



August 2020 Seiten 169 – 192

ZKF.8

Zeitschrift für Kommunal Finanzen

ZUSAMMENGEFÜHRT MIT DER ZEITSCHRIFT FINANZWIRTSCHAFT

SCHRIFTFÜHRUNG: HELMUT DEDY, BENJAMIN HOLLER

AUS DEM INHALT

- Prof. Dr. Thomas Lenk/Dr. Ulrich Keilmann/Dr. Mario Hesse/Dr. Marc Gnädinger | Beeinflussung der finanziellen Leistungsfähigkeit durch die Siedlungsstruktur
- Dr. Stefan Ronnecker | Nachzahlungszinsen und Erstattungszinsen nach § 233a Abgabenordnung
- Norbert Meier | Zu den wesentlichen Beschlussformen des Aufsichtsrates einer kommunalen Beteiligungs-GmbH

Zeitschrift für Kommunalfinanzen

Haushalt · Kostenrechnung · Steuern · Gebühren · Beiträge · Entgelte ·
Kredite · Zahlungsverkehr · Vollstreckung

Schriftleiter: Helmut Dedy, Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städtetages, Berlin
Benjamin Holler, Finanzreferent des Deutschen Städtetages, Köln

Ständige Mitarbeiter: Uwe Baldauf, Berlin; Dr. Jürgen Dieter, Wiesbaden; Martin Kronawitter, Untergriesbach; Norbert Meier, Städt, Rechtsdirektor, Essen; Dipl. Finanzwirt Michael Roscher, Blankenfelde; Dr. Stefan Ronnecker, Referent des Deutschen Städtetages, Berlin; Joachim Rose, Dipl.-Verwaltungswirt, Kämmerer der Gemeinde Wedemark; Erwin Ruff, Dipl.-Verwaltungswirt, Bietigheim-Bissingen; Prof. Dr. Kyrrill-A Schwarz, Professor an der Juristischen Fakultät der Universität Würzburg; Matthias Wohltmann, Beigeordneter des Deutschen Landkreistages, Berlin

Nr. 8 / August 2020

70. Jahrgang

Seite 169

ZKF-Themen

Beeinflussung der finanziellen Leistungsfähigkeit durch die Siedlungsstruktur

Prof. Dr. Thomas Lenk/Dr. Ulrich Keilmann/Dr. Mario Hesse/Dr. Marc Gnädinger^{*)}

Die größtenteils exogen bestimmten siedlungstypischen Eigenschaften einzelner Städte und Gemeinden beeinflussen deren Finanzbedarf. Diese intuitiv einleuchtende These beruhte bislang auf anekdotischer Evidenz: Es war bisher nicht gelungen, den Einfluss der Siedlungsstruktur auf die konkreten kommunalen Finanzbedarfe zu bestimmen. In Hessen wurde dazu nunmehr mit wissenschaftlicher Unterstützung ein Siedlungsindex entwickelt. Ausgehend von dieser Messgröße können Unterschiede in der Siedlungsstruktur definiert und sich daraus ergebende Mehrbedarfe einzelner Kommunen errechnet werden.

Zur Bestimmung des Einflusses der Siedlungsstruktur auf die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Kommune bedürfen sowohl die Siedlungsstruktur als auch die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Definition. Siedlungsstruktur beschreibt ein mehrdimensionales Phänomen. Zur Erfassung der Siedlungsstruktur hat die Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (ÜPKK) in Hessen mit ihrer 203. Vergleichenden Prüfung untersucht, wie das mehrdimensionale Phänomen in einem Siedlungsindex zusammengefasst werden kann.¹⁾ Die Prüfung wurde vom Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. wissenschaftlich begleitet.

Der unbestimmte Rechtsbegriff der finanziellen Leistungsfähigkeit ist von elementarer Bedeutung im Haushaltsrecht der Kommunen – nicht nur in Hessen, sondern in allen Flächenländern (s. Abb. 1).

Eine Möglichkeit zur Messung der finanziellen Leistungsfähigkeit wurde mit dem in Hessen entwickelten KASH-System (kommunales Auswertungssystem Hessen) geschaffen.

1. Erfassung der Siedlungsstruktur

Siedlungsstruktur lässt sich nicht über eine einzelne Kennzahl messen. Die ÜPKK hat daher einen Siedlungs-

index entwickelt. In ihn gehen verschiedene Indikatoren ein. Sie werden zu einem Gesamtmaß verdichtet. Jeder integrierte Indikator misst dabei verschiedene Aspekte der Siedlungsstruktur.²⁾ Der Siedlungsindex gibt als Messgröße das Ausmaß der Zersiedlung einer einzelnen Stadt oder Gemeinde wieder – in ihm werden drei Indikatoren zusammengefasst:

1. Der Grad der Streuung der Siedlungen misst die Verteilung der Gemeindeteile im Gemeindegebiet. Gemessen wird die Dispersion durch den Nächster-Nachbar-Index.

^{*)} Prof. Dr. Thomas Lenk ist Direktor des Instituts für Öffentliche Finanzen und Public Management und Inhaber des Lehrstuhls Finanzwissenschaft an der Universität Leipzig. Dr. Ulrich Keilmann ist Direktor beim Hessischen Rechnungshof und Leiter der Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen. Dr. Mario Hesse ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management der Universität Leipzig. Dr. Marc Gnädinger ist Leiter des Grundsatzreferates bei der Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen.

1) Vgl. ÜPKK, 2018, Kommunalbericht 2018, 78 ff.

2) Zu Möglichkeiten der Erfassung von Siedlungsstrukturen vgl. exemplarisch Jaeger et al., 2015, Zersiedelung aus landschaftsökologischer, sozialer und siedlungstechnischer Sicht, WSL Berichte – Forum für Wissen, 15 ff.

Abb. 1: Finanzielle Leistungsfähigkeit im Haushaltsrecht



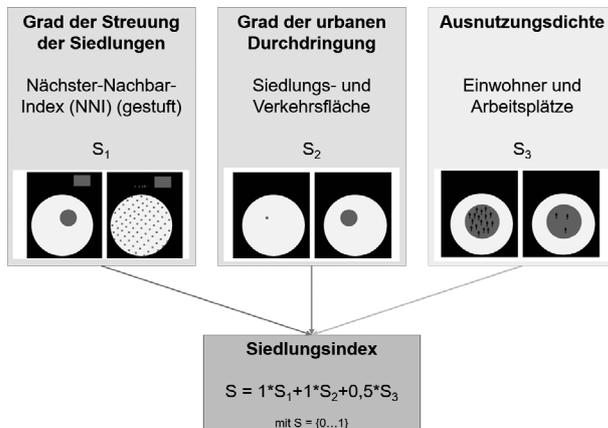
Quelle: Eigene Darstellung

2. Der Grad der urbanen Durchdringung misst als weiterer Indikator den Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche der Gemeinde.
3. Die Ausnutzungsdichte misst mittels der Einwohner- und Arbeitsplatzdichte wie intensiv die Siedlungsfläche einer Gemeinde genutzt wird.

Diese drei Indikatoren gehen für die Berechnung gewichtet in das Gesamtmaß für den Siedlungsindex ein (s. Abb. 2). Je größer der errechnete Siedlungsindex ist, desto größer ist das Ausmaß der Zersiedlung.

Für die Berechnung des Siedlungsindex S gehen die Maßzahlen wie folgt ein: S1 (NNI) mit dem Faktor 1, S2 (urbane Durchdringung) mit dem Faktor 1 und S3 (Ausnutzungsdichte) mit dem Faktor 0,5. Das skizzierte Konzept zur Ermittlung des Siedlungsindex greift auf etablierte Maßzahlen und Methoden der Forschung im Bereich Raumordnung und Sozialgeographie zurück. In der Gesamtschau kann der berechnete Siedlungsindex als allgemeiner Gradmesser der gemeindlichen Siedlungsstruktur dienen.

Abb. 2: Berechnung des Siedlungsindex



Quelle: Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. mit Grafiken aus Jaeger et al., 2015, Zersiedelung aus landschaftsökologischer, sozialer und siedlungstechnischer Sicht, WSL Berichte – Forum für Wissen.

Basierend auf der Empfehlung des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. unterteilte die ÜPKK die Kommunen anhand ihres Indexwertes in vier Cluster: Zentriert (C1), eher zentriert (C2), eher zersiedelt (C3) und zersiedelt (C4).³⁾

2. Messung der Leistungsfähigkeit

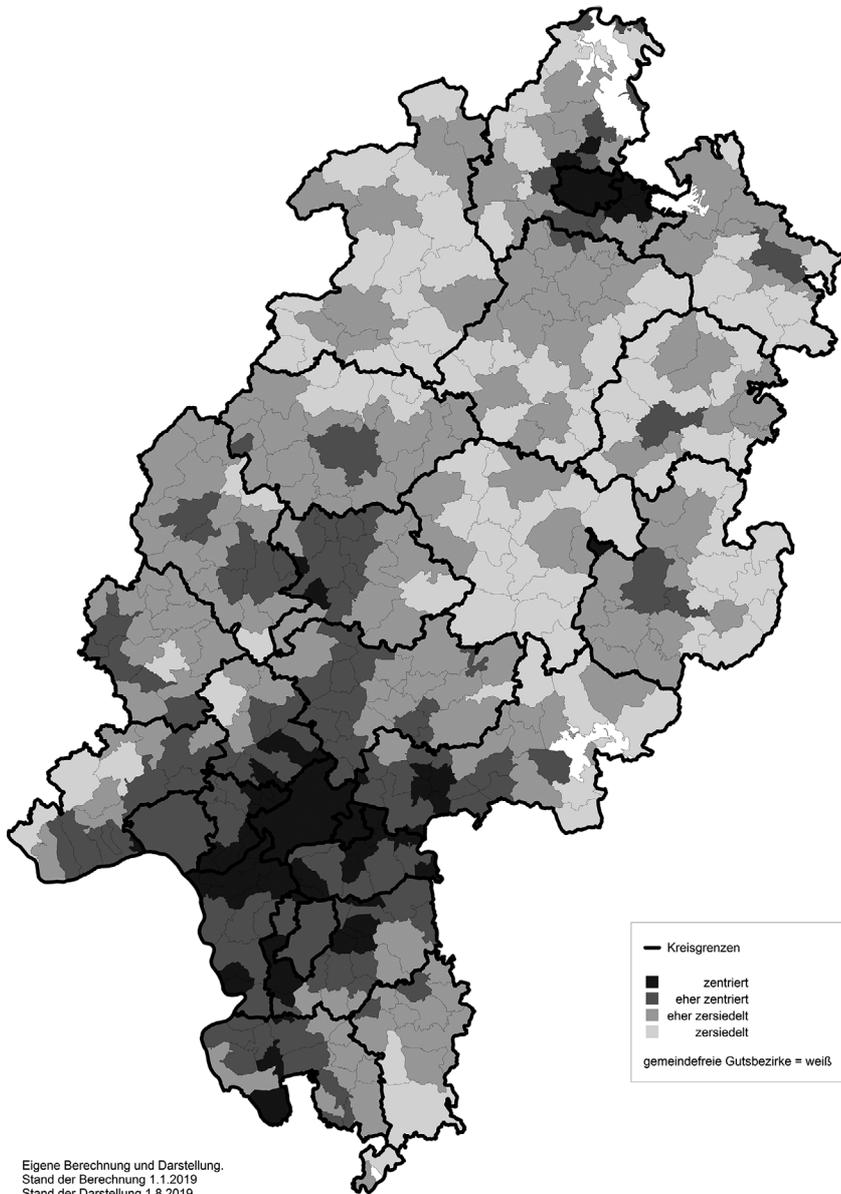
Der Hessische Rechnungshof regte in seinen Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes an, bei der Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit von Kommunen ein Raster als objektivierte Entscheidungsgrundlage heranzuziehen.⁴⁾ Daraufhin hat das Hessische Ministerium des Innern und für Sport unter Einbindung des Landesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung das KASH-System entwickelt.

Der Grundgedanke des insbesondere für die Haushaltsgenehmigung relevanten KASH-Systems besteht darin, den für die Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit von Kommunen als maßgebend erachteten acht Indikatoren eine Bewertung zukommen zu lassen.⁵⁾ Diese werden in Relation zueinander gesetzt (gewichtet). Das additive Gesamtergebnis liefert eine zwischen 0 % und 100 % finanzieller Leistungsfähigkeit liegende Grundaussage, die mit einer Ampellogik hinterlegt ist (grün = leistungsfähig, gelb = eingeschränkt leistungsfähig, rot = gefährdet bis nicht mehr leistungsfähig) (s. Abb. 3).

3) Vgl. dazu auch Keilmann/Gnäding/Weyell, 2019, Finanzielle Leistungsfähigkeit und heterogene Siedlungsstrukturen, in Junkerheinrich et al. (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2019, 465 ff.
 4) Vgl. Hessischer Rechnungshof, 2015, Bemerkungen 2014, 159.
 5) Vgl. Georg/Gnäding/Hardt, Kommunales Auswertungssystem Hessen (kash) – Kennzahlen zur Bestimmung der finanziellen Leistungsfähigkeit, VM, 2018, 72 ff.

Abb. 3: Hessenkarte zum Siedlungsindex 2019

Kommunaler Siedlungsindex Hessen 2019



Eigene Berechnung und Darstellung.
Stand der Berechnung 1.1.2019
Stand der Darstellung 1.8.2019

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung. Stand der Berechnung 1.1.2019, Stand der Darstellung 1.8.2019

Leitindikator des KASH-Systems, mithin am höchsten gewichtet, ist das Ordentliche Ergebnis. Dessen Ausgleich gilt als bedeutendste Kenngröße zur Beurteilung der Generationengerechtigkeit (interperiodische Gerechtigkeit). Aufgrund seiner Funktion als Indikator für die Generationengerechtigkeit der Haushaltswirtschaft ist das Ordentliche Ergebnis z.B. auch der zentrale Kennwert im Konzept einer doppelischen Kommunalschuldenbremse.⁶⁾

3. Zusammenhang von Leistungsfähigkeit und Siedlungsstruktur

Mit der der 203. Vergleichenden Prüfung wurde ebenfalls untersucht, welchen Einfluss die Siedlungsstruktur

tur auf den Gesamthaushalt einer Kommune hat. Ein statistisch belastbarer Zusammenhang zwischen dem Grad der Zersiedlung und dem gesamten Haushalt (Basis: Zuschussbeträge) war nicht nachweisbar.

Der Gesamthaushalt wird durch eine Vielzahl von Einflussfaktoren bestimmt. Die Siedlungsstruktur war nur ein denkbarer Parameter, so dass sich bei einer Gesamtbetrachtung kein Zusammenhang zwischen der Siedlungsstruktur und dem Ordentlichen Ergebnis des Gesamthaushalts nachweisen ließ. Dieses Ergebnis korrespondierte mit Feststellungen des Gutachtens zum Kommunalen Finanzausgleich in Hessen aus dem Jahr 2012.⁷⁾

Eine einzelgemeindliche Gegenüberstellung der KASH-Ergebnisse für das Jahr 2019 mit dem Siedlungsindex 2019 deckt sich ebenfalls mit diesem Befund. Ein Zusammenhang zwischen KASH-Wert und Siedlungsindex ist statistisch nicht nachweisbar (s. Abb. 5).

Die Ergebnisse zeigen, dass stärker zersiedelte Gemeinden hinsichtlich ihrer haushaltswirtschaftlichen Lage nicht schlechter bewertet werden als weniger zersiedelte Kommunen. Überraschend ist dieser Befund nicht. Ursächlich ist die Pflicht zum Haushaltsausgleich und zur Wahrung der steten Aufgabenerledigung, mithin der finanziellen Leistungsfähigkeit. Diese haushaltsrechtlichen Pflichten gelten für alle Städte und Gemeinden, unabhängig ob sie zersiedelt oder nicht zersiedelt sind. In diesem Sinne wird die Einhaltung dieser Pflichten von den Finanzaufsichtsbehörden bei der Haushaltsgenehmigung eingefordert.

4. Siedlungseinfluss auf Aufgabenebene

Erst der Detailblick auf einzelne Aufgabenbereiche ermöglichte im Zuge der 203. Vergleichenden Prüfung die Sicht auf die speziellen Belastungen zersiedelter Gemeinden. Ausgehend von den berechneten Sied-

6) Vgl. Fischer/Gnädinger, Generationengerechte Haushaltswirtschaft – Schuldenverbot, HGrGMoG und Ergebnisausgleich, VM, 2009, 283 ff.

7) Vgl. Grüttner/Hesse/Lenk, 2012, Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen, Flächenansatz und Demografieansatz, Soziallasten.

Abb. 4: KASH-Indikatoren und Gewichtung

Indikator pro Einwohner	Bewertung ggf. der Entwicklung nach Indikatoren pro Einwohner	Gewichtung der Indikatoren pro Einwohner in %	Status
ordentliches Ergebnis	Überschuss (mehr als + 5 €) = 1	40%	grün (+) ≥ 70% gelb (0) < 70% und > 40% rot (-) ≤ 40%
	jahresbezogener Haushaltsausgleich (im Korridor von - 5 € bis + 5 € oder durch Rücklage) = 0,75		
	defizitär im Korridor (weniger als - 5 € bis - 40 €) = 0,5		
	defizitär im Korridor (weniger als - 40 € bis - 75 €) = 0,25		
defizitär (weniger als - 75 €) = 0			
Bestand ordentliche Rücklage	Bestand = 1	5%	
	kein Bestand (≤ 0 €) = 0		
Fehlbeträge aus Vorjahren (Bilanzwert der letzten aufgestellten Bilanz)	kein Bestandswert = 1	5%	
	Ausweis eines Fehlbetragbestands = 0		
Bestand der Liquiditätsreserve	Bestand vollständig gebildet = 1	5%	
	Bestand teilweise gebildet (≥ 50 %) = 0,5		
	Bestand unzureichend oder nicht gebildet (< 50%) = 0		
Ausweis von Eigenkapital (nach letzter aufgestellter Bilanz)	positiver Eigenkapitalbestand = 1	5%	
	negativer Eigenkapitalbestand (≤ 0 €) = 0		
Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten (Kommune plus Sondervermögen)	kein Bestand (= 0 €) = 1	5%	
	Bestand (>0 €) = 0		
Verbindlichkeiten gegenüber dem Sondervermögen Hessenkasse	kein Bestand (= 0 €) = 1	5%	
	Bestand (>0 €) = 0		
Zahlungsmittelfluss lfd. Verwaltungstätigkeit abzüglich der Tilgung sowie der Zahlungen an das Sondervermögen Hessenkasse	Saldo > 5 € = 1	30%	
	im Korridor von 0 € bis + 5 € = 0,5		
	Saldo < 0 € = 0		
		100%	

Quelle: Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (o.D.)

lungsindezes wurde der Einfluss der Siedlungsstruktur auf alle volumenseitig größeren Aufgabenbereiche der geprüften Gemeinden mittels Regressionsanalysen analysiert. Untersucht wurde, ob die Fehlbeträge der einzelnen Aufgaben von der Höhe des Siedlungsindex abhängig waren.

Nur in wenigen Aufgabenbereichen konnte ein statistisch signifikanter und inhaltlich kausaler Zusammenhang festgestellt werden: Bei der Feuerwehr, bei den Gemeindestraßen und bei den freiwilligen Bürgerhäusern. In allen drei Bereichen war der Zusammenhang von Siedlungsstruktur und finanziellen Bedarfen statistisch signifikant. Die aufgabenbezogenen Defizite steigen pro Kopf mit zunehmendem Zersiedlungsgrad an.

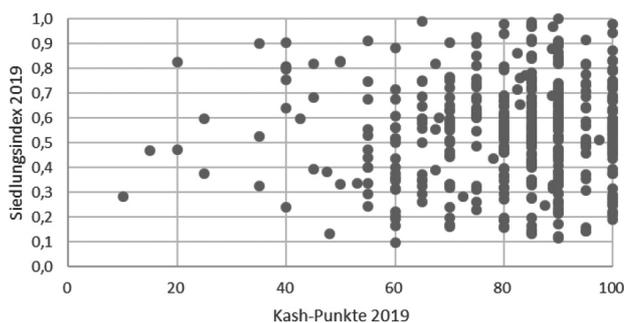
Für die Beurteilung, ob zwischen dem Anstieg der Fehlbeträge im Bereich der Feuerwehr und dem steigenden Siedlungsindex eine Kausalität vorlag, analysierte die ÜPKK die Zahl der Feuerwehrgerätehäuser je 1 000 Einwohner in Abhängigkeit zum Siedlungsindex. Dabei zeigte sich ein starker positiver Zusammenhang zwischen Siedlungsindex und Zahl der Feuerwehrgerätehäuser. Zentrierte Gemeinden (C1) hatten im Durchschnitt 0,17 Feuerwehrgerätehäuser je 1 000 Einwohner. Zersiedelte Gemeinden (C4) hatten durchschnittlich 2,56 Feuerwehrgerätehäuser je 1 000 Einwohner. Somit hatten zersiedelte Gemeinden durchschnittlich das 15-fache an Feuerwehrgerätehäusern im Vergleich zu wenig zersiedelten Gemeinden.

Ein ähnlicher Befund zeigte sich bei den Straßen. Zum Aufgabenbereich Straßen zählten der Bau, die Instandhaltung, Beleuchtung und Entwässerung von Gemeindestraßen. Hier zeigte sich ebenfalls, dass die Fehlbeträge mit dem Grad der Zersiedlung steigen. Für die Beurteilung, ob zwischen dem Anstieg der Fehlbeträge und einem steigenden Siedlungsindex eine Kausalität vorlag, wurde für dieses Feld eine Analyse der Straßeninfrastruktur vorgenommen. Hierzu wurde die Länge der Gemeindestraßen in km je 1 000 Einwohner in Abhängigkeit zum Siedlungsindex untersucht. Dabei zeigte sich ein starker positiver Zusammenhang von Straßenlänge und Siedlungsindex. Zentrierte Gemeinden (C1) hatten im Durchschnitt Straßenlängen von 4,18 km je 1 000 Einwohner bereitzustellen, zersiedelte Gemeinden (C4) hingegen durchschnittlich 8,40 km Straßen je

1 000 Einwohner. Somit hatten zersiedelte Gemeinden durchschnittlich mehr als das doppelte an km Straßen je 1 000 Einwohner im Vergleich zu zentrierten Gemeinden.

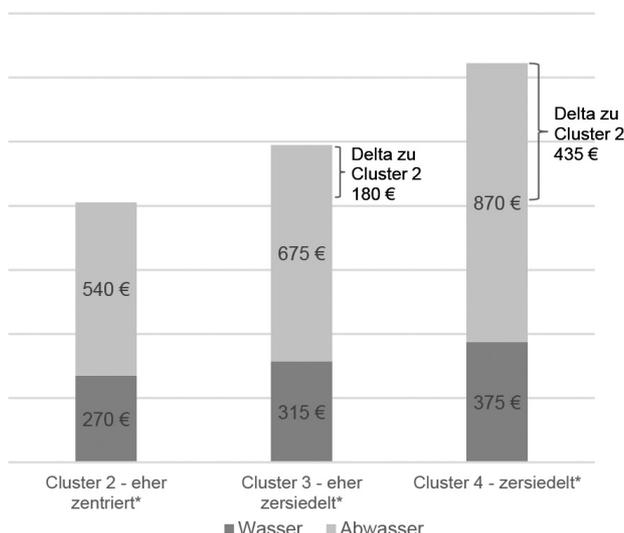
Bei den Bürgerhäusern gab die Regressionsgerade ebenfalls Hinweise auf einen Zusammenhang von Zersiedlung und den Fehlbeträgen je Einwohner. Bei der Plausibilisierung zeigte sich ein positiver Zusammenhang zwischen der Zahl der Bürgerhäuser je 1 000 Einwohner und dem Siedlungsindex. Zentrierte Gemeinden (C1) hatten im Durchschnitt 0,22 Bürgerhäuser je 1 000 Einwohner. Zersiedelte Gemeinden (C4) hatten durchschnittlich 2,64 Bürgerhäuser je 1 000 Einwohner. Somit hatten zersiedelte Gemeinden durchschnittlich

Abb. 5: Siedlungsindex und Leistungsfähigkeit



Quelle: Eigene Darstellung; für die Kommunen Gedern, Niddatal und Rabenau lagen keine KASH-Werte 2019 vor

Abb. 6: Fiktive jährliche Gebühren einer Modellfamilie



*) jeweils mittlerer Siedlungsindex.
Quelle: Eigene Erhebung, Stand: Dezember 2017.

lich das 12-fache an Bürgerhäusern im Vergleich zu zentrierten Gemeinden.

Bei den Gebührenhaushalten Wasser und Abwasser stellte sich die Situation anders da. Hier zeigte die Regressionsgerade im Bereich Wasser/Abwasser keine statistisch signifikante Steigung. Dies war allerdings darauf zurückzuführen, dass für den Gebührenhaushalt Wasser/Abwasser das Kostendeckungsprinzip des § 10 KAG gilt. Das Kostendeckungsprinzip kann dazu führen, dass der Bürger verpflichtet wird, hohe Gebühren zu entrichten, wenn die spezifischen Entsorgungskosten hoch sind. Dies kann zu einer Benachteiligung der Bürger in zersiedelten Gemeinden führen – zumindest dann, wenn sie höhere Gebühren zu entrichten haben als Bürger zentrierter Gemeinden.

Der Effekt der Siedlungsstruktur zeigt sich annahmegemäß nicht in Form von Defiziten in den kommunalen Haushalten, sondern in höheren Gebühren für die Verbraucher. Zur Analyse, ob die Bürger in Gemeinden mit einem hohen Siedlungsindex mehr belastet waren,

hat die ÜPKK daher für die Gebührenhaushalte Wasser/Abwasser fiktive Gebühren je Gemeinde ermittelt. Diese fiktive Gebühr war die für einen Ausgleich des Gebührenhaushalts notwendig gewesen wäre. Die ÜPKK nahm für die fiktiven Wasser-/Abwassergebühren der jeweiligen Gemeinden eine Regressionsanalyse vor. Dabei zeigte sich ein Zusammenhang zwischen Siedlungsindex und fiktiver Wasser-/Abwassergebühr. Dies war wirtschaftlich erklärbar, denn zersiedelte Gemeinden haben höhere Aufwendungen je Einwohner für Wasserversorgung und Abwasserentsorgung zu entrichten. Dabei waren bei einigen Gemeinden die hohen Kosten auf Investitionen in Kläranlagen bei anderen Gemeinden auf die Investitionen in das Ver-/Entsorgungsnetz zurückzuführen. Die Belastungen für den Bürger wurde mit einer Vergleichsberechnung an Hand einer Modellfamilie (Zwei Erwachsene mit zwei Kindern und 150 m³ Verbrauch p.a.) berechnet. Hier zeigt sich, dass Familien in zersiedelten Gemeinden höhere Gebühren zu tragen haben (Abb. 6).

5. Relevanz der Siedlungsstruktur für den kommunalen Finanzausgleich

Hessen hat seit dem Jahr 2016 einen bedarfsorientierten kommunalen Finanzausgleich. Das zuvor angewandte Verbundquotenmodell wurde abgeschafft. Bei der dem hessischen Finanzausgleichsgesetz (FAG HE) zu Grunde liegenden Bedarfsorientierung ist die Berücksichtigung der Siedlungsstruktur als Sonderbedarf zu prüfen. Von dieser Empfehlung ist nur dann abzugehen, wenn das FAG HE bereits entsprechende Bedarfe berücksichtigt. Tatsächlich wird in § 20 Abs. 2 FAG HE ein Ergänzungsansatz für Gemeinden im „ländlichen Raum“⁸⁾ in Höhe von drei Prozent ihrer Einwohnerzahl gewährt. Darüber hinaus wurde eine pauschale Investitionsförderung in § 46 FAG HE für den „ländlichen Raum“ eingeführt.

Schon jetzt werden Aspekte der Siedlungsstruktur demnach im kommunalen Finanzausgleich in Hessen mit der Förderung des ländlichen Raums berücksichtigt. Allerdings kann die Zielgenauigkeit dieser Förderung durch den neuen Siedlungsindex künftig verbessert werden. Aktuell erhalten nicht alle als zersiedelt geltenden Gemeinden eine Förderung als ländlicher Raum und umgekehrt.

Im aktuellen Koalitionsvertrag zwischen CDU und Bündnis 90/Die Grünen in Hessen wurde in Aussicht gestellt, die Erkenntnisse aus der Prüfung bei der aktuell anstehenden Evaluation des kommunalen Finanzausgleichs zu berücksichtigen.⁹⁾

8) Der „ländliche Raum“ ist nicht kongruent mit dem Siedlungsindex. Entsprechend gibt es im „ländlichen Raum“ auch (eher) zentrierte Kommunen.
9) Vgl. CDU Hessen/BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN Hessen, 2018, Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode, 171.