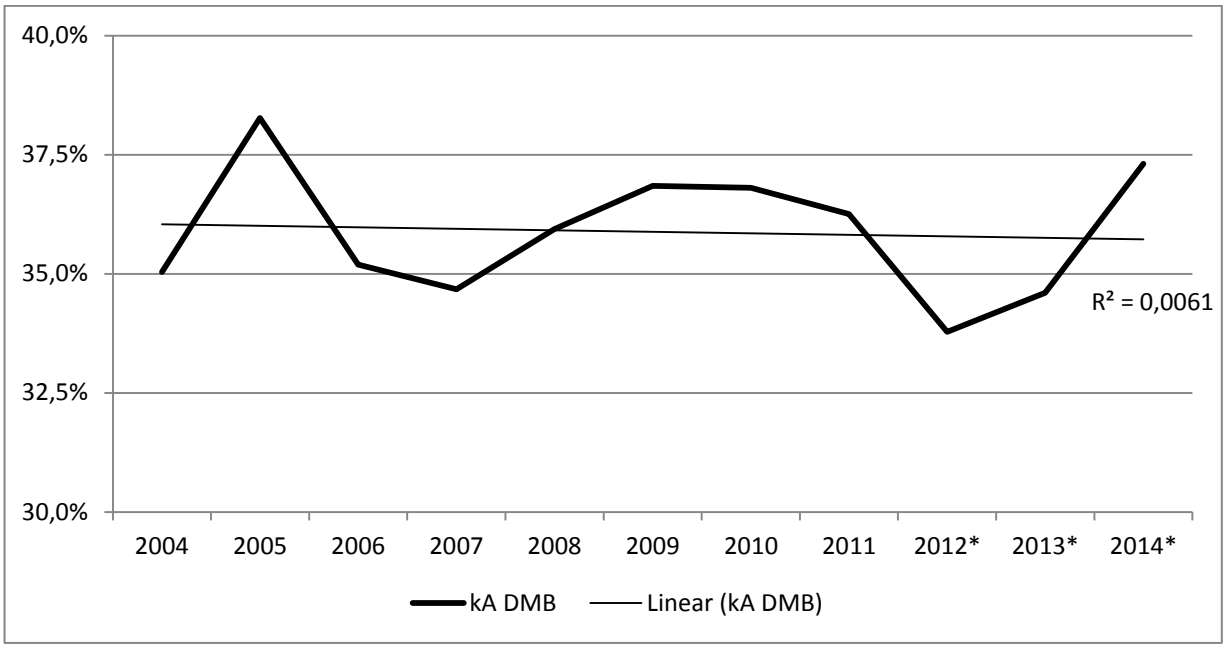
Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Fachserie 14/ Reihe 3.1/ Tab 7.1 u. Tab 7.2; ab 2012 Kassenergebnisse Fachserie 14/ Reihe 2/ Tab 4.2.1 u. 4.2.2). In Millionen Euro.

Der kommunale Anteil des DMBs wird analog zum DMV berechnet:

$$kommunaler\ Anteil\ des\ DMB = \frac{DMB\ der\ Kommunen\ (inkl.\ Zweckverbände)}{DMB\ des\ Landes + DMB\ der\ Kommunen\ (inkl.\ Zweckverbände)}$$

Im Vergleich zum kommunalen Anteil des DMV hat der kommunale Anteil des DMB (vgl. Abbildung 5.6) einen leicht negativen Trend. Dies bedeutet, dass das die Kommunen mit nahezu dem gleichen Anteil an Deckungsmitteln auskommen.

Abbildung 5.6: Kommunaler Anteil des Deckungsmittelbestands in Schleswig-Holstein



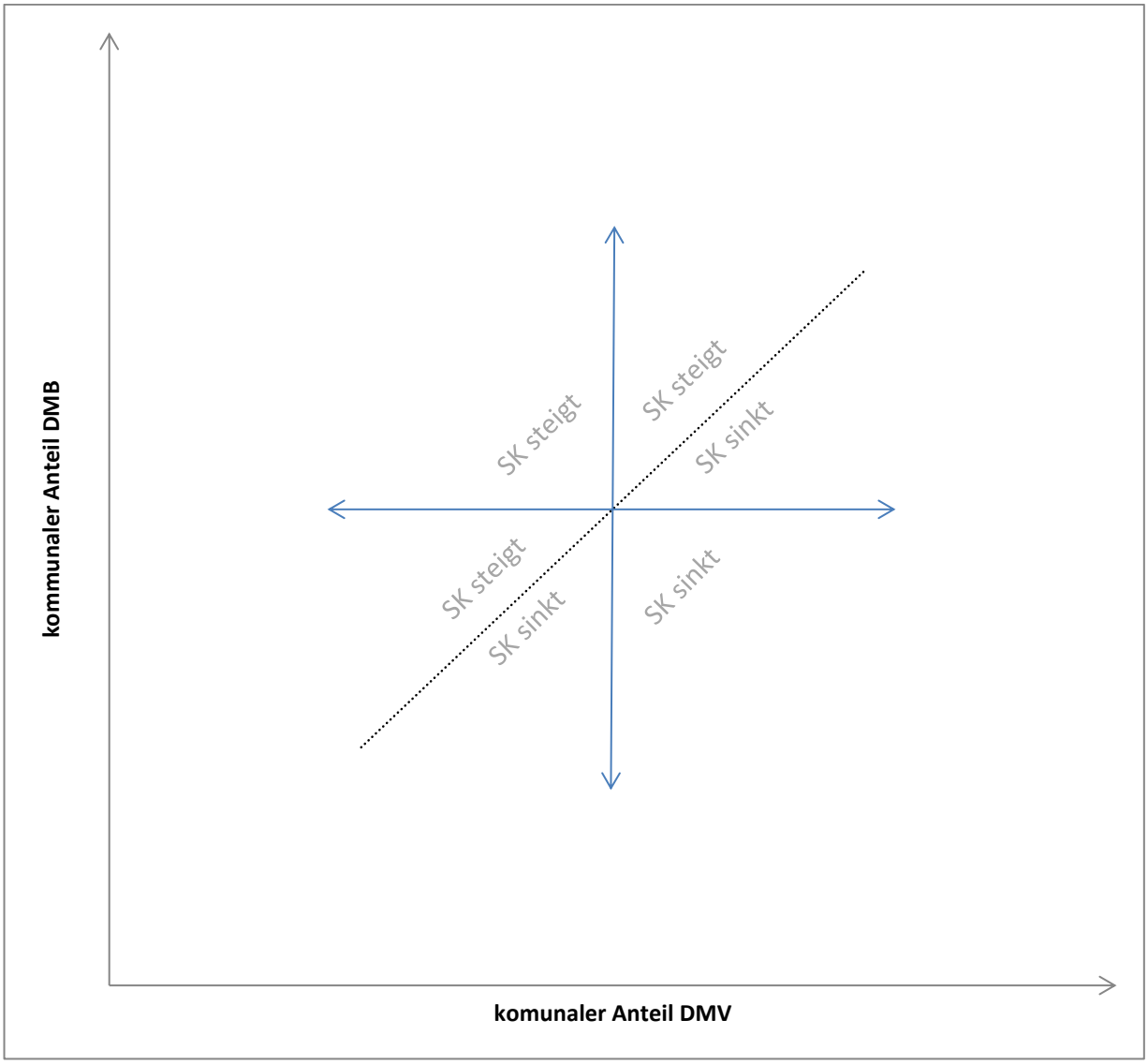
Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Fachserie 14/ Reihe 3.1/ Tab 7.1 u. Tab 7.2; ab 2012 Kassenergebnisse Fachserie 14/ Reihe 2/ Tab 4.2.1 u. 4.2.2).

Dem Symmetriekoeffizienten liegt eine symmetrische Verteilung des kommunalen Anteils am DMV und des kommunalen Anteils am DMB zugrunde. Wenn eine der beiden Größen stark steigt oder fällt und die andere Größe konstant bleibt oder sich gegenläufig verhält, weicht der Symmetriekoeffizient von 1 ab. Dies bedeutet, dass die Finanzmittel nicht aufgabensymmetrisch verteilt sind. Denkbar sind sechs Szenarien neben der perfekten Symmetrie:

1. Der kommunale Anteil des DMB steigt, der kommunale Anteil des DMV bleibt gleich oder sinkt: SK > 1
2. Der kommunale Anteil des DMB sinkt, der kommunale Anteil des DMV bleibt gleich oder steigt: SK < 1
3. Der kommunale Anteil des DMB steigt, der kommunale Anteil des DMV steigt stärker: SK < 1

4. Der kommunale Anteil des DMB steigt, der kommunale Anteil des DMV steigt weniger stark: SK >1
5. Der kommunale Anteil des DMB sinkt, der kommunale Anteil des DMV sinkt stärker: SK > 1
6. Der kommunale Anteil des DMB sinkt, der kommunale Anteil des DMV sinkt weniger stark: SK < 1

Abbildung 5.7: Entwicklung des Symmetriekoeffizienten

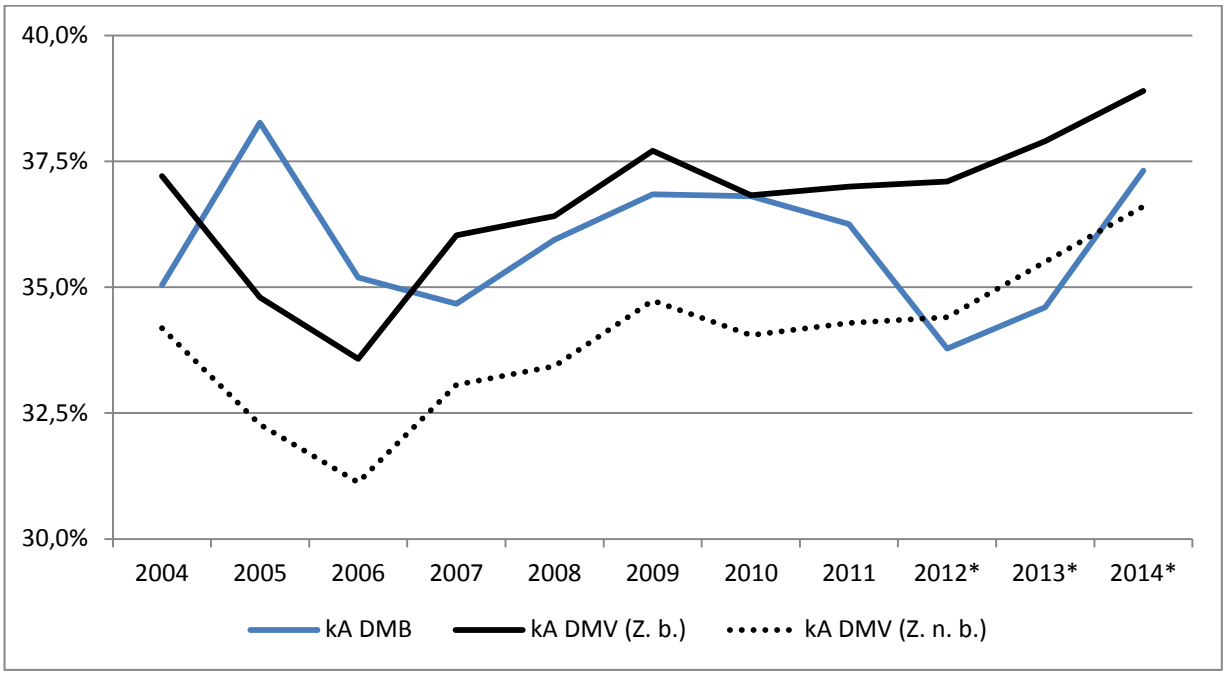


Quelle: Eigene Darstellung.

Wünschenswert ist folglich eine parallele Entwicklung der kommunalen Anteile des DMV und des DMB. Abbildung 5.8 vergleicht den kommunalen Anteil des DMV mit dem kommunalen

Anteil des DMB. Ab 2011 ist ein starker Unterschied der beiden Größen zu beobachten. Die zugrundeliegenden Daten basieren auf der Kassenstatistik, unterliegen also möglicherweise leichten Abweichungen.

Abbildung 5.8: Vergleich des kommunalen Anteils des Deckungsmittelverbrauchs und des Deckungsmittelbestands



Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Fachserie 14/ Reihe 3.1/ Tab 7.1 u. Tab 7.2; ab 2012 Kassenergebnisse Fachserie 14/ Reihe 2/ Tab 4.2.1 u. 4.2.2).

6 Der Symmetriekoeffizient

6.1 Definition und Interpretation

Der Symmetriekoeffizient ist ein Maß für die ausgabensymmetrische Verteilung der Finanzmittel zwischen Land und Kommunen. Er basiert auf dem Verhältnis zwischen dem kommunalen Anteil des Deckungsmittelverbrauchs und dem kommunalen Anteil des Deckungsmittelbestandes. Als Quotient aus zwei gleichen Quotienten ist er einheitslos.

$$Symmetriekoeffizient_t = \frac{kommunaler\ Anteil\ Deckungmittelbestand_t}{kommunaler\ Anteil\ Deckungsmittelverbrauch_t}$$

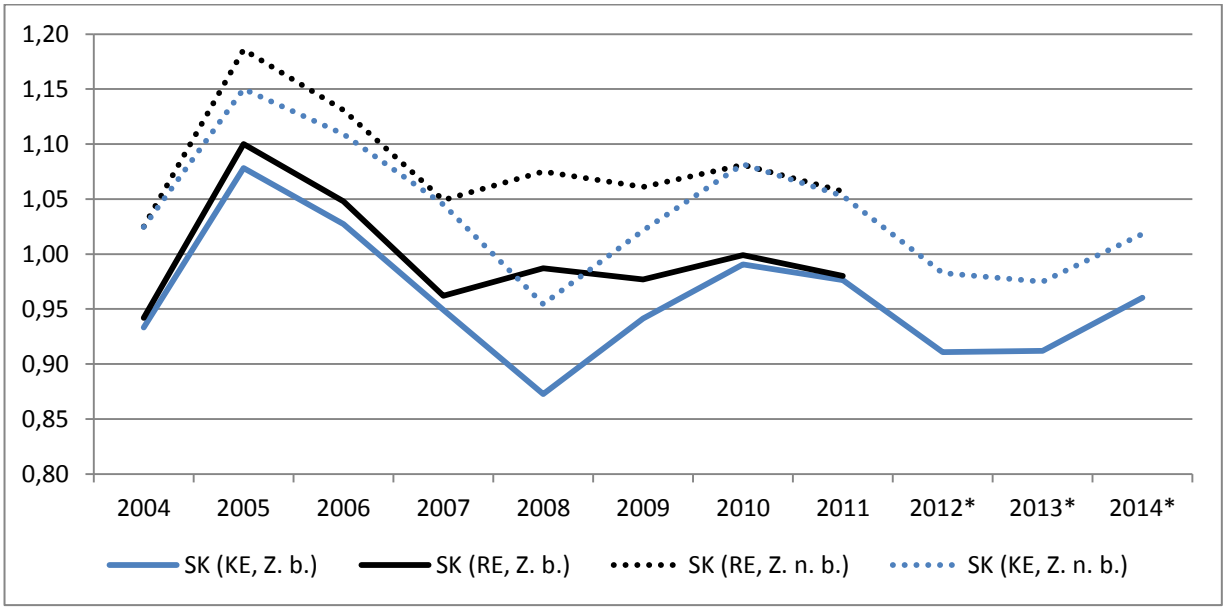
Der optimale Symmetriekoeffizient liegt bei 1 und stellt eine perfekt symmetrische Verteilung von Ausgabe und Einnahmen dar. Liegt der Symmetriekoeffizient unter 1, liegt eine Verteilung zu Gunsten des Landes vor. Analog gilt: Liegt der Symmetriekoeffizient über 1, liegt eine Verteilung zu Gunsten der Kommunen vor.

SK < 1	Verteilung zu Gunsten des Landes
SK = 1	Perfekte Symmetrie
SK > 1	Verteilung zu Gunsten der Kommunen

6.2 Ergebnisse und Bewertung

Der Symmetriekoeffizient für Schleswig-Holstein liegt im Zeitraum 2004-2014 zwischen 0,911 und 1,1 (Zinsen berücksichtigt).

Abbildung 6.1: Symmetriekoeffizienten für Schleswig-Holstein (grafisch)



Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Fachserie 14/ Reihe 3.1/ Tab 7.1 u. Tab 7.2; ab 2012 Kassenergebnisse Fachserie 14/ Reihe 2/ Tab 4.2.1 u. 4.2.2).

Tabelle 4: Symmetriekoeffizienten für Schleswig-Holstein (Werte beziffert)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	2013*	2014*
Z.b.	0,942	1,100	1,048	0,962	0,987	0,977	0,999	0,980	0,911	0,912	0,960
Z.n.b.	1,025	1,186	1,131	1,049	1,075	1,061	1,081	1,057	0,983	0,975	1,018

Quelle: Eigene Berechnung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Fachserie 14/ Reihe 3.1/ Tab 7.1 u. Tab 7.2; ab 2012 Kassenergebnisse Fachserie 14/ Reihe 2/ Tab 4.2.1 u. 4.2.2).

In Jahren 2004-2011 liegt der Symmetriekoeffizient – ermittelt mit den Rechnungsergebnissen - durchgängig über oder nahe 1. Ab 2012 liegen dem Symmetriekoeffizienten Daten der Kassenstatistik zugrunde. Diese sind, wie bereits diskutiert, nicht identisch zu den Rech-

nungsergebnissen.[7] Die solcherart ermittelten Symmetriekoeffizienten für die Jahre 2012 und 2013 liegen unter 1.

Die Abweichung 2008 und 2009 der Kassenergebnisse zeigt, dass diese nicht immer deckungsgleich mit den Rechnungsergebnissen sind. So ist gut zu erkennen, dass die Symmetriekoeffizienten auf Basis der Kassenergebnisse geringer ausfallen als die Symmetriekoeffizienten derselben Jahre auf Basis der Rechnungsergebnisse (vgl. Anhang). Sieht man von der großen Abweichung 2008/09 ab, liegen die Symmetriekoeffizienten jedoch sehr nah beieinander. Dies bedeutet, dass vermutlich auch auf Basis der Rechnungsergebnisse für die Jahre 2012-2014 mit einem Symmetriekoeffizienten knapp unterhalb 1 zu rechnen ist.

6.2.1 Symmetriekoeffizienten im Ländervergleich

Der Symmetriekoeffizient ermöglicht einen Vergleich der Ausgabensymmetrie der Einnahmen zwischen den Bundesländern. Sein großer Vorteil ist, dass er unabhängig vom angewandten Verteilungssystem (vgl. Abschnitt 3) und von der Intensität der Kommunalisierung eine Kennzahl erstellt, die zwischen den einzelnen Flächenländern vergleichbar ist. Als Orientierungsgröße für die vertikale Symmetrie der den jeweiligen Aufgabenlasten gegenüberstehenden Deckungsmittel bei Land und Kommunen dient ein Symmetriekoeffizient in einem Korridor um den Wert 1. Ein Vergleich der Symmetriekoeffizienten zwischen den Ländern gibt einen Hinweis auf die beobachtbaren Schwankungsbreiten des Koeffizienten.

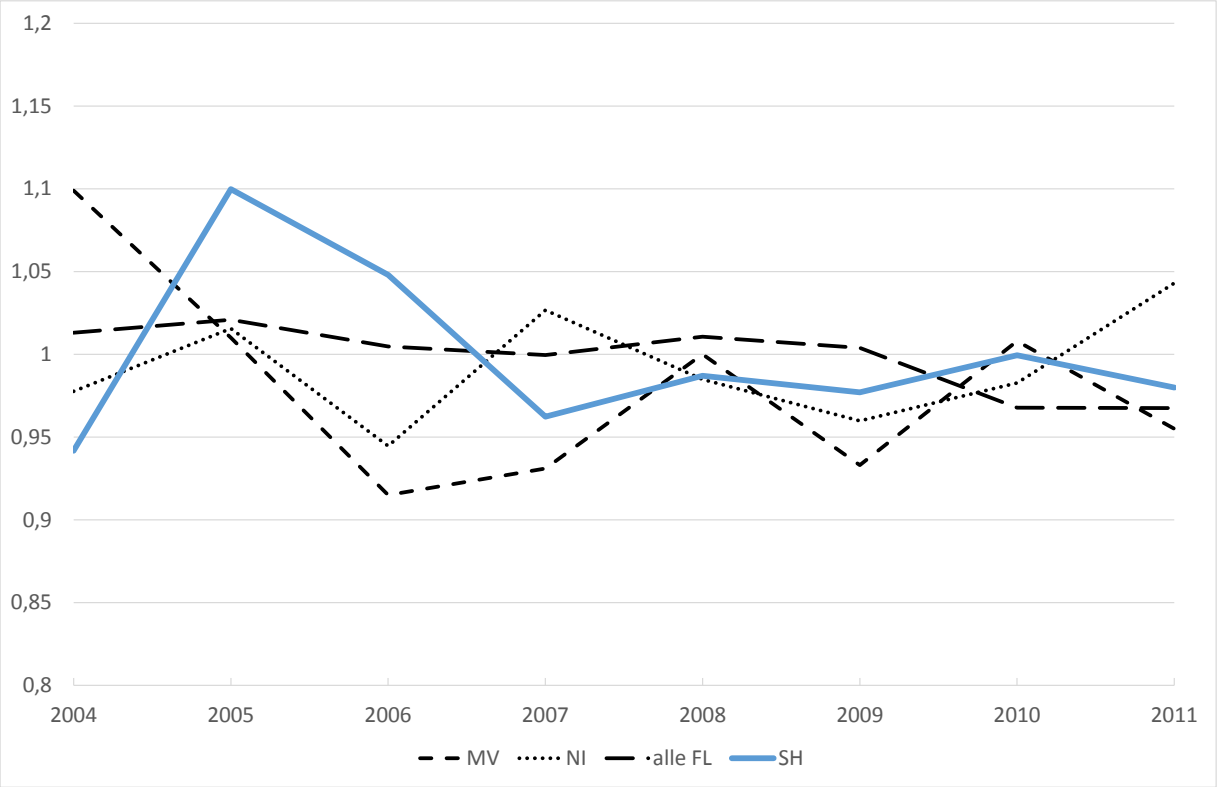
Da die spezifischen vertikalen Verteilungssysteme bei der Berechnung des Symmetriekoeffizienten irrelevant sind, können alle Flächenländer zum Vergleich hinzugezogen werden.[8] Die nachfolgenden Abbildungen beschränken sich dabei neben dem Flächenländerdurchschnitt der Übersicht halber auf die drei norddeutschen Länder: Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern.

---

7 Der Anhang bietet einen Vergleich.

8 Obwohl auch das Land Bremen über einen eigenständige kommunale Ebene verfügt, wird es bei Länder-Vergleichen zur kommunalen Finanzierungsfragen für gewöhnlich als Sonderfall nicht mit betrachtet. Wir folgen hier dieser Routine der wissenschaftlichen Literatur.

Abbildung 6.2: Symmetriekoeffizienten im Ländervergleich bis 2004 bis 2011 (Rechnungsergebnisse)

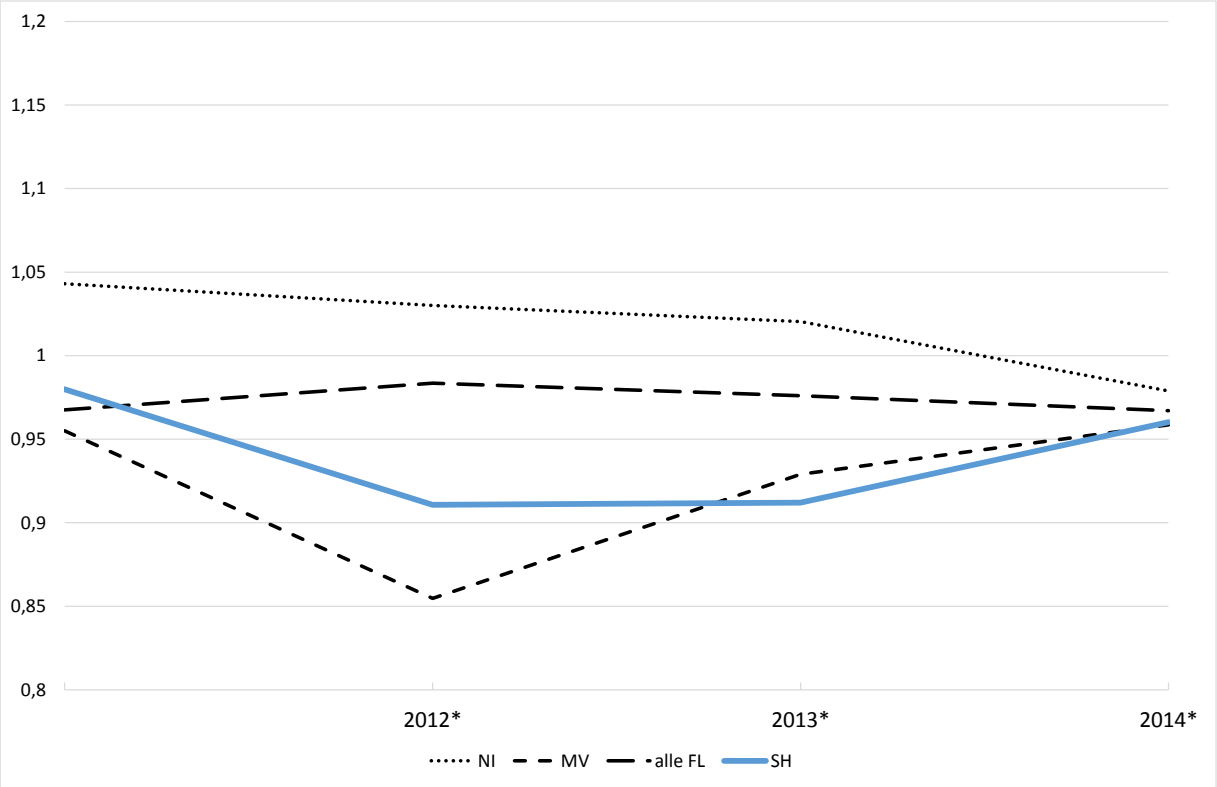


Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Fachserie 14/ Reihe 3.1/ Tab 7.1 u. Tab 7.2).

Abbildung 6.2 zeigt die Entwicklung der Symmetriekoeffizienten von 2004 bis 2011 nach Maßgabe der Rechnungsergebnisse. Der Symmetriekoeffizient von Schleswig-Holstein lag in diesem Zeitraum meist nahe bei 1. In vier der dargestellten acht Jahre, d. h. in den Jahren 2005, 2006, 2010 und 2011, lag der Symmetriekoeffizient für Schleswig-Holstein über dem Länderdurchschnitt.

Im direkten Vergleich mit den Referenzländern lag der Symmetriekoeffizient Schleswig-Holsteins in fünf von acht Jahren oberhalb des Koeffizienten Niedersachsens. Ein ähnliches Bild sieht man im Vergleich mit Mecklenburg-Vorpommern. Hier liegt der Symmetriekoeffizient Schleswig-Holsteins ebenfalls in fünf von acht Jahren oberhalb des Koeffizienten von Mecklenburg-Vorpommern.

Abbildung 6.3: Symmetriekoeffizienten im Ländervergleich 2012-2014 (Kassenergebnisse)



Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Kassenergebnisse Fachserie 14/ Reihe 2/ Tab 6.4.1 u. 6.4.2; ab 2011 Tab 4.2.1 u. 4.2.2).

Der aktuelle Rand des Symmetriekoeffizienten ist in Abbildung 6.3 dargestellt. Diese zeigt die Entwicklung des Symmetriekoeffizienten von 2011 bis 2014. Die Daten der Jahre 2012-2014 sind der Kassenstatistik entnommen und bekanntlich nicht so präzise sind wie jene der Rechnungsergebnisse, die lediglich bis einschließlich 2011 vorliegen. Auffällig ist hier der besonders hohe Koeffizient von Niedersachsen. Als Gegenbild dazu kann der Koeffizient für Mecklenburg-Vorpommern dienen, der 2012 einen Tiefstand von 0,85 erreicht (sich danach aber auch merklich erholt). Schleswig-Holstein ist demgegenüber wenig auffällig, in zwei Jahren liegt sein Symmetriekoeffizient etwas unter dem Länderdurchschnitt, in einem klar darüber. Im aktuellsten verfügbaren Jahr scheinen alle dargestellten Graphen auf einen ähnlichen Wert knapp unter 1 hin zu konvergieren.

Anhand des Ländervergleichs erkennt man, dass der Symmetriekoeffizient nur selten einen Wert von 1 annimmt. Die zu beobachtenden Schwankungen illustrieren noch einmal, dass es in der Bewertung der Koeffizienten sinnvoll ist, Entwicklungen über mehrere Jahre hinweg ins

Auge zu fassen und – nicht präzis bezifferbare – Pufferzonen um einen ausgewogenen Symmetriekoeffizienten herum zuzulassen.

Zur Illustration der in der Praxis genutzten Bewertungsspielräume mag ein weiterer Ländervergleich dienen: So entschied das Land Brandenburg bei einem weitaus niedrigeren Symmetriekoeffizienten als jenem in Schleswig-Holstein, seine Verbundquote nicht anzupassen. Der Symmetriekoeffizient in Brandenburg sank in den letzten drei Beobachtungsjahren des Gutachtens von Goerl/Rauch/Thöne (2015), 2008-2011 von 0,996 auf 0,899, das heißt um 0,1 Prozentpunkte. Im gleichen Zeitraum sank der Symmetriekoeffizient für Schleswig-Holstein von 0,987 auf 0,980, also nur um 0,007 Prozentpunkte. Für den aktuellen Rand in Schleswig-Holstein, 2011-2014, sinkt der Symmetriekoeffizient um 0,02 Prozentpunkte von 0,98 auf 0,96. Der Symmetriekoeffizient in Schleswig-Holstein liegt somit 2014 noch 0,061 Prozentpunkte *über* dem Koeffizienten in Brandenburg in 2008. Ohne dass dies nun explizit empfohlen werden soll, ist zu konstatieren, dass eine Orientierung an der — im Übrigen nicht beklagten — brandenburgischen Praxis bedeuten würde, dass für Schleswig-Holstein kein Handlungsbedarf besteht.

7 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln) ist vom Finanzministerium Schleswig-Holstein beauftragt worden, ein Gutachten über die vertikale Dimension des kommunalen Finanzausgleiches zu erstellen. Das Gutachten überprüft die in der Gesetzesbegründung zum FAG angestellten Überlegungen hinsichtlich der finanzwirtschaftlichen Entwicklung von Land und Kommunen sowie der Auskömmlichkeit der Finanzausgleichsmasse. Anlass sind eine kommunale Verfassungsbeschwerde der Kreise Nordfriesland, Ostholstein und Schleswig-Flensburg sowie ein Antrag auf abstrakte Normenkontrolle der Oppositionsfraktionen im schleswig-holsteinischen Landtag gegen die aktuelle Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs.

Das Gutachten analysiert die Verhältnismäßigkeit des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein anhand des Symmetriekoeffizienten von Junkernheinrich et al. (2012). Es bietet auch einen kurzen Vergleich dieser Methode zur Überprüfung der vertikalen Verteilungssymmetrie mit alternativen Ansätzen.

Schwerpunkt der Analyse bieten die vertikalen Aspekte im kommunalen Finanzausgleich. Horizontale Fragen wurden bereits im Gutachten des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung NIW (Cordes/Schiller 2013) erörtert und werden hier nicht aufgegriffen. Im Zentrum der vorliegenden Untersuchung steht die Frage, ob in der Periode 2004-2014 zwischen Land und kommunaler Ebene das Verhältnis der jeweiligen Aufgabenlasten zu den diesen gegenüberstehenden Deckungsmitteln ungefähr ausgewogen gewesen ist.

Zunächst werden der Deckungsmittelverbrauch und der Deckungsmittelbestand der Kommunen und des Landes bestimmt. Der Deckungsmittelverbrauch beschreibt den Umfang der nicht durch aufgabenspezifische Einnahmen gedeckten – und daher über allgemeine Deckungsmittel zu finanzierenden – öffentlichen Ausgaben. Der Kommunalisierungsgrad in Schleswig-Holstein liegt im betrachten Zeitraum zwischen 31 % und 39 %. Auf Basis der kommunalen Anteile des Deckungsmittelverbrauchs und des Deckungsmittelbestandes wurde der Symmetriekoeffizient ermittelt.

Der berechnete Symmetriekoeffizient liefert ein neutrales Maß für die Ausgabensymmetrie der Einnahmen. Er gibt Auskunft über die Verteilung der finanziellen Lasten zwischen Land und Kommunen. Der Symmetriekoeffizient schwankt für Schleswig-Holstein bis 2011 auf Basis der Rechnungsergebnisse zwischen 0,9 und 1,1 (unter Berücksichtigung der Zinsen). In der jüngeren Vergangenheit lag der Koeffizient zeitweilig etwas unter 1; im jüngsten beobachte-

ten Jahr 2014 steigt der Koeffizient und konvergiert (ungefähr) mit dem Durchschnitt aller Flächenländer. Dabei ist zu berücksichtigen, dass am aktuellen Rand nur auf Basis maßvoll zuverlässiger Kassenergebnisse gerechnet werden konnte; Analysen auf Basis der Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte dürften erfahrungsgemäß noch etwas mehr an der Symmetrie liegen. Auch die für das Jahr 2015 geschilderten vertikalen Verbesserungen für die kommunalen Aufgabenträger bei Infrastrukturlasten und Hortmittagessen lassen ceteris paribus einen weiteren Schritt in Richtung Symmetrie erwarten.

Orientierungsgröße für eine mittelfristige Symmetrie ist ein Symmetriekoeffizient von ungefähr 1. Eine Verschiebung zu Gunsten der Kommunen spiegelt sich in einem Koeffizient wider, der dauerhaft und merklich > 1 ist. Eine Verschiebung zu Gunsten des Landes kann entsprechend konstatiert werden, wenn der Koeffizienten dauerhaft und merklich unter 1 legt. Das Gutachten diskutiert dabei auch, welchen Einfluss die (unvermeidlich) eingeschränkte Datenqualität und andere exogene Einflüsse auf einen sensiblen Indikator wie den Symmetriekoeffizienten nehmen können. Auch bei materieller Symmetrie kommt es nur selten zu „Punkttreffern“ auf 1,0; entsprechend müssen in der seriösen Bewertung der Koeffizienten immer Pufferzonen berücksichtigt werden. Diese Feststellung gilt auch für andere Verfahren zur Überprüfung der vertikalen Finanzausstattung.

Das Gutachten schließt mit einigen Ländervergleichen. Hierfür ist der Symmetriekoeffizient auch über die Unterschiede der vertikalen Finanzierungssysteme hinweg sehr gut geeignet. Die Vergleiche bieten einen guten Eindruck von den empirisch zu beobachtenden Schwankungen des Symmetriekoeffizienten. Hier wird deutlich, dass Schleswig-Holstein in einem als moderat zu bezeichnenden Mittelfeld zu liegen scheint, wo weder nach oben oder unten größere Ausreißer oder Trends festzustellen wären. Auch wenn die Messwerte des Symmetriekoeffizienten in manchen Jahren mit etwas unter 1 ausgewiesen werden, kann vor dem Hintergrund der erwartbaren Schwankungen und des Fehlens von Trends keine belastbare vertikale Asymmetrie in den finanziellen Beziehungen des Landes zu seinen Kommunen konstatiert werden.

8 Literaturverzeichnis

Boettcher, Florian und Benjamin Holler (2011), Relative Unterfinanzierung der kommunalen Ebene? Zur Frage der vertikalen Finanzmittelverteilung in den Ländern. Kommunalfinanzen in der Krise, Baden Baden, S.72.

Boettcher, Florian und Benjamin Holler (2011), Relative Unterfinanzierung der kommunalen Ebene? Zur Frage der vertikalen Finanzmittelverteilung in den Ländern, in: M. Hansmann (Hrsg.): Kommunalfinanzen in der Krise: Problemlagen und Handlungsansätze. Berlin, Berliner Wiss.-Verl, S. 72-89.

Boettcher, Florian und Benjamin Holler (2012), Das Konzept der vertikalen Verteilungssymmetrie, in: Wirtschaftsdienst 4/2012, S. 261-266.

Cordes, Alexander et al. (2012), Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs im Freistaat Thüringen, Gutachten im Auftrag des Thüringer Finanzministeriums, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (NIW), Hannover.

Cordes, Alexander und Daniel Schiller (2013), Gutachten zur Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein, Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (NIW), Hannover.

Färber, Gisela et al. (2012). Reform des Kommunalen Finanzausgleichs in Thüringen. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer.

Goerl, Caroline-Antonia, Anna Rauch und Michael Thöne (2015), Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg. FiFo-Berichte 18 (2015).

Hesse, Mario, Thomas Lenk und Oliver Lück (2013), Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern

Innenministerium Schleswig-Holstein, Kommunaler Finanzausgleich: Schaubild KFA 2015.

Junkernheinrich, Martin, Florian Boettcher und Benjamin Holler (2011), Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Hessischen Landtags zum Abschlussbericht der Regierungskommission „Haushaltsstruktur“ am 10. August 2011, Hessischer Landtag, Ausschussvorlage HHA/18/67, Teil 1.

Junkernheinrich, Martin et al. (2012), Finanzausgleichsdotation und Sozialausgaben. Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg, Gutachten der Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH, Bottrop.

Junkernheinrich, Martin et al. (2015), Kommunale Haushaltskonsolidierung im Saarland, Forum Öffentliche Finanzen Bd. 14, Analytica Verlag, Berlin.

Schäfer, Sebastian und Horst Zimmermann (2011), Ausgabenvergleich zwischen den Bundesländern. Die Rolle des Kommunalisierungsgrades, in: Wirtschaftsdienst 4/201, S. 249-256.

Scherf, W. (2010). Die Schlüsselzuweisungen an die Landkreise in Rheinland-Pfalz und der Grundsatz der Verteilungssymmetrie. Gießen: Univ., Fachbereich Wirtschaftswissenschaften (Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere, Nr. 86).

Wieland, Joachim und Jochen-Konrad Fromme (2015), Kommunale Verfassungsbeschwerde der Kreise Nordfriesland, Ostholstein und Schleswig-Flensburg vor dem Verfassungsgericht Schleswig-Holstein zu Vorschriften des Gesetzes über den kommunalen Finanzausgleich Schleswig-Holstein, Bonn, 25.11.2015.

Zimmermann, Horst (2011a), Aufgaben und Ausgabenverteilung zwischen Land und kommunaler Ebene, Gutachten im Auftrag des Hessischen Ministeriums der Finanzen. In: Hessisches Ministerium der Finanzen (Hrsg.): Regierungskommission „Haushaltsstruktur“. Abschlussbericht, Wiesbaden, Anhang 1.

Zimmermann, Horst (2011b), Stellungnahme zum Kommunalisierungsgrad auf Ersuchen des Haushaltsausschusses des Hessischen Landtages, Hessischer Landtag, Ausschussvorlage HHA/18/67, Teil 3.

9 Anhang

9.1 Differenz zwischen Rechnungsergebnissen und Kassenstatistik

Rechnungsergebnisse für Schleswig-Holstein liegen nur bis 2011 vor. Daher wurde ab 2012 auf die Kassenstatistik zurückgegriffen. Diese ist weniger präzise im Vergleich zu den Rechnungsergebnissen. So liegt der Symmetriekoeffizient von Schleswig-Holstein auf Basis der Kassenstatistik für den Zeitraum 2004-2011 immer unter dem Symmetriekoeffizienten auf Basis der Rechenergebnisse.

Dies lässt dennoch keinen sicheren Rückschluss über die Differenz zwischen Kassenstatistik und Rechenergebnissen ab 2011 zu. Würde die bisherige Differenz beibehalten, fiele der Symmetriekoeffizient auf Basis der Rechnungsergebnisse ab 2011 etwas höher aus[9]. Dies würde den Handlungsbedarf auf Grund einer ungleichmäßigen Verteilung der Finanzmittel verringern. Bei einer Abweichung nach unten tritt der gegenteilige Effekt ein. Eine Anpassung der Verbundquote wäre nötig.

[9] In den Jahren 2008 und 2009 weichen die Rechnungsergebnisse stark von den Kassenergebnissen ab. Grund hierfür sind wahrscheinlich Änderungen in der Berechnung. Beide Datensätze gleichen sich jedoch schon 2010 wieder an.

Tabelle 5: Differenz zwischen Rechnungsergebnissen und Kassenergebnissen

			2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	2013*	2014*	Durchschnitt	Durchschnitt ohne 08/09
RE	DMV	Zinsen berück-sichtigt	7217,0	7760,0	7776,0	7977,0	8217,0	8876,0	9189,0	9066,0				8259,8	8164,2
		Zinsen nicht berücksichtigt	8235,0	8763,0	8794,0	9019,0	9247,0	9927,0	10271,0	10125,0				9297,6	9201,2
KE	DMV	Zinsen berück-sichtigt	7244,0	7962,0	7853,0	8040,0	8537,0	9136,0	9223,0	9060,5	9365,3	9663,8	10019,0	8736,7	8714,5
		Zinsen nicht berücksichtigt	8225,0	9014,0	8869,0	9037,0	9541,0	10186,0	10256,0	10123,5	10363,3	10637,8	10892,0	9740,4	9713,1
Differenz		**Zinsen berück-sichtigt**	**-27,0**	**-202,0**	**-77,0**	**-63,0**	**-320,0**	**-260,0**	**-34,0**	**5,5**				**-122,2**	**-66,3**
		Zinsen nicht berücksichtigt	**10,0**	**-251,0**	**-75,0**	**-18,0**	**-294,0**	**-259,0**	**15,0**	**1,5**				**-108,8**	**-52,9**
RE	DMB		7118,0	7202,0	8025,0	8690,0	9154,0	8664,0	8615,0	9354,0				8352,8	8167,3
KE	DMB		7106,0	7326,0	8022,0	8692,0	8862,0	8701,0	8604,0	9322,5	10016,3	10667,8	10616,0	8903,2	8930,3
Differenz			**12,0**	**-124,0**	**3,0**	**-2,0**	**292,0**	**-37,0**	**11,0**	**31,5**				**23,3**	**-11,4**

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Rechnungsergebnisse: Fachserie 14/ Reihe 3.1/ Tab 7.1 u. 7.2; Kassenergebnisse: Fachserie 14/ Reihe 2/ Tab 4.2.1 u. 4.2.2). In Millionen Euro.

Bisher erschienene FiFo-Berichte

Nr. 1 2005 — Gemeindefinanzreform – Hintergründe, Defizite, Alternativen
Clemens Fuest und Michael Thöne

Nr. 2 2005 — Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben (WNA)
Michael Thöne

Nr. 3 2005 — Naturschutz im Finanzausgleich – Erweiterung des naturschutzpolitischen Instrumentariums um finanzielle Anreize für Gebietskörperschaften
Angelika Perner und Michael Thöne

Nr. 4 2005 — Subventionen und staatliche Beihilfen in Deutschland
Michael Thöne

Nr. 5 2005 — Aufkommens-, Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen einer Steuerreform nach dem Vorschlag von Mitschke
Clemens Fuest, Andreas Peichl und Thilo Schaefer

Nr. 6 2006 — Wechselwirkungen eines Zuschlagsmodells mit dem kommunalen Finanzausgleich
Sven Heilmann

Nr. 7 2006 — Wachstumswirksamkeit von Verkehrsinvestitionen in Deutschland
Roman Bertenrath, Michael Thöne und Christoph Walther

Nr. 8 2006 — Aufkommens-, Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen einer Reform des Steuer- und Transfersystems
Clemens Fuest, Sven Heilmann, Andreas Peichl, Thilo Schaefer und Christian Bergs

Nr. 9 2006 — Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Luxemburg
Mercedes de Miguel Cabeza

Nr. 10 2008 — Ertragsabhängige und ertragsunabhängige Steuern
Clemens Fuest und Michael Thöne

Nr. 11 2010 — Direktvermarktung von Windstrom - Folgen für die Förderung erneuerbarer Energien
Stephan Dobroschke

Nr. 12 2010 — Qualität der öffentlichen Finanzen - Anwendung des Ansatzes der EU-Kommission auf Deutschland
Michael Thöne und Stephan Dobroschke:

Nr. 13 2011 — Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland
Laura Diekmann, Eva Gerhards, Stefan Klinski, Bettina Meyer, Sebastian Schmidt und Michael Thöne

Nr. 14 2012 — Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen: Bestandsaufnahme national und international praktizierter Methoden der langfristigen Budgetanalyse
Eva Gerhards, Caroline-Antonia Goerl und Michael Thöne

Nr. 15 2014 — Ermittlung von aufgabenbezogenen Kostenremanenzen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt
Stephan Dobroschke, Jens-Martin Gutsche und Michael Thöne

Nr. 16 2014 — Schwerpunkte kommunaler Ausgabenlasten im Ländervergleich
Caroline Goerl, Anna Rauch und Michael Thöne

Nr. 17 2015 — Institutionelle Strukturen zur Verbesserung von Transparenz und Wirksamkeit von Subventionen
Michael Thöne und Daniel Happ

Nr. 18 2015 — Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg
Caroline-Antonia Hummel, Anna Rauch, Eva Gerhards und Michael Thöne

Nr. 19 2015 — Kommunaler Finanzausgleich in Bayern
Caroline-Antonia Hummel, Anna Rauch und Michael Thöne

Nr. 20 2016 — Modellrechnungen für den vierten Tragfähigkeitsbericht des BMF
Martin Werding

Nr. 21 2016 — Finanzierung der Flüchtlingspolitik
Caroline-Antonia Hummel und Michael Thöne

Nr. 22 2016 — Die Zukunft der EU-Finanzen
Hrsg. von Thiess Büttner und Michael Thöne

Nr. 23 2016 — Verteilungssymmetrie im vertikalen Teil des kommunalen Finanzausgleichs Schleswig-Holsteins
Léa Lamouroux und Michael Thöne