Niedersächsisches Institut
für Wirtschaftsforschung
an der Leibniz Universität Hannover

NOVELLIERUNG DES HORIZONTALEN FINANZAUSGLEICHSSYSTEMS IN NIEDERSACHSEN

Gutachten im Auftrag des
Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport

Hannover, August 2015

NIW | Königstraße 53 | 30175 Hannover
Tel 0511 – 123316-30 | Fax 0511 – 123316-55
Mail info@niw.de | Web www.niw.de

Bearbeiter:
PD Dr. Daniel Schiller (Projektleitung)
Dr. Alexander Cordes

unter Mitarbeit von Johannes von Bloh

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
1.1	Problemstellung	1
	Grundzüge des niedersächsischen Finanzausgleichs	2
1.2	Aufbau des Gutachtens	3
1.3	Wesentliche Ergebnisse und Handlungsempfehlungen	5
	Struktur der kommunalen Finanzen in Niedersachsen	6
	Hauptansatz und mögliche Alternativen	7
	Bestimmung der Hauptansatzfaktoren	9
	Demographiebedingte Finanzbedarfe	10
	Sonderausgleichsansätze zur Stärkung besonders finanzschwacher Kommunen	11
2	Methodische Vorbemerkungen	13
2.1	Überblick über die Datenbasis	13
2.2	Aufbereitung der Datenbasis	14
	Zuschussbedarfe	15
	Allgemeine Deckungsmittel	18
	Deckungsquoten	18
	Aufteilung der kreisfreien Städte	18
3	Struktur der kommunalen Finanzen in Niedersachsen	23
3.1	Allgemeine Deckungsmittel	23
3.2	Aufgabenbezogene Zuschussbedarfe	25
3.3	Deckungsquoten	28
4	Hauptansatz und mögliche Alternativen	35
4.1	Theoretische Voraussetzungen	35
	Funktionale Aspekte	35
	Technische Merkmale und Anreizstrukturen	37
	Implikationen für die Überprüfung	40
4.2	Empirische Betrachtung	40
	Vorbemerkung	40
	Ergebnisse	42
4.3	Zentralörtliche Aufgaben und Einstufungen	48
	Zentralörtliche Aufgaben nach Gemeindegrößenklassen	48
	Zentralörtliche Einstufungen	50
4.4	Bedeutung übriger Aufgaben	54
4.5	Besondere Bedarfe der großen selbständigen Städte	56
4.5.1	Hintergrund	56

4.5.2	Bestandsaufnahme des Aufgabenbestandes der großen selbständigen Städte	57
4.5.3	Übertragener Wirkungskreis	60
4.5.4	Zur Haushaltslage der großen selbständigen Städte	61
	Aufgabenbezogene Analyse	62
	Allgemeine Deckungsmittel und Deckungsquoten	64
4.5.5	Zusammenfassung der Untersuchung zum Sonderstatus	67
4.6	Schlussfolgerungen	68
5	Bestimmung der Hauptansatzfaktoren	71
5.1	Rechnerische Ermittlung	71
5.2	Inhaltliche Bewertung	75
5.3	Wechselwirkungen mit der Bestimmung der Steuerkraftmesszahlen	76
5.3.1	Inhaltliche Diskussion	77
5.3.2	Empirische Überprüfung	79
5.4	Umsetzungsvorschlag	83
	Modellrechnung zu Variante 2	85
6	Demographiebedingte Finanzbedarfe	91
6.1	Demographieabhängigkeit der kommunalen Haushalte	91
6.2	Demographischer Wandel in Niedersachsen	96
6.3	Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Zuschussbedarfe	103
6.3.1	Methodische Vorbemerkungen	103
6.3.2	Zusammenhänge auf der Ebene der Kreisgebiete	107
	Gruppenweise Betrachtung der Deckungsquoten	108
6.3.3	Zusammenhänge auf der Kreisebene	110
	Regressionsergebnisse für die Gesamtzuschussbedarfe	110
	Regressionsergebnisse für einzelne Produkte	111
	Gruppenweise Betrachtung der Deckungsquoten	114
6.3.4	Zusammenhänge auf der Gemeindeebene	115
	Regressionsergebnisse für die Gesamtzuschussbedarfe	115
	Gruppenweise Betrachtung der Deckungsquoten	116
6.4	Optionen einer Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich	121
7	Sonderausgleichsansätze zur Stärkung besonders finanzschwacher Kommunen	125
7.1	Vorüberlegungen und Prüfkriterien	125
	Finanzschwache Kommunen	126
	Kriterien für die Bewertung von Sonderausgleichsansätzen	128
7.2	Prüfung einzelner Ansätze auf der Gemeindeebene	130
7.2.1	Abwassergebührenhilfe	130
7.2.2	Natur- und Umweltschutzauflagen	132
7.2.3	Topographie (Inselgemeinden)	133
7.2.4	Flächenverbrauch	134
7.2.5	Klimaschutzförderung	138
7.2.6	Konversionslasten	138
7.2.7	Stationierungsstreitkräfte	139
7.2.8	Soldaten	140

7.2.9	Studierende	140
7.2.10	Kurorte	141
	Inhaltliche Betrachtung	141
	Empirische Betrachtung	143
7.2.11	Touristen	144
7.2.12	Kulturförderung	149
7.2.13	Pendler	149
7.2.14	Geringe Einwohnerzahl	150
7.2.15	Erreichbarkeit	152
7.2.16	Arbeitslosigkeit und Arbeitsplatzentwicklung	153
	Arbeitslosigkeit	154
	Arbeitsplatzentwicklung	157
7.3	Bedarfsansatz für Schülerbeförderung und Kreisstraßen auf der Kreisebene	157
Literatur		163
Anhang		167

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abb. 3.1: Steuereinnahmen in Euro je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen, Index: 1996 = 100 32
Abb. 4.1: Verteilung der Zuschussbedarfe je Einwohner in den kleinsten Städten und Gemeinden (Streudiagramm) 44
Abb. 4.2: Verteilung der Zuschussbedarfe je Einwohner (Streudiagramme) 45
Abb. 4.3: Zuschussbedarfe je Einwohner in detaillierten zentralörtlichen Aufgaben nach Gemeindegrößenklassen 49
Abb. 4.4: Zuschussbedarfe je Einwohner insgesamt und in zentralörtlichen Aufgaben nach zentralörtlicher Einstufung innerhalb von Gemeindegrößenklassen 52
Abb. 4.5: Zuschussbedarfe je Einwohner in detaillierten Produkten, Differenzen zwischen den Gemeindegrößenklassen 55
Abb. 5.1: Hebesätze der Grundsteuer A, Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2013 80
Abb. 5.2: Hebesätze der Grundsteuer B, Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2013 80
Abb. 5.3: Hebesätze der Gewerbesteuer, Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2013 81
Abb. 5.4: Zusammenhang zwischen Hebesatz der Gewerbesteuer und Einwohnerzahl im Bereich von 20.000 bis unter 100.000 Einwohnern, Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2013 82
Abb. 5.5: Gleitzone am Beispiel der Gewerbesteuer, Jahresdurchschnitt 2011 bis 2013 84
Abb. 5.6: Modellrechnungen für die Einführung einer Gleitzone bei den Nivellierungshebesätzen 87
Abb. 5.7: Auswirkungen der Einführung einer Gleitzone bei den Nivellierungshebesätzen und der Anhebung des Hauptansatzfaktors bei 50.000 Einwohnern von 125 % auf 130 % 90
Abb. 6.1: Bevölkerungsentwicklung und -prognose für Niedersachsen, 1989 bis 2035 97
Abb. 6.2: Veränderung der Bevölkerungszahl in den niedersächsischen Landkreisen und kreisfreien Städten zwischen dem Zeitraum 2006 bis 2008 und 2011 bis 2013 in % 99
Abb. 6.3: Veränderung der Bevölkerungszahl in den niedersächsischen Gemeinden zwischen dem Zeitraum 2006 bis 2008 und 2011 bis 2013 in % 100
Abb. 6.4: Altersstruktur der niedersächsischen Landkreise und kreisfreien Städte im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2013 101
Abb. 6.5: Zusammenhang zwischen Bevölkerungsentwicklung und Zuschussbedarfen je Einwohner auf Ebene der Kreisgebiete 107
Abb. 7.1: Zusammenhang zwischen Dichte und Zuschussbedarfen für Schülerbeförderung und Kreisstraßen 159
Abb. 7.2: Zusammenhang zwischen Dichte und Zuschussbedarfen für Jugendhilfe (ohne Kindertagesstätten) 159

TABELLENVERZEICHNIS

Tab. 2.1: Zuordnung der nicht zum Zuschussbedarf für laufende Verwaltungstätigkeit zählenden Konten 16
Tab. 2.2: Aufschlüsselung der allgemeinen Deckungsmittel 17
Tab. 2.3: Aufteilungsverhältnis der Zuschussbedarfe zwischen Kreis- und Gemeindeebene 20
Tab. 3.1: Allgemeine Deckungsmittel für ausgewählte kommunale Gruppen 24
Tab. 3.2: Zuschussbedarfe für ausgewählte kommunale Gruppen 26
Tab. 3.3: Deckungsquoten für ausgewählte kommunale Gruppen 29
Tab. 3.4: Deckungsquoten für verschiedene Gemeindegrößenklassen 31
Tab. 3.5: Deckungsquoten für verschiedene zentralörtliche Einstufungen 32
Tab. 4.1: Liste potenziell zentralörtlicher Aufgaben (Produkte) 41
Tab. 4.2: Zuschussbedarfe je Einwohner insgesamt und in zentralörtlichen Aufgaben nach Gemeindegrößenklasse und zentralörtlicher Einstufung 43
Tab. 4.3: Verteilungsmaße der Zuschussbedarfe je Einwohner nach Gemeindegrößenklasse 46
Tab. 4.4: Regression der normierten Zuschussbedarfe je Einwohner auf Größenklassen 47
Tab. 4.5: Regression der normierten Zuschussbedarfe je Einwohner auf zentralörtliche Einstufungen 54
Tab. 4.6: Zuschussbedarfe und Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, Jahresdurchschnitt 2011-13 in Euro je Einwohner 61
Tab. 4.7: Zuschussbedarfe von großen selbständigen Städten und Vergleichsstädten in ausgewählten Produkten in Euro je Einwohner, 2011 bis 2013 63
Tab. 4.8: Zusammensetzung der allgemeinen Deckungsmittel und Deckungsquoten nach Sonderstatus sowie in Vergleichsstädten 65
Tab. 4.9: Zusammensetzung der allgemeinen Deckungsmittel und Deckungsquoten in den großen selbständigen Städten 66
Tab. 5.1: Ableitung von Hauptansatzfaktoren 72
Tab. 5.2: Anpassung des Verlaufs der Hauptansatzstaffel (Szenario 2) 73
Tab. 5.3: Szenarien möglicher Hauptansatzstaffeln 74
Tab. 6.1: Verteilung der Kreisgebiete in Niedersachsen nach der Bevölkerungsentwicklung 109
Tab. 6.2: Haushaltssituation und Bevölkerungsentwicklung auf Ebene der Kreisgebiete, Jahresdurchschnitt 2011 bis 2013 109
Tab. 6.3: Regressionsergebnisse für den Einfluss der Bevölkerungsentwicklung auf die Zuschussbedarfe je Einwohner auf der Kreisebene, Jahresdurchschnitt 2011 bis 2013 110
Tab. 6.4: Einfluss der Bevölkerungsentwicklung auf ausgewählte Produkte und Produktgruppen auf der Kreisebene 113
Tab. 6.5: Haushaltssituation und Bevölkerungsentwicklung auf Kreisebene, JD 2011 bis 2013 114
Tab. 6.6: Regressionsergebnisse für den Einfluss der Bevölkerungsentwicklung auf die Zuschussbedarfe je Einwohner auf der Gemeindeebene, Jahresdurchschnitt 2011 bis 2013 115

Tab. 6.7: Verteilung der Gemeinden in Niedersachsen nach der Bevölkerungsentwicklung 116
Tab. 6.8: Haushaltssituation und Bevölkerungsentwicklung auf Gemeindeebene (einzelne Gemeinden), Jahresdurchschnitt 2011 bis 2013 117
Tab. 6.9: Haushaltssituation und Bevölkerungsentwicklung auf Gemeindeebene (jeweils Summe der Gemeinden in einem Landkreis), Jahresdurchschnitt 2011 bis 2013 118
Tab. 6.10: Deckungsquoten in Abhängigkeit von Bevölkerungsentwicklung und Arbeitslosen je Einwohner in ausgewählten Gemeinden mit weniger als 50.000 Einwohnern 119
Tab. 6.11: Deckungsquoten in Abhängigkeit von Bevölkerungsentwicklung und Entwicklung des Arbeitsplatzbesatzes in ausgewählten Gemeinden mit weniger als 50.000 Einwohnern 120
Tab. 7.1: Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit und Investitionen je Einwohner der sieben Ostfriesischen Inseln im Vergleich, Jahresdurchschnitt 2011 bis 2013 133
Tab. 7.2: Zuschussbedarfe, allgemeine Deckungsmittel und Deckungsquoten in Kur- und Badeorten 144
Tab. 7.3: Gemeinden mit fünf und mehr Gästeübernachtungen je Einwohner, Jahresdurchschnitt 2011 bis 2013 146
Tab. 7.4: Gemeinden mit mehr als 100.000 Gästeübernachtungen, Jahresdurchschnitt 2011 bis 2013 147
Tab. 7.5: Zusammenhang zwischen Übernachtungen je Einwohner und Zuschussbedarfen je Einwohner, Jahresdurchschnitt 2011 bis 2013 148
Tab. 7.6: Zuschussbedarfe, allgemeine Deckungsmittel und Deckungsquoten in touristischen Schwerpunktgemeinden 148
Tab. 7.7: Zuschussbedarfe in kleinen Gemeinden, Jahresdurchschnitt 2011 bis 2013 151
Tab. 7.8: Regressionsergebnisse für den Einfluss der Erreichbarkeit auf die Zuschussbedarfe je Einwohner auf der Gemeindeebene, Jahresdurchschnitt 2011 bis 2013 153
Tab. 7.9: Regressionsergebnisse für den Einfluss von Arbeitslosigkeit auf die Zuschussbedarfe je Einwohner auf der Gemeindeebene, Jahresdurchschnitt 2011 bis 2013 154
Tab. 7.10: Einfluss der Arbeitslosigkeit auf ausgewählte Produkte und Produktgruppen auf der Gemeindeebene 155
Tab. 7.11: Regressionsergebnisse für den Einfluss von Arbeitslosigkeit auf die Zuschussbedarfe je Einwohner auf der Gemeindeebene, Jahresdurchschnitt 2011 bis 2013 156
Tab. 7.12: Regressionsergebnisse für den Einfluss der Einwohnerdichte auf die Zuschussbedarfe je Einwohner auf der Kreisebene, Jahresdurchschnitt 2011 bis 2013 160

VERZEICHNIS DER TABELLEN IM ANHANG

Tab. A 1: Allgemeine Deckungsmittel für verschiedene Gemeindegrößenklassen 167
Tab. A 2: Allgemeine Deckungsmittel für verschiedene zentralörtliche Einstufungen 168
Tab. A 3: Zuschussbedarfe für ausgewählte kommunale Gruppen (Langfassung) 169
Tab. A 4: Zuschussbedarfe für verschiedene Gemeindegrößenklassen 172
Tab. A 5: Zuschussbedarfe für verschiedene zentralörtliche Einstufungen 175
Tab. A 6: Einfluss der Bevölkerungsentwicklung auf ausgewählte Produkte und Produktgruppen auf der Kreisebene (Langfassung) 177
Tab. A 7: Einfluss der Bevölkerungsentwicklung auf ausgewählte Produkte und Produktgruppen auf der Gemeindeebene (Langfassung) 178

VERZEICHNIS DER ABBILDUNGEN IM ANHANG

Abb. A 1: Zuschussbedarfe je Einwohner in detaillierten Produkten, Differenzen zwischen den Gemeindegrößenklassen 179

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

BauGB	Baugesetzbuch
BayFAG	Bayerisches Gesetz über den Finanzausgleich
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
ESF	Europäischer Sozialfonds
GemZuweisVO	Verordnung zur Festsetzung des Vomhundertsatzes des auf die Einwohnerzahl der kreisangehörigen Gemeinden und der Samtgemeinden entfallenden Zuweisungsbetrages für die Aufgabenwahrnehmung im übertragenen Wirkungskreis
GfGebV ND	Verordnung über die Verwaltung gemeindefreier Gebiete in Niedersachsen
Hessen-FAG	Hessisches Gesetz über den Finanzausgleich
HGO	Hessische Gemeindeordnung
INKAR	Datenbank des BBSR mit Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung
JD	Jahresdurchschnitt
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
LSKN	Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (siehe jetzt: LSN)
LSN	Landesamt für Statistik Niedersachsen
MI	Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport
MZ	Mittelzentrum bzw. -zentren
Nds. StGH	Niedersächsischer Staatsgerichtshof
NFAG	Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich
NFVG	Niedersächsisches Finanzverteilungsgesetz
NKInvFG	Niedersächsisches Kommunalinvestitionsförderungsgesetz
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
NLT	Niedersächsischer Landkreistag
NSGB	Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund
NST	Niedersächsischer Städtetag
NV	Niedersächsische Verfassung
SG	Samtgemeinde
TEW	Einwohner (in Tausend)
zöA	Zentralörtliche Aufgaben
ZSB	Zuschussbedarfe

1 EINLEITUNG

1.1 PROBLEMSTELLUNG

Gegenstand des vorliegenden Gutachtens ist eine umfassende Überprüfung des horizontalen kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen unter Berücksichtigung des gegenwärtigen Aufgabenbestandes und der sich daraus ergebenden Finanzbedarfe der Kommunen. Der derzeit geltende kommunale Finanzausgleich entspricht nahezu unverändert der Novellierung aus dem Jahr 1999. Dieses System wurde seitdem verfassungsrechtlich nicht mehr beanstandet. Vielmehr wurden einzelne Regelungen durch den Staatsgerichtshof in den Jahren 2001 und 2010 bestätigt und vergleichsweise hohe Hürden für zukünftige Anpassungen aufgestellt.[1] Die letzte Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen erfolgte durch den Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (LSKN) auf Basis der Daten für die Jahre 2004 bis 2006.[2]

Anlass für dieses Gutachten ist die Notwendigkeit der regelmäßigen Überprüfung einzelner Elemente des Finanzausgleichssystems vor dem Hintergrund sich verändernder Rahmenbedingungen und Anforderungen kommunalen Handelns. Aktuelle Herausforderungen für die Kommunen in Niedersachsen ergeben sich durch die Megatrends Demographie, Globalisierung und Nachhaltigkeit. Konkrete Auswirkungen ergeben sich u. a. bei der Sicherung der Daseinsvorsorge in von Schrumpfung betroffenen Regionen, durch den wirtschaftlichen Strukturwandel, von dem die Regionen in unterschiedlicher Weise betroffen sind, und durch eine Zunahme der regionalen Disparitäten innerhalb des Landes, die einerseits zwischen verschiedenen Landesteilen und andererseits zwischen verschiedenen Raumtypen bestehen. Insbesondere im Sozialbereich haben sich umfassende Änderungen ergeben. Diese haben teilweise zu Entlastungen der kommunalen Ebene geführt (v. a. durch die Übernahme der Kosten für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund). Teilweise gab es aber deutliche Zuwächse im Bereich bestehender Aufgaben (z. B. durch den Ausbau von Tageseinrichtungen für Kinder im Zuge des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz) und neuer Themenfelder (z. B. Inklusion in den Schulen). Am aktuellen Rand der Entwicklung sind die Kommunen in starkem Maße vom Anstieg der Flüchtlingsströme betroffen. Diese Thematik wird durch die für dieses Gutachten genutzten Daten allerdings noch nicht erfasst und wird daher nicht behandelt. Neue Herausforderungen und veränderte Rahmenbedingungen sind darüber hinaus nicht immer zwingend für den kommunalen Finanzausgleich relevant. In den meisten Fällen ist daher zum einen eine inhaltliche Rechtfertigung, zum anderen eine empirische Überprüfung von potenziellen Effekten erforderlich, bevor konkrete Anpassungsvorschläge erarbeitet werden können.

Die niedersächsische Landesregierung hat sich in ihrem Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2013 das Ziel gesetzt, den kommunalen Finanzausgleich insbesondere im Hinblick auf die demographische Ent-

---

[1] Urteile des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 16.05.2001 (Nds. MBl. Nr. 21/2001, S. 457) und vom 15.04.2010 (Nds. MBl. Nr. 25/2010, S. 624).

[2] Soyka, D., Rebeggiani, L. (2011).

wicklung, die zunehmenden regionalen Disparitäten und die besonderen Probleme finanzschwacher Kommunen zukunftsgerichtet zu überprüfen. Aus den genannten Anlässen ergeben sich die konkreten Fragestellungen des Gutachtens, das Ende des Jahres 2014 durch das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport (MI) an das NIW vergeben wurde:

- Ist die bisher genutzte Hauptansatzstaffel nach wie vor sach- und bedarfsgerecht? Gibt es Alternativen zur bisher genutzten Hauptansatzstaffel, insbesondere Rückgriff auf gesetzlich angelegte Gemeindearten und Typen zentraler Orte? (Kapitel 4)

- Sofern die Hauptansatzstaffel nach wie vor für sach- und bedarfsgerecht gehalten wird: Ist die derzeitige Spreizung der Hauptansatzstaffel angemessen und auch langfristig tragfähig? (Kapitel 5)

- Welche demographiebedingten Finanzbedarfe sind erkennbar? Inwiefern sind diese Bedarfe finanzausgleichsrelevant? In welcher Form können sie zukünftig berücksichtigt werden? (Kapitel 6)

- Sollten zusätzliche Nebenansätze bei der Bestimmung des Finanzbedarfs berücksichtigt werden? Wären insbesondere finanzschwache Kommunen Profiteure von möglichen neuen Nebenansätzen? (Kapitel 7)

Das Gutachten bezieht sich dabei ausschließlich auf die horizontale Dimension (Verteilung der Zuweisungsmasse zwischen den Kommunen) und nimmt nicht zu Fragen der vertikalen Dimension (Höhe der Zuweisungsmasse) Stellung. Es setzt sich in diesem Zusammenhang auch nicht mit der grundsätzlichen Konstruktion der Teilmassenbildung (Zwei-Ebenen-Modell) und dem Aufteilungsverhältnis zwischen den Teilmassen auseinander. Eine derartige Fokussierung des Gutachtenauftrags ist für turnusmäßige Überprüfungen üblich.

Für den Prozess der Gutachtenerstellung wurde ein Finanzausgleichsbeirat eingerichtet, dem neben Vertretern des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport (MI) auch das Landesamt für Statistik Niedersachsen (LSN) und die Finanzreferenten der kommunalen Spitzenverbände (Niedersächsischer Landkreistag, Niedersächsischer Städtetag und Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund) angehören. In diesem Beirat wurden im Laufe der Bearbeitungszeit an vier Terminen sukzessive der Aufbau des Gutachtens, Zwischenergebnisse sowie Schlussfolgerungen präsentiert und diskutiert.

Zum besseren Verständnis des rechtlichen Rahmens für den kommunalen Finanzausgleich in Niedersachsen werden die wesentlichen Eigenschaften, die für die Fragestellungen des vorliegenden Gutachtens von Bedeutung sind, an dieser Stelle kurz zusammengefasst.

GRUNDZÜGE DES NIEDERSÄCHSISCHEN FINANZAUSGLEICHS

Die Zuweisungsmasse für den niedersächsischen Finanzausgleich speist sich aus einem festgesetzten Anteil an den Steuerverbundeinnahmen und einem Teil der dem Land zufließenden Grunderwerbs-

steuer. Dazu kommen einige individuell bestimmte Beträge geringeren Umfangs. Das Niedersächsische Gesetz über den Finanzausgleich (NFAG) in der aktuellen Fassung vom 14. September 2007 kennt nur eine geringe Zahl von Vorwegabzügen, die die Zuweisungsmasse verringern. Zu nennen sind u. a. Vorwegabzüge für Maßnahmen nach dem Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege sowie für die Erfüllung von neu zugewiesenen oder übertragenen Aufgaben (§ 1 Satz 2 NFAG, § 4 NFVG). Im Jahr 2013 umfasste die Zuweisungsmasse einen Betrag von 3.289,5 Millionen Euro.

Diese Zuweisungsmasse wird in Niedersachsen ganz überwiegend für die Ausreichung von Schlüsselzuweisungen nach Finanzkraft und Finanzbedarf genutzt (86,4 % der Zuweisungsmasse). Neben den Schlüsselzuweisungen erhalten die Kommunen in Niedersachsen Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises (12,0 % der Zuweisungsmasse). Dafür werden Pro-Kopf-Beträge, differenziert nach kreisfreien Städten, Landkreisen, großen selbständigen Städten, selbständigen Gemeinden und übrigen Gemeinen und Samtgemeinden, festgelegt und unabhängig von der Finanzkraft ausgereicht (§ 12 NFAG, § 2 NFVG). Ein weiterer geringer Teil der Zuweisungsmasse wird vorab für Bedarfszuweisungen bereitgestellt (1,6 % der Zuweisungsmasse), die anhand diskretionärer Entscheidungen vergeben werden.

Bei der Aufteilung der Schlüsselmasse wird nach Kreis- und Gemeindeaufgaben im Rahmen eines sog. Zwei-Ebenen-Modells differenziert (§ 3 Abs. 1 NFAG). Dabei entfallen 50,8 % auf die Teilmasse für Kreisaufgaben und 49,2 % auf die Teilmasse für Gemeindeaufgaben. Die kreisfreien Städte erhalten Schlüsselzuweisungen aus beiden Teilmassen. Für die Bedarfsbestimmung wird auf der Gemeindeebene lediglich eine Hauptansatzstaffel genutzt, die sich auf die Einwohnerzahl der Kommunen bezieht (§ 5 NFAG). Auf der Kreisebene werden neben der Einwohnerzahl besondere finanzielle Belastungen für die Sozialhilfe nach dem Zwölften Sozialgesetzbuch und die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch (sog. Soziallastenansatz) sowie für die Schülerbeförderung und die Kreisstraßen (sog. Flächenansatz) berücksichtigt (§ 7 NFAG). Darüber hinaus wird durch einen Demographiefaktor sichergestellt, dass sich ein Bevölkerungsrückgang erst mit fünfjähriger Verzögerung vollständig auf die für die Berechnung des Finanzbedarfs relevante Einwohnerzahl auswirkt (§ 17 Satz 2 NFAG). Bei der Berechnung der Steuerkraftzahlen werden getrennte durchschnittliche Hebesätze für Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohnern und für Gemeinden mit 100.000 und mehr Einwohnern zugrunde gelegt (§ 11 NFAG).

1.2 AUFBAU DES GUTACHTENS

Das vorliegende Gutachten gliedert sich im Anschluss an diese Einführung in sechs Kapitel. Zunächst wird in Kapitel 2 das methodische Vorgehen erläutert. Dabei stehen die Vor- und Nachteile der Verwendung von Daten aus der kommunalen Rechnungsstatistik und die Aufbereitung der Datenbasis im Mittelpunkt. Außerdem wird erläutert, wie wesentliche Kennziffern (Zuschussbedarfe, allgemeine Deckungsmittel und Deckungsquoten) berechnet werden und wie die fiktive Aufteilung der Haushalte der kreisfreien Städte in Kreis- und Gemeindeaufgaben erfolgt.

Kapitel 3 bildet den Einstieg in die empirische Analyse und stellt die Struktur der kommunalen Finanzen in Niedersachsen dar. Ziel dieses Kapitels ist es, wesentliche Unterschiede in der Aufgabenerfüllung und der finanziellen Leistungsfähigkeit in verschiedenen kommunalen Gruppen überblicksartig herauszuarbeiten. Dabei wird zwischen Kreis- und Gemeindeebene, kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum, Gemeindegrößenklassen und zentralörtlichen Einstufungen differenziert. Durch den Vergleich der Deckungsquoten zwischen den dargestellten Gruppen sind erste Aussagen darüber möglich, wie treffsicher das bestehende Finanzausgleichssystem tatsächlich in der Lage ist, einen Ausgleich zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf herzustellen.

Die erste Fragestellung der Ausschreibung zur Eignung einer Hauptansatzstaffel im Vergleich zu raumordnerischen oder kommunalrechtlichen Einstufungen bei der Bedarfsbestimmung auf der Gemeindeebene wird in Kapitel 4 bearbeitet. Zunächst werden inhaltliche Argumente diskutiert, die heutzutage für die Begründung einer Einwohnergewichtung in Form des Hauptansatzes herangezogen werden können. Darauf folgt eine Überprüfung des Einflusses der Einwohnerzahl auf die Zuschussbedarfe je Einwohner anhand der Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte. Ein besonderes Augenmerk liegt dabei auf zentralörtlichen Aufgaben. Die Ergebnisse werden sowohl inhaltlich als auch empirisch mit dem Einfluss zentralörtlicher Einstufungen auf die Zuschussbedarfe je Einwohner verglichen. Abschließend werden mögliche Sonderbedarfe der großen selbständigen Städte untersucht. Dazu erfolgt zunächst eine qualitative Bestandsaufnahme der Aufgabenteilung zwischen großen selbständigen Städten und Landkreisen auf Basis von Expertengesprächen mit Vertretern der beiden Gruppen. Diese Ergebnisse werden durch statistische Daten zur Haushaltslage der großen selbständigen Städte ergänzt. Beide Perspektiven fließen in die abschließende Bewertung einer möglichen Berücksichtigung der großen selbständigen Städte im kommunalen Finanzausgleich ein.

Da sich anhand der Prüfung in Kapitel 4 ergibt, dass der Hauptansatz auf der Gemeindeebene nach wie vor anderen Methoden der Bedarfsbestimmung überlegen ist, werden in Kapitel 5 Überlegungen zur Bestimmung der Hauptansatzfaktoren angestellt. Neben einer rechnerischen Ermittlung wird vor allem auf die inhaltliche Bewertung der Rechenergebnisse abgestellt. Darüber hinaus werden Wechselwirkungen mit der Bestimmung der Steuerkraftmesszahlen anhand gestufter Hebesätze diskutiert. Es werden zwei Varianten des Umgangs mit möglichen Wechselwirkungen zwischen der Bestimmung der Hauptansatzfaktoren und der Steuerkraftmesszahlen abgeleitet. Für die zweite Variante, die umfassendere Änderungen nach sich ziehen würde, werden zusätzlich Ergebnisse einer Modellrechnung vorgestellt.

Das sechste Kapitel widmet sich der Fragestellung zur Berücksichtigung demographiebedingter Finanzbedarfe im kommunalen Finanzausgleich. Zunächst wird der Forschungsstand zu diesem Thema zusammengefasst. Dazu werden sowohl konzeptionelle Beiträge als auch empirische Ergebnisse für die kommunale Ebene in anderen Bundesländern genutzt. Aus der Betrachtung des demographischen Wandels in Niedersachsen wird daraufhin abgeleitet, welche Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte durch die großen regionalen Unterschiede von Bevölkerungsentwicklung und -struktur zu erwarten sind. Differenziert nach Kreis- und Gemeindeebene wird schließlich versucht, anhand von Regressionsanalysen und einer gruppenweisen deskriptiven Betrachtung die Auswirkungen des

demographischen Wandels auf die Zuschussbedarfe und die Finanzsituation der Kommunen herauszuarbeiten. Auf Basis dieser Ergebnisse werden Optionen einer Berücksichtigung des demographischen Wandels im horizontalen Finanzausgleichssystem abgeleitet.

Das siebte und letzte Kapitel geht der Frage nach, ob und welche Sonderausgleichsansätze zur Stärkung besonders finanzschwacher Kommunen neu eingeführt werden sollten. Dazu werden einige systematische Vorüberlegungen zu den Vor- und Nachteilen von Sonderausgleichsansätzen angestellt sowie Kriterien zur Bewertung aufgestellt. Anhand dieser Kriterien werden 16 mögliche Sonderausgleichsansätze für die Gemeindeebene geprüft. Darüber hinaus wird der bereits existierende Bedarfsansatz für Schülerbeförderung und Kreisstraßen auf der Kreisebene empirisch überprüft. Die Prüfung der einzelnen Sonderausgleichsansätze schließt jeweils mit einer Empfehlung zum weiteren Umgang mit der Thematik im kommunalen Finanzausgleich.

1.3 WESENTLICHE ERGEBNISSE UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Das derzeit geltende kommunale Finanzausgleichssystem in Niedersachsen entspricht nahezu unverändert der Novellierung aus dem Jahr 1999. Dieses System wurde seitdem verfassungsrechtlich nicht mehr beanstandet. Vielmehr wurden einzelne Regelungen durch den Staatsgerichtshof in den Jahren 2001 und 2010 bestätigt und vergleichsweise hohe Hürden für zukünftige Anpassungen aufgestellt. Im Rahmen der Präsentation von Zwischenergebnissen im Finanzausgleichsbeirat wurde darüber hinaus deutlich, dass von den Vertretern der kommunalen Spitzenverbände – im Einklang mit dem empirischen Gesamtbild – derzeit kein grundsätzlicher Reformbedarf bei der Ausgestaltung des horizontalen Verteilungssystems gesehen wird. Veränderungen sollten sich wenn möglich innerhalb der bestehenden Systemgrenzen bewegen und eher maßvolle Fortschreibungen, denn weitreichende Umwälzungen umfassen. Diese Bewertung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen teilen die Gutachter.

Aus Sicht des NIW zeichnet sich der niedersächsische kommunale Finanzausgleich durch folgende Eigenschaften positiv aus:

- Die Aufteilung der Schlüsselmasse erfolgt nach einem **Zwei-Ebenen-Modell** entlang gleichartiger Aufgaben (Kreisaufgaben und Gemeindeaufgaben). Durch den damit einhergehenden Aufgabenbezug werden Problemorientierung und Zielgenauigkeit gewährleistet. Auf Veränderungen bestimmter Rahmenbedingungen (z. B. Aufgabenwahrnehmung, Gebiets- bzw. Verwaltungsreformen) kann innerhalb des Systems präzise und konsistent reagiert werden. Im Gegensatz zu Säulen-Modellen werden zudem eine hinreichend große Besetzung der Teilmassen sichergestellt und damit Strategie- und Streitanfälligkeit reduziert. Aufgrund der Siedlungs- und Verwaltungsstruktur ist das Zwei-Ebenen-Modell in Niedersachsen letztlich auch alternativlos.

- Der **dosierte Umgang mit Sonderansätzen** erhöht die Transparenz des Finanzausgleichssystems. Bei den Gemeindeaufgaben wird lediglich eine Höhergewichtung des Bedarfsträgers „Einwohner“ im Rahmen einer Hauptansatzstaffel vorgenommen, womit pauschal verschiedene Aufgabenbelastungen, die mit der Einwohnerzahl überproportional stark ansteigen, angerechnet wer-

den. Bei den Kreisaufgaben werden Bedarfe durch Einwohnerzahl, Soziallasten und Flächenfaktor bestimmt. Zusätzlich wird möglichen Zusatzbelastungen des demographischen Wandels durch eine verzögert angesetzte Einwohnerzahl im Falle schrumpfender Einwohnerzahlen Rechnung getragen.

- Der weitgehende **Verzicht auf Vorwegabzüge aus der Schlüsselmasse** im Niedersächsischen Finanzausgleichsgesetz (NFAG) stärkt zudem die kommunale Selbstverwaltung und steht im Einklang mit dem Ziel eines möglichst verständlichen und nachvollziehbaren Finanzausgleichs. Die distributive Funktion des Finanzausgleichs wird damit ebenfalls gestärkt.

Da im horizontalen Finanzausgleichssystem in Niedersachsen mithilfe einer geringen Zahl von Vorwegabzügen und Nebenansätzen ein weitgehend akzeptiertes Verteilungsergebnis erzielt wird, kann das System als vergleichsweise effizient bezeichnet werden. Eine geringe Streitanfälligkeit ist in einem derart heterogen strukturierten Bundesland wie Niedersachsen von besonderem Eigenwert. Daher sollten nur eindeutige empirische Belege für nicht sachgerechte Verteilungsergebnisse zu Änderungsbestrebungen führen. Unter dieser Prämisse erfolgt die Ableitung von Handlungsempfehlungen im Rahmen dieses Gutachtens.

Die vielfach geäußerte Akzeptanz, die dem horizontalen Finanzausgleichssystem durch die kommunale Familie entgegengebracht wird, bedeutet allerdings nicht, dass eine umfassende Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen nicht notwendig wäre. Die Kommunen sind nicht nur laufend gefordert, sich an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen. Dies kann zu Veränderungen in den Finanzbedarfen führen, die durch das bisherige Verteilungssystem nicht hinreichend berücksichtigt werden. Gleichzeitig gibt es auch immer wieder Gruppen von Kommunen oder Vertreter aus dem politischen Raum, die bestimmte Aspekte im kommunalen Finanzausgleich nur unzureichend abgebildet sehen. Auch diesen Forderungen ist im Rahmen der empirischen Überprüfung Rechnung zu tragen, indem die entsprechenden Themen auf ihre Relevanz für den kommunalen Finanzausgleich hin untersucht werden.

Im Einzelnen ergeben sich aus den durchgeführten Prüfschritten folgende Schlussfolgerungen:

STRUKTUR DER KOMMUNALEN FINANZEN IN NIEDERSACHSEN

Die **Zuschussbedarfe** der Kreisebene konzentrieren sich auf wenige Aufgabenfelder. Die sieben gewichtigsten Aufgaben machen zusammen bereits 90 % der gesamten Zuschussbedarfe auf der Kreisebene aus. Wesentliche Aufgabenbereiche korrespondieren mit spezifischen Bedarfsansätzen für Soziallasten und flächenbedingte Mehrbedarfe (Schülerbeförderung und Kreisstraßen). Auf der Gemeindeebene ist die Heterogenität in der Aufgabenerfüllung deutlich größer. Allein diese Tatsache macht es tendenziell schwieriger, den Finanzbedarf auf der Gemeindeebene durch spezifische Sonderausgleichsansätze abzubilden. Vielmehr bietet es sich in einer solchen Situation an, nach abstrakten Indikatoren zu suchen, durch die ein stärker pauschalierendes Vorgehen möglich ist. Die aktuell genutzte Hauptansatzstaffel, die an der Einwohnerzahl ansetzt, ist ein Beispiel für ein Vorgehen, das dieser Tatsache Rechnung trägt.

Auch die Zusammensetzung der **allgemeinen Deckungsmittel** unterscheidet sich deutlich zwischen der Kreis- und der Gemeindeebene. Auf der Gemeindeebene erzielen einzelne Kommunen, meist aufgrund lokal verankerter großer Industrieunternehmen, teilweise ausgesprochen hohe Einnahmen aus der Gewerbesteuer. Eine günstige konjunkturelle Lage verstärkt diese Unterschiede. Dies führt in geringer besetzten Gruppen (z. B. größere Städte) teilweise zu sehr hohen allgemeinen Deckungsmitteln (je Einwohner), die den Landesdurchschnitt weit übersteigen. Da die betreffenden Kommunen aufgrund ihrer günstigen Einnahmesituation in der Lage sind, aus eigenen Mittel umfänglichere Zuschussbedarfe zu finanzieren, ist bei der Bewertung der Zuschussbedarfe eine besonders intensive Betrachtung dieser einnahmebedingten Ausreißer notwendig.

Deckungsquoten bilden das Verhältnis von allgemeinen Deckungsmitteln und Zuschussbedarfen ab. Sie lassen Rückschlüsse darauf zu, inwiefern es den Kommunen gelingt, ihre Aufgaben durch laufende Mittel zu finanzieren. Die Ergebnisse zeigen im horizontalen Vergleich, inwieweit sich die finanzielle Leistungsfähigkeit ausgewählter kommunaler Gruppen unterscheidet. Solche Unterschiede könnten erste Hinweise darauf sein, dass die Bedarfsrelationen im horizontalen Finanzausgleichssystem nicht sachgerecht abgebildet werden. Aufgrund der Fokussierung auf laufende Einnahmen und Ausgaben sind daraus allerdings keine weitergehenden Aussagen zur vertikalen Dimension des kommunalen Finanzausgleichs ableitbar.

Die Ergebnisse zeigen, dass es nur geringe Unterschiede zwischen den Deckungsquoten der Kreis- und Gemeindeebene sowie zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigem Raum gibt. Ähnliche Befunde liefert eine Differenzierung nach Größenklassen und zentralörtlichen Einstufungen innerhalb der Gemeindeebene. Die leichte Zunahme der Deckungsquoten mit der Gemeindegröße ist vor allem das Ergebnis der momentan günstigen Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen bei Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern. Es handelt sich dabei um eine Momentaufnahme, die aus Sicht der Gutachter nicht ausreichend dafür ist, einen Beleg für eine systematische Untererfassung der Finanzbedarfe kleinerer Gemeinden zu liefern. Die insgesamt sehr ausgeglichenen Deckungsquoten unterstreichen die eingangs formulierte Hypothese, dass durch das horizontale Finanzausgleichssystem in Niedersachsen ein vergleichsweise effizientes und sachgerechtes Verteilungsergebnis erzielt wird. Aus der überblicksartigen Darstellung der Struktur der kommunalen Finanzen in Niedersachsen lässt sich noch kein größerer Anpassungsbedarf ableiten.

HAUPTANSATZ UND MÖGLICHE ALTERNATIVEN

Es lassen sich nach wie vor vielfältige inhaltliche Gründe für die Berücksichtigung eines überproportionalen Anstiegs der Zuschussbedarfe mit steigender Einwohnerzahl durch einen **Hauptansatz** finden, auch wenn die ursprüngliche Begründung anhand des „kanalisierten Einwohners“ heute nicht mehr tragfähig ist. Argumente für die Nutzung einer Hauptansatzstaffel, welche die eigene Einwohnerzahl einer Gemeinde als Verrechnungsgröße nutzt und diese mit steigender Gemeindegröße stärker gewichtet, finden sich in drei Bereichen. 1) Mit zunehmender Größe wächst der Bestand an zentralörtlichen Funktionen überproportional. Dies ist vor allem auf die Nutzung dieser Funktionen durch Einwohner des Umlandes zurückzuführen. Da deren Einzugsgebiet und Nutzungsintensität allerdings nicht bekannt sind, erfolgt eine Annäherung an die Überschussbedeutung für das Umland mithilfe

der Höhergewichtung der eigenen Einwohnerzahl. Kleinere Gemeinden engagieren sich im Bereich zentralörtlicher Aufgaben in geringerem Maße und vor allem mit Bezug auf die eigenen Einwohner. 2) Der Bedarf je eigenen Einwohner steigt mit der Einwohnerzahl überproportional stark in Aufgabenbereichen an, in denen aufgrund der verdichteten Siedlungsstruktur besondere technische Bedarfe anfallen (z. B. im Bereich des Brandschutzes). 3) Höhere Anteile an bestimmten Gruppen von Bedarfsträgern (z. B. Erwerbstätige und soziale Problemgruppen) begründen die überproportionale Inanspruchnahme entsprechender Leistungen in größeren Gemeinden (z. B. im Bereich Kindertagesstätten oder in der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe).

Die empirische Untersuchung zeigt, dass der **überproportionale Anstieg der Zuschussbedarfe in größeren Gemeinden** fast ausschließlich durch Aufgaben aus den genannten drei Bereichen erklärt werden kann. **Die Einwohnerzahl erweist sich insbesondere im Vergleich zu zentralörtlichen Einstufungen als überlegener Indikator** zur Erklärung der Höhe der Gesamtzuschussbedarfe auf der Gemeindeebene. Daher ist aus gutachterlicher Sicht die **Verwendung eines an der Einwohnerzahl ansetzenden Hauptansatzes nach wie vor sachgerecht**. Zur Bewertung und Justierung einzelner Hauptansatzfaktoren stellt die Betrachtung zentralörtlicher Aufgaben dennoch eine sinnvolle Ergänzung dar.

Die Nutzung **zentralörtlicher Einstufungen** wäre zudem mit zwei zusätzlichen Problemen verbunden. Zum einen bilden sie genauso wie die Einwohnerzahl nur indirekt die Zahl der potenziellen Nutzer aus dem Verflechtungsbereich ab; Informationen über die Zahl der Einwohner in den jeweiligen ober- und mittelzentralen Verflechtungsbereichen liegen für Niedersachsen nicht vor. Zum anderen ist die Einwohnerzahl der eindeutigere und weniger streitanfällige Indikator. Durch die Verwendung von Festlegungen aus dem Landesraumordnungsprogramm würden Veränderungen in diesem Bereich deutlich erschwert, da sie unmittelbar mit finanziellen Verteilungswirkungen verbunden wären.

Sonderbedarfe der großen selbständigen Städte konnten nicht als finanzausgleichsrelevanter Faktor identifiziert werden. Zum einen sieht das NKomVG mit Ausnahme des übertragenen Wirkungskreises, der zudem durch gesonderte Zuweisungen auskömmlich finanziert ist, keine besonderen Aufgaben für die sieben großen selbständigen Städte vor. Zum anderen zeigt ein Vergleich der Aufgabenwahrnehmung in den sieben großen selbständigen Städten ein sehr heterogenes Bild, das gegen eine pauschale Anrechnung zusätzlicher Bedarfe im kommunalen Finanzausgleich spricht. Nicht alle der großen selbständigen Städte nehmen heute noch nennenswerte Kreisaufgaben freiwillig wahr, die nach der Einkreisung bei ihnen verblieben sind. Zur Finanzierung der verbliebenen Kreisaufgaben existieren unterschiedliche Regelungen mit den jeweiligen Landkreisen. Diese scheinen aufgrund der großen Heterogenität ebenfalls besser geeignet zu sein, der jeweiligen Arbeitsteilung zu begegnen, als beispielsweise pauschale Abschläge auf die Kreisumlage, die automatisch alle existierenden Finanzvereinbarungen infrage stellen würden. In den meisten Fällen unterscheidet sich der Aufgabenbestand insbesondere im Bereich zentralörtlicher Aufgaben darüber hinaus nicht von Städten ähnlicher Größe. Anders als Städte ähnlicher Größenordnung müssen die sieben großen selbständigen Städte jedoch deutlich höhere Zinslasten tragen. Die geringeren finanziellen Handlungsspielräume sind also vor allem auf Haushaltsdefizite der Vergangenheit zurückzuführen. Hier könnte das Land durch Entschuldungshilfen unterstützend tätig werden.

BESTIMMUNG DER HAUPTANSATZFAKTOREN

Anhand der **inhaltlichen Bewertung der rechnerischen Ermittlung von Hauptansatzfaktoren** konnte unter Nutzung verschiedener Szenarien gezeigt werden, dass eine Anpassung der momentan gültigen Hauptansatzfaktoren nicht vorgenommen werden sollte. Die Hauptansatzfaktoren für 10.000 und 20.000 Einwohner entsprechen auch rechnerisch den derzeit genutzten Werten. Für 100.000, 250.000 und mehr als 500.000 Einwohner ergeben sich rechnerisch zwar höhere Werte als in der aktuellen Fassung des NFAG. Diese sind aber vor allem auf Ausreißer, die gute konjunkturelle Lage einiger größerer Städte und (im Falle der Landeshauptstadt Hannover) nicht auf – in besonderem Maße anrechnungswürdige – zentralörtliche Aufgaben zurückzuführen.

Für den **Hauptansatzfaktor bei 50.000 Einwohnern** wäre eine Anhebung von 125 % auf 130 % gerechtfertigt. Diese Anhebung sollte aber nur vorgenommen werden, wenn gleichzeitig eine **Gleitzone bei der Steuerkraftermittlung** im Bereich zwischen 20.000 und 100.000 Einwohnern eingeführt wird. Momentan gelten für Gemeinden mit weniger bzw. mehr als 100.000 Einwohnern unterschiedliche Nivellierungshebesätze, die dem jeweiligen Durchschnitt der Gruppe entsprechen. Während die Nutzung eines gestuften Hebesatzes aufgrund höherer Leistungsfähigkeit größerer Gemeinden gerechtfertigt ist, führt das derzeit genutzte Vorgehen bei der Stufung durch den harten Schnitt bei 100.000 Einwohnern aus zwei Gründen zu Problemen. Zum einen setzen Gemeinden bereits ab einer Größe von 20.000 Einwohnern erkennbar höhere Hebesätze durch. Sie werden daher bis zur Anrechnung des höheren durchschnittlichen Hebesatzes ab 100.000 Einwohnern bei der Steuerkraftermittlung gegenüber kleineren Gemeinden zusätzlich zum Hauptansatz begünstigt. Als Ausgleich für die vergleichsweise niedrig angesetzte Finanzkraft wurde daher in der Vergangenheit von einer Anpassung des Hauptansatzes im Bereich von 50.000 Einwohnern abgesehen. Diese Vermischung von Argumenten der Bestimmung von Finanzkraft und Finanzbedarf erschwert allerdings die Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit des Gesamtsystems und führt letztlich zu einer geringeren Transparenz des horizontalen Finanzausgleichs. Zum anderen bedeuten Klassenwechsel, wie jüngst durch Bevölkerungsrückgänge unter die Grenze von 100.000 Einwohnern erfolgt, Verwerfungen für die betroffenen Städte und Landkreise sowie Rückwirkungen auf alle anderen Kommunen. Umso gravierender ist dieses Problem bei schwankenden Einwohnerzahlen um diesen Schwellenwert, wie es im Fall der Stadt Hildesheim nicht auszuschließen ist. Eine Lösung liegt in der Einführung einer Gleitzone zwischen 20.000 und 100.000 Einwohnern. Für Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern würde weiterhin der durchschnittliche Hebesatz der Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohnern gelten. Für Gemeinden mit 100.000 und mehr Einwohnern bliebe ihr höherer durchschnittlicher Hebesatz bestehen. Zwischen diesen beiden Gruppen würde für den Bereich von 20.000 bis unter 100.000 Einwohnern ein durchschnittlicher Hebesatz genutzt, der sich aus der linearen Interpolation zwischen dem unteren und dem oberen Wert ergibt.

Aus gutachterlicher Sicht können daher **zwei alternative Umsetzungsvarianten** abgeleitet werden. Wenn keine Veränderung bei der Steuerkraftermittlung (§ 11 NFAG) vorgenommen wird, sollte auch die Anhebung des Hauptansatzfaktors für 50.000 Einwohner unterbleiben. Wenn eine Gleitzone in § 11 NFAG eingeführt wird, sollte der Hauptansatzfaktor für 50.000 Einwohner von 125 % auf 130 % angehoben werden.

DEMOGRAPHIEBEDINGTE FINANZBEDARFE

Niedersachsen ist von großen **regionalen Unterschieden hinsichtlich der demographischen Entwicklung** gekennzeichnet. Nach wie vor wächst die Bevölkerung im Westen, in vielen größeren Städten und im Umland der Metropolen Hannover, Hamburg und Bremen. Dagegen verzeichnen der Süden, der Nordosten und die Küste teilweise deutlich abnehmende Einwohnerzahlen. Trotz dieser regionalen Unterschiede sind nur geringe Effekte von Bevölkerungsrückgängen auf die Zuschussbedarfe je Einwohner festzustellen. Da die demographischen Veränderungen auch mit Altersstrukturverschiebungen verbunden sind, kann die Aufgabenbelastung in manchen Bereichen sogar abnehmen. Die Ergebnisse deuten insgesamt darauf hin, dass sich tatsächlich überproportionale Anstiege der Zuschussbedarfe aufgrund von Remanenzkosten in einigen Aufgabenbereichen und die „demographische Dividende“ in anderen Aufgabenbereichen aufgrund einer geringeren Zahl besonders kostenträchtiger jüngerer Einwohner vielfach die Waage halten. Die Ergebnisse entsprechen im Wesentlichen den theoretischen Erwartungen sowie Untersuchungen in anderen Bundesländern.

Am deutlichsten ist der negative Zusammenhang zwischen Bevölkerungsentwicklung und Zuschussbedarfen je Einwohner auf der **Kreisebene** erkennbar. Hier erhöht ein Prozent Bevölkerungsrückgang die Zuschussbedarfe um 11 Euro je Einwohner. Die am stärksten schrumpfenden Landkreise erreichen außerdem mit deutlich unter 100 % wesentlich niedrigere Deckungsquoten als in den übrigen Kommunen auf der Kreisebene. Die demographiebedingten Mehrbedarfe sind zu einem Großteil auf einen Anstieg der Verwaltungskosten zurückzuführen. In diesem Bereich ist jedoch davon auszugehen, dass Remanenzkosten – anders als bei technischen Infrastrukturen – vor allem kurz- und mittelfristiger Natur sind und eine flexiblere Anpassung durch die Kommunen möglich ist.

Auf der **Gemeindeebene** sind die Zusammenhänge zwischen Bevölkerungsentwicklung und Zuschussbedarfen je Einwohner sehr schwach ausgeprägt. Durch die Regressionsanalyse lässt sich kein statistischer Effekt ermitteln. Ein Vergleich von Gruppen mit unterschiedlicher Bevölkerungsentwicklung zeigt, dass auch die Deckungsquoten in stärker vom Bevölkerungsrückgang betroffenen Gemeinden nicht unter den Landesdurchschnitt absinken. In dieser Gruppe nimmt lediglich die Streuung der Deckungsquoten zu. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass auf der Gemeindeebene durch sog. Nachbarschaftseffekte in Form eines Nebeneinanders wachsender und schrumpfender Gemeinden viele Effekte ausgeglichen werden können. Bevölkerungsrückgang alleine ist also keine hinreichende Begründung für einen überproportionalen Anstieg der Zuschussbedarfe oder ein Absinken der Deckungsquote.

Um den derzeit nachweisbaren, wenn auch schwachen, Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Zuschussbedarfe zu begegnen, ist der derzeit im NFAG genutzte **Demographiefaktor** ein geeignetes Instrument. Durch seinen Bezug auf die durchschnittliche Einwohnerzahl der letzten fünf Jahre im Falle eines Bevölkerungsrückgangs verschafft er den betroffenen Kommunen einerseits Zeit für notwendige Anpassungen. Andererseits bleiben hinreichend hohe Anreize bestehen, auch tatsächlich Anpassungen an die veränderten Rahmenbedingungen vorzunehmen.

Ein weiterer Ansatz für die Unterstützung von Kommunen, die stark von Schrumpfung und Alterung betroffen sind, liegt in der gezielten **Förderung von Anpassungsinvestitionen an die veränderte Bevölkerungsgröße bzw. -struktur**. Dadurch könnte insbesondere einmalig hohen Mittelbedarfen bei Rück- und Umbaumaßnahmen begegnet werden. Zur Finanzierung könnten innerhalb der Finanzausgleichsmasse oder durch zusätzliche Mittel vom Land zweckgebundene Zuweisungen an die Kommunen ausgereicht werden. Ein Programm für Anpassungsinvestitionen an den demographischen Wandel sollte die Mittel allerdings nicht ungesteuert vergeben, sondern auf Basis kommunaler Handlungskonzepte für konkrete Maßnahmen und in wettbewerblichen Verfahren unter besonderer Berücksichtigung neuer Ansätze im Bereich interkommunaler Zusammenarbeit.

SONDERAUSGLEICHSANSÄTZE ZUR STÄRKUNG BESONDERS FINANZSCHWACHER KOMMUNEN

Ein horizontales Finanzausgleichssystem, das ein sachgerechtes Verteilungsergebnis mit einer **geringen Anzahl an Sonderausgleichsansätzen** erreicht, ist einem solchen vorzuziehen, das für ein gleiches oder nur leicht besseres Verteilungsergebnis eine Vielzahl von Sonderausgleichsansätzen benötigt. Neben **Effizienzüberlegungen** führt ein sparsamer Umgang damit auch zu höherer **Transparenz** und geringerer Streitanfälligkeit. Für die Prüfung von Sonderausgleichsansätzen für besonders finanzschwache Kommunen wurde daher eine Vielzahl von Kriterien aufgestellt, die erfüllt sein müssten, bevor die Einführung eines zusätzlichen Ansatzes empfohlen würde. Das Ziel der stärkeren Unterstützung besonders finanzschwacher Kommunen könnte auch ohne zusätzliche Sonderausgleichsansätze durch eine Erhöhung der **Ausgleichsintensität** erreicht werden. Zur „richtigen“ Höhe der Ausgleichsintensität sind aus wissenschaftlicher Perspektive allerdings keine Aussagen zu machen.

Insgesamt wurden auf der Gemeindeebene 16 verschiedene Sonderausgleichsansätze geprüft. Nach eingängiger Prüfung wurde festgestellt, dass die notwendigen Bedingungen für eine Einführung jedoch nicht erfüllt werden. **Es wird empfohlen, keinen dieser Ansätze in das horizontale Finanzausgleichssystem in Niedersachsen aufzunehmen.** In dieser Zusammenfassung werden jeweils nur Kernargumente dargestellt, die gegen die Einführung sprechen. Für weitere Argumente und empirische Belege wird auf die einzelnen Unterabschnitte in Kapitel 7.2 verwiesen.

Viele der geprüften **naturraumbezogenen** sowie **umwelt- und flächenbezogenen Ansätze** haben keinen plausiblen Bezug zu den kommunalen Finanzbedarfen (Abwassergebührenhilfe, Natur- und Umweltschutzauflagen, Flächenverbrauch, Klimaschutzförderung). In anderen Fällen bezöge sich der Ansatz auf eine zu geringe Zahl von Gemeinden, in denen sich die Situation zusätzlich auch noch sehr heterogen darstellt (Inselgemeinden) oder die Finanzbedarfe nur einmalig anfallen und bereits andere Fördertöpfe zur Verfügung stehen (Konversionslasten).

Bei den **Ansätzen mit Bezug zu Sonderbevölkerungen** lässt sich in keinem Fall belegen, dass die jeweiligen Bevölkerungsgruppen tatsächlich zwangsläufig zu höheren kommunalen Finanzbedarfen führen (Stationierungsstreitkräfte, Soldaten, Studierende, Kurorte, Touristen). In allen Fällen ist die Anwesenheit der Personen auch mit Vorteilen für die betroffene Kommune verbunden oder die kommunalen Kosten könnten auskömmlich durch direkte Abgaben finanziert werden (Kurorte, Touristen). Außerdem würde die Einführung eines Ansatzes für eine bestimmte Bevölkerungsgruppe

sofort in anderen Kommunen die dann nachvollziehbare Forderung nach der Berücksichtigung anderer Gruppen bewirken.

Ansätze, die sich auf mit **Größe und Bedeutung der Kommune** verbundene Finanzbedarfe beziehen, werden bereits durch den Hauptansatz abgedeckt (Kulturförderung), da dieser vor allem mit zentralörtlichen Aufgaben begründet ist. Ein hoher Einpendlerüberschuss ist hingegen vor allem das Resultat hohen Arbeitsplatzbesatzes aufgrund der Attraktivität des Wirtschaftsstandortes und daher vor allem mit zusätzlichen Einnahmen und nicht mit zusätzlichen Kosten verbunden. Berufspendler sind darüber hinaus kein geeigneter Indikator, um die Nachfrage nach zentralörtlichen Leistungen in ihrem vollen Umfang abzubilden, da die Zusammensetzung und Mobilität der damit adressierten Bevölkerungsgruppen eine andere ist als derjenigen Personen, die kommunale zentralörtliche Leistungen in Anspruch nehmen. In Gemeinden mit geringer Einwohnerzahl konnten ebenfalls keine höheren Zuschussbedarfe je Einwohner oder geringere Deckungsquote festgestellt werden.

Für Faktoren, die theoretisch sowohl zu einer **geringen Finanzkraft** als auch einem **hohen Finanzbedarf** führen könnten, lassen sich überwiegend nicht die erwarteten Zusammenhänge mit den Zuschussbedarfen je Einwohner zeigen (Erreichbarkeit, Arbeitsplatzentwicklung). Trotz vorhandener empirischer Evidenz sollte von der Einführung eines Arbeitslosen-Ansatzes aufgrund der geringen Treffsicherheit bei der alleinigen Verwendung der Zahl der Arbeitslosen und der hohen Intransparenz im Falle einer Verknüpfung mit der Steuerkraft abgesehen werden. Darüber hinaus liegen die inhaltlich mit hoher Arbeitslosigkeit unmittelbar verknüpften Sozialleistungen vor allem auf der Kreisebene und werden dort durch den Soziallastenansatz berücksichtigt.

Abschließend wurde der **Bedarfsansatz für Schülerbeförderung und Kreisstraßen auf der Kreisebene** geprüft. Es wird empfohlen, diesen in der jetzigen Form beizubehalten. Es konnte nachgewiesen werden, dass die Bevölkerungsdichte einen signifikant negativen Einfluss auf die Zuschussbedarfe je Einwohner hat. Gegen die Einführung dieses Bedarfsansatzes wurde in der Vergangenheit das Argument vorgebracht, dass höhere Zuschussbedarfe in Kommunen mit geringer Dichte durch höhere Zuschussbedarfe in der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe in Kommunen mit hoher Dichte ausgeglichen würden. Dies lässt sich nach einem deutlichen Anstieg der Zuschussbedarfe für Kinder-, Jugend- und Familienhilfe in den Landkreisen allerdings anhand der aktuellen Daten nicht mehr feststellen.

Insgesamt erweist sich das horizontale Verteilungsergebnis des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen als sachgerecht. Die geltenden einwohner- und aufgabenbezogenen Ansätze sind weiterhin gerechtfertigt und decken durch ein hohes Abstraktionsniveau die wesentlichen bedarfsverursachenden Faktoren ab. Feinjustierungen könnten im Rahmen der Finanzkraftbestimmung auf der Gemeindeebene sowie bei demographisch bedingten Anpassungsinvestitionen vorgenommen werden. Mittelfristig könnten die Inanspruchnahme der zwischenzeitlich ausgebauten Kapazitäten in der Kinderbetreuung sowie die Unterbringung und Integration von Flüchtlingen Aspekte sein, deren Untersuchung ein größeres Augenmerk verdient als es im Rahmen des vorliegenden Gutachtens mangels ausreichender Datenlage und nach wie vor kaum abzuschätzender Dynamik möglich war. Auch der weiter fortschreitende demographische Wandel macht eine laufende Beobachtung der Auswirkungen auf die Kommunalfinanzen erforderlich.

2 METHODISCHE VORBEMERKUNGEN

2.1 ÜBERBLICK ÜBER DIE DATENBASIS

Die folgende Analyse bezieht sich auf den Untersuchungszeitraum 2011 bis 2013. Für diesen Zeitraum liegen die Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte in Niedersachsen vor. Diese Daten werden vom Landesamt für Statistik Niedersachsen (LSN) bereitgestellt. Grundlage sind die Meldungen der Haushaltsdaten durch die Kommunen anhand landesweit einheitlicher Produkt- und Kontenkataloge. Die Meldungen der Kommunen werden durch das LSN auf Plausibilität geprüft und vereinheitlicht. Dabei werden regelmäßig umfassende Nachfragen bei den Kommunen gestellt und Umsetzungen der ursprünglichen Meldungen in andere Produkte und Konten vorgenommen, so dass die amtlichen Daten aus Gründen der landesweiten Vergleichbarkeit teilweise deutlich von der Aufgliederung in den Haushaltsplänen der Kommunen abweichen. Aufgrund dieser Prüfschritte stehen die Daten frühestens 1 ½ Jahre nach dem betreffenden Jahr zur Verfügung. Die verwendeten Daten sind die einzige amtliche und qualitätsgesicherte Datenbasis, die ein nach Aufgaben (Produkte) und Einnahme- und Ausgabearten (Konten) differenziertes Bild der Haushalte aller Kommunen des Landes Niedersachsen ermöglicht. Die Daten umfassen bei den Produkten die Ebene der Dreisteller, bei den Konten die Ebene der Viersteller.

Für dieses Gutachten werden erstmals Rechnungsergebnisse genutzt, die vollständig auf doppischen Haushaltsdaten beruhen. Eine Umsetzung der Daten von bereits doppisch buchenden Kommunen in die kamerale Logik ist daher – wie in früheren Jahren – nicht mehr nötig. Dies verbessert die Datenqualität zusätzlich, da mit der Umsetzung verbundene Informationsverluste nicht mehr auftreten. Allerdings werden zurzeit lediglich die Daten der Finanzrechnung in landesweit einheitlicher Weise aufbereitet, nicht die Daten der Ergebnisrechnung. Die Auswertungen beziehen sich damit ausschließlich auf die Kontenklassen 6 (Einzahlungen der Finanzrechnung) und 7 (Auszahlungen der Finanzrechnung). Weitere Einschränkungen der Aussagekraft der Daten ergeben sich durch den bisher noch kurzen Zeitraum von drei Jahren, für den doppische Daten zur Verfügung stehen. Ein Vergleich mit den kameralen Daten der Jahre bis 2010 in einer langen Zeitreihe ist dadurch nicht mehr möglich. Im Rahmen dieses Gutachtens hat dies vor allem Auswirkungen auf die Aussagekraft der Untersuchungen zum demographischen Wandel, da durch die Prozesse des Bevölkerungsrückgangs und der Alterung langfristige strukturelle Veränderungen in den Haushalten möglich sind, die im kurzen Betrachtungszeitraum nicht sichtbar werden. Auch der – bislang nicht vorgenommene – Vergleich von bestimmten Aufgabengruppen und Deckungsquoten über verschiedene kommunale Gruppen lässt sich damit nicht für die Vergangenheit replizieren. Außerdem sind in den Daten nur Informationen über die Kernhaushalte enthalten. Differenzierte Aussagen z. B. über Eigenbetriebe sind daher auch mit diesen Daten nicht möglich. Schließlich ist der Informationsgehalt im Bereich des Zwölften Sozialgesetzbuches eingeschränkt, da hier auf der Ebene der Dreisteller nicht nach einzelnen Hilfearten differenziert werden kann.

Neben den Daten der kommunalen Rechnungsstatistik werden weitere amtliche Datengrundlagen genutzt. Im Bereich der Finanzdaten wird für Informationen über Hebesätze auf den Realsteuerver-

gleich zurückgegriffen. Darüber hinaus werden die Veröffentlichungen des LSN zum Kommunalen Finanzausgleich der Jahre 2011 bis 2013 genutzt (Statistischer Bericht L II S). Für die Berechnung von Finanzkenngrößen je Einwohner werden die Einwohnerzahlen zum 30.06. genutzt, die das LSN auf Basis des Zensus 2011 zur Verfügung stellt.

Schließlich werden weitere sozioökonomische und raumstrukturelle Daten herangezogen. Bevölkerungsdaten für die Untersuchungen zu den Auswirkungen des demographischen Wandels stammen ebenfalls von LSN. Um eine Vergleichbarkeit der Zeitreihe zu gewährleisten werden die Daten von 2001 bis 2013 noch auf Basis der Bevölkerungsfortschreibung genutzt. Ebenfalls vom LSN wurden Daten zu verschiedenen sog. „Sonderbevölkerungen“ bezogen, z. B. Touristen, Studierende, Stationierungsstreitkräfte. Darüber hinaus werden Daten zu Personen in Bedarfsgemeinschaften, Arbeitslosigkeit, Beschäftigung sowie Ein- und Auspendlern der Bundesagentur für Arbeit genutzt. Die Festlegung zentralörtlicher Einstufungen (elf Oberzentren, sechs Mittelzentren mit oberzentraler Teilfunktion und 78 Mittelzentren) erfolgt im Landesraumordnungsprogramm. Die Mittelzentren Goslar, Bad Harzburg, Clausthal-Zellerfeld und Seesen bilden dabei einen mittelzentralen Verbund mit oberzentralen Teilfunktionen. Sie werden in der Analyse aufgrund ihrer geringen Zahl den Mittelzentren hinzugerechnet. Sechs Mittelzentren sind Mitgliedsgemeinden einer Samtgemeinde (Clausthal-Zellerfeld, Bad Nenndorf, Hemmoor, Lüchow (Wendland), Zeven und Quakenbrück). In diesen Fällen wird der gesamte Bereich der Samtgemeinde als Mittelzentrum behandelt. Die 358 Grundzentren in Niedersachsen werden nicht in die Untersuchung einbezogen, da auf der Ebene der Einheits- und Samtgemeinden mehr als 75 % der Gebietskörperschaften über ein Grundzentrum verfügen und die Grundzentren in 149 Fällen Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden sind, die nicht selbst Empfänger von Schlüsselzuweisungen sind (§ 6 NFAG, s. unten). Daten zur Erreichbarkeit der Mittel- und Oberzentren entstammen dem INKAR-Datensatz des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Informationen über die Anzahl der Soldaten an einzelnen Bundeswehrstandorten stammen vom Bundesministerium für Verteidigung. Einstufungen als Kur- und Erholungsorte veröffentlicht das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr.

2.2 AUFBEREITUNG DER DATENBASIS

Die Rohdaten der kommunalen Rechnungsergebnisse wurden vom LSN direkt zur Verfügung gestellt und durch das NIW aufbereitet. Die Analyse erfolgt auf der Ebene der kommunalen Gebietskörperschaften, die laut NFAG Empfänger von Schlüsselzuweisungen sind. Dies sind die acht kreisfreien Städte, 38 Landkreise[3], 279 Einheitsgemeinden und 131 Samtgemeinden des Landes Niedersachsen. Die Auswertungen erfolgen einheitlich zum Gebietsstand des Jahres 2013. Die letzten berücksichtigten Veränderungen sind die Vereinigung von Einbeck und Kreiensen sowie die Umwandlung der Samtgemeinden Schladen und Bad Grund zu Einheitsgemeinden. Laut § 6 NFAG werden die Schlüsselzuweisungen innerhalb des Bereichs einer Samtgemeinde an die Samtgemeinde gezahlt, die insoweit als Gemeinde gilt. Demensprechend sind die Haushaltsdaten der Samtgemeinde und der zu ihr

[3] Der Begriff „Landkreis“ schließt im Folgenden die Region Hannover immer mit ein.

gehörigen Mitgliedsgemeinden in den Daten zusammengefasst. Die Samtgemeindeumlage ist in den Daten weder als Einnahme- noch als Ausgabeposition enthalten.

Für die Auswertungen wird jeweils der Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2013 berechnet, um Ausreißer in einzelnen Jahren zu glätten. Eine Betrachtung einzelner Jahre wird für diesen kurzen Zeitraum als nicht sinnvoll erachtet. Die Aufbereitung der Daten erfolgte entsprechend den Konventionen, die in Niedersachsen zwischen dem Niedersächsischen Ministerium für Inneres und Sport, dem LSN und den kommunalen Spitzenverbänden abgestimmt worden sind.

ZUSCHUSSBEDARFE

Bei der Berechnung der aufgabenbezogenen Zuschussbedarfe dient der Vermerk des MI vom 23.05.2014 als Ausgangspunkt:

- Der Zuschussbedarf wird ausschließlich aus der Finanzrechnung mit der Differenz von Kontenklasse 7 (Auszahlungen) und Kontenklasse 6 (Einzahlungen) gebildet. Die Zuschussbedarfe werden differenziert nach aufgabenbezogenen Produkten berechnet.

- Der Gesamtzuschussbedarf, der eine Aussage über den durch allgemeine Deckungsmittel zu deckenden Bedarf der Kommunen treffen soll, wird aus der Summe der Produktgruppen 1 bis 4 sowie 5a errechnet. In der Produktgruppe 5b verbleiben die Produkte aus der Produktgruppe 5, in denen überwiegend höhere Einzahlungen als Auszahlungen verbucht werden und die insofern zumeist deutliche negative Zuschussbedarfe ausweisen. Die Produktgruppe 5b und 6 bilden die allgemeinen Deckungsmittel ab. Der Teil 5b wird aus folgenden Produkten gebildet: 522, 530, 531, 532, 533, 534, 535, 546, 548, 588 und 589.

- Die Situation bei den Sozialhilfebelastungen der Stadt Göttingen stellt sich unübersichtlich dar. Im Rahmen dieses Gutachten wird nach der bisherigen Praxis verfahren, d. h. die Sozialhilfebelastungen (Produkte 311 sowie 3121 bis 3126) werden von der Stadt zum Landkreis umgesetzt, die Verwaltung der Sozialhilfe nicht.

Neben der zusammenfassenden Darstellung der gesamten Zuschussbedarfe der Produktgruppen 1 bis 5a werden je nach Fragestellung in einzelnen Auswertungen einzelne Aufgaben zusammengefasst. Diese spezifischen Abgrenzungen werden in den einzelnen Kapiteln bzw. Abschnitten jeweils gesondert erläutert und begründet.

Die Aufteilung der Zuschussbedarfe nach Pflichtigkeit der Aufgaben des LSN (Stand vom 16.05.2014) wurde genutzt, um die aufgabenbezogenen Zuschussbedarfe in Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, freiwillige Aufgaben und sonstige Kosten zu differenzieren.

Für die Auswertungen wurde versucht, den gesamten Zuschussbedarf der Kommunen in Niedersachsen weiter zweckorientiert zu differenzieren. In Anlehnung an die in der Kameralistik übliche Aufteilung in einen Verwaltungs- und einen Vermögenshaushalt wurde zwischen Zuschussbedarfen für

laufende Verwaltungstätigkeit und Zuschussbedarfen für Investitionen differenziert. Diese Differenzierung hat den Vorteil, dass hohe Aufwendungen für Investitionen oder Verkaufserlöse, die nur einmalig auftreten, von den regelmäßig anfallenden Zuschussbedarfen getrennt betrachtet werden können. Im Zuge der Auswertung hat sich jedoch gezeigt, dass diese Aufteilung für differenzierte Auswertungen nicht geeignet ist. Durch die Vielzahl von Eigenbetrieben sind Investitionen nicht mehr vollständig als solche in den Rechnungsergebnissen der Kernhaushalte erkennbar. Sie verbergen sich vielmehr in pauschalen Zuweisungen an die Eigenbetriebe, die aus Sicht der Kernhaushalte ein Teil der laufenden Verwaltungstätigkeit sind. Daher werden in den Auswertungen die Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit und für Investitionen gemeinsam betrachtet.

Bei der Berechnung der Zuschussbedarfe werden Ein- und Auszahlungen im Bereich der sonstigen Finanzierungsvorgänge nicht berücksichtigt. Dieser Bereich umfasst z. B. den Kauf von Aktien und Anleihen durch die Kommunen oder kurzfristige interne Ausleihungen. Ein- und Auszahlungen in diesem Bereich werden teilweise sehr unterschiedlich von den Kommunen einzelnen Produkten zugeordnet, die Teil der Zuschussbedarfe und nicht der allgemeinen Finanzwirtschaft sind. Dadurch würden die aufgabenbezogenen Zuschussbedarfe stark verzerrt dargestellt, obwohl diese Finanzierungsvorgänge in vielen Fällen eher mit der Bildung bzw. Auflösung von Rücklagen vergleichbar sind. Tab. 2.1 zeigt die Zuordnung der Konten, die nicht zum Zuschussbedarf für laufende Verwaltungstätigkeit zählen. Die laufende Verwaltungstätigkeit umfasst bei den Einzahlungen die Konten von 6011 bis 6699 und bei den Auszahlungen von 7011 bis 7599.

Tab. 2.1: Zuordnung der nicht zum Zuschussbedarf für laufende Verwaltungstätigkeit zählenden Konten

Investitionen (im Zuschussbedarf enthalten)	**Sonstige Finanzierungsvorgänge (im Zuschussbedarf nicht enthalten)**
Einzahlungen • 681x Investitionszuwendungen • 6821 Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden • 683x Veräußerung von beweglichen Vermögensgegenständen • 6871 Abwicklung von Baumaßnahmen • 6891 Beiträge und ähnliche Entgelte Auszahlungen • 781x Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen • 7821 Erwerb von Grundstücken und Gebäuden • 783x Erwerb von beweglichen Vermögensgegenständen • 787x Baumaßnahmen	Einzahlungen • 6841/6842 Veräußerung von Anteilsrechten an verbundenen Unternehmen • 68431/68439 Sonstige Anteilsrechte • 685x Veräußerung von Beteiligungen • 686x Veräußerung von Wertpapieren • 688x Rückflüsse von Ausleihungen • 6917 Einzahlungen aus Anleihen Auszahlungen • 7841/7842 Erwerb von Anteilsrechten an verbundenen Unternehmen • 78431/78439 Erwerb von sonstigen Anteilen • 785x Erwerb von Beteiligungen • 786x Erwerb von Wertpapieren • 78651/78652 Erwerb von Wertpapieren (Versorgungsrücklage) • 788x Gewährung von Ausleihungen • 7917 Auszahlungen zur Tilgung von Anleihen

Quelle: eigene Darstellung des NIW

Tab. 2.2: Aufschlüsselung der allgemeinen Deckungsmittel

	Konto	Bezeichnung
	6011	Grundsteuer A
+	6012	Grundsteuer B
+	6013 - 7341	Gewerbesteuer netto (Gewerbesteuer brutto – Gewerbesteuerumlage)
+	6021	Einkommensteuer
+	6022	Umsatzsteuer
+	6031 bis 6049	Sonstige Steuereinnahmen
=		**Steuereinnahmen**
+	6111	Schlüsselzuweisungen
-	7371	Finanzausgleichsumlage
+	6131	Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises
+	6121	Bedarfszuweisungen
+	6052	Leistungen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt
=		**zzgl. Zuweisungen vom Land**
+	6182	Kreisumlage (Einnahme)
-	7372	Kreisumlage (Ausgabe)
+	6132	Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbänden
-	7352	Zuweisungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden
=		**zzgl. Zuweisungen/Umlagen von bzw. an Gemeinden/Gemeindeverbände**
⇨	**Allgemeine Deckungsmittel in enger Abgrenzung (brutto)**	
-		abzgl. Zuschussbedarf der Produkte 5b (522, 530, 531, 532, 533, 534, 535, 546, 548, 588, 589)
⇨	**Allgemeine Deckungsmittel in weiter Abgrenzung (brutto)**	
+	6611 bis 6619	Zinseinnahmen
-	7510 bis 7519	Zinsausgaben
-	7521	Zinsausgaben für Kassenkredite
+	6691	Zinseinnahmen aus Steuernachforderungen
-	7592	Zinszahlungen auf Steuererstattungen
=		**zzgl. Saldo der Zinszahlungen**
⇨	**Allgemeine Deckungsmittel in weiter Abgrenzung (netto)**	

Quelle: eigene Darstellung des NIW

ALLGEMEINE DECKUNGSMITTEL

Die allgemeinen Deckungsmittel umfassen die Einnahmen der Kommunen, die nicht aufgabenbezogen bzw. zweckgebunden sind und daher für die Deckung der Zuschussbedarfe genutzt werden können. Neben ausgewählten Positionen in den Produkten der allgemeinen Finanzwirtschaft (611 und 612) zählen dazu die Zuschussbedarfe der oben genannten Produkte 5b. Im Bereich der allgemeinen Finanzwirtschaft umfassen die allgemeinen Deckungsmittel insbesondere Steuereinnahmen, Zuweisungen vom Land, Zuweisungen und Umlagen von Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie Zinseinnahmen und -ausgaben. In Tab. 2.2 werden die einzelnen Positionen der allgemeinen Deckungsmittel genannt und die Bildung weiterer Teilaggregate dargestellt.

DECKUNGSQUOTEN

Durch die Verknüpfung der Informationen zu den Zuschussbedarfen und den allgemeinen Deckungsmitteln kann ein erster Überblick über die Haushaltslage einzelner Kommunen oder bestimmter Gruppen von Kommunen gewonnen werden. Der Quotient aus allgemeinen Deckungsmitteln und Zuschussbedarfen wird daher als Deckungsquote bezeichnet. Die Deckungsquote wird bei der Analyse der Haushaltslage sowohl brutto (vor Verrechnung mit Zinszahlungen) als auch als netto (nach Verrechnung mit Zinszahlungen) ausgewiesen. Diese Differenzierung ermöglicht es, erste Aussagen darüber zu treffen, ob die relative Position gegenüber anderen Kommunen eher aus den aktuell zu hohen Zuschussbedarfen oder aus den Zinslasten, die sich durch Unterdeckung des Haushalts in der Vergangenheit aufgebaut haben, resultiert. Durch Vergleiche zwischen verschiedenen Gruppen von Kommunen wird dieser Indikator genutzt, um zu prüfen, ob strukturelle Schieflagen bezüglich der Haushaltsdeckung innerhalb der kommunalen Familie erkennbar sind, auf die möglicherweise durch eine Anpassung des kommunalen Finanzausgleichs reagiert werden müsste. Diese Kennzahl „Deckungsquote“ ist vor allem für eine kurzfristige Betrachtung hilfreich. Alleine auf dieser Basis sollten daher keine Aussagen über die Auskömmlichkeit des kommunalen Finanzausgleichs in vertikaler Perspektive getroffen werden.

AUFTEILUNG DER KREISFREIEN STÄDTE

Bei der Aufteilung der Schlüsselmasse wird, wie eingangs erläutert, nach Kreis- und Gemeindeaufgaben im Rahmen eines sog. Zwei-Ebenen-Modells differenziert. Die kreisfreien Städte und die Landkreise erhalten Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben. Die kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Gemeinden erhalten Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben. Für die Analyse werden die Haushalte der kreisfreien Städte daher fiktiv in einen Kreis- und einen Gemeindeteil aufgegliedert.

Die Aufteilung der Zuschussbedarfe orientiert sich an den Verhältnissen im kreisangehörigen Raum. Das prozentuale Aufteilungsverhältnis zwischen den Zuschussbedarfen der Landkreise und der kreisangehörigen Gemeinden wird für jedes Produkt und differenziert nach Zuschussbedarfen für laufende Verwaltungstätigkeit und Investitionen berechnet. Dieses Aufteilungsverhältnis wird auf die Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte angewandt. Dabei ist zu beachten, dass die Zuschussbedarfe in Stadt und Landkreis Göttingen aufgrund der spezifischen Aufgabenteilung in dieser Region nicht in

die Berechnung der Aufteilungsverhältnisse einfließen. Des Weiteren werden negative Prozentwerte, die sich vereinzelt durch – eher geringe – negative Zuschussbedarfe ergeben, auf 0 % gesetzt und entsprechend Werte über 100 % auf 100 % gesetzt. Die Aufteilungsverhältnisse sind im Einzelnen in Tab. 2.3 dargestellt.

Auch die allgemeinen Deckungsmittel der kreisfreien Städte lassen sich fiktiv in einen Kreis- und einen Gemeindeanteil aufteilen. Dabei wird u. a. eine fiktive Kreisumlage durch Anwendung der durchschnittlichen Kreisumlagesätze im kreisangehörigen Raum auf fiktive Umlagegrundlagen der kreisfreien Städte berechnet.

Tab. 2.3: Aufteilungsverhältnis der Zuschussbedarfe zwischen Kreis- und Gemeindeebene

Aufteilung der Zuschussbedarfe zwischen Kreis- und Gemeindeebene, Jahresdurchschnitt 2011-2013		Zuschussbedarf in Euro je Einwohner bzw. Aufteilung in %					
		laufende Verwaltungstätigkeit			Investitionstätigkeit		
		kreis-angehöriger Raum[1]	Anteil Landkreise	Anteil Gemeinden	kreis-angehöriger Raum[1]	Anteil Landkreise	Anteil Gemeinden
111	Verwaltungssteuerung und -service	212,86	28,7%	71,3%	6,38	85,4%	14,6%
121	Statistik und Wahlen	1,66	25,7%	74,3%	0,01	18,4%	81,6%
122	Ordnungsangelegenheiten	16,85	0,0%	100,0%	0,64	69,8%	30,2%
126	Brandschutz	21,31	19,1%	80,9%	9,94	13,3%	86,7%
127	Rettungsdienst	1,27	100,0%	0,0%	0,71	75,7%	24,3%
128	Katastrophenschutz	1,19	84,8%	15,2%	0,28	65,9%	34,1%
210	Schulverwaltung (fiktives Produkt)	0,17	11,6%	88,4%	0,04	94,0%	6,0%
211	Grundschulen	33,61	0,0%	100,0%	9,38	0,0%	100,0%
212	Hauptschulen	4,36	68,0%	32,0%	1,07	31,8%	68,2%
213	Kombinierte Grund- und Hauptschulen	1,00	25,7%	74,3%	0,33	0,8%	99,2%
215	Realschulen	6,65	75,5%	24,5%	1,85	39,6%	60,4%
216	Kombinierte Haupt- und Realschulen, Oberschulen	14,76	74,8%	25,2%	5,31	49,2%	50,8%
217	Gymnasien, Kollegs	16,46	84,0%	16,0%	8,11	62,3%	37,7%
218	Gesamtschulen	6,89	57,2%	42,8%	3,98	47,6%	52,4%
221	Förderschulen	7,48	89,0%	11,0%	1,44	94,1%	5,9%
231	Berufliche Schulen	14,99	100,0%	0,0%	5,10	100,0%	0,0%
241	Schülerbeförderung	37,69	99,8%	0,2%	0,01	84,9%	15,1%
242	Fördermaßnahmen für Schüler	0,36	92,3%	7,7%	0,00	100,0%	0,0%
243	Sonstige schulische Aufgaben	12,22	67,2%	32,8%	0,93	61,8%	38,2%
244	Kreisschulbaukasse	-0,06	100,0%	0,0%	4,79	57,4%	42,6%
250	Verw. kultureller Angelegenheiten (fiktives Produkt)	0,05	9,8%	90,2%	0,00	0,0%	100,0%
251	Wissenschaft und Forschung	1,36	26,8%	73,2%	0,21	4,2%	95,8%
252	Nichtwissenschaftl. Museen, Sammlungen	4,25	18,6%	81,4%	1,37	15,5%	84,5%
253	Zoologische und botanische Gärten	0,16	84,3%	15,7%	0,08	99,7%	0,3%
261	Theater	3,39	34,1%	65,9%	1,20	8,0%	92,0%
262	Musikpflege	0,36	8,0%	92,0%	0,00	0,4%	99,6%
263	Musikschulen	3,04	44,6%	55,4%	0,03	47,2%	52,8%
271	Volkshochschulen	2,67	33,8%	66,2%	0,15	33,2%	66,8%
272	Büchereien	5,75	4,2%	95,8%	1,12	2,7%	97,3%
273	Sonstige Volksbildung	1,24	13,6%	86,4%	0,63	6,0%	94,0%
281	Heimat- und sonstige Kulturpflege	4,87	27,1%	72,9%	0,62	15,6%	84,4%
291	Förderung v. Kirchengem./sonst. Religionsgem.	0,01	3,2%	96,8%	0,05	0,0%	100,0%
301	Allgemeine Sozialverwaltung (fiktives Produkt)	0,53	33,5%	66,5%	0,00	0,0%	100,0%
302	Verw. d. Grundsicherung f. Arbeitsuchende (fiktives Produkt)	-0,02	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	100,0%
303	Verwaltung der Jugendhilfe (fiktives Produkt)	0,18	74,8%	25,2%	0,00	92,6%	7,4%
304	Versicherungsamt (fiktives Produkt)	0,00	0,0%	100,0%	0,00	0,0%	100,0%
311	Grundversorgung und Hilfen nach dem SGB XII	60,75	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
3119	Verwaltung der Sozialhilfe	18,63	65,0%	35,0%	0,13	16,5%	83,5%
313	Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	5,32	74,8%	25,2%	0,06	99,7%	0,3%
315	Soziale Einrichtungen	4,40	31,7%	68,3%	0,42	6,8%	93,2%
321	Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz	0,07	98,4%	1,6%	0,00	98,4%	1,6%
341	Unterhaltsvorschussleistungen	1,59	82,1%	17,9%	0,00	60,9%	39,1%
343	Betreuungsleistungen	0,77	99,6%	0,4%	0,00	100,0%	0,0%
344	Hilfen für Heimkehrer und politische Häftlinge	0,02	97,1%	2,9%	0,00	97,1%	2,9%
345	Landesblindengeld	-0,02	73,4%	26,6%	0,00	73,4%	26,6%
347	Bildung/Teilhabe nach § 6b Bundeskindergeldgesetz	1,58	99,7%	0,3%	0,00	100,0%	0,0%
351	Sonstige soziale Hilfen und Leistungen	3,36	62,3%	37,7%	0,06	49,2%	50,8%

Tab. 2.3: Aufteilungsverhältnis der Zuschussbedarfe zwischen Kreis- und Gemeindeebene (Fortsetzung)

Aufteilung der Zuschussbedarfe zwischen Kreis- und Gemeindeebene, Jahresdurchschnitt 2011-2013		Zuschussbedarf in Euro je Einwohner bzw. Aufteilung in %					
		laufende Verwaltungstätigkeit			Investitionstätigkeit		
		kreis-angehöriger Raum[1]	Anteil Landkreise	Anteil Gemeinden	kreis-angehöriger Raum[1]	Anteil Landkreise	Anteil Gemeinden
312	Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II	0,73	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
3121	Leistungen für Unterkunft und Heizung	96,33	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
3122	Eingliederungsleistungen	0,53	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
3123	Einmalige Leistungen	1,95	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
3124	Arbeitslosengeld II (KdU) / Optionsgemeinden	-0,09	98,6%	1,4%	0,00	100,0%	0,0%
3125	Eingliederungsleistungen / Optionsgemeinden	-0,35	99,9%	0,1%	0,00	100,0%	0,0%
3126	Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 28 SGB II	2,81	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
3129	Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende	6,42	85,3%	14,7%	0,05	92,9%	7,1%
361	Förd. v. Kindern in Tageseinrichtungen/ Tagespflege	14,06	88,9%	11,1%	0,18	87,9%	12,1%
362	Jugendarbeit	5,58	26,1%	73,9%	0,14	13,4%	86,6%
363	Sonst. Leistungen Kinder-/Jugend-/ Familienhilfe	111,18	93,5%	6,5%	0,06	42,1%	57,9%
365	Tageseinrichtungen für Kinder	101,11	7,8%	92,2%	12,73	11,7%	88,3%
366	Tageseinrichtungen der Jugendarbeit	8,93	4,0%	96,0%	1,34	2,4%	97,6%
367	Sonst. Einrichtungen Kinder-/ Jugend-/ Familienhilfe	4,09	66,6%	33,4%	0,17	27,6%	72,4%
410	Gesundheitsverwaltung (fiktives Produkt)	0,09	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
411	Krankenhäuser	3,26	94,5%	5,5%	11,47	98,0%	2,0%
412	Gesundheitseinrichtungen	3,03	98,9%	1,1%	-0,04	100,0%	0,0%
414	Maßnahmen der Gesundheitspflege	7,50	98,7%	1,3%	0,06	95,8%	4,2%
418	Kur- und Badeeinrichtungen	1,17	18,6%	81,4%	0,05	0,0%	100,0%
421	Förderung des Sports	4,45	27,3%	72,7%	1,59	18,7%	81,3%
424	Sportstätten und Bäder	15,99	1,3%	98,7%	7,27	4,5%	95,5%
510	Bauverwaltung (fiktives Produkt)	1,09	7,8%	92,2%	0,02	4,6%	95,4%
511	Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen	14,28	10,2%	89,8%	5,75	1,9%	98,1%
521	Bau- und Grundstücksordnung	3,06	0,0%	100,0%	-0,13	0,0%	100,0%
523	Denkmalschutz und -pflege	2,01	32,5%	67,5%	0,35	30,2%	69,8%
537	Abfallwirtschaft	0,27	75,9%	24,1%	0,11	96,4%	3,6%
538	Abwasserbeseitigung	-15,06	0,0%	100,0%	7,04	0,0%	100,0%
541	Gemeindestraßen	34,35	0,0%	100,0%	16,58	0,0%	100,0%
542	Kreisstraßen	19,05	98,4%	1,6%	8,35	95,1%	4,9%
543	Landesstraßen	0,21	0,0%	100,0%	0,26	0,0%	100,0%
544	Bundesstraßen	0,30	11,1%	88,9%	0,10	10,4%	89,6%
545	Straßenreinigung, Straßenbeleuchtung	13,29	0,0%	100,0%	2,51	0,0%	100,0%
547	ÖPNV	13,08	96,6%	3,4%	1,04	50,3%	49,7%
549	Straßenbeleuchtung (fiktives Produkt)	0,50	0,0%	100,0%	0,03	0,0%	100,0%
551	Öffentliches Grün/Landschaftsbau	11,03	2,8%	97,2%	1,20	4,7%	95,3%
552	Öffentliche Gewässer/ Wasserbauliche Anlagen	4,83	14,6%	85,4%	2,18	0,7%	99,3%
553	Friedhofs- und Bestattungswesen	-0,23	0,0%	100,0%	0,59	0,0%	100,0%
554	Naturschutz und Landschaftspflege	3,58	82,4%	17,6%	-0,05	100,0%	0,0%
555	Land- und Forstwirtschaft	1,48	0,4%	99,6%	0,61	0,2%	99,8%
561	Umweltschutzmaßnahmen	4,43	64,0%	36,0%	-0,02	100,0%	0,0%
571	Wirtschaftsförderung	9,17	42,5%	57,5%	3,07	70,1%	29,9%
573	Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen	32,38	0,0%	100,0%	4,75	0,1%	99,9%
575	Tourismus	5,53	22,7%	77,3%	0,78	30,2%	69,8%

Tab. 2.3: Aufteilungsverhältnis der Zuschussbedarfe zwischen Kreis- und Gemeindeebene (Fortsetzung)

Aufteilung der Zuschussbedarfe zwischen Kreis- und Gemeindeebene, Jahresdurchschnitt 2011-2013	Zuschussbedarf in Euro je Einwohner bzw. Aufteilung in %					
	laufende Verwaltungstätigkeit			Investitionstätigkeit		
	kreis-angehöriger Raum[1]	Anteil Landkreise	Anteil Gemeinden	kreis-angehöriger Raum[1]	Anteil Landkreise	Anteil Gemeinden
522 Wohnbauförderung	0,74	0,0%	100,0%	-1,49	0,0%	100,0%
530 Verwaltung der wirtsch. Unternehmen	0,00	0,0%	100,0%	0,00	0,0%	100,0%
531 Elektrizitätsversorgung	-27,80	21,6%	78,4%	0,00	21,6%	78,4%
532 Gasversorgung	-3,00	0,4%	99,6%	0,02	0,0%	100,0%
533 Wasserversorgung	-1,98	0,0%	100,0%	0,19	0,0%	100,0%
534 Fernwärmeversorgung	-0,03	0,0%	100,0%	0,13	0,0%	100,0%
535 Kombinierte Versorgung	-33,95	5,7%	94,3%	0,06	0,0%	100,0%
546 Parkeinrichtungen	-2,85	0,0%	100,0%	0,12	0,0%	100,0%
548 Sonstiger Personen- und Güterverkehr	0,07	43,3%	56,7%	0,04	43,3%	56,7%
588 Allgemeines Grundvermögen	-0,24	0,4%	99,6%	-0,45	1,3%	98,7%
589 Allgemeines Sondervermögen	0,00	0,2%	99,8%	0,00	2,6%	97,4%

[1] ohne Stadt Göttingen

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LSN

3 STRUKTUR DER KOMMUNALEN FINANZEN IN NIEDERSACHSEN

Ziel dieses Kapitels ist es, einen Überblick über die Struktur der kommunalen Finanzen in Niedersachsen zu geben und damit den Ausgangspunkt für die folgenden Kapitel zu beschreiben. Dazu wird zunächst die Struktur der allgemeinen Deckungsmittel dargestellt, da sie die finanzielle Grundlage für das Handeln der Kommunen bilden. Im Anschluss daran werden die Zuschussbedarfe nach Aufgaben differenziert diskutiert. Beide Analysen erfolgen für die kommunalen Gruppen, die im niedersächsischen Finanzausgleich von besonderer Bedeutung sind. Abschließend werden die Deckungsquoten für diese Gruppen und nach Größenklassen und zentralörtlichen Einstufungen differenziert dargestellt. Weitere ausführlichere Überblickstabellen finden sich im Anhang.

3.1 ALLGEMEINE DECKUNGSMITTEL

Im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2013 verfügten die Kommunen in Niedersachsen über allgemeine Deckungsmittel brutto in Höhe von mehr als 1.400 Euro je Einwohner (Tab. 3.1). Knapp zwei Drittel dieser Mittel werden durch Steuereinnahmen gespeist. Die Schlüsselzuweisungen sind für etwa ein Viertel der allgemeinen Deckungsmittel verantwortlich. Weitere Zuweisungen vom Land machen ca. 5 % aus. Die übrigen 5 % entstammen den Überschüssen der Produkte 5b. Die allgemeinen Deckungsmittel netto liegen um ca. 40 Euro je Einwohner unter den allgemeinen Deckungsmitteln brutto, d.h. knapp 3 % der allgemeinen Deckungsmittel brutto werden landesweit für Zinsaufwendungen verbraucht.

Die allgemeinen Deckungsmittel der Gemeindeebene sind insgesamt höher als die der Kreisebene (Gemeindeebene: 718 Euro je Einwohner bzw. Kreisebene: 665 Euro je Einwohner). Während die Unterschiede im kreisangehörigen Raum zwischen den beiden Ebenen gering sind (679 bzw. 647), ergeben sich deutlichere Vorteile für die Gemeindeebene bei den kreisfreien Städten (986 bzw. 791), die vor allem durch die hohen Steuereinnahmen der Stadt Wolfsburg im Betrachtungszeitraum begründet und aufgrund der lediglich fiktiven Aufteilung der Haushalte der kreisfreien Städte inhaltlich zu vernachlässigen sind. Die kreisfreien Städte verfügen insgesamt mit 1.778 Euro je Einwohner über höhere allgemeine Deckungsmittel netto als der kreisangehörige Raum mit 1.326 Euro je Einwohner.

Die Schlüsselzuweisungen vom Land sind in allen kommunalen Gruppen für etwas 25 % der allgemeinen Deckungsmittel brutto verantwortlich. Auf der Kreisebene gibt es allerdings deutlichere Unterschiede zwischen ihrer Bedeutung für die Landkreise (ca. 28 %) und die Kreisaufgaben der kreisfreien Städte (ca. 15 %).

Tab. 3.1: Allgemeine Deckungsmittel für ausgewählte kommunale Gruppen

Allgemeine Deckungsmittel in Euro je Einwohner, 2011-2013	Nieder-sachsen insgesamt	Kreisebene			Gemeindeebene			kreisfreie Städte	Kreis-angehöriger Raum
		insgesamt	kreisfreie Städte	Landkreise	insgesamt	kreisfreie Städte	kreis-angehörige Gemeinden		
Grundsteuer A	8,60	0,00	0,00	0,00	8,60	1,16	9,67	1,16	9,67
Grundsteuer B	151,73	0,00	0,00	0,00	151,73	179,44	147,76	179,44	147,76
Gewerbesteuer netto	394,09	0,00	0,00	0,00	394,09	688,10	351,94	688,10	351,94
Anteil Einkommensteuer	314,14	0,00	0,00	0,00	314,14	333,19	311,41	333,19	311,41
Anteil Umsatzsteuer	39,77	0,00	0,00	0,00	39,77	62,68	36,48	62,68	36,48
Sonstige Steuereinnahmen	14,06	0,48	0,68	0,45	13,59	19,21	12,78	19,89	13,23
Steuereinnahmen gesamt	**922,40**	**0,48**	**0,68**	**0,45**	**921,92**	**1.283,77**	**870,04**	**1.284,45**	**870,49**
Schlüsselzuweisungen vom Land	361,36	177,78	115,21	186,75	183,58	234,36	176,31	349,57	363,05
Bedarfszuweisungen	6,42	0,68	0,00	0,78	5,73	0,00	6,55	0,00	7,33
Zuweisungen für übertragenen Wirkungskreis	49,88	26,44	25,00	26,65	23,44	22,17	23,63	47,17	50,27
Leistungen für moderne DL am Arbeitsmarkt	16,17	16,17	24,35	14,99	0,00	0,00	0,00	24,35	14,99
(-) Zuweisungen an das Land	10,20	2,09	6,40	1,48	8,10	24,78	5,71	31,18	7,19
Zuweisungen vom Land	**423,63**	**218,98**	**158,16**	**227,70**	**204,65**	**231,75**	**200,77**	**389,91**	**428,47**
Kreis- bzw. Regionsumlage (Einnahme)	458,68	458,68	630,63	434,03	0,00	0,00	0,00	0,00	434,03
Kreis- bzw. Regionsumlage (Ausgabe)	458,65	0,00	0,00	0,00	458,65	630,80	433,97	0,17	433,97
Zuweisungen von Gemeinden/Gv. (Einnahme)	10,36	0,70	0,00	0,80	9,67	0,00	11,05	0,00	11,85
Zuweisungen an Gemeinden/Gv. (Ausgabe)	10,30	6,33	0,00	7,24	3,97	0,00	4,54	0,00	11,78
Zuweisungen/Umlagen von bzw. an Gem./Gv.	**0,09**	**453,04**	**630,63**	**427,58**	**-452,96**	**-630,80**	**-427,46**	**-0,17**	**0,12**
Überschuss der Produkte 5b	**74,56**	**8,10**	**7,21**	**8,22**	**66,47**	**78,17**	**64,79**	**85,38**	**73,01**
Allgemeine Deckungsmittel brutto	**1.420,68**	**680,59**	**796,68**	**663,95**	**740,08**	**962,89**	**708,14**	**1.759,56**	**1.372,09**
Zinsausgaben (netto)	35,49	12,20	3,58	13,44	23,29	0,90	26,50	4,48	39,94
Zinsausgaben	43,19	13,78	7,44	14,69	29,41	15,88	31,35	23,32	46,04
(-) Zinseinnahmen	7,70	1,58	3,86	1,25	6,12	14,98	4,85	18,84	6,10
Zinsausgaben für Kassenkredite	8,49	3,57	1,82	3,83	4,92	2,50	5,26	4,32	9,09
Zinsen aus Steuernachforderungen	10,08	0,00	0,00	0,00	10,08	32,65	6,85	32,65	6,85
Verzinsung von Steuererstattungen	4,44	0,00	0,00	0,00	4,44	5,68	4,26	5,68	4,26
Allgemeine Deckungsmittel netto	**1.382,34**	**664,82**	**791,28**	**646,69**	**717,52**	**986,44**	**678,96**	**1.777,73**	**1.325,65**
nachrichtlich:									
Nettokreditaufnahme	19,33	9,70	5,65	10,28	9,63	-1,22	11,19	4,43	21,47
Kredit-Einnahmen	148,83	59,19	101,33	53,15	89,64	153,44	80,49	254,77	133,64
Kredit-Tilgung	129,50	49,49	95,68	42,87	80,00	154,66	69,30	250,34	112,17
Zuweisungen aus dem Zukunftsvertrag	29,87	9,68	0,00	11,07	20,19	0,00	23,09	0,00	34,16

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LSN

Zwischen den kommunalen Gruppen gibt es erhebliche Unterschiede bezüglich der Zusammensetzung der allgemeinen Deckungsmittel. Auf der Kreisebene ist die Kreisumlage die mit Abstand wichtigste Einnahmequelle (ca. zwei Drittel der allgemeinen Deckungsmittel). Die Überschüsse der Produkte 5b spielen eine untergeordnete Rolle und speisen sich zu fast 90 % aus Überschussen in den Produkten 531 (Elektrizitätsversorgung) und 535 (Kombinierte Versorgung). Zinsbelastungen verringern die allgemeinen Deckungsmittel brutto um etwa 2,5 %. Auf der Gemeindeebene sind die Steuereinnahmen die wichtigste Einnahmequelle. Dabei ist die Bedeutung der Gewerbesteuer im kreisangehörigen Raum etwas größer als die der Einkommensteuer. In den kreisfreien Städten sind vor allem aufgrund der günstigen konjunkturellen Lage während des Betrachtungszeitraums die Gewerbesteuereinnahmen mehr als doppelt so hoch wie die Einnahmen aus dem Anteil an der Einkommensteuer. Die Überschüsse der Produkte 5b tragen auf der Gemeindeebene fast 10 % zu den allgemeinen Deckungsmitteln bei. Die Zinsbelastungen sind auf der Gemeindeebene höher als auf der Kreisebene. Sie erreichen insgesamt etwas mehr als 3 % der allgemeinen Deckungsmittel brutto, bei den kreisangehörigen Gemeinden sogar mehr als 4 %. Weitere Darstellungen zu den allgemeinen Deckungsmitteln nach Gemeindegrößenklassen und zentralörtlichen Einstufungen finden sich in den Anhängen Tab. A 1 und Tab. A 2.

3.2 AUFGABENBEZOGENE ZUSCHUSSBEDARFE

Von besonderem Interesse für die aufgabenbezogene Analyse der Finanzbedarfe ist die Verteilung der Zuschussbedarfe auf verschiedene Produkte. In Tab. 3.2 sind ausgewählte Produkte bzw. zusammengefasste Produkte für die finanzausgleichsrelevanten kommunalen Gruppen dargestellt. Eine detaillierte Darstellung aller Produkte befindet sich in Anhang Tab. A 3. In den Anhängen Tab. A 4 und Tab. A 5 werden außerdem die Zuschussbedarfe für verschiedene Gemeindegrößenklassen und zentralörtliche Einstufungen dargestellt. Auf diese Ergebnisse wird insbesondere in den Kapiteln 4 und 5 zu möglichen Alternativen zum Hauptansatz und zur Bestimmung der Hauptansatzfaktoren zurückgegriffen.

Insgesamt summieren sich die Zuschussbedarfe aller Kommunen in Niedersachsen auf mehr als 1.300 Euro je Einwohner. Vier Aufgabenbereiche haben dabei einen Zuschussbedarf von mehr als 200 Euro je Einwohner (Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, soziale Hilfen, innere Verwaltung[4] und Schulträgeraufgaben) und sind für mehr als 70 % der gesamten Zuschussbedarfe verantwortlich. Weitere Aufgaben mit hohen Zuschussbedarfen sind Straßenlasten und ÖPNV, Sicherheit und Ordnung sowie Wirtschaft und Tourismus. Diese sieben Bereiche verursachen fast 90 % der Zuschussbedarfe.

---

[4] Bei der Interpretation der Zuschussbedarfe in der inneren Verwaltung ist einschränkend anzumerken, dass in einzelnen Kommunen innere Verrechnungen nicht vollständig in den Buchungen abgebildet werden. Dies führt in den betroffenen Kommunen z. B. dazu, dass Kosten für den Unterhalt von Gebäuden die Zuschussbedarfe in der inneren Verwaltung oder anderen Produkten, in denen ein Gebäudewirtschaftsbetrieb geführt wird, erhöhen. Im Gegenzug werden zu geringe Zuschussbedarfe in den fachlich richtigen Produkten ausgewiesen (z. B. Schulen). Diese Einschränkung gewinnt vor allem dann an Bedeutung, wenn innerhalb gering besetzter Klassen eine nach einzelnen Aufgaben stark differenzierte Auswertung vorgenommen wird.

Tab. 3.2: Zuschussbedarfe für ausgewählte kommunale Gruppen

Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit und Investitionen in Euro je Einwohner, 2011-2013	Nieder-sachsen insgesamt	Kreisaufgaben			Gemeindeaufgaben			kreisfreie Städte	kreis-angehöriger Raum
		insgesamt	kreisfreie Städte	Landkreise	insgesamt	kreisfreie Städte	kreis-angehörige Gemeinden		
Produkte 1 - 5a insgesamt	**1.333,41**	**650,80**	**775,18**	**632,97**	**682,61**	**870,64**	**655,65**	**1.645,82**	**1.288,62**
Innere Verwaltung	223,98	68,03	65,21	68,43	155,95	133,42	159,18	198,63	227,61
Sicherheit und Ordnung	60,65	8,73	13,81	8,01	51,91	81,43	47,68	95,23	55,69
Schulträgeraufgaben	207,01	128,66	131,02	128,32	78,36	93,71	76,16	224,72	204,48
Grundschulen	46,34	0,01	0,01	0,01	46,33	60,79	44,26	60,79	44,27
Weiterführende Schulen	73,22	49,13	52,49	48,64	24,09	23,77	24,14	76,26	72,78
Förderschulen	9,22	8,22	9,11	8,10	1,00	1,10	0,99	10,20	9,08
Berufliche Schulen	21,72	21,72	28,44	20,75	0,00	0,00	0,00	28,44	20,75
Schülerbeförderung	37,22	37,13	25,12	38,85	0,09	0,06	0,09	25,18	38,94
übrige Schulträgeraufgaben	19,30	12,46	15,85	11,97	6,85	8,00	6,68	23,85	18,65
Kultur und Wissenschaft	43,70	9,91	26,84	7,48	33,79	79,19	27,29	106,03	34,77
Soziale Hilfen	229,09	214,03	296,39	202,23	15,06	25,55	13,55	321,94	215,78
Verwaltung der sozialen Hilfen	29,04	19,87	32,38	18,08	9,17	15,45	8,27	47,83	26,35
Grundversorgung und Hilfen nach dem SGB XII	66,75	67,74	83,17	65,53	-0,98	0,00	-1,13	83,17	64,40
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II	113,97	114,27	165,38	106,95	-0,31	0,00	-0,35	165,38	106,60
übrige soziale Hilfen	19,17	12,03	15,45	11,54	7,14	10,11	6,72	25,56	18,26
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	280,93	138,04	165,60	134,09	142,88	183,83	137,01	349,43	271,10
Tageseinrichtungen für Kinder und deren Förderung	138,33	22,91	26,25	22,43	115,42	142,40	111,55	168,65	133,98
übrige Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	142,75	115,25	139,35	111,79	27,50	41,43	25,51	180,78	137,30
Gesundheitsdienst	29,61	27,82	42,73	25,68	1,79	1,85	1,78	44,58	27,47
Sportförderung	31,31	2,24	3,04	2,12	29,08	37,59	27,86	40,63	29,98
Räumliche Planung und Entwicklung	22,41	1,84	2,46	1,75	20,57	24,46	20,01	26,93	21,77
Bauen und Wohnen	5,28	0,85	0,79	0,86	4,43	3,31	4,59	4,10	5,45
Ver- und Entsorgung	-6,60	0,36	0,67	0,32	-6,97	3,62	-8,48	4,29	-8,17
Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	114,92	36,77	11,63	40,37	78,15	111,51	73,37	123,14	113,74
Straßenlasten	101,55	24,88	8,91	27,17	76,67	111,26	71,71	120,16	98,88
ÖPNV	13,37	11,89	2,73	13,20	1,48	0,25	1,66	2,98	14,86
Natur- und Landschaftspflege	28,36	4,07	4,85	3,96	24,29	42,39	21,69	47,24	25,65
Umweltschutz	5,36	3,44	6,04	3,06	1,92	3,06	1,76	9,10	4,82
Wirtschaft und Tourismus	57,39	6,00	4,11	6,27	51,39	45,72	52,20	49,83	58,47

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LSN

Ein Vergleich der Kreis- und Gemeindeaufgaben zeigt, dass sich die Zuschussbedarfe zwischen diesen beiden Ebenen weniger in der Höhe als in der Zusammensetzung unterscheiden. Die Zuschussbedarfe für Gemeindeaufgaben liegen nur geringfügig über denen für Kreisaufgaben. Die Zuschussbedarfe für Kreisaufgaben sind aber stärker auf wenige Aufgaben konzentriert als die Zuschussbedarfe für Gemeindeaufgaben. Der Vergleich zeigt, dass die kleinteiligere Gliederung der Gemeindeebene lokale Besonderheiten und Notwendigkeiten stärker zu Tage treten lässt, als die großräumigeren Kreisgebiete. Darüber hinaus sind auf der Kreisebene häufiger Pflichtaufgaben und andere Aufgaben mit höherer Regelungsdichte vertreten (z. B. in der sozialen Sicherung) als auf der Gemeindeebene. Für den Finanzausgleich ist diese Vielfalt von Bedeutung, da sich daran die Diskussion um eine möglichst sachgerechte Bestimmung des Finanzbedarfs anschließt.

Die Schwerpunkte auf der Kreisebene liegen besonders deutlich im Bereich der sozialen Hilfen. Auf sie entfällt fast ein Drittel der Zuschussbedarfe. Bei den Schulträgeraufgaben liegen die Schwerpunkte auf der Kreisebene bei den weiterführenden Schulen, den beruflichen Schulen und der Schülerbeförderung. Die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe bildet mit Ausnahme der Tageseinrichtungen für Kinder einen weiteren Schwerpunkt. Zusammen mit der inneren Verwaltung machen die vier großen Aufgabenbereiche auf der Kreisebene bereits 84 % der Zuschussbedarfe aus. Weitere gewichtigere Aufgabenbereiche auf der Kreisebene mit Zuschussbedarfen von mehr als 10 Euro je Einwohner sind Straßenlasten, ÖPNV und Aufgaben im Bereich des Gesundheitsdienstes.

Auf der Gemeindeebene sind die Zuschussbedarfe in deutlich geringerem Maße in einzelnen Aufgabenbereichen konzentriert. Die größte quantitative Bedeutung haben hier die innere Verwaltung, die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (hier vor allem die Tageseinrichtungen für Kinder), Schulträgeraufgaben (hier vor allem die Grundschulen) und die Straßenlasten. Auf diese vier Bereiche entfallen aber insgesamt nur etwa zwei Drittel der Zuschussbedarfe. Darüber hinaus gibt es in einer Vielzahl weiterer Aufgabenbereiche Zuschussbedarfe in der Größenordnung zwischen 10 und 50 Euro je Einwohner.

Innerhalb der beiden Ebenen werden bereits bei dieser Analyse in einzelnen Aufgabenbereichen deutliche Unterschiede zwischen den kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum deutlich. Auf beiden Ebenen sind die Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte in der Summe höher als im kreisangehörigen Raum. Dabei ist die Differenz auf der Gemeindeebene größer als auf der Kreisebene. Auf der Kreisebene sind besonders die höheren Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte bei den sozialen Hilfen und (in deutlich geringerem Maße) bei der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe augenfällig. Im kreisangehörigen Raum sind auf dieser Ebene hingegen vor allem die Schülerbeförderung, die Straßenlasten und der ÖPNV kostspieliger. Mit Bezug zum bestehenden Finanzausgleich wird deutlich, dass sich der existierende Bedarfsansatz für Kreisaufgaben (§ 7 NFAG) bereits auf die Bereiche bezieht, in denen es jeweils die größten Unterschiede zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum gibt (Soziallasten nach dem Zweiten und dem Zwölften Sozialgesetzbuch sowie flächenbezogene Zuschussbedarfe im Bereich der Schülerbeförderung und der Kreisstraßen).

Auf der Gemeindeebene sind die Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte in fast allen Aufgabenbereichen höher als im kreisangehörigen Raum. Besonders deutliche Unterschiede sind zum einen in po-

tenziell zentralörtlichen Aufgaben (insbesondere Kultur und Wissenschaft), aber auch in solchen Aufgaben erkennbar, die durch technische Notwendigkeiten (insbesondere Sicherheit und Ordnung) oder die Sozialstruktur der Bevölkerung bedingt sind (insbesondere Tageseinrichtungen für Kinder). Die große Heterogenität der genannten Aufgabenbereiche zeigt bereits, dass eine sachgerechte Abbildung der Unterschiede im Finanzausgleich einer eingehenden empirischen Überprüfung bedarf. Diese wird im Folgenden sowohl für mögliche Alternativen zum Hauptansatz (Kapitel 4) als auch für eine Vielzahl weiterer Sonderausgleichsansätze (Kapitel 7) geführt.

3.3 DECKUNGSQUOTEN

In diesem abschließenden Kapitel der Bestandsaufnahme werden die allgemeinen Deckungsmittel auf die Zuschussbedarfe bezogen und ermittelt, wie viel Prozent der Zuschussbedarfe durch die allgemeinen Deckungsmittel gedeckt werden können (sog. Deckungsquote). Die Deckungsquote brutto gibt das Verhältnis vor Abzug der Zinsaufwendungen an. Bei der Deckungsquote netto wurden die Zinsaufwendungen von den allgemeinen Deckungsmitteln abgezogen.

Die Daten liefern aufgrund der einheitlichen Berechnungsgrundlage für alle Kommunen Aussagen darüber, ob sich in der horizontalen Dimension systematische Verwerfungen zwischen einzelnen kommunalen Gruppen identifizieren lassen. Solche Verwerfungen könnten erste Anhaltspunkte für eine unzureichende Abbildung von Finanzbedarfen im kommunalen Finanzausgleich liefern. Gleichzeitig ist aber anzumerken, dass es sich nur um eine vereinfachende Annäherung an die finanzielle Lage der Kommunen handelt. Die absolute Höhe der Deckungsquote kann dabei nicht ohne Weiteres im Sinne einer Auskömmlichkeit der Finanzausstattung der kommunalen Ebene in der vertikalen Dimension interpretiert werden. Eine solche Untersuchung ist auch nicht Gegenstand des vorliegenden Gutachtens. Es ist vor allem zu berücksichtigen, dass aufgrund des Betrachtungszeitraums von drei Jahren und der ausschließlichen Nutzung von Daten der Finanzrechnung lediglich eine Betrachtung in der kurzen Frist möglich ist. Bei den Jahren 2011 bis 2013 handelte es sich darüber hinaus um konjunkturell vergleichsweise gute Jahre, in denen insbesondere hohe Einnahmen aus der Gewerbesteuer erzielt werden konnten. Die Situation stellt sich in ihrer Gesamtheit damit aktuell vergleichsweise günstig dar. Häufig nehmen die Deckungsquoten geringere Werte an.

Tab. 3.3 zeigt die Deckungsquoten differenziert nach den im Finanzausgleich durch die Bildung von Teilmassen unterschiedenen Ebenen der Kreis- und Gemeindeaufgaben. Die Betrachtung der Deckungsquote brutto zeigt, dass es fast keine Unterschiede innerhalb der Ebenen zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden gibt. Insgesamt fällt die Deckungsquote auf der Gemeindeebene etwas günstiger aus als auf der Kreisebene. Hier wirken sich aber vor allem die in den letzten Jahren deutlich gestiegenen Einnahmen aus der Gewerbesteuer positiv aus. Es ist zu erwarten, dass über die Kreisumlage mit ihrem Bezug auf die Steuerkraftzahlen des vorvergangenen Jahres hier automatisch eine nachträgliche Angleichung stattfindet. Durch Unterschiede bei den Zinsaufwendungen zwischen den kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum nähern sich die Deckungsquoten netto auf der Kreisebene noch weiter an, während sie auf der Gemeindeebene etwas stärker auseinanderfallen. Diese Effekte sind aber zu einem Großteil auf die besonders günstige finanzielle Lage der Stadt Wolfsburg zurückzuführen.

Tab. 3.3: Deckungsquoten für ausgewählte kommunale Gruppen

Allgemeine Deckungsmittel in Euro je Einwohner und Deckungsquoten, 2011-2013	Nieder-sachsen insgesamt	Kreisebene			Gemeindeebene			kreisfreie Städte	Kreis-angehöriger Raum
		insgesamt	kreisfreie Städte	Landkreise	insgesamt	kreisfreie Städte	kreis-angehörige Gemeinden		
Steuereinnahmen (netto)	922,40	0,48	0,68	0,45	921,92	1.283,77	870,04	1.284,45	870,49
+ Zuweisungen vom Land	423,63	218,98	158,16	227,70	204,65	231,75	200,77	389,91	428,47
davon: Schlüsselzuweisungen	361,36	177,78	115,21	186,75	183,58	234,36	176,31	349,57	363,05
+ Zuweisungen/Umlagen von bzw. an Gem./Gv.	0,09	453,04	630,63	427,58	-452,96	-630,80	-427,46	-0,17	0,12
+ Überschuss der Produkte 5b	74,56	8,10	7,21	8,22	66,47	78,17	64,79	85,38	73,01
Allgemeine Deckungsmittel brutto	**1.420,68**	**680,59**	**796,68**	**663,95**	**740,08**	**962,89**	**708,14**	**1.759,56**	**1.372,09**
- Zinsausgaben (netto)	35,49	12,20	3,58	13,44	23,29	0,90	26,50	4,48	39,94
- Zinsausgaben für Kassenkredite	8,49	3,57	1,82	3,83	4,92	2,50	5,26	4,32	9,09
+ Zinsen aus Steuernachforderungen (netto)	5,65	0,00	0,00	0,00	5,65	26,96	2,59	26,97	2,59
Allgemeine Deckungsmittel netto	**1.382,34**	**664,82**	**791,28**	**646,69**	**717,52**	**986,44**	**678,96**	**1.777,73**	**1.325,65**
Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit und Investitionen	**1.333,41**	**650,80**	**775,18**	**632,97**	**682,61**	**870,64**	**655,65**	**1.645,82**	**1.288,62**
Deckungsquote brutto (allg. Deckungsmittel brutto / Zuschussbedarfe)	**106,5%**	**104,6%**	**102,8%**	**104,9%**	**108,4%**	**110,6%**	**108,0%**	**106,9%**	**106,5%**
Deckungsquote netto (allg. Deckungsmittel netto / Zuschussbedarfe)	**103,7%**	**102,2%**	**102,1%**	**102,2%**	**105,1%**	**113,3%**	**103,6%**	**108,0%**	**102,9%**

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LSN

Einen Blick auf die Verhältnisse innerhalb der Gemeindeebene bieten die Tabellen Tab. 3.4 und Tab. 3.5, in denen Deckungsquoten für an die Hauptansatzstaffel angelehnte Gemeindegrößenklassen sowie für verschiedene zentralörtliche Einstufungen gezeigt werden. Ein Vergleich der Gemeindegrößenklassen zeigt, dass die Deckungsquoten mit steigender Gemeindegrößenklasse tendenziell leicht ansteigen (Tab. 3.4). Dabei sind jeweils im Bereich der kleineren Gemeinden bis unter 20.000 Einwohnern und bei den Gemeinden zwischen 20.000 und 100.000 Einwohnern annähernd gleiche Deckungsquoten in benachbarten Größenklassen zu verzeichnen. Die Unterschiede sind mit Ausnahme der Größenklasse zwischen 100.000 und 250.000 Einwohnern, deren Werte sehr stark von den besonders hohen Gewerbesteuereinnahmen der Stadt Wolfsburg geprägt sind, gering und weisen nicht auf systematische Verzerrungen hin. Außerdem sind gerade die Einnahmen der größeren Städte stärker von der Gewerbesteuer abhängig und damit deutlich konjunkturanfälliger. Abb. 3.1 zeigt die Entwicklung der Steuereinnahmen je Einwohner seit 1996 und vergleicht dabei zwischen drei Größenklassen. Insbesondere die Steuereinnahmen der Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern schwanken im Zeitverlauf teilweise sehr stark. In den Jahren 2003 und 2009 kam es im Vergleich zu den übrigen Gemeinden zu deutlichen Abweichungen der Entwicklungsdynamik nach unten. Im aktuell betrachteten Zeitraum (2011 bis 2013) war die Entwicklung hingegen besonders im Jahr 2012 deutlich besser als bei den übrigen Gemeinden. Daher scheint die Annahme plausibel, dass die Deckungsquoten bei den größeren Gemeinden vor allem konjunkturell bedingt im Betrachtungszeitraum etwas günstiger ausfallen. Gleichzeitig ist aber zu berücksichtigen, dass sich konjunkturell schwache Jahre in umgekehrter Form auswirken werden. Daher kann aus diesen Ergebnissen kein Anpassungsbedarf bei der Spreizung der Hauptansatzstaffel im Bereich der größeren Gemeinden abgeleitet werden.

Eine nach zentralörtlichen Einstufungen differenzierende Betrachtung (Tab. 3.5) liefert ähnliche Ergebnisse. Auch hier ist eine leichte Tendenz zu mit der Stufe der zentralörtlichen Bedeutung ansteigenden Deckungsquoten erkennbar. Dabei sind gerade in der Gruppe der Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen einige Städte mit hohen Gewerbesteuereinnahmen vertreten (insbesondere Langenhagen, Emden und Lingen (Ems)), die Gruppe der Oberzentren profitiert wiederum stark von der Finanzstärke der Stadt Wolfsburg. Hinweise auf eine unzureichende Berücksichtigung von Mehrbedarfen, die sich aus der zentralörtlichen Einstufung ergeben, lassen sich zumindest aus dieser Betrachtung nicht ableiten. Möglicherweise ist dies ein erster Anhaltspunkt dafür, dass die bisher genutzte Hauptansatzstaffel, die sich nur an der Einwohnerzahl und nicht an der zentralörtlichen Bedeutung orientiert, ebenfalls ein gutes Instrument zur Abbildung zentralörtlicher Bedarfe darstellt. Diese Hypothese wird in den folgenden Kapiteln 4 und 5 einer eingehenden Prüfung unterzogen werden.

Tab. 3.4: Deckungsquoten für verschiedene Gemeindegrößenklassen

Allgemeine Deckungsmittel in Euro je Einwohner und Deckungsquoten, 2011-2013	Gemeinde-aufgaben insgesmt	Gemeindegrößenklassen					
		0 bis unter 10.000	10.000 bis unter 20.000	20.000 bis unter 50.000	50.000 bis unter 100.000	100.000 bis unter 250.000	Landes-hauptstadt Hannover
Steuereinnahmen (netto)	921,92	708,27	693,42	903,95	994,56	1.381,93	1.651,47
+ Zuweisungen vom Land	204,65	200,63	203,19	188,52	266,71	221,16	167,99
davon: Schlüsselzuweisungen	183,58	177,10	182,73	167,46	240,01	222,37	123,31
+ Zuweisungen/Umlagen von bzw. an Gem./Gv.	-452,96	-386,97	-375,83	-435,64	-505,16	-613,34	-685,66
+ Überschuss der Produkte 5b	66,47	42,47	42,82	59,16	73,98	86,23	213,49
Allgemeine Deckungsmittel brutto	**740,08**	**564,40**	**563,61**	**715,99**	**830,08**	**1.075,99**	**1.347,30**
- Zinsausgaben (netto)	23,29	23,62	20,15	21,90	28,16	-1,65	74,39
- Zinsausgaben für Kassenkredite	4,92	5,92	2,95	5,57	9,65	4,21	2,58
+ Zinsen aus Steuernachforderungen (netto)	5,65	1,09	1,31	3,87	12,04	26,78	-0,30
Allgemeine Deckungsmittel netto	**717,52**	**535,95**	**541,82**	**692,38**	**804,31**	**1.100,22**	**1.270,03**
Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit und Investitionen	**682,61**	**532,76**	**541,22**	**665,67**	**773,02**	**931,51**	**1.179,21**
Deckungsquote brutto (allg. Deckungsmittel brutto / Zuschussbedarfe)	**108,4%**	**105,9%**	**104,1%**	**107,6%**	**107,4%**	**115,5%**	**114,3%**
Deckungsquote netto (allg. Deckungsmittel netto / Zuschussbedarfe)	**105,1%**	**100,6%**	**100,1%**	**104,0%**	**104,0%**	**118,1%**	**107,7%**

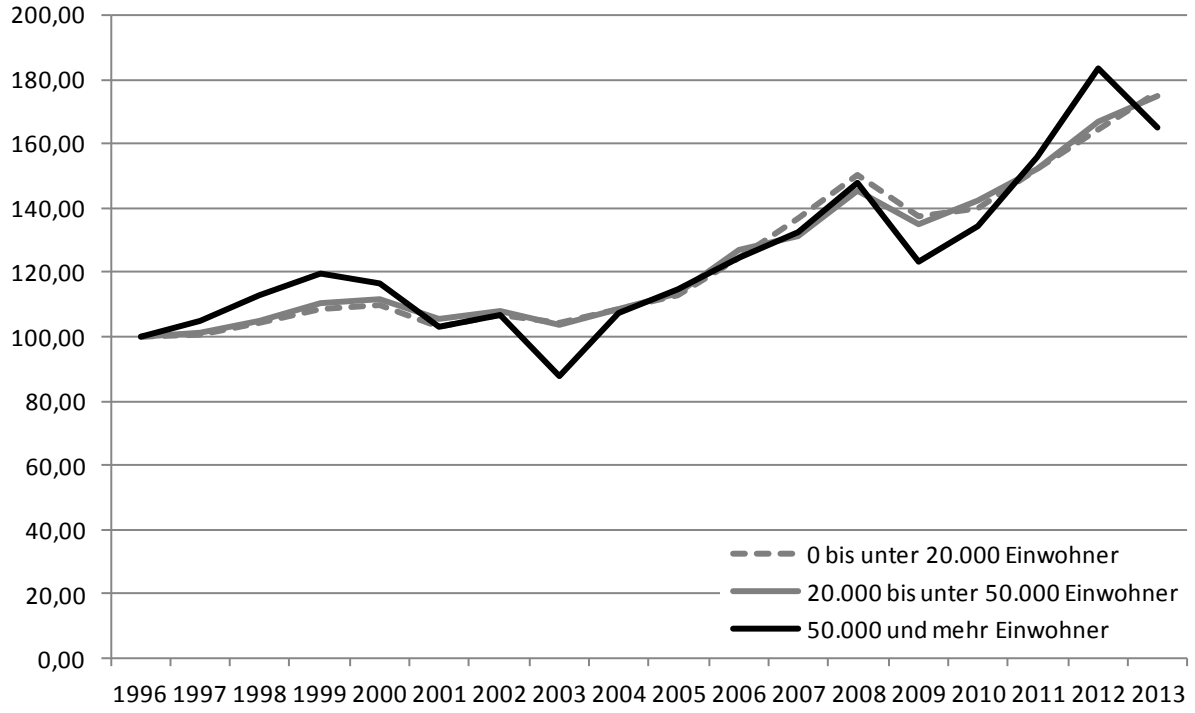
Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LSN

Tab. 3.5: Deckungsquoten für verschiedene zentralörtliche Einstufungen

Allgemeine Deckungsmittel in Euro je Einwohner und Deckungsquoten, 2011-2013	Gemeinde-aufgaben insgesamt	zentralörtliche Einstufungen			
		Ober-zentren	Mittel-zentren mit ober-zentraler Teilfunktion	Mittel-zentren	Gemeinden ohne Einstufung als Mittel- oder Ober-zentrum
Steuereinnahmen (netto)	921,92	1.363,47	1.126,15	902,37	702,08
+ Zuweisungen vom Land	204,65	224,11	189,12	190,88	205,08
davon: Schlüsselzuweisungen	183,58	202,74	175,45	170,33	183,15
+ Zuweisungen/Umlagen von bzw. an	-452,96	-613,00	-499,77	-442,40	-377,93
+ Überschuss der Produkte 5b	66,47	119,45	78,63	61,44	42,87
Allgemeine Deckungsmittel brutto	**740,08**	**1.094,03**	**894,13**	**712,29**	**572,10**
- Zinsausgaben (netto)	23,29	28,78	24,98	21,04	21,86
- Zinsausgaben für Kassenkredite	4,92	7,03	1,21	5,96	3,62
+ Zinsen aus Steuernachforderungen (netto)	5,65	16,38	14,38	3,06	1,23
Allgemeine Deckungsmittel netto	**717,52**	**1.074,61**	**882,33**	**688,34**	**547,86**
Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit und Investitionen	**682,61**	**969,97**	**780,06**	**667,89**	**544,08**
Deckungsquote brutto (allg. Deckungsmittel brutto / Zuschussbedarfe)	**108,4%**	**112,8%**	**114,6%**	**106,6%**	**105,2%**
Deckungsquote netto (allg. Deckungsmittel netto / Zuschussbedarfe)	**105,1%**	**110,8%**	**113,1%**	**103,1%**	**100,7%**

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LSN

Abb. 3.1: Steuereinnahmen in Euro je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen, Index: 1996 = 100



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LSN

Als Zwischenfazit können aus dieser Bestandsaufnahme drei für die weitere Prüfung wichtige Aussagen abgeleitet werden:

- Die bestehenden Elemente der Bedarfsbestimmung beziehen sich auf die wichtigen Unterschiede zwischen den kommunalen Gruppen, die sich auch in dieser Analyse der nach Aufgaben differenzierten Zuschussbedarfe bestätigt haben.

- Die Betrachtung der Deckungsquoten zeigt, dass es insgesamt nur sehr geringe Unterschiede zwischen der Kreis- und der Gemeindeebene und zwischen kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum gibt. Dieses Bild zeigt sich in gleicher Form auf der Gemeindeebene für den Vergleich zwischen Gemeindegrößenklassen und zentralörtlichen Einstufungen. Die wenigen sichtbaren Unterschiede sind vor dem Hintergrund der günstigen konjunkturellen Situation, von der vor allem die Wirtschaftsstandorte in den größeren Städten über die Gewerbesteuer profitieren, und der verzögerten Anrechnung der Steuerkraft bei der Bemessung der Kreisumlage plausibel.

- Grundlegende systematische Verwerfungen zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf, die nicht durch das derzeitige Verteilungssystem abgedeckt werden, sind nicht erkennbar. Die folgenden Untersuchungsschritte beziehen sich daher vor allem auf die differenzierte Prüfung von Einzelfragen, nicht aber auf die Funktionsweise des Systems als Ganzes.

4 HAUPTANSATZ UND MÖGLICHE ALTERNATIVEN

4.1 THEORETISCHE VORAUSSETZUNGEN

FUNKTIONALE ASPEKTE

Empirischen Beobachtungen zufolge variieren häufig das kommunale Ausgabeverhalten bzw. die Zuschussbedarfe mit der Bevölkerungsgröße. Die ersten und bis heute prominentesten Arbeiten dazu sind auf Popitz (1932) und Brecht (1932) zurückzuführen. Aufgrund technischer und gesellschaftlicher Veränderungen unterliegen die im Einzelnen gewählten Erklärungen und insbesondere Begründungen für die Relevanz im Rahmen des Finanzausgleichs allerdings einem Wandel. Als Gründe für höhere und anerkennungswürdige Kosten führte Popitz damals beispielsweise Kanalisationssysteme an, die fast ausschließlich in städtischen Räumen bzw. Gebietskörperschaften mit einer hohen Einwohnerzahl angelegt waren, oder auch die Verbreitung befestigter Wege und intensivere Straßenreinigung im Vergleich zu ländlich geprägten Regionen (mit meist geringeren gemeindlichen Einwohnerzahlen), wo der stärkere Bezug zu Natur und Landwirtschaft mit einem geringeren Anspruchsniveau an die Wegequalität verbunden sei.

Auch wenn die beiden beispielhaft genannten Begründungen heute nicht mehr zutreffend bzw. akzeptabel sind (vgl. dazu das Urteil des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt, LVG 23/10), lassen sie sich zumindest in die Kategorien **technische Infrastruktur** und **sozio-demographische Zusammensetzung der Bevölkerung** einordnen. Die technische Infrastruktur ist als Bestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge in vielen Fällen zweifellos im Rahmen des Finanzausgleichs anzuerkennen, sofern plausible Kostenunterschiede zwischen den Gebietskörperschaften bestehen. Diese liegen z. B. dann vor, wenn durch bestimmte bauliche Strukturen besondere Anforderungen an den Brandschutz gestellt werden. Davon zu unterscheiden sind kostenintensivere Aufgabenwahrnehmungen aufgrund unterschiedlicher Bevölkerungsstrukturen und damit der relativen Häufigkeit von Bedarfsträgern. Durch die sozio-demographische Zusammensetzung der Bevölkerung können bestimmte Aufgaben in verstärktem Maße nachgefragt werden. Eine hohe Erwerbsneigung kann z. B. zu einer höheren Nachfrage nach Kindertageseinrichtungen führen. Spezifische soziale Problemlagen können hingegen zusätzliche Leistungen in der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe notwendig machen.

Eine weitere und heutzutage höher gewichtete Begründung ist die **Wahrnehmung sog. zentralörtlicher Funktionen** als ein Sonderfall positiver externer Effekte der kommunalen Leistungserbringung. Damit ist gemeint, dass die Vorhaltung bestimmter öffentlicher Angebote auch anderen Einwohnern als der Wohnbevölkerung in den eigenen administrativen Grenzen zugutekommt bzw. von ihnen genutzt wird. Diese Effekte müssen nicht zwangsläufig intendiert sein, d. h. die Nutzung durch Einwohner aus umliegenden, im Falle größerer Standorte auch weiter entfernt liegenden Gebietskörperschaften, ist nicht notwendigerweise in diesem Umfang beabsichtigt, wenn sich daraus nicht Einnahmen in entsprechender Höhe generieren lassen. Umgekehrt werden zentralörtliche Funktionen nicht dadurch definiert, dass sie ausschließlich in zentralen Orten angeboten werden, denn **auch die kleinsten Gemeinden** nehmen bereits Aufgaben dieser Art wahr – lediglich in geringerem Umfang

bzw. mehr oder weniger eindeutig für die eigenen Einwohner. Insofern geht es bei der Betrachtung der Wahrnehmung von zentralörtlichen Aufgaben – wie auch immer diese operationalisiert wird – nicht um das „ob“, sondern immer um das „wie viel mehr“.

Ein weiteres Problem bei der Würdigung der Wahrnehmung zentralörtlicher Aufgaben ist der Umstand, dass diese überwiegend in den sog. freiwilligen Bereich fallen. Daher besteht die Gefahr, dass bei einer ungenügenden Anrechnung höherer Zuschussbedarfe und daraus resultierenden Mindereinnahmen durch Schlüsselzuweisungen diese freiwilligen Anteile eher gekürzt werden als die übrigen Aufgabenbereiche. Umgekehrt kann das Identifikationsproblem darin bestehen, dass finanzkräftige Kommunen, die über eine entsprechend höhere sog. „freie Spitze“ verfügen, diese in Aufgabenbereichen ausgeben, die im Zusammenhang mit zentralörtlichen Funktionen stehen, ohne dass der Umfang der Ausgaben raumordnerisch gerechtfertigt wäre.

Ein wichtiger Indikator ist vor diesem Hintergrund die zentralörtliche Einstufung. Sofern in einem Bundesland die Verflechtungsbereiche der zentralen Orte definiert sind, bietet die darin bestimmte Einwohnerzahl eine Orientierung bei der Bestimmung des zentralörtlich bedingten Finanzbedarfs oder zumindest eine Grundlage für die Quantifizierung der Zuweisungen (z. B. Saarland) bis hin zur Bildung einer eigenen Teilmasse (z. B. Schleswig-Holstein). Liegen derartige Informationen wie im Falle Niedersachsens nicht vor, kann der Hauptansatz ebenfalls dazu dienen, die überdurchschnittliche Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen abzubilden (z. B. Sachsen, Thüringen). Alternativ können zentrale Orte einen Aufschlag auf den Hauptansatzfaktor erhalten (z. B. Rheinland-Pfalz). Da auf der Gemeindeebene die Einwohnerzahl stark mit Siedlungsdichte bzw. städtisch geprägten Raumtypen korreliert, schlagen sich häufig auch die damit verbundenen höheren Zuschussbedarfe in Größeneffekten nieder. Ein interkommunaler Ausgleich zwischen zentralem Ort und den Kommunen des Verflechtungsbereichs ist zwar theoretisch möglich, schließt sich wegen des hohen Verwaltungsaufwands und der hohen Streitanfälligkeit praktisch jedoch aus.[5]

Im Zusammenhang mit zentralörtlichen Funktionen wird ebenfalls häufig der Tourismus mit den damit verbundenen Infrastrukturkosten als zusätzliche Belastung angeführt. Obwohl die betroffenen Aufgabenbereiche ähnlich sind, gilt allerdings nicht mehr die raumplanerische Perspektive auf die Versorgung der Bevölkerung in umliegenden Kommunen, da Gäste des Fremdenverkehrs gerade nicht aus dem potenziellen Verflechtungsbereich kommen. Vielmehr ist es fraglich, ob die Kosten, die den kommunalen Haushalten in den wenigen stark touristisch geprägten Städten und Gemeinden durch die Tourismusbranche entstehen und nicht über Gewerbesteuereinnahmen oder sonstige Erträge aus diesem Wirtschaftszweig gedeckt werden, über die Solidargemeinschaft des Finanzausgleichs anteilig bestritten werden müssen (vgl. dazu Abschnitte 7.2.10 und 7.2.11).

---

[5] In Mecklenburg-Vorpommern wurde im Jahr 2010 eine Umlandumlage eingeführt, die allerdings in der gewählten Form durch das Landesverfassungsgericht für nicht verfassungskonform erklärt wurde (LVerfG 37/10 vom 23. Februar 2012).

TECHNISCHE MERKMALE UND ANREIZSTRUKTUREN

Der Hauptansatz zur horizontalen Verteilung der Schlüsselzuweisungen auf der Gemeindeebene bzw. bestimmter Gruppen von Städten und Gemeinden[6] zeichnet sich im Wesentlichen durch vier Charakteristika aus:

- einen Bezug zur Zahl der Einwohner in den jeweiligen Gebietskörperschaften,
- eine Priorisierung gegenüber Nebenansätzen und sonstigen Zuweisungen, die an anderen Merkmalen bzw. Sachverhalten anknüpfen und erst ansetzen, wenn die Hauptansatzstaffel deutlich weniger zielgenau in dieser Hinsicht wirkt,[7]
- eine überwiegend aufgabenbezogene Begründung sowie
- ergänzende qualitative Bewertungen der rechnerischen Ergebnisse bei begrenzter empirischer Belastbarkeit aufgrund größerer Streuung bzw. gering besetzten Größenklassen.

Der Bezug zur Einwohnerzahl ist vor allem technischer Natur. Sie dient als Rechengröße eines an sich dimensionslosen **Bedarfsträgers**. Als solche ist die Einwohnerzahl gegenüber anderen möglichen Indikatoren alternativlos oder zumindest von deutlich höherer Bedeutung. Der Vorteil liegt insbesondere auf der Gemeindeebene darin, dass die Einwohnerzahl mit verschiedenen bedarfsverursachenden Faktoren mehr oder weniger stark korreliert: Siedlungsdichte, Raumtyp (städtisch oder ländlich), aber auch mit sozio-ökonomischen Strukturmerkmalen der Bevölkerung. Das Ziel eines Hauptansatzes ist letztlich, durch eine möglichst simple mathematische Transformation der Einwohnerzahl, einen möglichst hohen Anteil der Streuung anerkannter Finanzbedarfe einzufangen und abzugelten.

Gleichzeitig erschwert der Einwohnerbezug häufig die sachliche Auseinandersetzung mit dem Instrument des Hauptansatzes. So impliziert insbesondere der Begriff der Einwohner*veredelung*, dass die gleiche Person je nach Größe ihrer Heimatgemeinde einen unterschiedlichen Bedarf hat bzw. Kosten verursacht. Diese Beschreibung ist jedoch hinsichtlich der Begründung des Instruments, das lediglich an einem hoch korrelierenden Faktor ansetzt, unzutreffend. Vielmehr ist mit dem Hauptansatz nicht nur eine mit der Einwohnergrößenklasse monoton steigende Staffelung gemeint, sondern auch der vermeintliche Verzicht auf eine solche durch eine „Gleichgewichtung“. Allerdings entzieht sich die Annahme eines größenunabhängigen Finanzbedarfs genauso wenig der **Notwendigkeit einer empirischen Überprüfung** wie die Ein- oder Fortführung einer Staffelung. Die ungenügende empirische Basis führte auch im vielbeachteten Urteil des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt (s. o.) zu einer Ablehnung der gewählten Hauptansatzstaffel. Für Niedersachsen befand bereits der Niedersächsische Staatsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 16.05.2001 die Durchführung einer entsprechenden Analyse als unabdingbar.

---

6 Der Hauptansatz wird gleichermaßen in Ebenen- wie auch Säulen-Modellen des kommunalen Finanzausgleichs verwendet. Zur sprachlichen Vereinfachung wird vor dem niedersächsischen Hintergrund im Folgenden nur noch von der Gemeinde*ebene* gesprochen. Dennoch gelten die Ausführungen grundsätzlich ebenfalls für andere Verteilungssysteme.

7 Aufgrund des Konnexitätsprinzips ist davon der übertragene Wirkungskreis ausgenommen.

Mithilfe des Hauptansatzes wird angestrebt, einen möglichst hohen Anteil der Streuung von verschiedenen kommunalen Belastungen zu berücksichtigen und damit die Zahl erforderlicher **Nebenansätze auf der Gemeindeebene** zu **reduzieren** (auch wenn Nebenansätze auf der Kreisebene stärker verbreitet sind). Insoweit sind Verteilungslösungen über den Hauptansatz gegenüber weiteren Nebenansätzen zu priorisieren. Sofern die Kosten bestimmter Aufgaben nicht von hohem Gewicht, gleichzeitig zwischen den Kommunen ungleich verteilt und diese Streuung anhand eines validen Indikators im Finanzausgleich operationalisierbar ist, kommt es maßgeblich der **Transparenz und Verständlichkeit des Systems** zugute, wenn eine hinreichend große Korrelation mit der Einwohnerzahl besteht und damit der Hauptansatz weitere Nebenansätze erübrigt. Die Überprüfung der Sachgerechtigkeit muss daher zwangsläufig eine **aufgabendifferenzierende Analyse** umfassen, um die Frage zu klären, ob ein Zielkonflikt zwischen Transparenz und Zielgenauigkeit vorliegt und der Hauptansatz durch Nebenansätze ergänzt werden muss.

Bei der Analyse der Streuung der kommunalen Zuschussbedarfe ist die jeweilige Siedlungs- und Verwaltungsstruktur eines Bundeslandes zu berücksichtigen. Wie der Fall Sachsen-Anhalts zeigt, wo die Bildung von lediglich zwei Größenklassen für die drei größten Städte einerseits sowie die übrigen Städte und Gemeinden andererseits, vom Landesverfassungsgericht für nicht tragfähig erklärt wurde,[8] sind die Überprüfungen auf eine möglichst breite empirische Grundlage zu stellen. Dies ist nicht immer in befriedigendem Maße möglich, wie sich auch anhand des Beispiels Saarbrücken als einzigem Oberzentrum des Saarlands mit landesweitem Verflechtungsbereich veranschaulichen lässt.[9]

Damit verbunden ist auch der Umgang mit sog. „**Ausreißern**“, die das relative Niveau der durchschnittlichen Zuschussbedarfe einer Größenklasse erhöhen, ohne dass diese Anhebung über die verursachenden Faktoren zu rechtfertigen ist.[10] Hierbei sind i. d. R. zwei Arten zu unterscheiden. Einige Standorte profitieren von Gewerbesteuereinnahmen durch steuerstarke Unternehmen, die historisch bedingt eng mit der Gemeinde oder Stadt verbunden sind. Meist handelt es sich um Energieproduzenten oder multinationale Industrieunternehmen. In diesen Fällen ist davon auszugehen, dass höhere Zuschussbedarfe nicht durch zentralörtliche Funktionen, eine besondere Bevölkerungszusammensetzung oder andere ausgleichsrelevante und vor allem belastende Faktoren begründbar sind. Diese Finanzkraft wird zwar bei der Ermittlung der Schlüsselzuweisung durch die Abundanz berücksichtigt. Allerdings kommen die übrigen Gebietskörperschaften der jeweiligen Größenklasse in den Genuss eines weitaus höheren durchschnittlichen Finanzbedarfs als es der Gruppe ohne Ausreißer gegenüber angemessen wäre.

Die zweite Art von Ausreißern sind Städte und Gemeinden mit historisch bedingtem Aufgabenbestand, obwohl diese auch durch andere Gebietskörperschaften wahrgenommen werden. Dies gilt für die **großen selbständigen Städte**, die zum Teil freiwillig Aufgaben der Landkreise aufgrund ihrer früheren Kreisfreiheit weiterführen. Im Gegensatz zum obigen Fall sind die Zuschussbedarfe also nicht

---

8 Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, LVG 23/10.

9 Vgl. dazu auch Cordes et al. (2012).

10 Vgl. Hardt und Schmidt (1998, S. 138f.).

einnahmen-, sondern ausgabengetrieben. Da ihr Aufgabenbestand nicht gesetzlich geregelt ist, sollte auch in diesem Fall eine gesonderte Überprüfung vorgenommen werden, um etwaige systematische Belastungen herauszuarbeiten.

Ein häufig vorgetragenes Argument gegen die Anwendung eines Hauptansatzes ist der Ausgabenbezug und die damit verbundene **Gefahr eines Zirkelschlusses**. Sofern die Zuschussbedarfe als Grundlage für die Bestimmung der Unterschiede in den kommunalen Finanzbedarfen herangezogen werden, so der Gedanke, würden insbesondere finanzkräftige Gebietskörperschaften alimentiert und das Gefälle zwischen den Kommunen letztlich festgeschrieben. Junkernheinrich (1991) nennt zwei potenzielle Fehlschlüsse. Zum einen unterbliebe die Abschätzung des Umfangs unterlassener Leistungen aufgrund fehlender Finanzkraft. Zum anderen führe eine überdurchschnittliche Finanzkraft auch zu höheren Ausgaben. Zusammengenommen würde der Finanzbedarf von einnahmeschwachen Kommunen unter- und von einnahmestarken Kommunen überschätzt.

Als wesentliche **Gegenargumente** nennen Hardt und Schiller (2006):

- Bei der Ermittlung der Hauptansatzfaktoren werden Durchschnitte über mehrere Städte und Gemeinden innerhalb einer bestimmten Einwohnergrößenklasse gebildet. Individuelle Zuschussbedarfe werden daher nicht abgebildet; im Gegenteil: die höchsten Zuschussbedarfe werden untererfasst. Praktisch werden zudem in gering besetzten Größenklassen, wie es vor allem für die einwohnerstärksten Städte eines Bundeslandes gilt, die Hauptansatzfaktoren „manuell“ abgesenkt.[11]

- Während der Finanzbedarf sich aus durchschnittlichen Zuschussbedarfen ergibt und damit überschießende Ausgaben den einzelnen Gebietskörperschaften nicht angerechnet werden, geht die individuelle Finanzkraft in vollem Umfang in die Berechnung der Ausgleichshöhe und damit der Schlüsselzuweisungen ein.

Insgesamt wird daher durch die Nivellierung des Finanzbedarfs (Durchschnittsbildung) ein Anreiz gesetzt, unterdurchschnittliche Zuschussbedarfe auszuweisen. Umgekehrt wird mittels nivellierter Hebesätze bei der Bestimmung der Finanzkraft ein Sanktionsmechanismus eingesetzt, der die Ausschöpfung der Einnahmepotenziale anregt. Dies ist insofern erforderlich als finanzstarke Kommunen mit hohen Zuschussbedarfen einerseits durch die Durchschnittsbildung sanktioniert werden. Um andererseits zu vermeiden, dass sie auf Einnahmen verzichten, um ihre Zuschussbedarfe zu senken, wird ihnen bei der Finanzkraftbestimmung ein exogen gegebener Hebesatz unterstellt.[12] Ein weiterer Aspekt, der bei einer rein bedarfsorientierten Sicht auf die Hauptansatzstaffel vernachlässigt wird, ist

---

[11] Diese Art des Eingriffs wurde auch durch den Niedersächsischen Staatsgerichtshof als zulässig befunden (Entscheidung vom 16.05.2001).

[12] Der beschriebene Anreiz zur Ausschöpfung von Einnahmepotenzialen ist tendenziell mit einer höheren Steuer- und Abgabenbelastung der Unternehmen verbunden ist. Dieser Umstand wird allerdings im Rahmen des Finanzausgleichs angesichts der Beobachtung, dass Standorte mit hohem Steuerpotenzial eher durch historische Ereignisse denn aus unterschiedlichen kommunalen Hebesätzen gewachsen sind, schwächer gewichtet.

zudem die Abschöpfung vermeintlicher Mehreinnahmen größerer Städte durch die Kreisumlage, die anteilig ebenfalls auf die über den Hauptansatz generierten Schlüsselzuweisungen zurückgreift.

IMPLIKATIONEN FÜR DIE ÜBERPRÜFUNG

Aus den vorangehenden Ausführungen leiten sich folgende Fragen für die empirische Überprüfung ab:

- Steigen die Zuschussbedarfe je Einwohner mit der Gemeindegröße?
- Wie stark ist der Zusammenhang?
- In welchem Ausmaß prägen „Ausreißer“ und gering besetzte Klassen die Verhältnisse zwischen den Klassendurchschnitten bzw. die Zielgenauigkeit des Hauptansatzes?
- Rechtfertigt das Gewicht der Einzelfälle Abweichungen vom rechnerischen Ergebnis?
- Kann der größenabhängige Verlauf auf höhere Ausgaben durch die Wahrnehmung zentralörtlicher Aufgaben, insbesondere durch Anforderungen an die technische Infrastruktur oder die sozio-demographische Zusammensetzung der Bevölkerung, zurückgeführt werden?
- Sind zentralörtliche Einstufungen besser geeignet als ein größenklassenbasierter Ansatz, um die (damit verbundenen) Unterschiede zwischen der durchschnittlichen Höhe der Zuschussbedarfe abzubilden?
- Ist der Status als „große selbständige Stadt“ über Zentralörtlichkeit und Größe hinaus mit besonderen Belastungen verbunden?

Diese Fragen werden im Folgenden anhand verschiedener Auswertungen und Analysen auf Basis der Rechnungsstatistik untersucht. Dabei kommt es zwangsläufig zu Überschneidungen einzelner Fragen, so dass die Liste nicht linear abgearbeitet werden kann. Vielmehr soll im Folgenden ein Gesamtbild über die Verteilung der Zuschussbedarfe auf der Gemeindeebene gezeichnet werden, das sich auf die wesentliche Frage konzentriert, inwieweit der Hauptansatz in seiner aktuellen Beschaffenheit in Niedersachsen weiterhin ein sachgerechtes Instrument ist und mit welchen Ansätzen ggf. die Zielgenauigkeit bei der Bestimmung des Finanzbedarfs erhöht werden kann.

4.2 EMPIRISCHE BETRACHTUNG

VORBEMERKUNG

Ausgehend von der bisherigen Finanzausgleichspraxis in Niedersachsen ist die vorrangige Frage, inwieweit der Hauptansatz grundsätzlich und in einem späteren Schritt hinsichtlich seines Verlaufs ein geeignetes Instrument zur Anrechnung unterschiedlicher Finanzbedarfe ist. Dazu werden für einzelne

Größenklassen die durchschnittlichen Zuschussbedarfe je Einwohner berechnet.[13] Zur besseren Vergleichbarkeit der Euro-Beträge sowie zwecks erster Annäherung an die Implikationen für einen Hauptansatz werden die Durchschnittswerte auf eine bestimmte Größenklasse normiert und damit die prozentuale Differenz ausgedrückt. Die Gesamtzuschussbedarfe umfassen die Produkte 1 bis 5a abzüglich 75 % der darin enthaltenen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, wie sie spezifisch für einzelne kommunale Gruppen des Landes Niedersachsen in einer Aufstellung des Landesamtes für Statistik vom 16.05.2014 (sog. Pflichtigkeitstabelle) definiert sind. Für diese Aufgaben existiert mit den Einwohnerpauschalen nach § 12 NFAG i. V. m. § 2 NFVG und § 1 GemZuweisVO ein eigener Regelkreis innerhalb des Finanzausgleichs, aber außerhalb der horizontalen Schlüsselzuweisungen. Die Zuschussbedarfe der sog. Produktgruppe 5b[14], die üblicherweise durch Überschüsse gekennzeichnet und den allgemeinen Deckungsmitteln zuzurechnen sind, werden an dieser Stelle zusätzlich einbezogen, da sie ansonsten weder bei der Bestimmung des Finanzbedarfs noch der Finanzkraft berücksichtigt würden.

Tab. 4.1: Liste potenziell zentralörtlicher Aufgaben (Produkte)

Produkt	Bezeichnung
212	Hauptschulen
213	Kombinierte Grund- und Hauptschulen
215	Realschulen
216	Kombinierte Haupt- und Realschulen, Oberschulen
217	Gymnasien, Kollegs
218	Gesamtschulen
221	Förderschulen
231	Berufliche Schulen
243	Sonstige schulische Aufgaben
251	Wissenschaft und Forschung
252	Nichtwissenschaftl. Museen, Sammlungen
253	Zoologische und botanische Gärten
261	Theater
262	Musikpflege
263	Musikschulen
271	Volkshochschulen
272	Büchereien
273	Sonstige Volksbildung
411	Krankenhäuser
412	Gesundheitseinrichtungen
414	Maßnahmen der Gesundheitspflege
421	Förderung des Sports
424	Sportstätten und Bäder
541	Gemeindestraßen
545	Straßenreinigung, Straßenbeleuchtung
549	Straßenbeleuchtung (fiktives Produkt)
551	Öffentliches Grün/Landschaftsbau

Quelle: eigene Zusammenstellung

[13] Einwohnergewichtet, d. h. nicht als arithmetisches Mittel über die Zuschussbedarfe je Einwohner der jeweiligen Städte und Gemeinden, sondern als Quotient der Zuschussbedarfssumme dieser Gebietskörperschaften durch ihre Einwohnersumme.

[14] Die Produktgruppe 5b wird aus den Produkten 522, 530, 531, 532, 533, 534, 535, 546, 548, 588 und 589 gebildet. Die Produktgruppe 5a enthält die übrigen 5er-Produkte.

Ergänzend zu den Zuschussbedarfen insgesamt werden die Pro-Kopf-Zuschussbedarfe in zentralörtlichen Aufgaben ausgewiesen sowie deren Anteil an den Zuschussbedarfen insgesamt. Für diesen Zweck wird eine für Niedersachsen angepasste Liste potenziell zentralörtlicher Aufgaben verwendet, die bereits in ähnlicher Form in Untersuchungen anderer Bundesländer entwickelt und eingesetzt wurde (Tab. 4.1, vgl. Hardt und Schiller 2006, Schiller und Cordes 2013).

Die in der Systematik der Produktgruppen ausgewiesenen und hier ausgewählten Aufgabenbereiche sind keine ausschließlich zentralörtlichen Funktionen. Viele der Produkte werden nicht nur in zentralen Orten ausgefüllt, z. B. Grundschulen, Büchereien, Krankenhäuser, Sportstätten und insbesondere Straßen. Für die Analyse ist von Interesse, inwieweit sich Unterschiede in der Intensität der Aufgabenwahrnehmung zeigen. Gegenüber den vorangehenden Studien, die sich dieser Liste bedienten, wurden die Aufgaben auf Anregung der kommunalen Spitzenverbände detailliert betrachtet. Es konnte ausgeschlossen werden, dass Buchungsverhalten und besondere Ausprägungen in diesen Produkten, wie sie aus anekdotischer Evidenz vorgetragen wurden, nicht zu einer Verzerrung dieses Indikators führen. Dies gilt insbesondere für die Bereiche Krankenhäuser und Schulen, deren Streuungsparameter besonders intensiv kritisch auf systematische (vor allem größenbedingte) Verzerrungen untersucht wurden.

ERGEBNISSE

In der Differenzierung der Größenklassen wie Sie das NFAG verwendet, weisen die Zuschussbedarfe je Einwohner eine Spannweite von 466,54 Euro in der Klasse mit den niedrigsten Einwohnerzahlen (unter 10.000) bis 916,22 Euro in der allein aus der Landeshauptstadt Hannover bestehenden obersten Klasse auf (Tab. 4.2). Der Unterschied beträgt damit ziemlich genau das Doppelte. In den dazwischen liegenden Klassen ist ein kontinuierlicher Anstieg zu beobachten, der mit rund 11 Euro von der untersten Klasse zur nächsthöheren (10.000 bis unter 20.000) noch recht gering ausfällt. In der Folge sind jedoch bis hin zur Einwohnergrößenklasse 100.000 bis unter 250.000 prozentuale Zuwächse von rund 15 % bzw. 22 % zu verzeichnen. Gleichzeitig nimmt die Zahl der Verwaltungseinheiten (Einheits- und Samtgemeinden) in den einzelnen Klassen ab einer Größe von 20.000 Einwohnern drastisch ab. So sind in den obersten drei Klassen jeweils nur 12, 5 bzw. 1 Stadt enthalten.

Die Obergrenzen dieser Größenklassen nach dem NFAG werden als Hauptansatzfaktoren verwendet, zwischen denen alle übrigen Punkte für die jeweilige Gemeindegröße interpoliert werden.[15] Um zu beurteilen, ob dieser lineare Ansatz zwischen diesen breit gefassten Größenklassen angemessen ist, werden zunächst die durchschnittlichen Zuschussbedarfe in engeren Klassen betrachtet. In der vorangehenden Begutachtung durch das LSN galt der Wahl der Größenklassen ein besonderes Augenmerk, das auch an dieser Stelle wieder aufgegriffen werden soll.

[15] Die Faktoren an diesen Punkten werden ermittelt, indem zwischen der jeweils oberen und unteren Klassenmitte, für die hier die Werte ausgewiesen sind, interpoliert wird (s. u.).

Insgesamt finden sich in dieser kleinschrittigen Differenzierung nur zwei nennenswerte Unstetigkeiten, d. h. fehlende Anstiege zur jeweils nächsthöheren Größenklasse.

Tab. 4.2: Zuschussbedarfe je Einwohner insgesamt und in zentralörtlichen Aufgaben nach Gemeindegrößenklasse und zentralörtlicher Einstufung

		ZSB je Einwohner insg.				ZSB je Einwohner in zöA		
Klasse	Zahl der VE	Euro	Einw.	normiert auf 100	Steigerung (%)	Euro	Steigerung (%)	Anteil an insg. (%)
0 bis unter 2500	7	740,14	1.076	159		165,14		22,3
2500 bis unter 5.000	17	460,45	4.162	99	-37,8	132,00	-20,1	28,7
5.000 bis unter 7.500	58	463,79	6.535	100	0,7	119,33	-9,6	25,7
7.500 bis unter 10.000	65	465,50	8.758	**100**	0,4	105,02	-12,0	22,6
10.000 bis unter 15.000	121	465,01	12.075	100	-0,1	119,90	14,2	25,8
15.000 bis unter 20.000	53	496,99	16.728	107	6,9	134,04	11,8	27,0
20.000 bis unter 25.000	34	509,25	22.079	109	2,5	133,39	-0,5	26,2
25.000 bis unter 30.000	14	578,83	27.536	124	13,7	162,41	21,8	28,1
30.000 bis unter 40.000	20	576,27	33.676	124	-0,4	174,35	7,3	30,3
40.000 bis unter 50.000	11	698,93	44.291	150	21,3	232,61	33,4	33,3
50.000 bis unter 75.000	9	662,35	59.517	142	-5,2	226,11	-2,8	34,1
75.000 bis unter 100.000	3	677,22	91.420	145	2,2	197,34	-12,7	29,1
100.000 bis unter 250.000	5	815,34	158.860	175	20,4	314,52	59,4	38,6
250.000 und mehr	1	916,22	510.987	197	12,4	317,94	1,1	34,7
0 bis unter 10.000	147	466,54	6.984	**100**		112,61		24,1
10.000 bis unter 20.000	174	477,09	13.492	102	2,3	125,24	11,2	26,3
20.000 bis unter 50.000	79	580,81	29.075	124	21,7	171,32	36,8	29,5
50.000 bis unter 100.000	12	667,38	67.493	143	14,9	216,37	26,3	32,4
100.000 bis unter 250.000	5	815,34	158.860	175	22,2	314,52	45,4	38,6
250.000 bis unter 550.000	1	916,22	510.987	196	12,4	317,94	1,1	34,7
kein Mittel- od. Oberzentrum	323	479,54		**100**		122,88		25,6
Mittelzentrum	78	579,92		121	20,9	177,38	44,4	30,6
MZ m. oberzentr. Teilfkt.	6	668,43		139	15,1	211,37	18,8	31,6
Oberzentrum	11	814,24		170	21,8	289,53	37,0	35,6

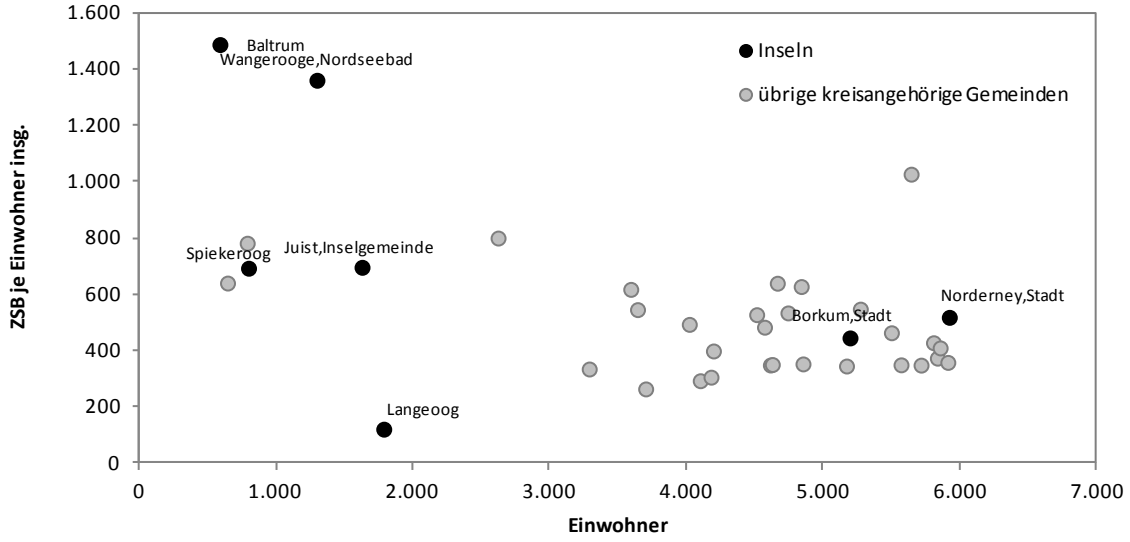
Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LSN

- Als erstes fällt der erheblich höhere Durchschnittswert in den Gemeinden mit weniger als 2.500 Einwohnern mit 740,14 Euro gegenüber der nächsthöheren (unter 5.000 Einwohner) mit 460,45 Euro auf. In dieser Klasse sind fünf der sieben Inselgemeinden vertreten sowie die beiden gemeindefreien Bezirke Osterheide und Lohheide. Der Durchschnitt ist in dieser Höhe jedoch kaum repräsentativ für alle Gemeinden, sondern wird durch Pro-Kopf-Zuschussbedarfe von mehr als 1.300 Euro in Baltrum und Wangerooge verzerrt (Abb. 4.1). Dass es sich um keinen reinen „Insel-

Effekt“[16] handelt, wird durch den nächsthöheren Wert in Lohheide ebenso nahegelegt wie durch den äußerst geringen Wert in Langeoog (120 Euro).

- In der Größenordnung von 40.000 bis unter 50.000 Einwohnern bedeutet der Durchschnittswert der dort umfassten 11 Städte zum einen eine Steigerung gegenüber der nächstkleineren Klasse (ab 30.000 Einwohner) um rund ein Fünftel (21,3 %), zum anderen aber vor allem einen um 5 % höheren Betrag als in der nächsthöheren Größenklasse bis unter 75.000 Einwohner. Auch in dieser Klasse sind es zwei Ausreißer mit deutlich über 900 Euro je Einwohner, die weit entfernt von der ansonsten homogenen Verteilung in dieser Größenklasse liegen (Abb. 4.2): die Städte Aurich und Cuxhaven. Bemerkenswert dabei ist, dass es sich dabei um jeweils eine Art der oben skizzierten Ausreißer-Typen handelt. Für die Stadt Aurich dürfte die einnahmeseitige Erklärung aufgrund eines steuerstarken Industrieunternehmens zutreffen, in der Stadt Cuxhaven könnte ausgabenseitig als große selbständige Stadt ein überdurchschnittlich hoher Aufgabenbestand zum Tragen kommen.

Abb. 4.1: Verteilung der Zuschussbedarfe je Einwohner in den kleinsten Städten und Gemeinden (Streudiagramm)

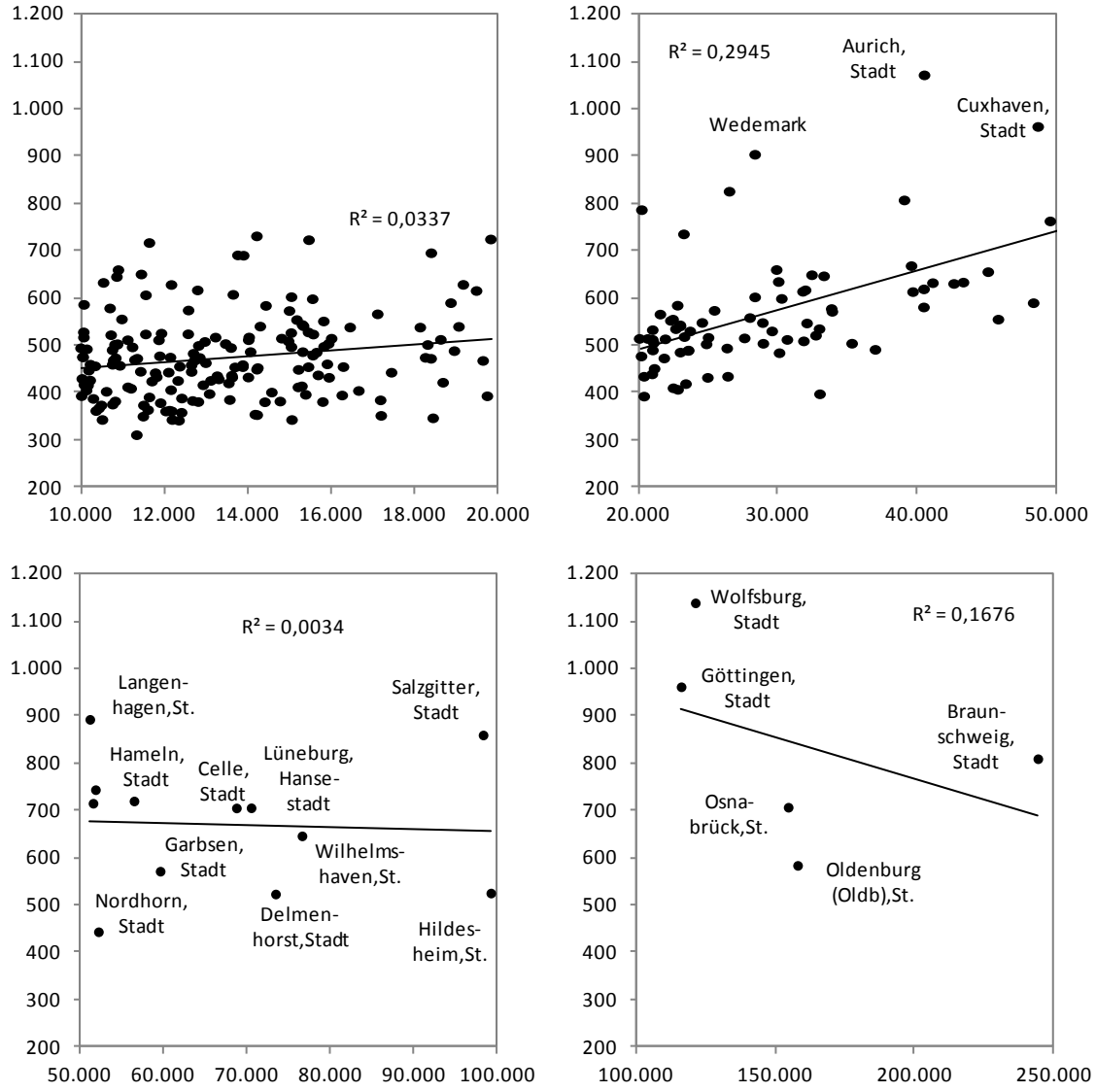


Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LSN

Das Verhältnis der durchschnittlichen Zuschussbedarfe je Einwohner zwischen den einzelnen Gemeindegrößenklassen kommt dem stilisierten Verlauf einer Hauptansatzstaffel sehr nahe. Dies ist im Vergleich zur letzten Überprüfung durch das LSN auch auf Wechsel von bestimmten Städten und Gemeinden in eine andere – meist die nächstniedrigere – Größenklasse zurückzuführen. Die Städte Cuxhaven und Salzgitter sind aufgrund ihrer außerordentlich hohen Zuschussbedarfe je Einwohner zwei besonders auffällige Klassenwechsler (Abb. 4.2).

[16] Weitergehende Überlegungen zum Umgang mit der besonderen Situation der Inseln werden in Abschnitt 7.2.3 angestellt.

Abb. 4.2: Verteilung der Zuschussbedarfe je Einwohner (Streudiagramme)



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LSN

Hinsichtlich der Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel sind damit verschiedene Effekte verbunden. Zum einen bedeutet das für die beiden beschriebenen Fälle keine wesentliche Auswirkung für ihre Finanzbedarfsbestimmung. Zwar ist die Einwohnerzahl etwas niedriger, durch die Interpolation zwischen den Hauptansatzfaktoren ist der jeweils für sie geltende individuelle Faktor nur wenig niedriger. Zum anderen wirkt sich der Klassenwechsel aber auf die Durchschnittswerte aus und damit schließlich die Höhe der Hauptansatzfaktoren bei einer Neuberechnung. Aus diesem zweiten Effekt ließe sich gegebenenfalls die Vermutung ableiten, dass die Durchschnittswerte in der „ehemaligen“ Klasse sinken und in der „neuen“ Klasse sich erhöhen. Aufgrund von drei Begleitumständen ist dazu jedoch keine eindeutige Aussage zu treffen. Erstens fällt zwar die Stadt Cuxhaven aus der Klasse mit mindestens 50.000 Einwohnern heraus, jedoch handelt es sich um dieselbe Klasse, in die die Stadt Salzgitter nun zugeordnet ist. Zweitens ist zusammen mit der Stadt Salzgitter auch die Stadt Hildes-

heim, die sich im Gegensatz dazu durch sehr niedrige Zuschussbedarfe auszeichnete, kürzlich unter die 100.000-Einwohner-Grenze gefallen. Drittens verschiebt sich aufgrund der Neustrukturierung der Größenklassen auch der mittlere Einwohnerwert. Interessant wäre in diesem Zusammenhang ein Vergleich im Zeitverlauf. Dies ist allerdings aufgrund der eingeschränkten Vergleichbarkeit der jeweils zugrunde liegenden Daten nicht möglich. Für die Schlussfolgerungen wären diese Ergebnisse jedoch auch nur von untergeordneter Relevanz.

Sichtbare Auswirkungen der Klassenwechsel sind im Gegensatz zu den beiden mittleren Größenklassen in der Klasse ab 100.000 Einwohner zu erwarten. Ohne die Städte Salzgitter und Hildesheim ergibt sich sogar ein negativer Zusammenhang zwischen durchschnittlichen Zuschussbedarfen und Einwohnerzahl in dieser Größenklasse. Abgesehen davon, dass anhand von nunmehr fünf statt zuvor sieben Beobachtungen die Validität jedes rechnerischen Ergebnisses noch angreifbarer ist, wird die Beurteilung durch den definitiven Ausreißer-Charakter der Städte Wolfsburg (steuerstarker Industriestandort) und Göttingen (Sonderstatus) grundsätzlich erschwert. Dem steht jedoch entgegen, dass die Ergebnisse ohne diese Ausreißer eindeutiger sind.

Tab. 4.3: Verteilungsmaße der Zuschussbedarfe je Einwohner nach Gemeindegrößenklasse

Zuschussbedarfe insgesamt

Größenklasse	ZSB/Einw.	1. Quartil	Median	3. Quartil	Variations-koeffizient	Quartils-abstand	… bezogen auf ZSB/Einw.	R^2
unter 10.000	466,54	382,09	447,12	520,93	0,35	138,85	0,30	0,09
10.000 b. u. 20.000	477,09	410,20	466,11	515,60	0,19	105,40	0,22	0,03
20.000 b. u. 50.000	580,81	490,97	533,29	612,09	0,22	121,11	0,21	0,26
50.000 b. u. 100.000	667,38	558,21	703,68	724,21	0,20	166,00	0,25	0,00
100.000 b. u. 250.000	815,34	705,02	807,69	959,80	0,26	254,78	0,31	0,17
250.000 und mehr	916,22							

Zuschussbedarfe in zentralörtlichen Aufgaben

Größenklasse	ZSB/Einw.	1. Quartil	Median	3. Quartil	Variations-koeffizient	Quartils-abstand	… bezogen auf ZSB/Einw.
unter 10.000	112,61	76,20	99,00	140,87	0,56	64,67	0,57
10.000 b. u. 20.000	125,24	85,45	114,89	153,64	0,45	68,18	0,54
20.000 b. u. 50.000	171,32	110,40	152,34	189,18	0,50	78,78	0,46
50.000 b. u. 100.000	216,37	182,90	213,72	230,21	0,26	47,31	0,22
100.000 b. u. 250.000	314,52	273,41	274,95	338,00	0,22	64,60	0,21
250.000 und mehr	317,94						

Anm.: Variationskoeffizient = Standardabweichung / Mittelwert, Quartilsabstand = 3. Quartil – 1. Quartil.
Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LSN

Um die „Zielgenauigkeit“ eines Hauptansatzes zu beurteilen, können grundsätzlich verschiedene Maße zur Abbildung der Verteilung zwischen und innerhalb der Größenklassen herangezogen werden

(Tab. 4.3). Von besonderem Interesse ist hierbei die Abweichung von den zuvor berechneten Durchschnittswerten, die zuvor anhand von Streudiagrammen und Einzelfallbetrachtungen beschrieben wurde. Demnach ist die Streuung der Zuschussbedarfe je Einwohner besonders hoch zwischen Städten und Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern. Der Durchschnitt beträgt 466,54 Euro und die Gebietskörperschaft in der Mitte der Verteilung (Median) weist 447,12 Euro auf, wobei die Grenzen zum unteren und oberen Viertel der Verteilung (1. bzw. 3. Quartil) mit rund 65 bzw. 74 Euro ähnlich weit vom Median entfernt liegen. Der Quartilsabstand, d. h. die Differenz zwischen dem niedrigsten Wert der oberen 25 % der Städte und Gemeinden und dem höchsten Wert der unteren 25 % ist bezogen auf die durchschnittlichen Zuschussbedarfe mit 0,3 deutlich höher als in den anschließenden Größenklassen. Das Gleiche gilt für den Variationskoeffizienten, d. h. die auf den Mittelwert normierte Streuung. Die weite Verteilung der Zuschussbedarfe je Einwohner in dieser untersten Größenklasse führt zu nennenswerten Überschneidungen mit der nächsthöheren Größenklasse. Das 3. Quartil der Klasse ab 10.000 Einwohnern liegt sogar knapp unterhalb der gleichen Kennzahl für die unterste Größenklasse. Entsprechend streuen die Zuschussbedarfe je Einwohner in der Größenklasse von 10.000 bis unter 20.000 Einwohnern weniger stark. Die betragsmäßige Differenz der Quartile zum Median liegt zwischen 49 und 56 Euro, der Quartilsabstand ist absolut (105,40 Euro) und relativ (0,22) weitaus geringer. Die Abgrenzung zur nächsten Größenklasse bis 50.000 ist zwar weiterhin nicht überschneidungsfrei (das 3. Quartil ist mit 515,60 Euro etwas höher als das 1. Quartil der anschließenden Größenklasse mit 490,97). Dies ist jedoch angesichts der ebenfalls großen Zahl an betreffenden Städten und Gemeinden (78 gegenüber 175) als akzeptabel einzuordnen. Zudem sind die inneren 50 %, d. h. die Werte zwischen dem 1. und dem 3. Quartil, zwischen zwei benachbarten Größenklassen in keiner einzigen Konstellation überschneidungsfrei.

Tab. 4.4: Regression der normierten Zuschussbedarfe je Einwohner auf Größenklassen

	Basismodell				Modell ohne Ausreißer			
Variable	Koeffizient (Standardfehler)			umgerechnet	Koeffizient (Standardfehler)			umgerechnet
10-20 TEW	-94,08	(1,51)	***	102,26	-94,08	(1,52)	***	102,26
20-50 TEW	-71,85	(3,53)	***	124,49	-75,58	(2,54)	***	120,76
50-100 TEW	-53,26	(8,52)	***	143,07	-54,84	(7,56)	***	141,50
100-250 TEW	-21,56	(16,01)		174,78	-43,02	(12,03)	***	153,32
Konstante	196,34	(0,00)	***	196,34	196,34	(0,00)	***	196,34
Beobachtungen	271				265			
R^2	0,5670				0,6442			

Anm: *** Signifikanz auf dem 1 %-Niveau. Kleinste-Quadrate-Regression (OLS) mit bevölkerungsgewichteten Beobachtungen (*pweight* in Stata). Größenklassen als Dummy-Variablen. Sample beschränkt auf Städte und Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern. Ausreißer (absteigend nach Größe): Wolfsburg, Göttingen, Hildesheim, Salzgitter, Cuxhaven, Aurich.
Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LSN

Abschließend soll anhand eines ökonometrischen Modells getestet werden, welcher Anteil der Streuung letztlich durch einen Hauptansatz erklärt wird. Hierzu werden die auf die unterste Größenklasse normierten (= 100) Zuschussbedarfe je Einwohner jeder einzelnen Verwaltungseinheit der Gemeindeebene auf Binärvariablen für die Zugehörigkeit zu den jeweiligen Größenklassen regressiert

(Tab. 4.4). Da der Hauptansatz erst ab 10.000 Einwohnern greifen würde, sind die übrigen Städte und Gemeinden für diese Auswertung ausgenommen. Neben dem Basismodell wird zudem noch ein Modell ohne die bereits genannten Ausreißer geschätzt.

Wie sich sehen lässt, entsprechen die Koeffizienten (subtrahiert von der Konstanten) den zuvor ausgewiesenen Durchschnittswerten (Tab. 4.2, vierte Datenspalte). Hinsichtlich der Signifikanz unterscheidet sich lediglich der geschätzte Koeffizient für die Größenklasse 100.000 bis unter 250.000 Einwohner nicht signifikant von Null, d. h. die hohe Streuung der (fünf) Beobachtungen gibt keine statistisch gesicherten Hinweise darauf, dass die Zuschussbedarfe in dieser Klasse sich signifikant von anderen Beobachtungen unterscheiden. Dennoch ist der Anteil der erklärten Streuung insgesamt angesichts dieses sehr einfach gehaltenen Modells mit 56,7 % relativ hoch. Ohne die genannten Ausreißer erübrigen sich jedoch die statistischen Bedenken. Durch den Ausschluss der sechs Städte aus dem Modell zeigt sich nun auch für die Größenklasse unter 250.000 Einwohnern ein auf dem höchsten Niveau signifikanter Koeffizient. Darüber hinaus erhöht sich auch die Erklärungskraft des Modells auf fast zwei Drittel der gesamten Streuung (64,4 %).

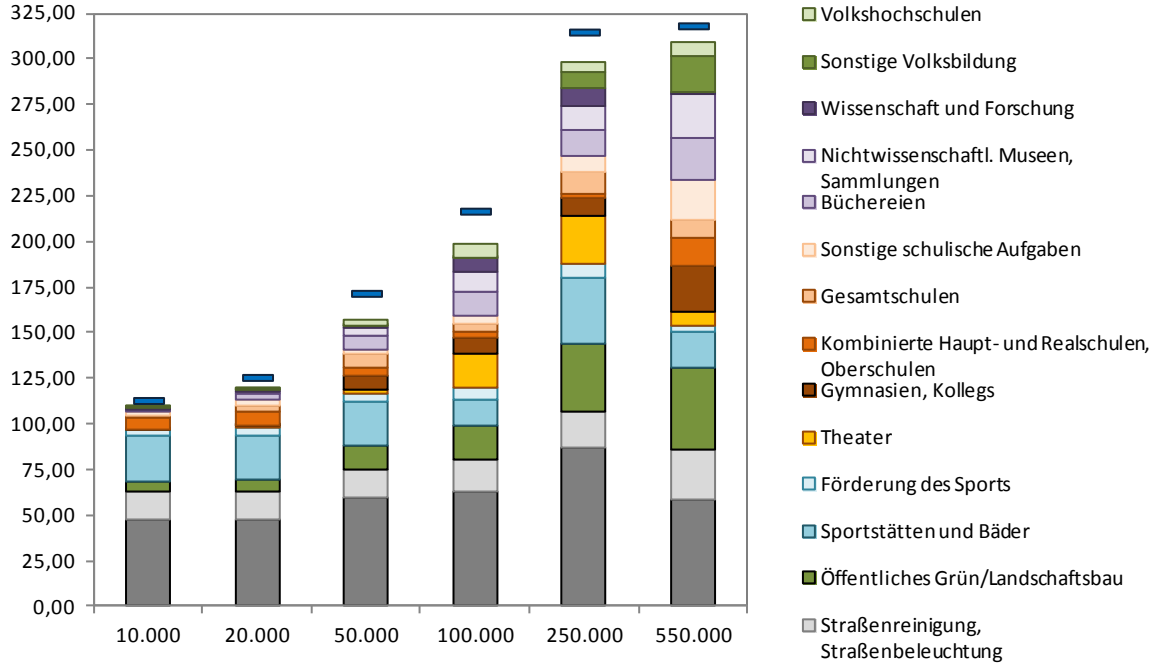
4.3 ZENTRALÖRTLICHE AUFGABEN UND EINSTUFUNGEN

ZENTRALÖRTLICHE AUFGABEN NACH GEMEINDEGRÖßENKLASSEN

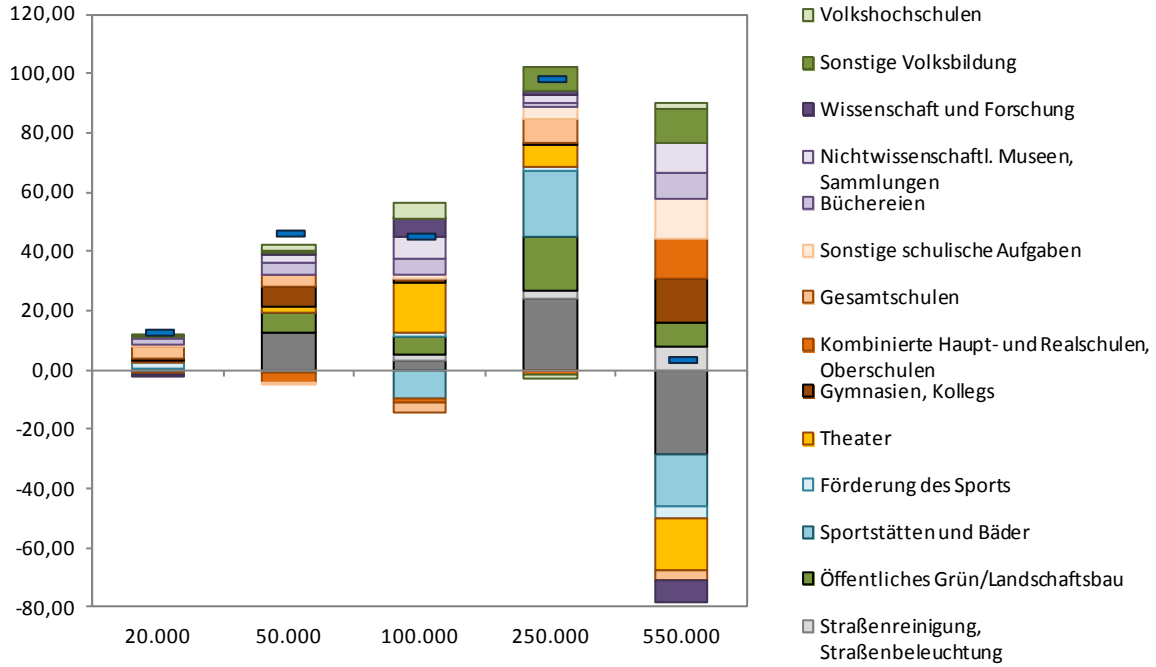
Eine zentrale Voraussetzung für die Sachgerechtigkeit des Hauptansatzes ist die aufgabenbezogene Begründung. Hinsichtlich der Rechtfertigung aufgrund zentralörtlicher Aufgaben, mit denen dieser Schritt eingeleitet wird, steht vor allem die „Konkurrenz“ des Hauptansatzes mit einem möglichen Nebenansatz im Vordergrund, der sich an zentralörtlichen Einstufungen orientiert. Ausgehend von der Perspektive des Hauptansatzes werden die Zuschussbedarfe in zentralörtlichen Aufgaben nach Größenklassen differenziert betrachtet (Tab. 4.2). Demnach sind deutlich im Vergleich zu den Zuschussbedarfen insgesamt größere Zuwächse zwischen den Größenklassen zu beobachten. Die Steigerung gegenüber der nächstniedrigen Größenklasse fällt bei den Zuschussbedarfen in zentralörtlichen Aufgaben z. T. sogar doppelt so hoch aus wie bei den Gesamtzuschussbedarfen (zwischen rund 11 % und 49 %). Damit steigen die Zuschussbedarfe in zentralörtlichen Aufgaben nicht nur proportional mit der Einwohnergrößenklasse, sondern auch überdurchschnittlich, was nicht zwingend zu erwarten gewesen wäre.

Wie bereits bei der Detailaufstellung der Liste potenziell zentralörtlicher Aufgaben skizziert wurde, werden diese Aufgaben auch von den kleinsten Gemeinden durchgeführt und bei den Berechnungen berücksichtigt. Insgesamt haben sie in den untersten beiden Größenklassen ein Gewicht von etwa einem Viertel an den Gesamtzuschussbedarfen. In Städten und Gemeinden mit 20.000 bis 100.000 Einwohnern liegt der Anteil um die 30 % und in der Klasse darüber sogar bei 37,8 %. Die Landeshauptstadt Hannover weist einerseits einen niedrigeren Anteil als der Durchschnitt der Klasse mit 100.000 bis 250.000 Einwohnern auf, andererseits ist die absolute Höhe der Zuschussbedarfe je Einwohner in zentralörtlichen Aufgaben mit etwas mehr als 300 Euro auf einem vergleichbaren Niveau.

Abb. 4.3: Zuschussbedarfe je Einwohner in detaillierten zentralörtlichen Aufgaben nach Gemeindegrößenklassen



Differenz gegenüber vorangehender Größenklasse



Anm.: Produkte mit vernachlässigbar geringen Werten innerhalb der o. g. Liste sind zwecks Übersichtlichkeit nicht dargestellt. Der waagerechte Balken zeigt den jeweiligen Wert für das Aggregat der zentralörtlichen Aufgaben an.
Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LSN

Wie die Streuungsmaße zeigen, bestehen hinsichtlich der zentralörtlichen Aufgaben innerhalb der Größenklassen weitaus größere Unterschiede als bezogen auf die Zuschussbedarfe insgesamt (Tab. 4.3). Der Variationskoeffizient ist insbesondere in den drei unteren Klassen deutlich höher. In den einwohnerstärkeren Größenklassen ist dagegen die Präzision der Verteilung besser und auch Überschneidungen innerhalb der mittleren 50 % der Verteilung (zwischen dem 3. Quartil der jeweils niedrigeren und dem 1. Quartil der jeweils höheren Klasse) sind ab 50.000 Einwohnern von geringerer Bedeutung.

In einer Detailbetrachtung einzelner Aufgaben zeigt sich eine sehr uneinheitliche Zusammensetzung des Anstiegs im Aggregat dieser Produktgruppen (Abb. 4.3). So sind Zuschussbedarfe im Bereich der Straßen relativ konstant in allen Größenklassen, wohingegen die durchschnittlichen Zuschussbedarfe für öffentliches Grün, Gymnasien und sonstige schulische Aufgaben, Wissenschaft, Forschung und Ausstellungen etc. sowie Volksbildung tendenziell mit der Größe ansteigen. In den Bereichen Theater und Sport wiederum ist kein größenabhängiges Muster erkennbar. Die zentralörtlichen Aufgaben sind vor diesem Hintergrund eher als Aggregat bzw. Indikator zu verstehen, da eine Betrachtung der einzelnen Produktgruppen nicht nur über den Zweck hinaus geht, sondern auch keinen inhaltlichen Mehrwert bietet. Es bleibt festzuhalten, dass ein Mindestmaß an Zuschussbedarfen in zentralörtlichen Aufgaben (Produkten) in allen Größenklassen zu beobachten ist, aber dennoch ein deutlicher Anstieg insgesamt erfolgt. Die Heterogenität bzw. Schwerpunkte innerhalb dieses Aggregats sind letztlich auch Ausdruck der „Freiwilligkeit“ der Aufgabenerfüllung.

ZENTRALÖRTLICHE EINSTUFUNGEN

Als alternativer Indikator für die Wahrnehmung zentralörtlicher Aufgaben dienen die Einstufungen zentraler Orte nach dem niedersächsischen Landes-Raumordnungsprogramm (LROP) 2008. Für die hier verfolgten Zwecke wird unterschieden zwischen Mittelzentren, Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen und Oberzentren.[17] Analog zur größenklassendifferenzierenden Analyse werden zunächst die Zuschussbedarfe insgesamt sowie darauf aufbauend die Zuschussbedarfe in zentralörtlichen Aufgaben betrachtet.

Die durchschnittlichen Zuschussbedarfe je Einwohner betragen in Städten und Gemeinden, die nicht als Mittel- oder Oberzentrum eingestuft sind, rund 480 Euro und damit etwas mehr als die zum Vergleich herangezogenen Verwaltungseinheiten mit weniger als 10.000 Einwohnern. Auch die nächsthöhere Größenklasse unter 20.000 Einwohnern weist keine höheren Zuschussbedarfe auf (Tab. 4.2). Der Wert der Mittelzentren beträgt rund 580 Euro je Einwohner, was dem Durchschnitt der Klasse der 20.000 bis unter 50.000 Einwohner starken Städte und Gemeinden entspricht. Die sechs Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen weisen demgegenüber einen um 15,1 % höheren Zuschussbedarf je Einwohner von 668,42 Euro auf. Der Durchschnittswert der elf Oberzentren beträgt

[17] Die 358 Grundzentren werden nicht weiter betrachtet, da die Analyse auf Ebene der Einheits- und Samtgemeinden erfolgt und bereits 75 % dieser Gebietskörperschaften ein Grundzentrum beinhalten.

814,24 Euro. Dies wiederum ist vergleichbar mit dem für die Klasse der 100.000 bis unter 250.000 Einwohner großen Städte.

Der Zusammenhang zwischen zentralörtlichen Einstufungen und Größenklassen ist hinsichtlich der Höhe der Zuschussbedarfe daher den Durchschnittswerten zufolge recht hoch. Da die Einstufungen letztlich nur als Indikator für höhere Zuschussbedarfe aufgrund der Wahrnehmung zentralörtlicher Aufgaben dienen und weniger für weitere größenbedingte Belastungen, ist die Korrelation mit Zuschussbedarfen in zentralörtlichen Aufgaben daher für diese Perspektive von umso höherer Bedeutung. Ähnlich wie in Bezug auf die Zuschussbedarfe insgesamt entspricht auch hier der Anteil zentralörtlicher Aufgaben in nicht als Mittel- oder Oberzentrum eingestuften Städten oder Gemeinden etwa einem Viertel. In den beiden Arten von Mittelzentren beträgt der Anteil etwas mehr als 30 %, in den Oberzentren im Durchschnitt 35,6 %. Die Differenzen sind den nach Größenklassen unterschiedenen Städten und Gemeinden damit insgesamt sehr ähnlich. Dies bedeutet allerdings auch, dass der Mehrwert dieses Indikators gegenüber der Einwohnerzahl in dieser Betrachtung nicht direkt ersichtlich wird.

Um diese empirischen Hinweise weiter zu untersuchen werden im nächsten Schritt die Zuschussbedarfe innerhalb tiefer gegliederter Größenklassen nach der zentralörtlichen Einstufung differenziert. In Städten und Gemeinden mit weniger als 40.000 Einwohnern können daher Mittelzentren mit nicht als Mittel- oder Oberzentrum eingestuften Orten verglichen werden (Abb. 4.4). Zu beobachten ist in beiden Arten von Städten und Gemeinden ein leichter Anstieg zwischen den Größenklassen, allerdings keine eindeutig höheren Zuschussbedarfe in Mittelzentren, was bei einem höheren Finanzbedarf aufgrund zentralörtlicher Aufgaben oder auch damit verbundenen Belastungen zu erwarten gewesen wäre.

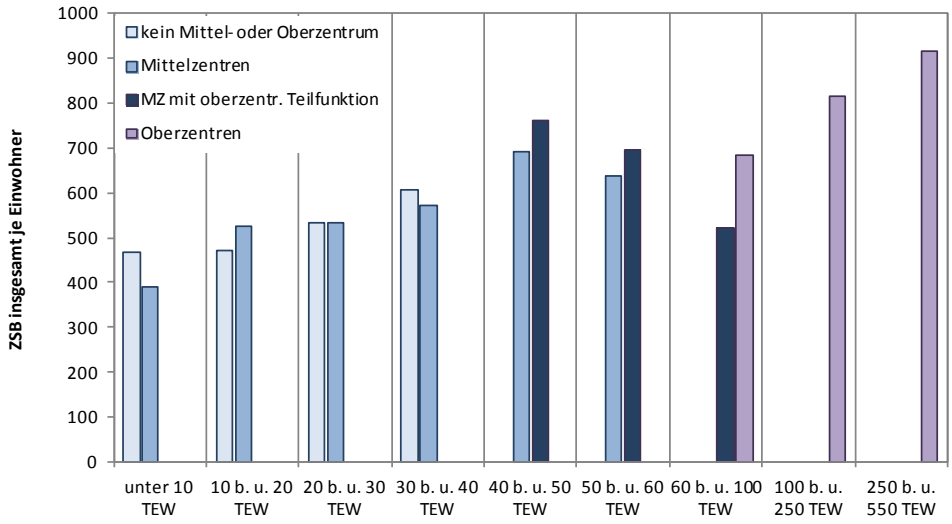
In den Städten mit einer Einwohnerzahl zwischen 40.000 und 60.000 sind dagegen die Zuschussbedarfe in Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen in beiden Größenklassen etwas höher als in den übrigen Mittelzentren. Gestört wird dieses Bild durch die höheren Zuschussbedarfe in der niedrigeren Größenklasse; eine Beobachtung, die bereits oben auf die Ausreißerstellung einzelner Städte zurückgeführt werden konnte. Ab einer Einwohnerzahl von 60.000 sind bereits Oberzentren definiert, die hier mit Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen verglichen werden können, wobei sich diese Gegenüberstellung auf eine einzelne Größenklasse beschränkt (bis unter 100.000). Hier zeigt sich ebenfalls ein höherer durchschnittlicher Zuschussbedarf der höher eingestuften Städte, während gleichzeitig in Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen die Zuschussbedarfe erneut niedriger liegen als in den vorangehenden Größenklassen.

Nach diesem Bild ergeben sich vor allem für Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen sowie Oberzentren jeweils höhere durchschnittliche Zuschussbedarfe. Dagegen sind Unterschiede zwischen Mittelzentren und übrigen (nicht bzw. niedriger eingestuften) Städten und Gemeinden nicht erkennbar. Überschneidungen zwischen den relevanten Einstufungen konzentrieren sich daher lediglich auf die Spannbreite der Einwohnerzahl zwischen etwa 40.000 und 100.000 Einwohnern, während die übrigen Anstiege entweder keinen Zusammenhang mit der Einstufung erkennen lassen (unter

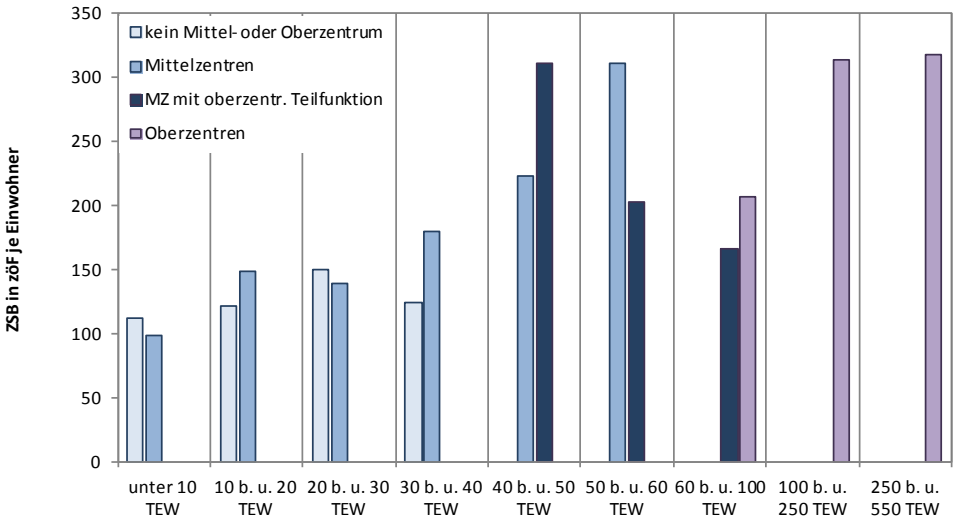
40.000) oder in Größenordnungen erfolgen, in denen nur eine Art der Einstufung vorliegt (über 100.000 Einwohner).

Abb. 4.4: Zuschussbedarfe je Einwohner insgesamt und in zentralörtlichen Aufgaben nach zentralörtlicher Einstufung innerhalb von Gemeindegrößenklassen

Zuschussbedarfe je Einwohner insgesamt



Zuschussbedarfe je Einwohner in zentralörtlichen Aufgaben



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LSN

Ergänzend zur Differenzierung der Zuschussbedarfe insgesamt nach zentralörtlichen Einstufungen innerhalb von Gemeindegrößenklassen, lässt sich auch die durchschnittliche Höhe der Zuschussbedarfe in zentralörtlichen Aufgaben (Produkten) vergleichen (Abb. 4.4, untere Abbildung). Ohne im Detail auf die Ergebnisse einzugehen, ist das Muster auch fokussiert auf diese spezifischen Aufgaben

nicht eindeutig. Die Differenzen zwischen jedem Paar zentralörtlicher Einstufungen haben je nach Größenklasse unterschiedliche Vorzeichen. Beispielsweise weisen Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen in der Größenklasse ab 50.000 Einwohnern durchschnittlich höhere Zuschussbedarfe in diesen Produktgruppen auf, in der Klasse darunter hingegen niedrigere. Ähnliches gilt für den Vergleich zwischen Mittelzentren und übrigen Städten und Gemeinden in den darunter liegenden Größenklassen. Insgesamt drängt sich aufgrund der Uneinheitlichkeit dieser Ergebnisse die Notwendigkeit eines rein zentralörtlich orientierten Nebenansatzes oder sogar als Alternative zum Hauptansatz nicht auf.

Anhand einer Regression der normierten Zuschussbedarfe auf Indikatorvariablen für die Zugehörigkeit zu den einzelnen Einstufungen kann der Erklärungsgehalt dieses Merkmals abgelesen werden. Analog zur vorangehenden Regressionsanalyse wird auch hier nur die Gruppe der Städte und Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern betrachtet, um die Vergleichbarkeit der beiden Schätzungen zu gewährleisten. In diesem Analyserahmen wird deutlich, dass dem umgerechneten Koeffizienten zufolge Mittelzentren um etwa 20 % höhere Zuschussbedarfe aufweisen (Tab. 4.5). Obwohl dieses relativ klare Ergebnis im Widerspruch zur geringen Eindeutigkeit in der deskriptiven Analyse zu stehen scheint, dürfte dies vor allem an der größeren Zahl an entsprechenden Kommunen in den oberen Größenklassen liegen, während der Großteil der nicht bzw. geringer eingestuften Städte und Gemeinden sich eher bei unter 20.000 Einwohnern konzentriert. Demgegenüber ist der geschätzte Anstieg bei den Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen um rund 6 Prozentpunkte vergleichsweise gering. Bei den Oberzentren entspricht der um 75 % höhere durchschnittliche Zuschussbedarf wenig überraschend etwa dem Wert für die Städte mit mindestens 100.000. Besonderes Augenmerk ist bei der Regressionsanalyse vor allem auf den Anteil der erklärten Streuung (das R^2) zu legen. Dieser beträgt etwa 50 % und damit etwas weniger als in der Regression auf die Größenklassenindikatoren.

Da allerdings zentralörtliche Aufgaben nicht die einzige finanzausgleichsrelevante Begründung für unterschiedliche Finanzbedarfe darstellen, sondern auch als Nebenansatz fungieren können, ist der zusätzliche Beitrag dieser Merkmale über den größenklassenbasierten Ansatz hinaus von Interesse. Dazu wird eine erweiterte Spezifikation geschätzt, in der Größenklassen *und* zentralörtliche Einstufungen als erklärende Variablen verwendet werden. Auf dieser Grundlage kann die Notwendigkeit eines Nebenansatzes für zentralörtliche Einstufungen getestet werden. Die Koeffizienten in dieser zweiten Schätzung sind aufgrund der Multidimensionalität, d. h. dem Fehlen einer interpretierbaren Referenzgruppe, von geringerer Aussagekraft. Umso wichtiger ist der Anteil der erklärten Streuung im Vergleich zu den vorangehenden Ergebnissen. Dieser beträgt in dem erweiterten Modell 57,5 % und ist damit weniger als einen Prozentpunkt höher als in der rein größenklassenbasierten Schätzung (56,7 %, Tab. 4.4). Die Berücksichtigung von zentralörtlichen Einstufungen bedeutet daher keinen Mehrwert hinsichtlich der Abbildung der Finanzbedarfe.

Tab. 4.5: Regression der normierten Zuschussbedarfe je Einwohner auf zentralörtliche Einstufungen

	Basismodell				erweitertes Modell			
Variable	Koeffizient (Standardfehler)			umgerechnet	Koeffizient (Standardfehler)			umgerechnet
10-20 TEW					-76,41	(17,48)	***	100,98
20-50 TEW					-61,38	(17,30)	***	116,01
50-100 TEW					-49,24	(12,43)	***	128,16
100-250 TEW					-21,56	(16,10)		155,83
Oberzentrum	70,70	(10,89)	***	174,53	18,95	(17,58)		196,34
MZ m. oberz. Teilfkt.	23,46	(4,17)	***	127,29	10,72	(5,06)	**	188,11
Mittelzentrum	17,75	(5,29)	***	121,58	11,55	(7,53)		188,94
Konstante	103,83	(1,88)	***	103,83	177,39	(17,58)	***	177,39
Beobachtungen	271				271			
R^2	0,5019				0,5754			

Anm: *** Signifikanz auf dem 1 %-Niveau. Kleinste-Quadrate-Regression (OLS) mit bevölkerungsgewichteten Beobachtungen (*pweight* in Stata). Zentralörtliche Einstufungen als Dummy-Variablen. Sample beschränkt auf Städte und Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern.
Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LSN

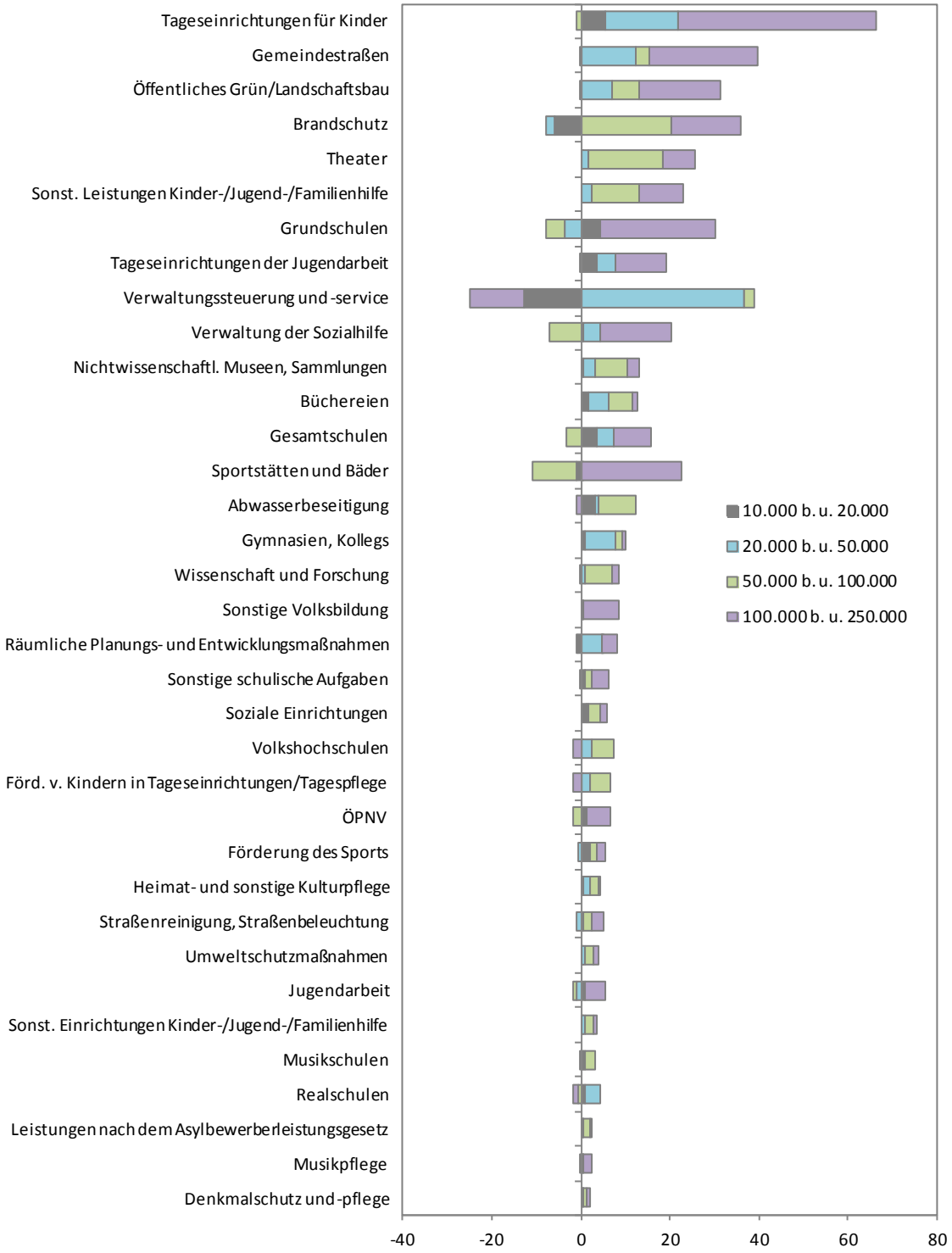
4.4 BEDEUTUNG ÜBRIGER AUFGABEN

Wie bereits eingangs beschrieben, sind neben den zentralörtlichen Aufgaben auch Finanzbedarfe, die sich aufgrund höherer infrastruktureller Anforderungen oder der besonderen Bevölkerungszusammensetzung ergeben, ebenfalls hinsichtlich des horizontalen Ausgleichs anerkennungswürdig. Im Folgenden wird zu diesem Zweck erneut eine aufgabenspezifische Darstellung der Differenzen zwischen den Größenklassen gewählt. Im Gegensatz zur vorangehenden Beschreibung der Unterschiede hinsichtlich zentralörtlicher Aufgaben wird diese Auswahl nun aufgelöst und eine Gesamtschau über die 35 Produkte mit den höchsten Zuschussbedarfen je Einwohner vorgenommen, um bei dieser Gelegenheit auch die Bedeutung gegenüber den zentralörtlichen Aufgaben als Begründung des Hauptansatzes herauszustellen (Abb. 4.5).

Die zentralörtlichen Aufgaben sind mit den Gemeindestraßen, öffentlichem Grün und Theatern unter den am stärksten mit der Größe ansteigenden Produkten vertreten (Abb. 4.5). Demgegenüber sind aber auch bei so unterschiedlichen Bereichen wie einerseits Kitas, sonstigen Leistungen der Kinder- / Jugend- / Familienhilfe und Tageseinrichtungen der Jugendarbeit sowie andererseits dem Brandschutz nennenswert höhere Zuschussbedarfe je Einwohner in größeren Städten und Gemeinden festzustellen. Die erstgenannten Produkte, darunter insbesondere die Tageseinrichtungen für Kinder, sind vor allem in Städten mit mindestens 100.000 Einwohnern deutlich stärker ausgeprägt als in kleineren Verwaltungseinheiten und auf die besonderen Sozialstrukturen bzw. hinsichtlich der Kitas die höhere Erwerbsneigung zurückzuführen. Ebenfalls einen hohen Anteil am Gesamtanstieg der Zuschussbedarfe macht in dieser Darstellung der Brandschutz aus, der als besondere Infrastrukturanforderung in komplexen städtischen Räumen, z. T. aber auch als subsidiäre Aufgabe für kleinere Umlandgemeinden, zum Tragen kommt. Hier ist bereits bei den Städten mit mindestens 50.000 Ein-

wohnern ein erheblicher Zuwachs festzustellen, der allerdings von den nochmals größeren Städten ebenfalls umso stärker getragen werden muss.

Abb. 4.5: Zuschussbedarfe je Einwohner in detaillierten Produkten, Differenzen zwischen den Gemeindegrößenklassen



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LSN

Mit Blick auf die Landeshauptstadt Hannover, die als Einzelfall aufgrund des manuell zu korrigierenden Hauptansatzfaktors gesondert zu betrachten ist, finden sich vor allem in der Verwaltungssteuerung, gefolgt von der Kinder, Jugend- und Familienhilfe, der Sozialhilfe, dem Brandschutz und den Kitas deutlich höhere Zuschussbedarfe je Einwohner als in den Städten der niedrigeren Größenklasse (Abb. A 1). Während der Zuwachs der Verwaltungssteuerung mangels Ausgleichsrelevanz (und potenziellen Verzerrungen durch die Buchungspraxis bei den Eigenbetrieben) nicht zur Begründung der Hauptansatzstaffel geeignet ist, sind die Mehrausgaben in den Hilfearten und deren Verwaltung und insbesondere der Kitas mit höheren Finanzbedarfen aufgrund einer aufwändigeren sozioökonomischen Bevölkerungszusammensetzung zu erklären. Ebenfalls anzuerkennen sind analog zu den übrigen Städten und Gemeinden die höheren Zuschussbedarfe im Bereich Brandschutz.

Zur Übersichtlichkeit der Darstellung wird auf die oberste Klasse (Landeshauptstadt Hannover) verzichtet. Eine vollständige Abbildung ist im Anhang zu finden (Abb. A 1).

4.5 BESONDERE BEDARFE DER GROßEN SELBSTÄNDIGEN STÄDTE

4.5.1 HINTERGRUND

Im Zusammenhang mit der Verteilung der Schlüsselzuweisungen auf der Gemeindeebene sollen in dem vorliegenden Gutachten ebenfalls der gegenwärtigen Aufgabenbestand und die sich daraus ergebenden Finanzbedarfe der großen selbständigen Städte im Hinblick auf die Relevanz für den Finanzausgleich untersucht werden. Analog zu den raumordnungsrechtlichen Einstufungen zentraler Orte soll geprüft werden, inwieweit die Anknüpfung an den Indikator des Status der großen selbständigen Stadt zielgenauer etwaige Finanzbedarfe adressiert als ein Hauptansatz. Hierbei sind auch die Finanzbeziehungen zu den Landkreisen (Kreisumlage und bestehende Finanzverträge) zu berücksichtigen.

Große selbständige Städte sind die Städte Celle, Cuxhaven, Goslar, Hameln, Hildesheim und Lingen (Ems) sowie die Hansestadt Lüneburg. Die weiteren Städte mit Sonderstatus, d. h. die Stadt Göttingen sowie die Landeshauptstadt Hannover, werden in dieser Untersuchung aufgrund ihres jeweiligen Einzelfallcharakters nicht weiter betrachtet.

Voraussetzungen für eine über den Hauptansatz hinausgehende Adressierung der Finanzbedarfe wären im Fall der großen selbständigen Städte eine größenunabhängig systematisch höhere Aufgabenbelastung. Sollte dieser Finanzbedarf im Rahmen des horizontalen Zuweisungssystems der Gemeindemasse berücksichtigt werden, wäre als Instrument ein (prozentualer) Aufschlag denkbar wie ihn beispielsweise kreisfreie Städte in Finanzausgleichssystemen erhalten, die auf Zwei-Säulen-Modellen beruhen. Aber auch der interkommunale Finanzausgleich über die Kreisumlage könnte genutzt werden, um Kreisaufgaben der großen selbständigen Städte im Verhältnis zum eigenen Landkreis abzugelten, wie es beispielsweise in Hessen praktiziert wird (vgl. Übergangsregelung zur ermäßigten Kreisumlage in § 37 Hessen-FAG). Dies setzt allerdings voraus, dass nicht bereits andere Finanzierungsregelungen dem entgegenstehen.

Besondere Berücksichtigung finden die großen selbständigen Städte im FAG bei den Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der Landkreise (§ 12 Abs. 3 NFAG), die sie nach § 17 NKomVG übernehmen. Darüber hinaus übernehmen sie als ehemals kreisfreie Städte weiterhin auf freiwilliger Basis Aufgaben der Kreisebene. Für diese Aufgabenwahrnehmung besteht keine Ausgleichsregelung im NFAG. Eine weitere Besonderheit im Gegensatz zum übrigen kreisangehörigen Raum ist, dass Kommunal- und Fachaufsicht über die großen selbständigen Städte nicht bei den Landkreisen, sondern dem Innenministerium bzw. den obersten Landesbehörden liegt (§ 171 Abs. 1, 5 NKomVG).

Dieser beschriebene potenzielle Aufgabenbestand kann insoweit finanzausgleichsrelevant sein als es sich hierbei um die Übernahme „fremder“ Aufgaben handelt, wenn auch nicht um externe Effekte, bei denen es auf die Ausstrahlungswirkung ankommt. Vielmehr dürften diese Aufgaben und ihre Bedarfsträger relativ präzise identifizierbar sein. Dies gilt insbesondere für den übertragenen Wirkungskreis.

Die Untersuchung der besonderen Bedarfe der großen selbständigen Städte besteht im Wesentlichen aus zwei Bausteinen. Im ersten Schritt wurde eine Bestandsaufnahme des Aufgabenbestandes im Rahmen von zwei Workshops mit den betreffenden Städten und Landkreisen durchgeführt. Im zweiten Schritt wurden Auswertungen der Rechnungsergebnisse zur Auskömmlichkeit der Zuweisungen des übertragenen Wirkungskreises vorgenommen. Abschließend wird die Finanzlage der großen selbständigen Städte im Allgemeinen betrachtet, um deren Gesamtsituation, die sich möglicherweise aus ihrem Sonderstatus ergibt, zu würdigen.

4.5.2 BESTANDSAUFNAHME DES AUFGABENBESTANDES DER GROßEN SELBSTÄNDIGEN STÄDTE

Die Bestandsaufnahme des Aufgabenbestandes der großen selbständigen Städte erfolgte im Rahmen von zwei Workshops mit Vertretern der Haushaltsdezernate unter dem Dach des jeweiligen kommunalen Spitzenverbands. Am 16.04.2015 fand zunächst ein Gespräch mit den Vertretern der Städte Celle, Cuxhaven, Goslar, Hameln, Lüneburg, Hannover und Göttingen beim Niedersächsischen Städtetag statt. Der Workshop beim Landkreistag wurde am 22.04.2015 unter Beteiligung der Landkreisvertreter aus allen Landkreisen mit großen selbständigen Städten (d. h. ohne Hannover und Göttingen) durchgeführt. Im Rahmen der zweiten und dritten Beiratssitzung wurden die Ergebnisse aus Gutachtersicht zusammengefasst und mit den kommunalen Spitzenverbänden erörtert.

In beiden Workshops waren die Vertreter einzeln aufgefordert, die besonderen Aufgaben der großen selbständigen Städte sowie in diesem Zusammenhang ihre Finanzierung zu beschreiben. Die Themenfelder, die sich schließlich als wesentliche Diskussionspunkte heraus stellten, waren:

- „historisch“ verbliebene Kreisaufgaben,
- zentralörtliche und ballungsraumbezogene Aufgaben sowie
- die Auskömmlichkeit der Zuweisungen für den übertragenen Wirkungskreis.

Auf diese drei Punkte wird in diesem und im folgenden Abschnitt (zur Auskömmlichkeit der Zuweisungen für den übertragenen Wirkungskreis) näher eingegangen.

Insgesamt hat die Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen und ballungsraumbezogener Aufgaben die Sicht auf besondere Belastungen dominiert. Genannt wurden vor allem Bereiche, die sich aus ihrer Eigenschaft als Arbeitsmarktzentrum (ÖPNV und Verkehrsinfrastruktur) ergeben sowie darüber hinaus Museen und Grünanlagen.[18] Vereinzelt wurden als vermeintlich, d. h. nicht finanzausgleichsrelevant, zentralörtliche Aufgaben zudem die Bereitstellung von Wohnflächen für die Beschäftigten des Stadtgebiets sowie der Tourismus genannt. Von den Vertretern der großen selbständigen Städte wurde jedoch anerkannt, dass diese Aufgaben keine höhere Belastung darstellen dürften als in vergleichbaren Städten ähnlicher Größe ohne diesen Sonderstatus. In Bezug auf dieses Aufgabenbündel sind also Lösungen über den Hauptansatz bzw. zentralörtliche Einstufungen hinreichend sachgerecht und zielgenau auch für große selbständige Städte. Hinsichtlich der Finanzierung wurde kritisch angemerkt, dass die durch den Hauptansatz generierten Mehreinnahmen aus Schlüsselzuweisungen gegenüber kleineren Städten und Gemeinden über die Kreisumlage abgeschöpft würden – ein Aspekt, der sich ebenfalls nicht ausschließlich auf Städte mit Sonderstatus bezieht.[19] Demgegenüber steht die ebenfalls getroffene Feststellung, dass die Landkreise insbesondere im Rahmen von Großprojekten zur Finanzierung von zentralörtlichen Aufgaben in den Städten beitragen. Über diese Finanzierungsbeiträge, die die Belastung der Städte mindern, wird allerdings nur fallweise entschieden. Es ist anzunehmen, dass auf diesem Wege externe Effekte, soweit sie auf das Kreisgebiet ausstrahlen, internalisiert werden.

Die Wahrnehmung von Kreisaufgaben ist in den großen selbständigen Städten insgesamt sehr uneinheitlich ausgeprägt. Beispielhaft für wahrgenommene Kreisaufgaben aus dem Bereich der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben seien genannt:

- Die Schulträgerschaft für weiterführende Schulen wird in fünf der sieben Städte durch Kostenbeteiligung des Landkreises oder im Rahmen eines allgemeinen Finanzvertrages durchgeführt,
- die Heranziehung zu Aufgaben des SGB XII (3) durch Einzelvereinbarung oder allgemeinen Finanzvertrag,
- ebenso eigene Jugendämter (3),

---

[18] Auch die Pflege der Weltkulturerbestätten in Goslar und Hildesheim wurde als Belastung genannt. Dies ist allerdings weder systematisch auf den Sonderstatus zurückzuführen, noch betrifft dies landesweit eine hinreichend große Zahl an Kommunen, um daraus einen Sonderbedarfs-/Nebensatz zu fordern. Neben fünf Stätten, die sich in den beiden Städten befinden, sind noch die Bestandteile der Oberharzer Wasserwirtschaft außerhalb der Stadt Goslar sowie das Fagus-Werk in Alfeld zu nennen.

[19] Der Landkreis Goslar „erstattet“ der Stadt Goslar einen Teil der Mehreinnahmen, die aus der Eingliederung der Stadt Vienenburg und den damit verbundenen höheren Zuweisungen je Einwohner aus dem Hauptansatz resultieren, zurück. Die Mindereinnahmen des Landkreises aufgrund seiner höheren Umlagekraft werden dabei zum Abzug gebracht. Eine derartige Kompensation ist nach Kenntnis der Gutachter allerdings eher ein Einzelfall, insbesondere da es sich nur auf den eingliederungsbedingt höheren Einwohneransatz bezieht.

- die Schülerbeförderung in der Stadt Hildesheim wird im Rahmen eines allgemeinen Finanzvertrags durchgeführt bzw. teilfinanziert (1),
- die gemeinsamen Feuerwehr- und Rettungsleitstellen in Cuxhaven und Hildesheim (2) ohne Finanzierung bzw. durch Einzelvereinbarung.

In den letzten Jahren erfolgten Rückübertragungen an die Landkreise insbesondere in den Bereichen ÖPNV, Schulträgerschaft, soziale Hilfen nach dem SGB II und XII sowie Jugendhilfe. Aufgrund der demographischen (siedlungsstrukturellen) Veränderungen, die gerade in diesen Aufgaben zu planerischen Herausforderungen im jeweiligen Kreisgebiet führen, sind diese Aufgabenübertragungen aus raumordnerischer Perspektive (Standort- und Versorgungsplanung) sinnvoll. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass beispielsweise die Schulträgerschaft für ausgewählte Schulen auch von anderen größeren kreisangehörigen Gemeinden übernommen wird (z. B. Wolfenbüttel).

Lediglich die Stadt Goslar übernimmt keine Kreisaufgaben aus diesen Bereichen. Alle übrigen großen selbständigen Städte nehmen verschiedene Aufgaben in unterschiedlichem Maße wahr. Besonders viele Kreisaufgaben werden nach wie vor von der Stadt Hildesheim übernommen (insb. Schulträgerschaft, Schülerbeförderung, SGB XII, Kreisstraßenverwaltung). Die Finanzierung ist ebenfalls über die Aufgaben wie auch über die Städte hinweg äußerst heterogen. Nur in wenigen Fällen des übertragenen Wirkungskreises werden die Aufgaben ohne finanzielle Beteiligung des Landkreises durchgeführt. Meist bestehen Kostenbeteiligungen oder Finanzierungen durch Einzelvereinbarung oder allgemeinen Finanzvertrag. Insbesondere in der Nahverkehrsplanung, aber auch innerhalb des übertragenen Wirkungskreises (Eltern- / Betreuungsgeld) werden Landesmittel anteilig weitergeleitet. Eine Ermäßigung auf die Kreisumlage erhält dagegen keine der großen selbständigen Städte. Im Gegenteil: Allgemeine Rückerstattungen der Kreisumlagezahlungen, die mit den Gebietsreformen z. T. in Größenordnungen von 75 % bis 86 % vereinbart waren, wurden Mitte der 1990er Jahre zugunsten von aufgabenbezogenen Einzelregelungen aufgehoben. Darüber hinaus beschränken sich in einigen Landkreisen die Besonderheiten der Aufgabenwahrnehmung von großen selbständigen Städten im Vergleich zu den übrigen Städten und Gemeinden des Kreisgebiets auf nur sehr wenige Bereiche.

Eine Überprüfung der Einkreisungsverträge und weiterer gewachsener Finanzbeziehungen, etwa mit dem Ziel, die Einzelregelungen zu konsolidieren, wurde von beiden Seiten aufgrund erheblicher Bedenken größerer finanzieller Verwerfungen nicht befürwortet. Im Gegenteil ist ein Konsens festzustellen, dass das Geflecht der Einzelregelungen aus einer Gesamtperspektive heraus grundsätzlich austariert sei. Hinzu kommt, dass eine allgemeine Tendenz bestehe, vormals wahrgenommene Aufgaben wieder an den Kreis abzugeben. Eine Entwicklung in umgekehrter Richtung zu einer Verbreiterung des städtischen Aufgabenbündels durch kreisliche Aufgaben wird hingegen nicht erwartet. Die finanzwirtschaftliche Abwicklung der Aufgabenübertragung sollte zudem weniger streitanfällig sein, wenn aufgabenbezogene Einzelregelungen entfallen können.

Die Entscheidung über die Wahrnehmung von Kreisaufgaben sei jedoch zunehmend durch Haushaltsengpässe und in diesem Zusammenhang teilweise auch durch Genehmigungen der Haushaltsaufsicht determiniert. Aus Sicht der Städte entspräche die Rückübertragung von Aufgaben an

die Landkreise jedoch oftmals nicht den für die örtliche Gemeinschaft angemessenen Strukturen, den Erwartungen ihrer Bürger sowie ihrem gewachsenen Selbstverständnis. Auch unter Effizienzgesichtspunkten sei die Durchführung durch die Städte mitunter günstiger. Die Kostenbelastung bliebe zudem bei einer Abgabe an die Landkreise über eine höhere Kreisumlage weiter bestehen. Umgekehrt wurde vonseiten der Landkreise berichtet, dass im Rahmen ihrer Aufsicht gegenüber den übrigen kreisangehörigen Städten und Gemeinden Effizienzfortschritte durch die Vereinheitlichung von Standards erzielt werden konnten, während die großen selbständigen Städte aufgrund der Aufsicht des Landes davon ausgenommen sind bzw. nicht profitierten.

In der Befassung mit dem Umfang bzw. den Ursachsen des spezifischen Aufgabenbestandes wurde insgesamt deutlich, dass die inhaltlichen und finanziellen Verflechtungen zwischen großen selbständigen Städten und ihren Landkreisen prägend für die Unterschiede zwischen den Städten und vor allem gegenüber den übrigen kreisangehörigen Städten und Gemeinden ohne Sonderstatus sind. Eine Begünstigung der großen selbständigen Städte innerhalb der Solidargemeinschaft des horizontalen kommunalen Finanzausgleichs und zulasten der übrigen Gemeindeebene ist vor diesem Hintergrund kaum zu rechtfertigen. Dennoch sollten die Finanzbeziehungen zwischen den großen selbständigen Städten und den Landkreisen weiter beobachtet werden. Es ist anzunehmen, dass Nachverhandlungen der Finanzbeteiligung aufgrund von Kostensteigerungen bei den Städten sowie die fallweisen Entscheidungen über Investitionszuschüsse als Teil des impliziten Gesamtvertrags insgesamt die finanzwirtschaftliche Planbarkeit beeinträchtigen und damit den Handlungsspielraum der Städte einschränken. Vereinfachungen der Finanzbeziehungen zwischen großen selbständigen Städten und Landkreisen sollten daher weiterhin langfristig angestrebt werden.

4.5.3 ÜBERTRAGENER WIRKUNGSKREIS

Eine weitere Kostenbelastung erwächst den großen selbständigen Städten nach eigener Aussage durch unzureichende Zuweisungen für den übertragenen Wirkungskreis. Die Zuweisungen ergeben sich in der Summe nach § 12 NFAG aus einem Anteil von 75 % der gesamten Zuschussbedarfe in den nach einer Liste pflichtiger Aufgaben benannten Bereichen. Die Verteilung auf die einzelnen Kommunen richtet sich auf der Kreisebene nach der Einwohnerzahl (Einwohnerwerte für kreisfreie Städte bzw. Landkreise nach § 2 NFVG). Die großen selbständigen Städte sowie die weiteren (selbständigen bzw. übrigen) Städte und Gemeinden erhalten Zuweisungen entsprechend ihrer Einwohnerzahl und eines in § 1 GemZuweisVO festgelegten Anteils.[20]

Die Begrenzung (Unterdeckung) des Erstattungsbetrages auf 75 % sowie die Pauschalierung des Einwohnerbetrags setzen direkte Anreize für eine effiziente Aufgabenerfüllung. Kommunen, deren Zuschussbedarfe je Einwohner in den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises unterhalb der Pauschale liegen, werden dadurch begünstigt; überdurchschnittlich hohe Zuschussbedarfe dagegen nur

[20] Für die nachstehenden Auswertungen wurden die in den Rechnungsergebnissen ausgewiesenen Zuweisungen herangezogen.

teilkompensiert. Unter diesen Einschränkungen kann für einzelne kommunale Gruppen die durchschnittliche Auskömmlichkeit betrachtet werden (Tab. 4.6).

Tab. 4.6: Zuschussbedarfe und Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, Jahresdurchschnitt 2011-13 in Euro je Einwohner

	kreisfreie Städte	Landkreise	kreis-angehörige Gemeinden	darunter: große selbständige Städte
75 % des Zuschussbedarfs für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	60,45	23,86	26,51	38,48
Zuweisungen vom Land für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	47,17	26,65	23,63	38,58

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LSN

Demnach erhalten insbesondere kreisfreie Städte, deren deckungsrelevanter Anteil der Zuschussbedarfe 60,45 Euro je Einwohner beträgt, lediglich 47,17 Euro je Einwohner an Zuweisungen. Eine derartige Diskrepanz ist in den weiteren Gruppen nicht zu beobachten. So erhielten die Landkreise im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2013 26,65 Euro je Einwohner aus den Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, berichteten allerdings mit 23,86 Euro etwas geringere (deckungsrelevante) Zuschussbedarfe. Bei den kreisangehörigen Gemeinden insgesamt ist das Verhältnis ziemlich genau umgekehrt. Dies ist jedoch nicht auf eine besondere Benachteiligung der großen selbständigen Städte zurückzuführen: Hier ist die Differenz zwischen Zuweisungen und deckungsrelevantem Anteil der Zuschussbedarfe je Einwohner mit 0,10 Euro sogar am geringsten.

Insgesamt ist die Zuweisungshöhe für die Gruppe der großen selbständigen Städte relativ zielgenau. Die Begrenzung der Deckung auf 75 % der gesamten Zuschussbedarfe stellt zwar de facto eine Unterausstattung dar, allerdings wurde diese Praxis zum einen vom Staatsgerichtshof (StGH 2 / 05) zuletzt nicht beanstandet und bewirkt zum anderen insbesondere auch keine Benachteiligung im Vergleich zu anderen kommunalen Gruppen. Die Erfüllung von Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises ist damit keine systematische Sonderbelastung der großen selbständigen Städte.

4.5.4 ZUR HAUSHALTSLAGE DER GROßEN SELBSTÄNDIGEN STÄDTE

Die vorangehenden Betrachtungen konnten weder eine systematische Mehrbelastung der großen selbständigen Städte aufgrund eines als ehemalige kreisfreie Städte historisch bedingten Aufgabenbestandes, noch im Rahmen des Ausgleichs für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises nachweisen. Dennoch wird eine generelle Benachteiligung der großen selbständigen Städte regelmäßig vorgebracht. Vor diesem Hintergrund wird abschließend eine breiter gefasste Analyse des Aufgabenbestandes sowie der Einnahmen- und Ausgabensituation der großen selbständigen Städte vorgenommen werden, die vor allem einen möglichst engen Vergleich mit anderen Städten und Gemeinden umfasst.

AUFGABENBEZOGENE ANALYSE

Die aufgabenbezogene Analyse bezieht sich auf die Zuschussbedarfe (je Einwohner, Jahresdurchschnitt 2011 bis 2013) einer Auswahl an Produkten der Gruppen 1 bis 5a, deren variierendes Aggregationsniveau einen möglichst kompakten Überblick über die Aufgabenverteilung liefern soll (Tab. 4.7). Die Gruppe der großen selbständigen Städte wird zudem als ausreißerbereinigtes Aggregat ausgewiesen. Nicht enthalten sind darin erstens die Ergebnisse für die Stadt Cuxhaven, die z. T. außerordentlich hohe Beträge ausweist und daher den Durchschnittswert erheblich verzerrt. Die zweite Anpassung besteht in der Nichtberücksichtigung der Jahreswerte für 2012 in der Stadt Hildesheim, da hier einmalig deutlich niedrigere Beträge verbucht wurden, die offenbar im Zusammenhang mit der Übertragung von Aufgaben an den Landkreis stehen. Zum Vergleich der Durchschnittswerte für die großen selbständigen Städte werden zwei Gruppen herangezogen: Zum einen die übrigen Städte und Gemeinden mit 50.000 bis unter 100.000 Einwohnern, zum anderen die übrigen Städte und Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern. Die erste Vergleichsgruppe bezieht sich auf einen Kern von Städten, die mit den großen selbständigen Städten Ähnlichkeiten aufweisen. Die zweite Vergleichsgruppe ist dagegen bewusst etwas breiter gefasst.

Insgesamt betragen die Zuschussbedarfe der ausgewählten Produkte in den großen selbständigen Städten in der Summe rund 809 Euro je Einwohner. Mit den genannten Anpassungen erhöht sich dieser Wert leicht auf 820 Euro. In den beiden Vergleichsgruppen, deren Gesamtwerte nur 6 Euro je Einwohner auseinander liegen, übersteigen die Zuschussbedarfe dagegen nicht 776 Euro. Dieser Unterschied zulasten der großen selbständigen Städte ist auf wenige Aufgabenbereiche zurückzuführen, darunter vor allem auf die Innere Verwaltung. Hier liegt der Durchschnitt – abhängig von der Anpassung – bei etwa 226 bis 239 Euro, während die übrigen Städte und Gemeinden mit 50.000 bis unter 100.000 etwa 128 Euro und die größere Vergleichsgruppe rund 150 Euro je Einwohner aufweisen. Die Differenz beträgt damit je nach Betrachtung zwischen 76 Euro und 111 Euro.

Der nächstgrößere Aufgabenbereich, die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe führt in den großen selbständigen Städten zu Zuschussbedarfe je Einwohner um die 160 Euro, was zwar einerseits etwas höher ist als in der Vergleichsgruppe bis unter 100.000 Einwohner, andererseits aber etwa dem entspricht, was in der größeren Vergleichsgruppe im Durchschnitt zu beobachten ist. In diesen Aufgabenbereich fallen insbesondere die Tageseinrichtungen für Kinder und deren Förderung, die angesichts der unterschiedlichen Ausbaustände und Elternbeiträge grundsätzlich zu nennenswerten Unterschieden zwischen kommunalen Gruppen führen können – an dieser Stelle schlagen sich diese allerdings nicht in den Durchschnittswerten nieder.

Der Bereich Sicherheit und Ordnung, in dem mehr als die Hälfte der Zuschussbedarfe des übertragenen Wirkungskreises entstehen, sind die Mehrbelastungen der großen selbständigen Städte – je nach Vergleichsgruppe – kaum ausschlaggebend für die Unterschiede der Gesamtzuschussbedarfe. Hinzu kommt, dass ein Teil dieses Unterschieds durch die für die großen selbständigen Städte höheren Zuweisungen kompensiert wird.

Tab. 4.7: Zuschussbedarfe von großen selbständigen Städten und Vergleichsstädten in ausgewählten Produkten in Euro je Einwohner, 2011 bis 2013

Produkt	große selbständige Städte insgesamt	große selbständige Städte angepasst[1]	übrige Gemeinden mit 50.000 bis unter 100.00	übrige Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern
Produkte 1 - 5a insgesamt	**808,77**	**820,37**	**770,02**	**776,27**
Innere Verwaltung	225,86	239,34	128,32	149,76
Sicherheit und Ordnung	70,89	62,53	63,41	56,39
Schulträgeraufgaben	65,13	51,09	85,00	88,87
Grundschulen	40,77	39,07	37,38	50,05
Weiterführende Schulen	22,76	9,66	39,10	29,41
Förderschulen	1,60	0,88	1,97	1,37
Berufliche Schulen	0,00	0,00	0,00	0,00
Schülerbeförderung	0,45	2,21	0,09	0,12
übrige Schulträgeraufgaben	-0,45	-0,72	6,46	7,92
Kultur und Wissenschaft	77,53	79,23	57,95	54,98
Soziale Hilfen	-1,39	30,99	23,59	20,28
Verwaltung der sozialen Hilfen	-12,93	-7,46	15,15	12,41
Grundversorgung und Hilfen nach dem SGB XII	1,33	13,44	1,28	0,32
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II	-2,58	12,66	0,05	-0,01
übrige soziale Hilfen	12,19	12,11	7,11	7,53
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	157,54	162,76	147,64	162,04
Tageseinrichtungen für Kinder und deren Förderung	126,84	120,54	116,89	130,16
übrige Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	31,30	42,47	30,76	31,90
Gesundheitsdienst	3,54	2,09	1,24	1,60
Sportförderung	18,53	17,42	20,96	35,69
Räumliche Planung und Entwicklung	24,55	22,18	20,84	24,36
Bauen und Wohnen	4,16	4,15	2,80	4,07
Ver- und Entsorgung	2,00	-2,37	0,77	-5,32
Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	91,34	89,35	87,57	96,25
Straßenlasten	90,39	88,10	87,32	94,65
ÖPNV	0,95	1,25	0,25	1,61
Natur- und Landschaftspflege	41,32	39,95	21,20	32,52
Umweltschutz	4,24	4,05	1,82	2,09
Wirtschaft und Tourismus	23,54	17,60	106,91	52,70

1) ohne Cuxhaven, Zuschussbedarfe für Hildesheim beziehen sich nur auf die Jahre 2011 und 2013.
Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LSN

Ebenfalls nur geringfügige Unterschiede zwischen den großen selbständigen Städten und den Vergleichsgruppen finden sich in den Bereichen Verkehrsflächen und -anlagen / ÖPNV, räumliche Planung und Entwicklung sowie Sportförderung. Etwas höhere Zuschussbedarfe der großen selbständigen Städte finden sich jeweils in den Bereichen Kultur und Wissenschaft (um etwa 20 Euro je Einwohner) sowie den sozialen Hilfen.

Dagegen sind die Schulträgeraufgaben in den großen selbständigen Städten mit deutlich niedrigeren Zuschussbedarfen (um etwa 20 Euro bis 30 Euro je Einwohner) verbunden. Noch auffälliger sind die wesentlich niedrigeren Beträge in den Produkten der Wirtschaftsförderung, des Tourismus und ähnlichen Bereichen. Es ist daher anzunehmen, dass ein Teil der höheren Zuschussbedarfe in der inneren

Verwaltung auf Buchungen entfällt, die in anderen Städten und Gemeinden üblicherweise in den Fachaufgaben verbucht werden.

Insgesamt liefert die aufgabenbezogene Betrachtung keine eindeutigen Rückschlüsse auf die Ursachen für die etwas höheren Gesamtzuschussbedarfe in den großen selbständigen Städten. Im Gegenteil sind die Zuschussbedarfe in vielen Aufgabenbereichen vergleichbar mit denen der übrigen Städte und Gemeinden ähnlicher Größe. Insbesondere sind nur in begrenztem Maße höhere Zuschussbedarfe in den Aufgabenbereichen feststellbar, die üblicherweise bei den Landkreisen liegen und historisch begründet von einigen der großen selbständigen Städte nach wie vor selbst getragen werden (z. B. Schulen, SGB II und XII, Jugendhilfe). Die Analyse wird durch eine offenbar variierende Buchungspraxis erschwert.

ALLGEMEINE DECKUNGSMITTEL UND DECKUNGSQUOTEN

In der Diskussion mit den Vertretern der großen selbständigen Städte wurde deutlich, dass eine Vielzahl von möglichen Gründen für ihre besondere Belastung angeführt wurde. Die Betrachtung ihres aktuellen Aufgabenbestandes liefert nur wenig Anhaltspunkte. Daher wird in einem letzten Schritt untersucht, inwieweit die wahrgenommene Sondersituation in diesen Städten sich in dem Verhältnis verfügbarer allgemeiner Deckungsmittel zu ihren Zuschussbedarfen niederschlägt. Wie bereits festgestellt wurde, fallen die Gesamtzuschussbedarfe in den großen selbständigen Städten etwas höher aus. Dem sind die Einnahmen bzw. ihre verschiedenen Quellen gegenüberzustellen, um Hinweise auf möglicherweise einnahmebedingte Haushaltsengpässe zu gewinnen. Auf der Ausgabenseite können zudem die Zinsausgaben herangezogen werden, die etwaige Lasten aus der Vergangenheit widerspiegeln.

Die zentrale Kennzahl ist in dieser Betrachtung die Deckungsquote, d. h. der Quotient aus allgemeinen Deckungsmitteln und Zuschussbedarfen. Die Zinsausgaben werden für eine Nettobetrachtung auf der Einnahmeseite zum Abzug gebracht. Diese Unterscheidung stellt sich als maßgeblich im Vergleich zu den übrigen Städten und Gemeinden heraus. So beträgt die Deckungsquote brutto in den großen selbständigen Städten etwas mehr als 100 % und damit etwa genauso viel wie in der Klasse der übrigen Städte und Gemeinden unter 100.000 (Tab. 4.8). Die Situation stellt sich für die Gesamtheit der übrigen Städte und Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern mit einer Deckungsquote brutto von rund 111 % deutlich günstiger dar. Dies ist in der letztgenannten Gruppe gleichzeitig auf niedrigere Zuschussbedarfe wie auch höhere allgemeine Deckungsmittel (brutto) zurückzuführen. In der Kerngruppe mit 50.000 bis 100.000 Einwohnern, die eine vergleichbare Deckungsquote brutto aufweisen, sind im Vergleich mit den großen selbständigen Städten die Zuschussbedarfe etwas geringer – das Gleiche gilt aber auch für ihre Einnahmen aus Steuern und Überschüssen.

Die Einnahmeseite der großen selbständigen Städte weist daher keine Besonderheiten auf. Ihre Steuereinnahmen und Zuweisungen liegen etwa zwischen den Werten der beiden Vergleichsgruppen. Die Kreisumlage mindert die Einnahmen ebenfalls nicht überdurchschnittlich, während Überschüsse aus der Produktklasse 5b leicht höher sind.

Tab. 4.8: Zusammensetzung der allgemeinen Deckungsmittel und Deckungsquoten nach Sonderstatus sowie in Vergleichsstädten

Allgemeine Deckungsmittel und Deckungsquoten	große selbständige Städte insgesamt	große selbständige Städte angepasst[1]	übrige Gemeinden mit 50.000 bis unter 100.00 Einwohnern	übrige Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern
Steuereinnahmen (netto)	996,88	1.011,01	970,27	1.119,59
+ Zuweisungen vom Land	260,73	254,94	274,91	208,58
davon: Schlüsselzuweisungen	213,60	209,16	259,36	199,46
+ Zuweisungen/Umlagen von bzw. an Gem./Gv.	-499,66	-503,61	-503,85	-537,72
+ Überschuss der Produkte 5b	80,38	79,53	70,17	69,51
Allgemeine Deckungsmittel brutto	**838,33**	**841,86**	**811,49**	**859,97**
- Zinsausgaben (netto)	47,17	50,46	9,59	13,29
- Zinsausgaben für Kassenkredite	29,06	17,99	2,76	2,44
+ Zinsen aus Steuernachforderungen (netto)	10,14	11,45	12,05	13,55
Allgemeine Deckungsmittel netto	**772,24**	**784,86**	**811,19**	**857,79**
Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit und Investitionen	**808,77**	**820,37**	**770,02**	**776,27**
Deckungsquote brutto (allg. Deckungsmittel brutto / Zuschussbedarfe)	**103,7%**	**102,6%**	**105,4%**	**110,8%**
Deckungsquote netto (allg. Deckungsmittel netto / Zuschussbedarfe)	**95,5%**	**95,7%**	**105,3%**	**110,5%**

1) ohne Cuxhaven, Zuschussbedarfe für Hildesheim beziehen sich nur auf die Jahre 2011 und 2013.
Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LSN

Die Zinsausausgaben der großen selbständigen Städte sind dagegen beträchtlich und bedingen die wesentlich geringeren Deckungsquoten netto gegenüber den Vergleichsgruppen. Die allgemeinen Deckungsmittel (brutto) werden durch die Zinslast um 57 bis 66 Euro je Einwohner (ohne bzw. mit Anpassung der Gruppenzusammensetzung) gemindert. In den übrigen Städten und Gemeinden führt die Herausrechnung der Zinsausgaben (und -einnahmen aus Steuernachforderungen) dagegen nur zu äußerst geringfügigen Abweichungen. Dies führt zu einer Deckungsquote netto der großen selbständigen Städte von lediglich rund 96 % im Vergleich zu 105 % bzw. 111 % in den Vergleichsgruppen.

Die beschriebenen Durchschnittswerte für die einzelnen Gruppen sind allerdings mit Vorsicht zu interpretieren. Wie auch hinsichtlich des Aufgabenbestandes unterliegt auch die Verfügbarkeit allgemeiner Deckungsmittel einer großen Streuung innerhalb der Gruppe der großen selbständigen Städte (Tab. 4.9). Die durchschnittliche Deckungsquote netto von rund 96 % trifft zwar relativ genau die Werte der Städte Goslar, Hildesheim und Celle, allerdings ist die Spannbreite von lediglich rund 61 % in der Stadt Cuxhaven bis über 116 % in der Stadt Lingen erheblich. Die Zusammensetzung der Deckungsquoten ist vielfältig:

Tab. 4.9: Zusammensetzung der allgemeinen Deckungsmittel und Deckungsquoten in den großen selbständigen Städten

Allgemeine Deckungsmittel und Deckungsquoten	große selbst-ständige Städte	Goslar, Stadt	Hameln, Stadt	Hildes-heim, Stadt[1]	Celle, Stadt	Cux-haven, Stadt	Lüne-burg, Hanse-stadt	Lingen (Ems), Stadt
Steuereinnahmen (netto)	996,88	874,51	1.014,55	937,26	1.066,19	884,64	957,24	1.255,11
+ Zuweisungen vom Land	260,73	247,90	166,07	376,86	235,51	306,73	288,65	103,71
davon: Schlüsselzuweisungen	213,60	166,23	128,72	314,48	198,23	248,91	251,26	85,97
+ Zuweisungen/Umlagen von bzw. an Gem./Gv.	-499,66	-475,48	-483,37	-529,48	-508,44	-468,30	-518,61	-471,32
+ Überschuss der Produkte 5b	80,38	83,47	78,60	75,20	90,98	87,18	73,91	78,18
Allgemeine Deckungsmittel brutto	**838,33**	**730,40**	**775,86**	**859,84**	**884,25**	**810,25**	**801,19**	**965,69**
- Zinsausgaben (netto)	47,17	29,20	40,42	35,87	96,68	21,08	65,71	23,91
- Zinsausgaben für Kassenkredite	29,06	10,66	2,05	39,16	9,26	116,94	26,68	0,34
+ Zinsen aus Steuernachforderungen (netto)	10,14	6,51	3,46	5,27	11,49	-0,29	1,18	49,77
Allgemeine Deckungsmittel netto	**772,24**	**697,05**	**736,85**	**790,08**	**789,80**	**671,94**	**709,97**	**991,21**
Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit und Investitionen	**808,77**	**726,89**	**836,99**	**826,93**	**829,47**	**1.102,63**	**819,96**	**851,32**
Deckungsquote brutto (allg. Deckungsmittel brutto / Zuschussbedarfe)	**103,7%**	**100,5%**	**92,7%**	**104,0%**	**106,6%**	**73,5%**	**97,7%**	**113,4%**
Deckungsquote netto (allg. Deckungsmittel netto / Zuschussbedarfe)	**95,5%**	**95,9%**	**88,0%**	**95,5%**	**95,2%**	**60,9%**	**86,6%**	**116,4%**

1) Zuschussbedarfe für Hildesheim beziehen sich nur auf die Jahre 2011 und 2013.
Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LSN

- Die hohe Deckungsquote in der Stadt Lingen ist insbesondere auf die hohen Steuereinnahmen (1.255 Euro je Einwohner gegenüber 997 Euro im Durchschnitt) zurückzuführen, während Zinsausgaben und Umlagen etc. gering sind und die Zuschussbedarfe trotz des zweithöchsten Werts den Durchschnitt nicht erheblich übersteigen (851 Euro gegenüber 809 Euro).

- Die Städte Goslar, Hildesheim und Celle weisen zwar ähnlich hohe Deckungsquoten auf, diese sind allerdings durch sehr verschiedene Einnahmen- und Ausgabenhöhen gekennzeichnet. In der Stadt Goslar sind nur sehr geringe Zuschussbedarfe je Einwohner festzustellen (727 Euro bzw. 809 Euro), zudem werden die geringen Steuereinnahmen weniger durch Zinsausgaben und Umlagen etc. belastet. Die Stadt Hildesheim erhält vor allem höhere Zuweisungen (377 Euro bzw. 261 Euro) bei etwas niedrigeren Steuereinnahmen sowie höheren Ausgaben für Zinsen und Umlagen etc. In der Stadt Celle dagegen sind die Steuereinnahmen insbesondere höher (1.066 Euro) und die Zuweisungen vom Land entsprechend niedriger; die ausgesprochen hohen Zinsausgaben beeinträchtigen jedoch die Deckungsquote.

- Niedrigere Deckungsquoten unter 90 % sind in den Städten Hameln und Lüneburg zu beobachten, allerdings bestehen auch hier finanzwirtschaftliche Unterschiede. So profitiert die Stadt Hameln bedingt durch ihre Steuereinnahmen (1.014 Euro) weniger von Zuweisungen, so dass trotz geringer übriger Ausgaben bereits die leicht höheren Zuschussbedarfe zu Buche schlagen. In der Stadt Lüneburg wirken sich die etwas höheren Ausgaben für Zinsen und Umlagen aus, die nur

begrenzt durch die höheren Zuweisungen sowie die zweitniedrigsten Zuschussbedarfe kompensiert werden.

- Die äußerst niedrige Deckungsquote in der Stadt Cuxhaven ergibt sich vor allem durch ausgesprochen hohe Zuschussbedarfe (1.103), verbunden mit den zweitniedrigsten Steuereinnahmen (885 Euro) und hohen Zinsausgaben.

Die Analyse der Deckungsmittel und -quoten zeigt, dass durchaus nennenswerte Finanzprobleme in einigen Städten bestehen. Gleichwohl handelt es sich dabei keinesfalls um einen Umstand, der mit dem Sonderstatus der großen selbständigen Städte verbunden ist. Die hohen Zinsausgaben (und damit auch Schuldenstände) in den Städten Cuxhaven und Celle sowie zum Teil in Lüneburg und Hildesheim sind zudem kein Aspekt, der durch den kommunalen Finanzausgleich adressiert werden kann. Um diese Probleme zu mildern sind Bedarfszuweisungen und ähnliche diskrete Instrumente ein geeigneterer Weg. Auch die Kreisumlage nimmt in diesen Städten sehr unterschiedliche Größenordnungen an, so dass auch die interkommunalen Finanzbeziehungen keinen systematischen Anknüpfungspunkt liefern.

4.5.5 ZUSAMMENFASSUNG DER UNTERSUCHUNG ZUM SONDERSTATUS

Analog zu den raumordnungsrechtlichen Einstufungen zentraler Orte ist auch die Untersuchung der kommunalrechtlichen Einstufung großer selbständiger Städte Bestandteil des Untersuchungsauftrags. Die leitende Frage war hierbei, inwieweit die Wahrnehmung „fremder“ Aufgaben, d. h. von traditionellen Kreisaufgaben oder von Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, zu einer unverhältnismäßig hohen Belastung in den großen selbständigen Städte führt bzw. aktuell hohe Zinsausgaben eine solche Belastung in der Vergangenheit widerspiegeln und inwieweit vor diesem Hintergrund Regelungsbedarf im kommunalen Finanzausgleich besteht.

Die Betrachtung des Aufgabenspektrums insbesondere in den Gesprächen mit den Vertretern der Städte, aber auch mit Blick auf die Zuschussbedarfe in einzelnen Aufgabenbereichen hat dabei zu keinem eindeutigen Ergebnis geführt. Eine Vielzahl von Städten hat bereits Aufgaben, die sie als große selbständige Stadt durchgeführt haben, den Landkreisen wieder rückübertragen bzw. beabsichtigt dies. Als Gründe dafür werden jedoch vor allem finanzwirtschaftliche Engpässe und damit verbunden aufsichtsrechtliche Erwartungen angeführt. Im Endergebnis zeigen sich zudem keine hervorstechenden Merkmale bei der Aufgabenerfüllung bzw. den Zuschussbedarfen im Vergleich zu ähnlichen Städten und Gemeinden. Aus § 7 NKomVG lässt sich außer bei Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises keine Sonderstellung der großen selbständigen Städte ableiten, die eine höhere Aufgabenbelastung nach sich ziehen könnte. Auch die Auskömmlichkeit der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises konnte – soweit die Begrenzung des Ausgleichs um 75 % dies zugesteht – nicht widerlegt werden.

Die Deckungsfähigkeit der entstehenden Zuschussbedarfe mithilfe der verfügbaren Finanzmittel ist indes zum Teil stark begrenzt. Einige der großen selbständigen Städte weisen äußerst niedrige Deckungsquoten auf, wobei die Ursachen sehr unterschiedlich auf einzelnen Einnahme- (Steuern, Zu-

weisungen) und Ausgabearten (Kreisumlage, Zinsen, Zuschussbedarfe) beruhen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass je angespannter die Haushaltslage ist, die Aussagefähigkeit der Zuschussbedarfe als Indikator für den Finanzbedarf beeinträchtigt wird.

Das wesentliche Argument gegen eine Anknüpfung an den kommunalrechtlichen Sonderstatus großer selbständiger Städte ist vor allem die Uneinheitlichkeit der Aufgabenerfüllung und finanzwirtschaftlichen Betroffenheit innerhalb dieser Gruppe. Da die Wahrnehmung von Aufgaben, die sich auf ihre ehemalige Kreisfreiheit zurückführen lässt, nur noch vereinzelt zu beobachten ist und auch etwaige aus der Vergangenheit resultierende Belastungen sich nicht systematisch zeigen, wäre eine Orientierung an dem Sonderstatus weder sachgerecht, noch zielgenau. Auch die teils angeführten Begründungen für die Aufgabenwahrnehmung bzw. den gewünschten Umfang eignen sich kaum, um eine Begünstigung der großen selbständigen Städte zulasten der übrigen Städte und Gemeinden im horizontalen Finanzausgleich zu rechtfertigen. Gleichzeitig erübrigen sich auch Eingriffe in den interkommunalen Finanzausgleich, da die Vielzahl von aufgabenbezogenen Einzelregelungen, der unterschiedlichen Aufgabenwahrnehmung in den betreffenden Städten gerechter wird als es bei einem allgemeineren Eingriff in die Finanzbeziehungen (insbesondere über die Kreisumlage) möglich erscheint. Die Situation in Niedersachsen erlaubt hier im Unterschied zur Regelung in Hessen richtigerweise keine pauschale Ermäßigung bei der Kreisumlage. Anders als in Niedersachsen regelt § 4 HGO, dass kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern (sog. Sonderstatusstädte) durch das Land zusätzliche Aufgaben übertragen werden können. Diese liegen u. a. in den Bereichen Soziales, Jugendhilfe, Bauaufsicht und Naturschutz. In Niedersachsen regelt § 7 NKomVG stattdessen, dass der Aufgabenbestand der großen selbständigen Städte im übertragenen Wirkungskreis sogar durch das Land noch weiter eingeschränkt werden kann. Insofern macht der niedersächsische Gesetzgeber deutlich, dass er nicht das Ziel einer Ausweitung des Aufgabenbestandes in den großen selbständigen Städten betreibt.

Angemessener ist hingegen, den zum Teil stark betroffenen Städten durch einzelfallbezogene Maßnahmen zu helfen, ihre strukturellen Probleme zu überwinden. Entsprechend kommen die aufsichtsrechtlichen Mechanismen teilweise schon seit Längerem zum Einsatz. Entschuldungshilfen sind eine Möglichkeit, die teilweise hohen Schuldenstände und daraus resultierende Zinsbelastungen abzubauen.

4.6 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Anforderungen an den Nachweis der Sachgerechtigkeit einer Hauptansatzstaffel sind in den letzten Jahren gestiegen. Entsprechend lautete der Untersuchungsauftrag, explizit zu prüfen, ob raumordnungs- oder kommunalrechtliche Einstufungen die Streuung der Finanzbedarfe präziser abbilden als die rein an der Einwohnergröße orientierte Bedarfsbestimmung einer Hauptansatzstaffel. Daraufhin wurde eine an den Gesamtzuschussbedarfen wie auch an einzelnen Aufgaben orientierte Analyse durchgeführt. Besonderes Augenmerk galt zunächst der Gegenüberstellung des Einwohnergrößenklassenbezugs mit zentralörtlichen Aufgaben sowie weiteren ballungsraumbezogenen (soziodemographisch und technisch bedingen) Aufgabenbelastungen. Hinsichtlich der großen selbständigen Städte wurden darüber hinaus etwaige Belastungen aus dem historisch bedingten Aufgabenbe-

stand (ehemals kreisfreier Städte) sowie des übertragenen Wirkungskreises quantitativ und qualitativ geprüft.

Grundsätzlich wurde ein mit der Einwohnerzahl monoton ansteigender durchschnittlicher Zuschussbedarf je Einwohner festgestellt werden. Dabei erwies sich weder die Größenklasseneinteilung, noch die Streuung innerhalb der Klassen als besonders kritisch. Die identifizierten Ausreißer stellen keine neue Unschärfe in der Durchschnittsbildung dar, vielmehr handelt es sich um die gleichen Fälle in ähnlicher Größenordnung wie auch schon in den vergangenen Überprüfungen.

Die Intensität der Erfüllung zentralörtlicher Aufgaben nimmt ebenfalls mit der Einwohnergröße deutlich zu, wobei die Zusammensetzung bzw. Schwerpunktsetzung innerhalb dieser Aufgabengruppe - bis auf wenige Bereiche – variiert. Über die zentralörtlichen Aufgaben hinaus fallen auch weitere ballungsraumbezogene Aufgaben auf, die in größeren Städten deutlich ausgeprägter sind.

Im direkten Vergleich der Indikatoren Einwohnergröße und zentrale Orte zeigt sich letztlich, dass Unterschiede in den durchschnittlichen Zuschussbedarfen zwischen zentralen Orten geringer sind als zwischen Einwohnergrößenklassen. Der höhere Erklärungsgehalt des Einwohnerbezugs wurde durch die Regressionsanalyse untermauert. Zentralörtliche Einstufungen sind hinsichtlich der Zuschussbedarfe als wesentliches Merkmal der Finanzkraft und auch der Intensität relevanter Aufgaben kein überlegener Indikator im Vergleich zur Einwohnerzahl. Darüber hinaus ist das Anknüpfen an den Indikator „Einwohner“ eindeutig und nicht strategieanfällig. Ein Rückgriff auf zentralörtliche Einstufungen würde zu einer Vermischung mit einem System führen, dass insbesondere für planerische Belange genutzt wird. Zukünftige Anpassungen des zentralörtlichen Systems würden damit zusätzlich erschwert. In Niedersachsen fehlt außerdem eine Festlegung von Verflechtungsbereichen der zentralen Orte, durch die eine Quantifizierung des Nutzerkreises zentralörtlicher Aufgaben erreicht werden könnte.

Für die großen selbständigen Städte wurde ein anderer Untersuchungsansatz gewählt. Hier ging es vor allem um die Ermittlung des Umfangs der Wahrnehmung „fremder“ Aufgaben, die andernorts der Kreisebene zugeordnet sind. Die Bestandsaufnahme zeigte, dass sich der Umfang dieser Aufgabenwahrnehmung mittlerweile erheblich reduziert hat. In diesem Zusammenhang ist eine Vielzahl von Einzelregelungen der Finanzbeziehungen zwischen großen selbständigen Städten und Landkreisen etabliert worden, die eine Sonderregelung über die Kreisumlage unnötig machen. Darüber hinaus wird die Aufgabenverteilung in den sieben großen selbständigen Städten (und ihren Landkreisen) uneinheitlich gehandhabt – nicht nur in Bezug auf die Art der Aufgaben, sondern auch auf den Gesamtumfang innerhalb der Städte. Insofern ist der Sonderstatus nicht mit systematisch höheren Belastungen im Vergleich zu anderen Städten verbunden. Dies gilt ebenfalls für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, die durch Zuweisungen in anreizkompatibler Höhe kompensiert werden. Auffällig ist jedoch die jeweils durch verschiedene finanzwirtschaftliche Faktoren (insbes. durch hohe Zinslasten) bedingte äußerst ungünstige Haushaltssituation in einigen der großen selbständigen Städte. Hier besteht tatsächlich Handlungsbedarf, wobei der Finanzausgleich dazu nicht das geeignete Instrument darstellt.

Insgesamt zeigt die Überprüfung der Sachgerechtigkeit, dass eine Hauptansatzstaffel im betrachteten Zeitraum im Land Niedersachsen weiterhin hinreichend präzise ist. Insbesondere stellen raumordnerische und kommunalrechtliche Einstufungen derzeit keinen überlegenen Indikator dar. Dies könnte sich allerdings mittelfristig ändern, sofern in einer Aktualisierung des Landesraumordnungsplans geeignete Verflechtungsbereiche entwickelt werden, die eine flächendeckende Zuordnung von Einwohnerzahlen zu den zentralen Orten erlauben. Bislang stellt die höhere Einwohnergewichtung über die Hauptansatzstaffel ein für die Zwecke der horizontalen Verteilung angemessenes Kriterium dar.

5 BESTIMMUNG DER HAUPTANSATZFAKTOREN

In diesem Kapitel erfolgt ausgehend vom Nachweis der grundsätzlichen Überlegenheit einer an den Einwohnern orientierten Hauptansatzstaffel für den kommunalen Finanzausgleich in Niederachsen eine rechnerische Ermittlung der Hauptansatzfaktoren. Die verschiedenen rechnerischen Szenarien werden danach inhaltlich bewertet. Auf der Basis zusätzlicher Überlegungen zum Vorgehen bei der Bestimmung der Steuerkraftmesszahlen im niedersächsischen kommunalen Finanzausgleich werden zwei Umsetzungsvorschläge entwickelt.

5.1 RECHNERISCHE ERMITTLUNG

Die im vorangehenden Kapitel beschriebene Verteilung der Zuschussbedarfe je Einwohner über die einzelnen Größenklassen bildet die Grundlage für die rechnerische Ableitung der im FAG aufgeführten Hauptansatzfaktoren. Die Normierung der Zuschussbedarfe je Einwohner auf 100 ist damit noch nicht gleichbedeutend, da sich diese Werte auf einen Wert innerhalb der Größenklasse beziehen (das einwohnergewichtete Mittel), während im FAG auf fixe Klassengrenzen abgestellt wird. Der Hauptansatzfaktor am Punkt 10.000 beispielsweise wird aus der Verbindungslinien zwischen den normierten Zuschussbedarfen je Einwohner in den Klassen 0 bis unter 10.000 Einwohner und dem Wert in der Klasse 10.000 bis unter 20.000 abgeleitet.

Rechnerisch ergeben sich die Hauptansatzfaktoren (HAF) aus den normierten Zuschussbedarfen je Einwohner (Z) in der jeweiligen Größenklasse

$$k = \begin{cases} 1, \text{wenn } Einwohnerzahl < 10.000 \\ 2, \text{wenn } 10.000 \leq Einwohnerzahl < 20.000 \\ 3, \text{wenn } 20.000 \leq Einwohnerzahl < 50.000 \\ 4, \text{wenn } 50.000 \leq Einwohnerzahl < 100.000 \\ 5, \text{wenn } 100.000 \leq Einwohnerzahl < 250.000 \\ 6, \text{wenn } 250.000 \leq Einwohnerzahl < 500.000 \end{cases},$$

indem für jede Einwohnergrößenklasse k der Abstand der normierten Zuschussbedarfen je Einwohner gegenüber dem Wert in der nächsthöheren Klasse (der erste Faktor) über die jeweils zugrunde liegende Einwohnerzahl (Nenner des zweiten Faktors) auf den Abstand der Klassenmitte auf die Untergrenze der nächsthöheren Klasse (Zähler des zweiten Faktors) verkürzt wird:

$$HAF_k = (Z_{k+1} - Z_k) * \frac{(Untergrenze_{k+1} - \emptyset\ Einwohnerzahl_k)}{(\emptyset\ Einwohnerzahl_{k+1} - \emptyset\ Einwohnerzahl_k)} + Z_k.$$

Die anschließende Addition des resultierenden Wertes mit dem ursprünglichen normierten Zuschussbedarf dient lediglich der Staffelung (Kumulierung) über alle Einwohnergrößenklassen.

Diese sog. Interpolation soll am Beispiel des Hauptansatzfaktors für den Punkt 20.000 illustriert werden. Die notwendigen Werte können der Übersichtstabelle in Kapitel 4 entnommen werden (Tab. 4.2).[21] Der Hauptansatzfaktor für die Untergrenze der Gemeindegrößenklasse von 50.000 bis unter 100.000 Einwohnern ($k = 4$) lautet daher $HAF_3 = (175 - 143) * \frac{(100.000-67.493)}{(158.860-67.493)} + 143 = 154{,}385$. Der ermittelte Wert von 154 liegt in diesem Fall näher an der unteren Klassenmitte als an der oberen. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass die mittlere Einwohnerzahl der unteren Klasse (mit 67.493) eine geringere Differenz zum Wert 100.000 aufweist als die mittlere Einwohnerzahl der oberen Klasse (mit 158.860). Das Rechenbeispiel illustriert damit, dass der Wert des Hauptansatzfaktors sich aus dem Zusammenspiel der Eigenschaften der jeweils oberen und unteren Klassenmitte ergibt. Damit stehen auch die Hauptansatzfaktoren letztlich in einem interdependenten Verhältnis und können nicht isoliert voneinander betrachtet werden.

In einem abschließenden Rechenschritt werden die ermittelten Werte für die jeweiligen Einwohnerpunkte auf volle fünf gerundet, um eine letzte Stilisierung der Ergebnisse vorzunehmen. Dies hat den Vorteil, dass beispielsweise Vergleiche einzelner Jahre zu ähnlicheren Ergebnissen führen als unter Anwendung von Dezimalstellen.

Tab. 5.1: Ableitung von Hauptansatzfaktoren

Einwohner	§ 5 NFAG	rechnerische Lösung (gerundet auf 5)	
0	100	-	(100)
10.000	100	100	(100)
20.000	110	112	(110)
50.000	125	135	(135)
100.000	145	154	(155)
250.000	170	180	(180)
500.000	180	196	(195)

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LSN

Verglichen mit den in § 5 NFAG ausgewiesenen Hauptansatzfaktoren ergeben sich in dieser rechnerischen Lösung (Tab. 5.1) keine Abweichungen für die Punkte 10.000 und 20.000. In den darüber liegenden Einwohnerwerten resultieren dagegen um 10 bzw. bei 500.000 sogar um 15 Punkte höhere Hauptansatzfaktoren. Städte und Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern würden demzufolge eindeutig schlechter gestellt werden. Der Verteilungseffekt in den größten Städten ist dagegen aufgrund des hohen Gewichts der mittelgroßen Städte und Gemeinden unklar: Die Bevölkerungszahl in Städten mit mindestens 100.000 Einwohnern beträgt insgesamt rund 1,3 Mio., zwischen 20.000 und 100.000 Einwohner starke Städte und Gemeinden umfassen dagegen rund 3,1 Mio. Es ist daher

[21] Da die Übersichtstabelle gerundete Werte enthält, weichen für andere Beispiele die Ergebnisse z. T. rundungsbedingt um <1 ab.

fraglich, inwieweit die Höhergewichtung in den größten Städten die Verteilung zugunsten der 3,1 Mio. Einwohner kompensieren kann.

Aufbauend auf diesen Ergebnissen werden rechnerische Szenarien entwickelt, inwieweit den vorangehenden Analysen und Überlegungen zufolge die Hauptansatzstaffel sachgerecht ausgestaltet werden könnte. Im ersten Szenario wird eine Deckelung in den oberen beiden Hauptansatzfaktoren vorgeschlagen. Hierbei wird das durch Ausreißer geprägte und daher auch statistisch insignifikante Ergebnis in der Größenklasse bis unter 250.000 Einwohnern nach unten korrigiert. Darauf aufbauend wird auch der oberste Hauptansatzfaktor heruntergesetzt, da die Begründung höherer zentralörtlicher Aufgaben weder durch die Einstufung noch hinsichtlich der produktspezifischen Zuschussbedarfe zu rechtfertigen wäre, sondern allein durch höhere Zuschussbedarfe in anderen, teilweise nicht ausgleichsrelevanten Aufgaben (vgl. Abschnitt 4.4).

Das zweite Szenario baut auf dem ersten Szenario auf und illustriert die Implikationen der Deckelung auf den Kurvenverlauf insgesamt. Als einfache Kennzahlen für den Kurvenverlauf werden die Relation zum nächsthöheren Hauptansatzfaktor bzw. die auf 1.000 Einwohner bezogene Steigung des Hauptansatzes zwischen zwei Faktoren dargestellt (Tab. 5.2). Demnach beträgt die Relation zwischen den Hauptansatzfaktoren für 100.000 und 250.000 Einwohner 0,86, d. h. der Faktor 180 liegt um 14 % höher. Ein ähnliches Verhältnis ergibt sich zwischen den Hauptansatzfaktoren für 50.000 und 100.000 Einwohner. Die Steigung zwischen den Punkten nimmt dagegen ab, was dem degressiven Kurvenverlauf geschuldet ist.

Tab. 5.2: Anpassung des Verlaufs der Hauptansatzstaffel (Szenario 2)

	rechnerische Lösung			Beibehaltung Relation und Steigung					
				stufenweise Anpassung			optimierter Vorschlag		
Einwohner	HAF	Relation zu höherem HAF	Steigung: HA-Punkte pro 1.000 Einwohner	HAF	Relation zu höherem HAF	Steigung: HA-Punkte pro 1.000 Einwohner	HAF	Relation zu höherem HAF	Steigung: HA-Punkte pro 1.000 Einwohner
10.000	100	0,90	1,15	100	0,95	0,50	100	0,91	1,00
20.000	112	0,83	0,77	105	0,84	0,67	110	0,85	0,67
50.000	135	0,87	0,39	125	0,86	0,40	130	0,87	0,40
100.000	154	0,86	0,17	145	0,85	0,17	150	0,88	0,13
250.000	180			170			170		

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LSN

Durch die manuelle Setzung der oberen Hauptansatzfaktoren wird der Kurvenverlauf, der sich aus der rechnerischen Lösung ergibt, verzerrt. Bleiben die darunterliegenden Hauptansatzfaktoren unangetastet, werden vor allem in diesem mittleren Bereich unverhältnismäßig hohe „Gewinne“ gegenüber den gesetzten Klassen generiert. Daher sind auch stilistische Merkmale der Hauptansatzstaffel zu berücksichtigen. Für die darunterliegenden Hauptansatzfaktoren ist daher eine Absenkung erforderlich, die die Verhältnisse zwischen den Klassen möglichst präzise wiederherstellt. Das Szenario „Beibehaltung Relation und Steigung“ zielt genau darauf ab, in dem die Hauptansatzfaktoren in 5er-

Schritten gesenkt wurden, um die beiden Kennzahlen stufenweise – von der oberen Einwohnerklasse beginnend – wieder nah an die Ursprungswerte der rechnerischen Lösung heranzuführen (Tab. 5.2). Die beste Näherung für die Punkte bei 50.000 und 100.000 Einwohnern ergibt sich für die Hauptansatzfaktoren 125 und 145. Allerdings stellen diese Werte eine absolute Untergrenze dar, da nun das Verhältnis gegenüber dem Hauptansatzfaktor für 20.000 Einwohner verzerrt ist und ebenfalls angepasst werden müsste. Dieses Vorgehen stößt letztlich in der Relation gegenüber dem Hauptansatzfaktor für 10.000 Einwohner an seine Grenzen. Eine Lösung, die gleichzeitig alle Klassen im Blick hat, wird daher in den letzten Spalten dargestellt. Hierbei werden Abweichungen der Kennzahlen in oberen Klassen toleriert (und nicht wie zuvor auf ein Minimum reduziert), um die Verhältnisse in den unteren Klassen nicht zu stark zu verzerren. Dies würde gegenüber der unkorrigierten rechnerischen Lösung für 50.000 und 100.000 Einwohner eine Anpassung um jeweils 5 Punkte bedeuten.

Das dritte Szenario ergibt sich schließlich aus der Vernachlässigung von Ausreißern. Dabei handelt es sich in der Klasse unter 50.000 Einwohner um die Städte Aurich und Cuxhaven, bis unter 100.000 die Städte Hildesheim und Salzgitter sowie in der Klasse bis unter 250.000 um Göttingen und Wolfsburg. Die sich daraus ergebenden Mittelwerte entsprechen den Ergebnissen des Regressionsmodells ohne Ausreißer (Tab. 4.4), das zumindest analytisch die höchste Güte aufwies. Für die Einwohnerwerte 100.000 und 250.000 resultieren daraus niedrigere Hauptansatzfaktoren von 145 bzw. 160. Bei 50.000 Einwohnern leitet sich ein Faktor von 135 ab.

Im Vergleich der skizzierten Szenarien zeigt sich insbesondere bei den Punkten 50.000 und 100.000 ein Bedarf an argumentativer Fundierung bei der Entscheidung für eine bestimmte Variante. So erscheint der aktuelle Wert von 125 bei 50.000 Einwohnern zu niedrig, da die drei Szenarien Faktoren in Höhe von 130 oder 135 nahelegen. Bei 100.000 Einwohnern ergibt sich sogar eine noch höhere Bandbreite von 145 bis 155. Da die zugrunde liegenden Klassen unter und über 100.000 Einwohnern gleichzeitig sehr gering besetzt und stark von Ausreißern geprägt sind, sollte eher eine zurückhaltende Lösung gewählt werden. Diese Merkmale wurden insbesondere bei der Deckelung berücksichtigt, von der aufgrund der eingangs beschriebenen methodischen Probleme nicht abgewichen werden sollte.

Tab. 5.3: Szenarien möglicher Hauptansatzstaffeln

Einwohner	§ 5 NFAG	rechnerische Lösung (gerundet auf 5)	Szenario 1: Deckelung	Szenario 2: Deckelung, angepasster Kurvenverlauf	Szenario 3: mittlere Klassen ohne Ausreißer
0	*100*	**100**	**100**	**100**	**100**
10.000	*100*	100	100	100	100
20.000	*110*	110	110	110	110
50.000	*125*	135	135	130	135
100.000	*145*	155	155	150	145
250.000	*170*	180	**170**	**170**	160
500.000	*180*	195	**180**	**180**	**180**

Anm.: Fett gedruckte Werte ergeben sich nicht rechnerisch, sondern wurden gesetzt.
Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LSN

5.2 INHALTLICHE BEWERTUNG

Wie im vorangehenden Abschnitt deutlich gemacht wurde, bedeutet die rechnerische Ermittlung einer Hauptansatzstaffel allein noch nicht, dass eine inhaltlich befriedigende Lösung gefunden wurde. Den unterschiedlichen Szenarien liegen jeweils eigene Überlegungen zugrunde, die an bestimmten methodischen Einschränkungen anknüpfen und darauf abzielen, begrenzte Belastbarkeit oder offensichtlich verzerrte Ergebnisse durch manuelle Korrekturen zu kompensieren. Vor diesem Hintergrund sollen die entwickelten Szenarien der Bedarfsbestimmung abschließend erörtert und die potenzielle Wechselwirkung mit der Finanzkraftbestimmung diskutiert werden.

Ein grundlegendes empirisches Problem bei der Ermittlung des Hauptansatzes ist und bleibt die mit der Einwohnerzahl abnehmende Klassenbesetzung und damit die Tragfähigkeit der berechneten Durchschnittswerte. Ein neues, wenn auch für die Bestimmung des Finanzbedarfs nachrangiges Element sind Klassenwechsler unter den Städten und Gemeinden, die sich insbesondere durch Bevölkerungsrückgänge ergeben. Für die Ableitung des individuellen Hauptansatzfaktors, der aus der Interpolation zwischen zwei festen Werten resultiert, spielt eine leicht veränderte Bevölkerungszahl zwar noch keine wesentliche Rolle. Hingegen ändert sich die Zusammensetzung einer Einwohnergrößenklasse und damit auch zwangsläufig ihr Durchschnittswert. Obwohl für die einzelne Kommune die Auswirkungen überschaubar sind, wird gerade in gering besetzten Klassen die Steigung zwischen zwei Einwohnerpunkten dadurch nicht unwesentlich beeinflusst. Im Fall der Stadt Cuxhaven, die den Wert von 50.000 Einwohnern mittlerweile unterschritten hat, ergibt sich dadurch eine allein durch diesen statistischen Effekt getriebene Erhöhung des Mittelwertes der Klasse 20.000 bis unter 50.000 Einwohner und damit auch des Hauptansatzfaktors bei 50.000. Gleichzeitig sind zwar die Städte Hildesheim und Salzgitter in die Klasse mit unter 100.000 Einwohnern gefallen, allerdings liegen die Zuschussbedarfe (je Einwohner) der beiden Städte in etwa gleichem Abstand vom Durchschnitt dieser Klasse (Abb. 4.2), weshalb diese Veränderung der Zusammensetzung einen geringeren Effekt auf diesen Klassendurchschnitt haben dürfte. In der Klasse der Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern hat dagegen das Gewicht der „Ausreißer“-Städte Wolfsburg und Göttingen hinzugewonnen, weshalb auch hier allein statistisch bedingt der Klassendurchschnitt steigt – mit entsprechend erhöhender Wirkung auf den Hauptansatzfaktor bei 100.000 Einwohnern.

Die rechnerisch ermittelten Hauptansatzfaktoren, die gerade an diesen Punkten höhere Werte als in der aktuell gültigen Hauptansatzstaffel annehmen, dürfen daher nicht ohne Weiteres übernommen werden. In Szenario 3 bleiben zwar derartige Ausreißer unberücksichtigt, was insbesondere die zunächst nahe gelegten Erhöhungen bei den Punkten 100.000 und 250.000 Einwohner revidieren lässt. Allerdings bestünde demnach weiterhin ein wesentlicher Anpassungsbedarf bei 50.000 Einwohnern. Damit würden allerdings die Relationen zwischen den einzelnen Klassen erheblich verzerrt werden. Dies wird an den Ergebnissen des Szenarios 2 deutlich. Im Vergleich zum Punkt 100.000, der in diesem Szenario sogar bei 150 liegt, würde ein Wert von 135 die im Einwohnerbereich um 50.000 angesiedelten Städte unverhältnismäßig stark bevorteilen, weshalb sich hier maximal ein Wert 130 ergibt.

Gerade in den oberen Einwohnerbereichen ist eine Korrektur der rechnerischen Ergebnisse notwendig, um in dynamischer Perspektive der Gefahr eines Zirkelschlusses entgegenzuwirken. Angesichts

der zentralörtlichen Funktionen, die insbesondere die Stadt Hannover nicht in wesentlich höherem Ausmaß wahrnimmt als kleinere Städte und Gemeinden, wären noch höhere Hauptansatzfaktoren nicht zu rechtfertigen. Allein höhere Finanzbedarfe aufgrund einer komplexeren Bevölkerungszusammensetzung könnten als Begründung für den etwas höheren Hauptansatzfaktor von 180 (gegenüber 170) herhalten. Auch die Hauptansatzfaktoren bei 100.000 und 250.000 sind konservativ zu bewerten. In den betrachteten Jahren haben insbesondere die größeren Städte in diesen Einwohnergrößenklassen überdurchschnittlich von den Entwicklungen auf der Einnahmeseite profitieren können, so dass Rückwirkungen auf die Zuschussbedarfe in diesem Zeitraum nicht auszuschließen sind. Hinzu kommen die beschriebenen Veränderungen in der Klassenzusammensetzung, die die Belastbarkeit der Ergebnisse weiter reduziert haben. Vor einer Anpassung sollte daher abgewartet werden, ob sich die Tendenzen über einen längeren Zeitraum verstärken oder sich (z. B. in konjunkturell schwächeren Phasen) auch wieder abschwächen.

Bei den qualitativen Erwägungen, die vor allem beim Umgang mit Ausreißern getroffen werden, werden indirekt Aspekte der Finanzkraft aufgegriffen, die aus systematischen Gründen grundsätzlich von der Bedarfsbestimmung getrennt behandelt werden müssen. Sie dienen dennoch der Argumentation, da in der Vergangenheit die Finanzkraftbestimmung an sich selbst nur eingeschränkt Gegenstand der Untersuchung war. Bereits in der vorangehenden Überprüfung wurde die Behandlung der Finanzkraft auf der Gemeindeebene kritisch durchleuchtet, letztlich aber nur als Argument für die Beibehaltung der damals gültigen Hauptansatzstaffel herangezogen. Vor diesem Hintergrund wird auch im Folgenden der Frage nachgegangen, inwieweit das Vorgehen bei der Bestimmung der Finanzkraft Rückwirkungen auf die Bedarfsbestimmung hat. Es wird insbesondere ein Augenmerk auf die gestuften Hebesätze bei der Bestimmung der Steuerkraftmesszahlen gelegt, um schließlich hinsichtlich Finanzkraft wie auch Finanzbedarf abgestimmte, systematisch konsistente Handlungsempfehlungen formulieren zu können.

5.3 WECHSELWIRKUNGEN MIT DER BESTIMMUNG DER STEUERKRAFTMESSZAHLEN

Bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen erfolgt im kommunalen Finanzausgleich eine Gegenüberstellung des Finanzbedarfs und der Finanzkraft. Letztere wird auf der Gemeindeebene durch die Steuerkraftmesszahl ausgedrückt. Von dem sich dabei ergebenden Unterschiedsbetrag werden 75 vom Hundert ausgeglichen (sog. Ausgleichsintensität, § 4 Abs. 4 NFAG). Grundsätzlich erfolgen die Berechnungen von Finanzkraft und -bedarf demzufolge unabhängig voneinander. Beide werden erst im letzten Schritt der Berechnung miteinander verglichen. Das in Niedersachsen gewählte Vorgehen bei der Bestimmung der Steuerkraftmesszahlen wurde in der Vergangenheit allerdings als Argument genutzt, Anpassungen an der Hauptansatzstaffel nicht vorzunehmen. Die daraus resultierende Problematik bei der Bestimmung der Hauptansatzfaktoren wird im Folgenden zunächst erläutert. Darauf aufbauend wird ein möglicher Lösungsvorschlag auf empirischem Weg erarbeitet und in seiner Wirkung überprüft.

5.3.1 INHALTLICHE DISKUSSION

Der Rückgriff auf Nivellierungshebesätze erfolgt bei der Bestimmung der Finanzkraft in allen Finanzausgleichssystemen mit dem Ziel, die Kommunen dazu anzuhalten, zunächst die eigenen Steuerquellen auszuschöpfen. Es soll verhindert werden, dass die Schonung der eigenen Steuerquellen durch Hebesätze unter dem Nivellierungshebesatz durch höhere Finanzausgleichszahlungen auf Kosten aller anderen Kommunen ausgeglichen wird. Umgekehrt werden die Kommunen im Falle von Hebesätzen oberhalb des Nivellierungshebesatzes für die Inkaufnahme des höheren Risikos einer Abwanderung der Besteuerungsgrundlagen belohnt, indem diese Mehreinnahmen ihnen nicht bei der Finanzkraftbestimmung angerechnet werden.

Bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahlen werden im niedersächsischen Finanzausgleich seit Einführung des Zwei-Ebenen-Modells gestufte Nivellierungshebesätze genutzt. Für Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohnern und für Gemeinden mit 100.000 Einwohnern und mehr werden jeweils getrennt voneinander durchschnittliche Hebesätze für die Grundsteuern A und B und die Gewerbesteuer berechnet (§ 11 NFAG). Diese Differenzierung wurde im Zuge der Novellierung aus dem Jahr 1999[22] mit der Begründung eingeführt, dass nach Einführung des Zwei-Ebenen-Modells erstmals Gemeinden aller Größenklassen (kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden) unmittelbar miteinander verglichen werden. Bei der Nutzung einheitlicher Nivellierungshebesätze wären insbesondere für die Phase des Übergangs starke Verschiebungen bei der Finanzkraft unvermeidlich gewesen, da die Steuerkraft der größeren kreisfreien Städte tendenziell unterbewertet, die der kleineren Gemeinden tendenziell überbewertet worden wäre. Die Wahl der Schnittstelle bei 100.000 Einwohnern war weniger empirisch begründet als dadurch, dass sie der vorherigen Differenzierung in kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte am nächsten kam und in absehbarer Zeit keine Gruppenwechsler zu erwarten waren.[23]

Der in § 11 NFAG vorgesehene harte Sprung bei den zugrunde gelegten Nivellierungshebesätzen bei 100.000 Einwohnern führt in der Praxis allerdings aus zwei Gründen zu problematischen Situationen. Zum einen hat sich bereits in der letzten Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen aus dem Jahr 2011[24] gezeigt, dass insbesondere die Städte zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern von den gestuften Hebesätzen profitieren. Sie waren in der Lage, deutlich höhere Hebesätze als den durchschnittlichen Hebesatz für die Gruppe der Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohnern durchzusetzen. Dadurch wurde ihnen ein im Vergleich zu den kleineren Gemeinden geringerer Teil der Steuereinnahmen bei der Bestimmung der Finanzkraft angerechnet. Als Konsequenz daraus haben Soyka und Rebeggiani (2011) argumentiert, dass die diese Gruppe betreffenden Hauptansatzfaktoren nur dann angepasst werden sollten, wenn gleichzeitig eine Anpassung des Vorgehens bei der Berechnung der durchschnittlichen Hebesätze erfolgt. Der Gesetzgeber hat – dieser Argumentation folgend – letztlich die Spreizung der Hauptansatzstaffel nicht verändert. Durch dieses

---

[22] Gesetz vom 12.03.1999, Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 6 vom 22.03.1999, S. 74-78.

[23] Vgl. Hardt und Schmidt (1998, S. 153f.).

[24] Vgl. Soyka und Rebeggiani (2011, S. 63).

Vorgehen werden jedoch Argumente der Finanzkraftbestimmung mit solchen der Bestimmung des Finanzbedarfs vermischt. Dies beeinträchtigt jedoch die Transparenz des Finanzausgleichssystems.

Zum anderen gab es im Jahr 2013, anders als noch 1998 angenommen, zum ersten Mal zwei Klassenwechsler: Die Einwohnerzahl der Städte Hildesheim und Salzgitter fiel unter die Grenze von 100.000 Einwohnern. Diese Verschiebung hatte zur Folge, dass die Finanzkraft der beiden Städte plötzlich deutlich niedriger bewertet wurde und die Schlüsselzuweisungen deutlich anstiegen. Rückwirkungen gab es auf alle übrigen Gemeinden unter 100.000 Einwohnern durch den Anstieg des durchschnittlichen Hebesatzes in dieser Klasse. Auch die Kreisschlüsselzuweisungen veränderten sich durch die Rückwirkungen auf die Umlagekraft. Das Beispiel der Klassenwechsler macht deutlich, zu welchen Problemen die harte Einwohnergrenze und der damit verbundene große Sprung bei den durchschnittlichen Hebesätzen führen können.

Gestufte Hebesätze können prinzipiell inhaltlich aufgrund unterschiedlicher Leistungsfähigkeit der Kommunen und aufgrund äquivalenzorientierter Argumente begründet werden.[25] Dem Leistungsfähigkeitsargument liegt die Überlegung zugrunde, dass einzelne Gemeinden aufgrund attraktiver Standortbedingungen in der Lage sind, höhere Hebesätze durchzusetzen als andere. Größere Standorte sind für die dort ansässigen Unternehmen – aufgrund ihrer umfangreichen und doch spezifischen Ausstattung – weniger substituierbar. Die Abwanderungsgefahr ist damit niedriger als bei kleineren Standorten, deren Unternehmen typischerweise in einem größeren Kostenwettbewerb stehen. Dieser unterschiedlichen Leistungsfähigkeit sollte ähnlich wie bei den Finanzbedarfen im Rahmen der Einwohnergewichtung im Hauptansatz durch differenzierte Nivellierungshebesätze Rechnung getragen werden. Die äquivalenzorientierte Argumentation stellt hingegen die höheren Bedarfe in größeren Gemeinden in den Mittelpunkt. Diese Gemeinden sollten soweit wie möglich die höheren Kosten der Bedarfsdeckung unmittelbar durch höhere Steuersätze an die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen weitergeben. Empirisch wäre im Sinne der Leistungsfähigkeitsargumentation dann vor allem zu klären, durch welchen Indikator sich die unterschiedliche Leistungsfähigkeit ausdrücken lässt. Entsprechend der äquivalenzorientierten Argumentation könnte hingegen aufbauend auf dem oben gezeigten überproportionalen Anstieg der Finanzbedarfe mit der Einwohnerzahl grundsätzlich ein höherer Nivellierungshebesatz und damit ein größerer Eigenbeitrag für die Deckung der eigenen Finanzbedarfe für größere Kommunen gefordert werden.

Insgesamt stellt die Nutzung gestufter Hebesätze in Niedersachsen allerdings einen Sonderfall dar. Die weitaus größere Zahl der kommunalen Finanzausgleichssysteme nutzt einheitliche Hebesätze für alle Kommunen. Allerdings ist dabei auch anzumerken, dass in vielen Ländern für die kreisfreien Städte eine eigene Teilschlüsselmasse gebildet wird, für die separate, nur für diese Klasse geltende Nivellierungshebesätze genutzt werden (z. B. in § 14 des sächsischen Finanzausgleichsgesetzes). Eine Abwägung von Argumenten für und gegen gestufte Hebesätze kommt für Nordrhein-Westfalen zu dem Ergebnis, dass es gute Gründe für beide Varianten gibt.[26] Im Ergebnis wird aufgrund des Eigen-

---

[25] Vgl. Hardt (1988, S. 52f.).

[26] Goerl, Rauch und Thöne (2013, S. 4 und S. 7).

werts, den der Fortbestand bestehender Regeln besitzt, für Nordrhein-Westfalen empfohlen, das bisherige System einheitlicher Hebesätze beizubehalten.

5.3.2 EMPIRISCHE ÜBERPRÜFUNG

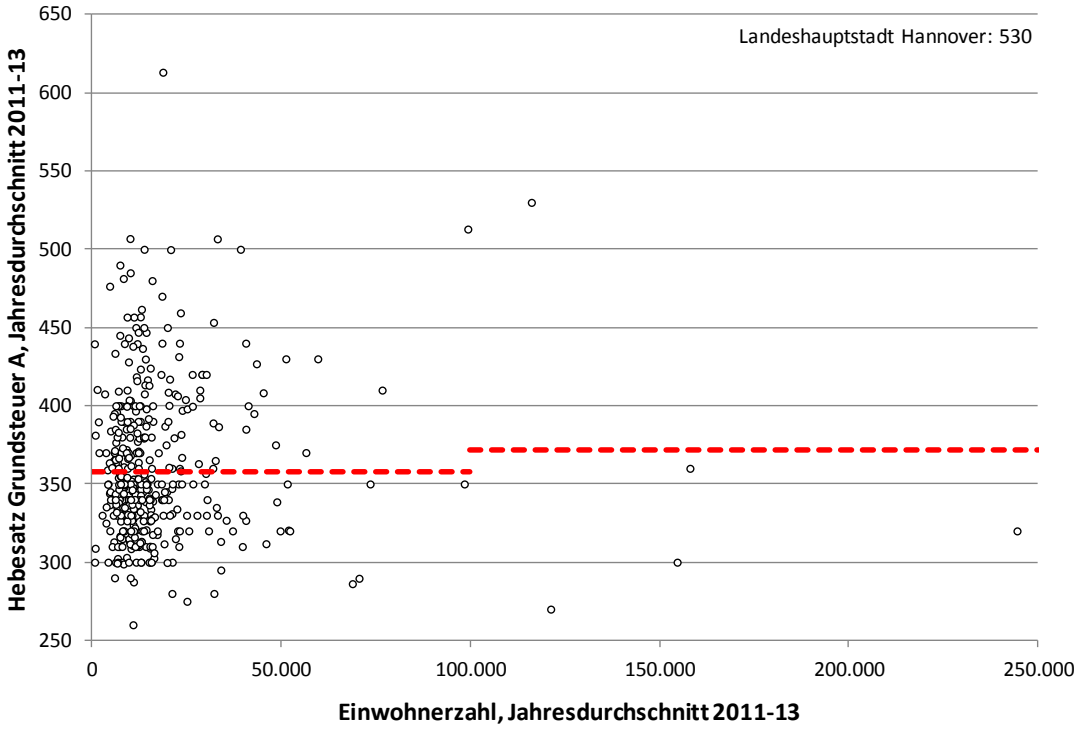
Im Folgenden wird erstens der Frage nachgegangen, ob die bisherige Differenzierung der durchschnittlichen Hebesätze bei 100.000 Einwohnern durch die tatsächliche Verteilung der Hebesätze zu rechtfertigen ist. Obwohl diese sich langfristig potenziell an den gesetzten Nivellierungshebesätzen ausrichten, in diesem Sinne also endogen sind, spiegeln sie doch im Querschnitt die von der Einwohnerzahl abhängige Streuung bzw. den Spielraum der Kommunen wider. Zweitens wird untersucht, ob die Verteilung der Hebesätze in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl Alternativen zur bisherigen Stufung nahelegt. Darüber hinaus wären auch noch weitere Einflussfaktoren auf die Hebesatzgestaltung denkbar, z. B. Standortfaktoren wie Lage, Erreichbarkeit, Ausstattung mit Hochschulen usw. oder die Wirtschaftskraft einer Kommune. Für die Nutzung der Einwohnerzahl spricht allerdings, dass sie eindeutig abgrenzbar ist und mit dem bei der Bedarfsbestimmung gewählten Indikator übereinstimmt, d. h. im Zusammenspiel mit der Hauptansatzstaffel diskutiert werden kann.

Die folgenden drei Abbildungen (Abb. 5.1, Abb. 5.2 und Abb. 5.3) zeigen die Höhe der Hebesätze der Gemeinden in Niedersachsen für den Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2013. Zusätzlich sind auch die sich daraus ergebenden durchschnittlichen Hebesätze abgebildet. Der Wert der Landeshauptstadt Hannover ist aus Gründen der Lesbarkeit jeweils nicht im Diagramm abgebildet, sondern nur nachrichtlich genannt.

Für die Grundsteuer A zeigt sich, dass ihre Höhe unabhängig von der Einwohnerzahl ist. Die durchschnittlichen Hebesätze sind sowohl oberhalb als auch unterhalb von 100.000 Einwohnern nahezu identisch, so dass trotz Stufung keine nennenswerten Unterschiede bei den Durchschnittswerten resultieren.

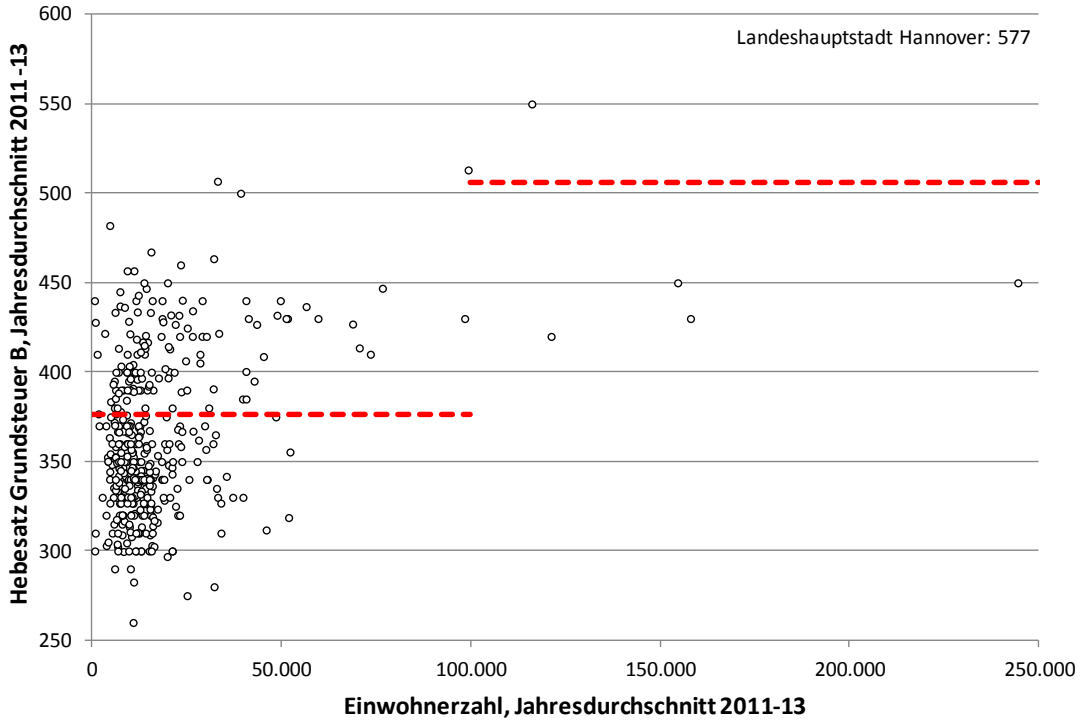
Bei der Grundsteuer B und bei der Gewerbesteuer gibt es hingegen deutlich erkennbare Unterschiede zwischen den beiden Gruppen. Die Gemeinden mit 100.000 und mehr Einwohnern haben im Durchschnitt wesentlich höhere Hebesätze angesetzt als die Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohnern. Während die Hebesätze der Gemeinden mit 100.000 und mehr Einwohnern vergleichsweise homogen sind (insbesondere bei der Gewerbesteuer mit Ausnahme des Gewerbesteuerhebesatzes der Stadt Wolfsburg), werden bei den Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohnern große Unterschiede innerhalb der Gruppe deutlich. Insbesondere im Bereich bis unter 20.000 Einwohner ist eine große Streuung der Hebesätze zu erkennen. Bei der Gewerbesteuer gibt es dort sowohl Kommunen, die ähnlich hohe Hebesätze wie die größten Gemeinden des Landes im Bereich zwischen 400 und 450 erheben. Gleichzeitig finden sich in dieser Größenklasse auch viele Kommunen mit besonders niedrigen Hebesätzen im Bereich von 300 bis 350. Der Bereich zwischen 20.000 und 100.000 Einwohnern ist dadurch gekennzeichnet, dass sich die untere Grenze des Feldes kontinuierlich nach oben verschiebt, während die obere Grenze unverändert bleibt. Insgesamt führt dies dazu, dass die durchschnittlichen Hebesätze in diesem Bereich ansteigen. Für die Grundsteuer B sind insgesamt ähnliche Tendenzen erkennbar.

Abb. 5.1: Hebesätze der Grundsteuer A, Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2013



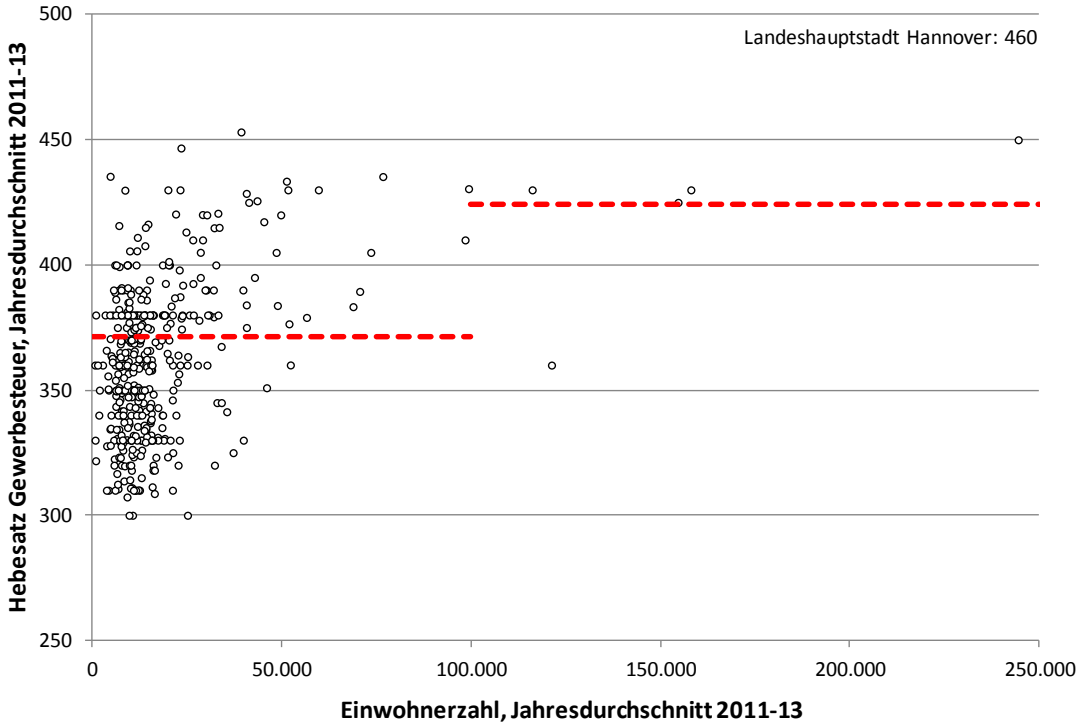
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung des NIW nach Daten des LSN

Abb. 5.2: Hebesätze der Grundsteuer B, Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2013



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung des NIW nach Daten des LSN

Abb. 5.3: Hebesätze der Gewerbesteuer, Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2013

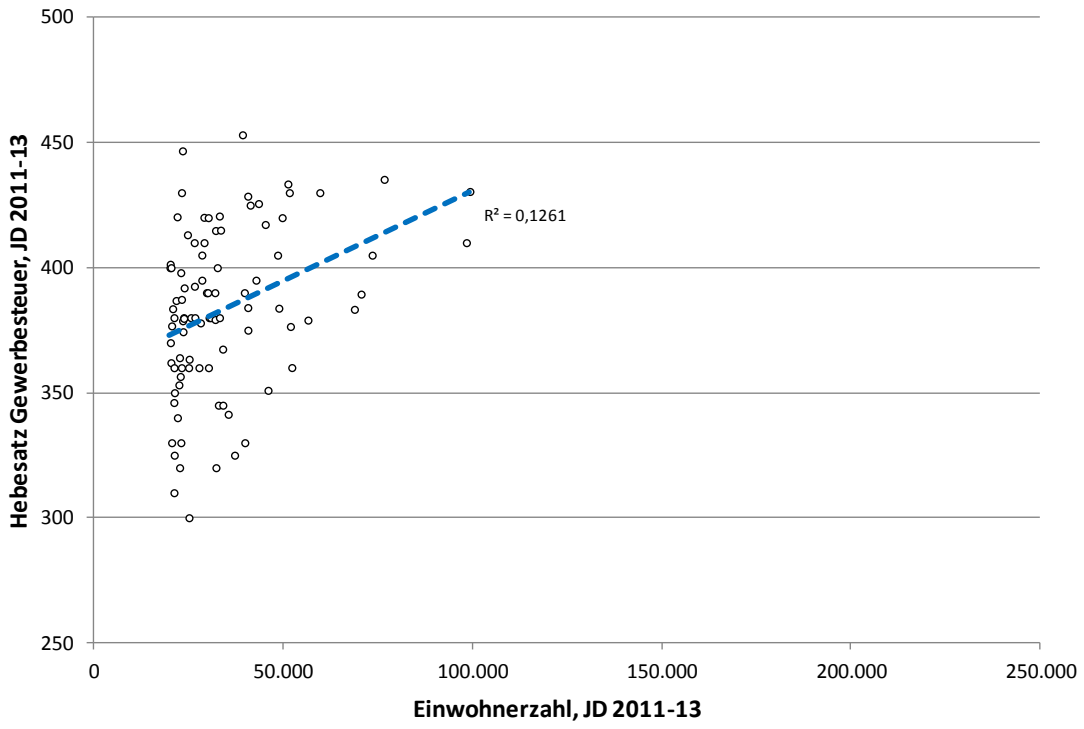


Quelle: eigene Berechnung und Darstellung des NIW nach Daten des LSN

Die Ergebnisse legen den Schluss nahe, dass ab einer gewissen Einwohnerzahl alle Gemeinden in der Lage sind, einen Hebesatz über dem Durchschnitt der Gruppe aller Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohnern durchzusetzen. Dieser Zusammenhang lässt sich durch Regressionsergebnisse für die Gewerbesteuer und die Grundsteuer B bestätigen (vgl. Abb. 5.4 für die Gewerbesteuer). Für die Hebesätze beider Steuerarten zeigt die Regressionsgerade einen positiven statistischen Zusammenhang an. Allerdings werden durch die Einwohnerzahl nur ca. 15 % der Streuung der Hebesätze für beide Steuerarten erklärt. Dies liegt vor allem daran, dass es auch im Bereich von 20.000 Einwohnern eine Vielzahl von Kommunen gibt, die einen Hebesatz im Bereich von 400 bis 450 Punkten (bzw. bei der Grundsteuer B teilweise sogar noch deutlich darüber) erheben. Für die Bewertung der Ergebnisse ist es aber wichtig, dass sich vor allem die Untergrenze des niedrigsten erhobenen Hebesatzes mit steigender Einwohnerzahl kontinuierlich nach oben verschiebt. Daran wird deutlich, dass ab einer gewissen Größe der Kommune das Mindestpotenzial bei der Festsetzung der Hebesätze steigt.

Die Ergebnisse zeigen insgesamt, dass ein positiver Zusammenhang zwischen der Gemeindegröße und der Höhe der Hebesätze existiert. Dies gilt allerdings nicht für alle Größenklassen und nicht für alle Steuerarten. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine Anpassung der Nivellierungshebesätze insbesondere im Bereich von 20.000 bis unter 100.000 Einwohnern bei der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer durch die empirischen Ergebnisse begründet werden kann. Bei Gemeinden unter 20.000 Einwohnern und über 100.000 Einwohnern ist bei diesen beiden Steuerarten kein Zusammenhang mit der Einwohnerzahl feststellbar. Bei der Grundsteuer A ist in keinem Bereich ein Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Hebesatz sichtbar.

Abb. 5.4: Zusammenhang zwischen Hebesatz der Gewerbesteuer und Einwohnerzahl im Bereich von 20.000 bis unter 100.000 Einwohnern, Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2013



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung des NIW nach Daten des LSN

Gegen eine solche empirische Überprüfung bringen Egger et al. (2010) das Argument vor, dass die Verteilung der Hebesätze vor allem durch die Festlegung der Nivellierungshebesätze selbst hervorgebracht wird.[27] Sollte eine solche Endogentität der Ergebnisse gegeben sein, wären keine validen Aussagen über den Zusammenhang zwischen Hebesätzen und Einwohnerzahl zu treffen. Im vorliegenden Fall wäre von dieser Problematik allerdings nur für die Unterschiede zwischen Kommunen oberhalb und unterhalb der Grenze von 100.000 Einwohnern auszugehen, da bisher nur an dieser Stelle eine Differenzierung der Nivellierungshebesätze vorgenommen wird. Die Regressionsanalyse für den Bereich zwischen 20.000 bis unter 100.000 Einwohnern hat aber gezeigt, dass ein Anstieg der Hebesätze vor allem in einem Bereich stattfindet, in dem für alle Kommunen bislang der gleiche Nivellierungshebesatz gilt. Damit ist die Annahme plausibel, dass die Hebesatzpotenziale in diesem Bereich tendenziell mit der Einwohnerzahl ansteigen.

Die Verteilung der Hebesätze in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl hat auch gezeigt, dass ein einheitlicher Hebesatz die Realität schlechter widergeben würde als eine Differenzierung. Insbesondere im Bereich zwischen 20.000 und 100.000 Einwohnern wurde deutlich, dass das Potenzial zur Durchsetzung höherer Hebesätze ansteigt. Damit sprechen sowohl das Argument der Leistungsfähigkeit als auch äquivalenzorientierte Überlegungen in Zusammenhang mit dem ebenfalls in diesem Bereich

[27] Vgl. Egger, Köthenbürger und Smart (2010) zum Einfluss der Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen des Jahres 1999.

erfolgenden Anstieg der Zuschussbedarfe je Einwohner für eine Beibehaltung differenzierter Hebesätze im kommunalen Finanzausgleich Niedersachsens.

5.4 UMSETZUNGSVORSCHLAG

Aus der inhaltlichen Diskussion und der empirischen Überprüfung ergeben sich zwei möglich Varianten für die Bestimmung der Hauptansatzfaktoren und der Finanzkraft, die beide mit Vor- und Nachteilen verbunden sind.

Variante 1 „Keine Veränderung des § 11 NFAG“

Der wesentliche Nachteil dieses Vorgehens wäre die geringere Transparenz des Finanzausgleichssystems durch die Nutzung von Argumenten, die in der Natur der Finanzkraftbestimmung liegen, für die Bestimmung des Finanzbedarfs. Für das Beibehalten spricht allerdings, dass dadurch für die betroffenen Gemeinden ein hohes Maß an Stabilität hinsichtlich der Rahmenbedingungen und Erwartungen erhalten bleibt. Für den Fortbestand der geltenden Regeln spräche auch, dass bei der Bestandsaufnahme (Kapitel 3) keine gravierenden Verzerrungen bezüglich der Deckungsquoten zwischen den Größenklassen festgestellt werden konnten, die sonst erheblichen Änderungsbedarf anzeigen würden.

Sofern die Bestimmung der Steuerkraftzahlen in § 11 NFAG nicht angepasst wird, gelten die Argumente der Überprüfung von 2011 weiterhin: Eine Erhöhung der Hauptansatzfaktoren im Bereich zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern sollte mit Blick auf die Begünstigung dieser Gruppe bei der Finanzkraftbestimmung nicht vorgenommen werden. Zusammen mit den im bisherigen Verlauf vorgebrachten Argumenten ergäbe sich daraus die Empfehlung, die Hauptansatzstaffel nicht zu verändern.

Variante 2: „Einführung einer Gleitzone in § 11 NFAG“

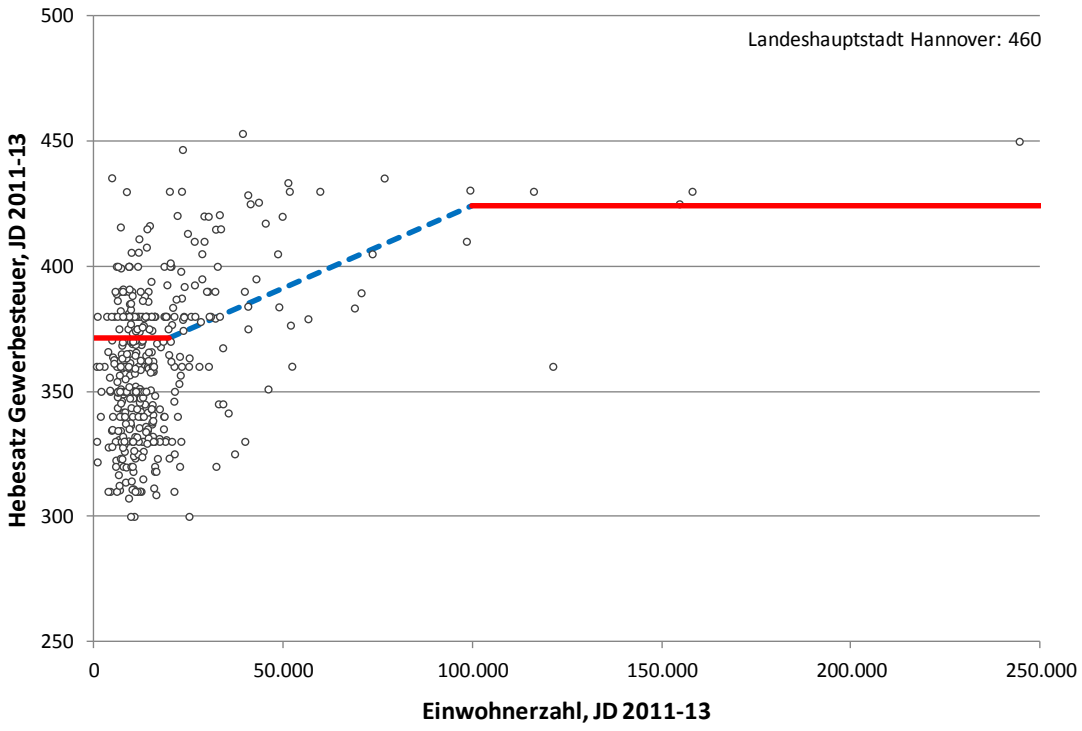
Der empirisch nachweisbare Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und der Höhe der Hebesätze im Bereich zwischen 20.000 und 100.000 Einwohnern sprechen dafür, eine Gleitzone für die durchschnittlichen Hebesätze einzuführen. Dadurch würde auch verhindert, dass es durch Klassenwechsel zu massiven Verschiebungen bei den betroffenen Kommunen kommt, die auch deutliche Rückwirkungen auf andere Kommunen haben. Bei der Konstruktion der Gleitzone können die Kommunen entsprechend der empirischen Ergebnisse in drei Abschnitte unterteilt werden:

- Im Bereich bis unter 20.000 Einwohner wird wie bisher der durchschnittliche Hebesatz aller Gemeinden unter 100.000 Einwohnern angesetzt. Gegen eine Verwendung des durchschnittlichen Hebesatzes der Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern sprechen zwei Argumente. Zum einen zeigt die starke Streuung in diesem Bereich, dass es auch vielen kleinen Gemeinden gelingt, höhere Hebesätze durchzusetzen. Zum anderen sollte insgesamt ein hinreichend hoher Anreiz zur Ausschöpfung der eigenen Steuerquellen erhalten bleiben.

- Im Bereich von 20.000 bis unter 100.000 Einwohner wird eine Gleitzone eingeführt. Dazu wird in diesem Bereich eine lineare Interpolation zwischen den beiden durchschnittlichen Hebesätzen durchgeführt. Die gestrichelte Linie in Abb. 5.5 stellt die Gleitzone am Beispiel der Gewerbesteuer dar. Die beiden durchgezogenen Linien zeigen die durchschnittlichen Hebesätze für unter 100.000 Einwohner (gültig im Bereich bis unter 20.000 Einwohnern) und für den Bereich ab 100.000 Einwohnern.

- Für alle Gemeinden mit 100.000 und mehr Einwohnern gilt weiterhin der durchschnittliche Hebesatz der entsprechenden Gruppe.

Abb. 5.5: Gleitzone am Beispiel der Gewerbesteuer, Jahresdurchschnitt 2011 bis 2013



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung des NIW nach Daten des LSN

Im Gegenzug könnte aufbauend auf die oben geführte Diskussion eine Anhebung des Hauptansatzfaktors für 50.000 Einwohner von 125 auf 130 erfolgen. Eine Anpassung des Hauptansatzfaktors bei 100.000 Einwohnern sollte aus zwei Gründen nicht vorgenommen: zum einen haben die verschiedenen Szenarien gezeigt, dass je nach Berechnungsmethode und Berücksichtigung von Ausreißern ein Beibehalten des bisherigen Wertes von 145 zu rechtfertigen ist. Andererseits würden von einer Erhöhung dieses Hauptansatzfaktors auch Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern profitieren, die von der Einführung einer Gleitzone gar nicht betroffen sind.

Der Vorteil dieser Variante liegt darin, dass bei der Bestimmung des Finanzbedarfs nicht mehr auf Argumente der Bestimmung der Finanzkraft zurückgegriffen werden müsste. Dadurch könnte die Transparenz des Systems erhöht werden. Gleichzeitig würde die Gleitzone die bestehenden größenbedingten Unterschiede der Kommunen besser widerspiegeln. Dies würde zu einer besseren Berück-

sichtigung von Unterschieden in der Leistungsfähigkeit der Gemeinden bei der Finanzkraftbestimmung führen.

MODELLRECHNUNG ZU VARIANTE 2

Da sich die Einführung einer Gleitzone bei der Steuerkraftermittlung über verschiedene Kanäle auf das Verteilungsergebnis im kommunalen Finanzausgleich auswirkt, wurden durch das LSN Modellrechnungen durchgeführt, deren Ergebnisse an dieser Stelle dargestellt und kommentiert werden. Die erste Modellrechnung bezieht sich lediglich auf die Einführung der Gleitzone ohne Anpassung der Hauptansatzfaktoren. Dadurch ist die alleinige Wirkung dieser Veränderung erkennbar. In der zweiten Modellrechnung wird zusätzlich der Hauptansatzfaktor für 50.000 Einwohner von 125 auf 130 angehoben. Durch die Einführung der Gleitzone entfällt das zentrale Argument für die Nicht-Anhebung des Hauptansatzfaktors in diesem Bereich aus der Vergangenheit, das an diesem Punkt auf die Begünstigung bei der Steuerkraftermittlung abgestellt hatte.[28]

Eine Alternative zur Anhebung auf 130 Punkte wäre eine Erhöhung auf 135 Punkte gewesen. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass die Ergebnisse der verschiedenen Szenarien an dieser Stelle uneinheitlich sind (vgl. Kapitel 5.1). Im Bereich um die 50.000 Einwohner sind viele Städte aufgrund der konjunkturellen Lage vergleichsweise steuerstark und bei den Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben abundant (z. B. Langenhagen, Emden und Aurich). Daher spricht in der Abwägung aller Argumente vieles dafür, den Anstieg an diesem Punkt auf 130 zu begrenzen, um nicht Gefahr zu laufen, einem einnahmegetriebenen Zirkelschluss zu unterliegen.

Eine Veränderung des Hauptansatzfaktors für 100.000 Einwohner wird aus zwei Gründen nicht vorgenommen. Zum einen legen die Berechnungen eine solche Anhebung nicht zwingend nahe (vgl. Kapitel 5.1), da anhand der verschiedenen Szenarien gezeigt werden konnte, dass der rechnerische Anstieg der Zuschussbedarfe vor allem auf die beiden Sonderfälle Wolfsburg und Göttingen zurückzuführen ist. Zum anderen würde eine Anhebung an diesem Punkt der Hauptansatzstaffel zu höheren Schlüsselzuweisungen im Bereich zwischen 100.000 und 250.000 Einwohnern führen. Die Städte in diesem Bereich sind allerdings von der Einführung der Gleitzone nicht betroffen und würden unverdient zu Gewinnern der Anpassung bei der Steuerkraftermittlung.

Die Veränderungen bei den Gemeindeschlüsselzuweisungen durch die Einführung einer Gleitzone zeigt Abb. 5.6 a. Es wird deutlich, dass ab einer Einwohnerzahl von 20.000 die kontinuierliche Anhebung der Nivellierungshebesätze vom Durchschnitt der Kommunen mit unter 100.000 Einwohnern bis zum Durchschnitt der Kommunen mit 100.000 Einwohnern und mehr zu einer höheren Steuerkraft und damit in der Summe zu geringeren Schlüsselzuweisungen führt. Mit zunehmender Einwohnerzahl wird der Effekt größer, so dass ohne weitere Anpassungen im Finanzausgleichssystem alle Städte zwischen 20.000 und 100.000 Einwohnern durch die Einführung einer Gleitzone zu Verlierern werden würden, während alle übrigen Kommunen leichte Zuwächse bei den Schlüsselzuweisungen

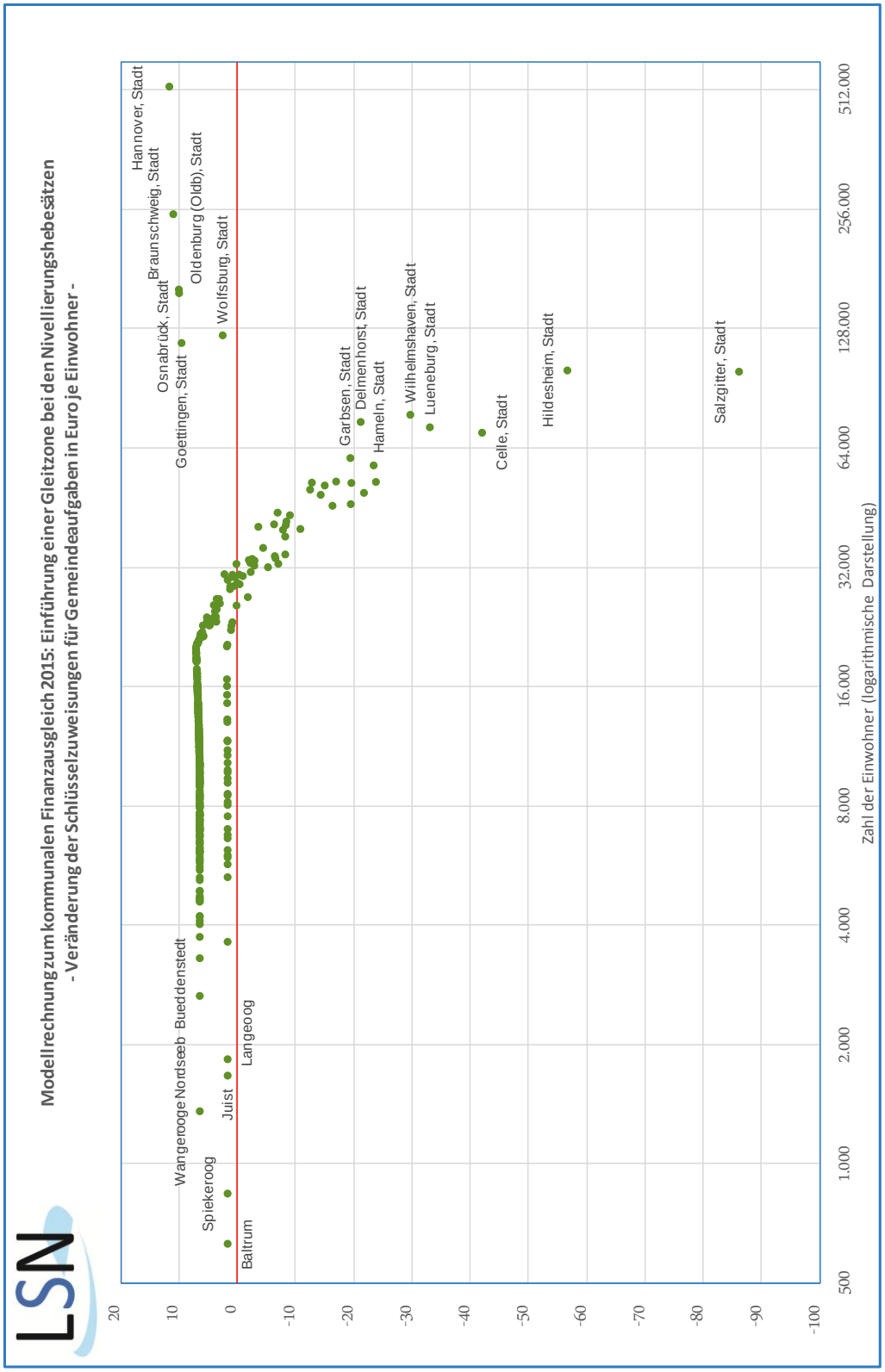
[28] Vgl. Soyka und Rebeggiani (2011, S. 63).

zu verzeichnen hätten. Die Städte Hildesheim und Salzgitter, für die erst seit Kurzem durch das Absinken der Bevölkerungszahl unter 100.000 Einwohner die niedrigen Nivellierungshebesätze angesetzt werden, wären die größten Verlierer. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass der deutliche Zuwachs bei den Schlüsselzuweisungen, den diese beiden Städte durch das Absinken der Einwohnerzahl unter die Grenze von 100.000 Einwohnern realisiert haben, lediglich durch einen statistischen Effekt und nicht aufgrund sachlicher Veränderungen der faktischen Einnahmesituation hervorgerufen wurde. Im Vergleich zum Zustand vor dem Absinken unter 100.000 Einwohner würden sich keine Verluste für diese beiden Städte ergeben. Im Gegenteil: die harte Einwohnergrenze macht sie bislang zu „ungerechtfertigten“ Gewinnern.

Die zweite Modellrechnung stellt das Zusammenspiel aus Einführung einer Gleitzone und Anhebung des Hauptansatzfaktors für 50.000 Einwohner von 125 auf 130 Punkte dar (Abb. 5.6 b). Die Kombination der beiden Maßnahmen würde entsprechend der Modellrechnung für das Jahr 2015 dem Effekt einer alleinigen Einführung einer Gleitzone im Bereich 20.000 bis 100.000 Einwohner entgegenwirken. Die meisten Kommunen in diesem Bereich hätten sogar etwas höhere Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben zu erwarten. Das Gleiche gilt für alle Kommunen ober- und unterhalb der Gleitzone. Lediglich elf Gebietskörperschaften würden über geringere Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben verfügen. Die größten Verluste hätten die Städte Hildesheim und Salzgitter zu verkraften, die damit allerdings in den Zustand zurückversetzt würden, den sie vor dem Absinken der Einwohnerzahl unter 100.000 innehatten. Bei vier weiteren Verlierern handelt es sich um bereits abundante Gemeinden, deren Finanzausgleichsumlage leicht ansteigt (Emden, Langenhagen, Verden (Aller) und Aurich). In der Stadt Hameln wären die Verluste marginal (34.000 Euro bzw. 0,2 % der Schlüsselzuweisungen). Deutlichere Verluste hätten lediglich die Städte Delmenhorst, Wilhelmshaven, Celle und Lüneburg hinzunehmen. Aufgrund ihrer Größe würde der Nivellierungshebesatz bereits näher an den der Kommunen über 100.000 Einwohner heranrücken. Dies wäre allerdings entsprechend der inhaltlichen Argumentation (Leistungsfähigkeit und Äquivalenz) auch systemgerecht. Gleichzeitig sind die Zuschussbedarfe in diesem Bereich nicht so zu bewerten, dass eine deutlich stärkere Spreizung der Hauptansatzstaffel in diesem Bereich notwendig erscheint.

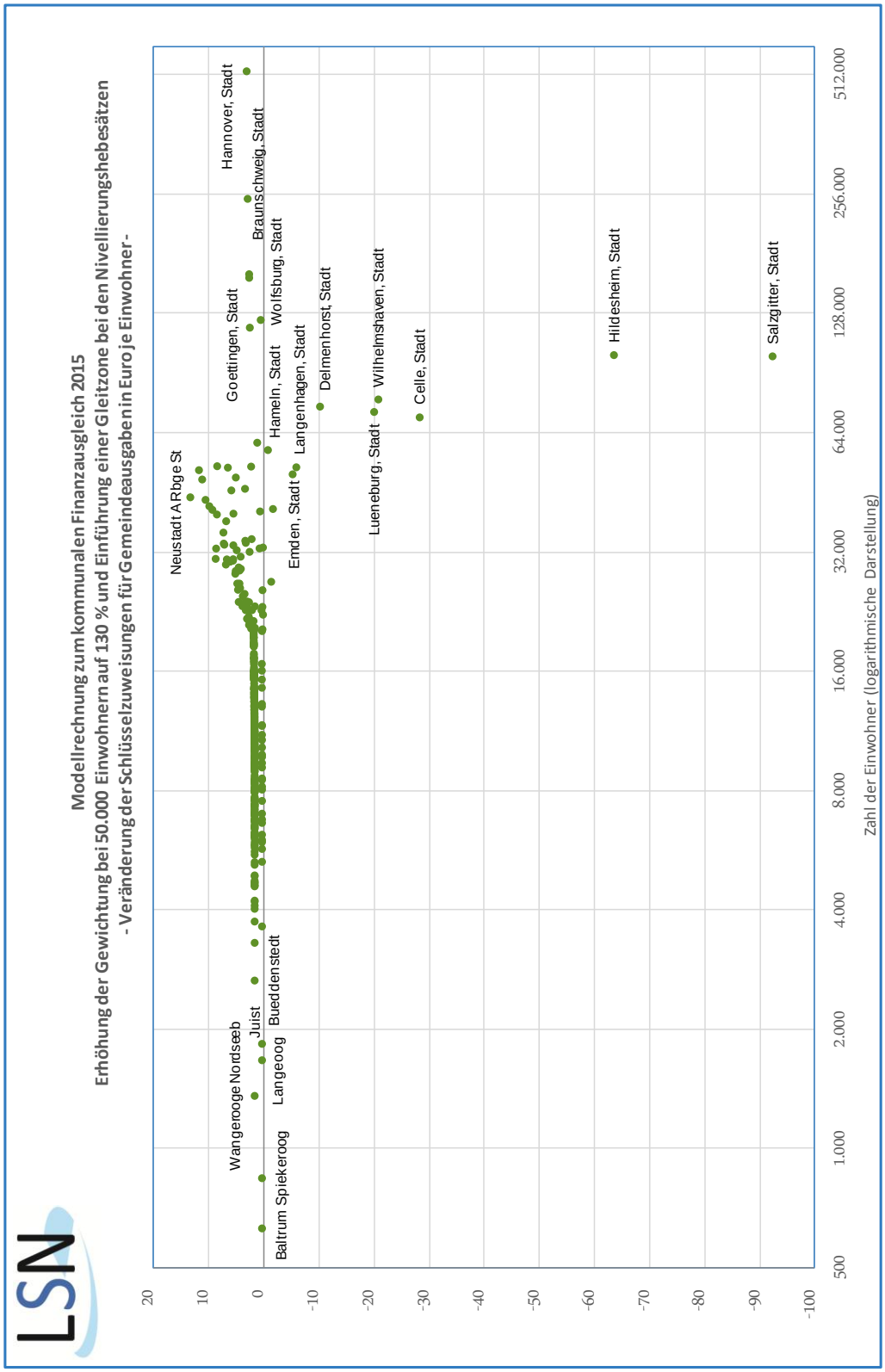
Abb. 5.6: Modellrechnungen für die Einführung einer Gleitzone bei den Nivellierungshebesätzen

a) Einführung einer Gleitzone ohne weitere Veränderung



Quelle: Berechnungen des LSN

b) Ergänzende Anhebung des Hauptansatzfaktors bei 50.000 Einwohnern von 125 % auf 130 %



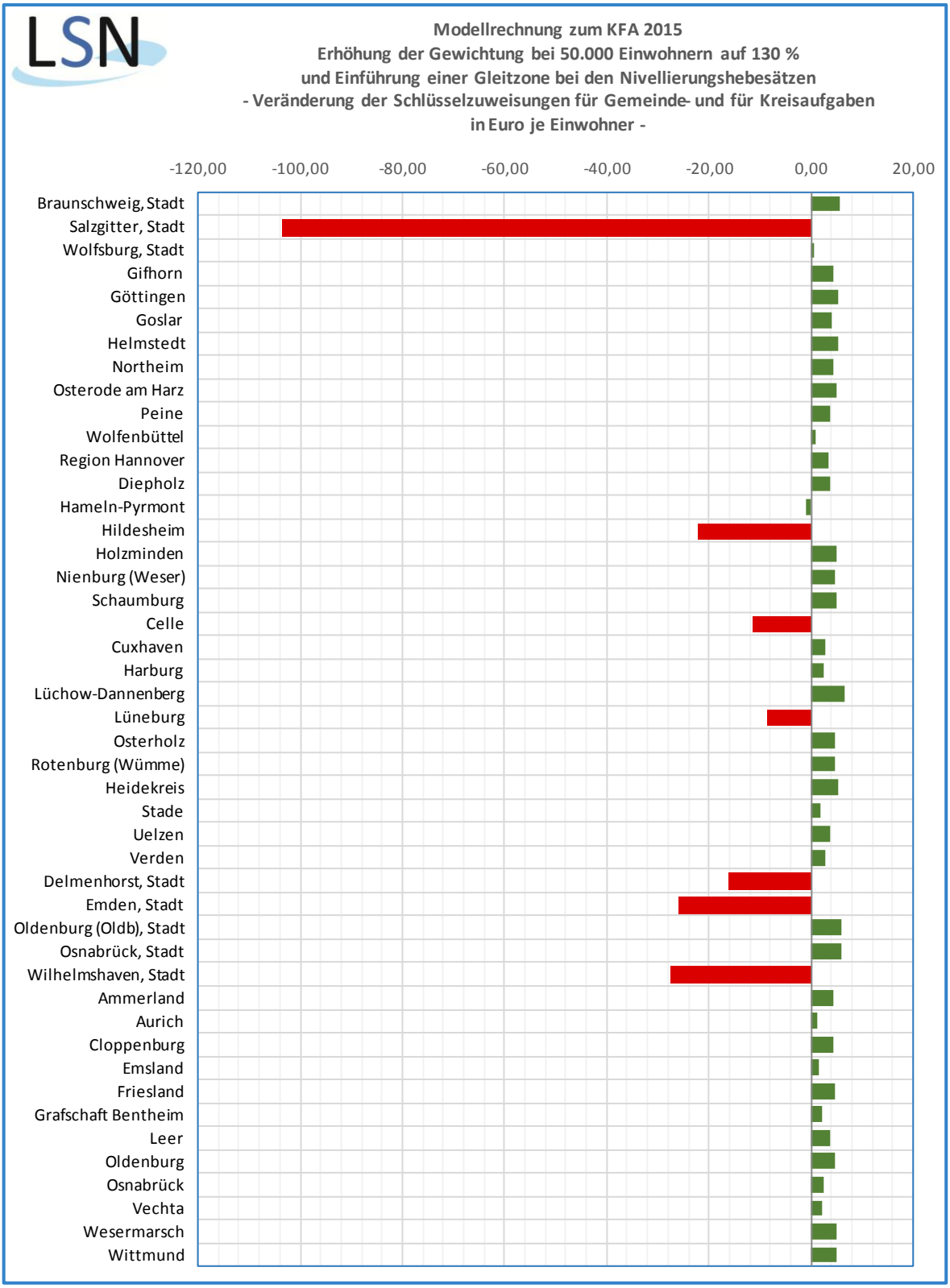
Quelle: Berechnungen des LSN

Die Einführung einer Gleitzone und die Anhebung des Hauptansatzfaktors haben Auswirkungen auf die Landkreise durch eine Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben und der Höhe der Einnahmen aus der Kreisumlage. Diese Veränderungen sind zum einen die Folge des Anstiegs der Umlagekraft in Landkreisen mit Gemeinden, die sich innerhalb der Gleitzone befinden. Zum anderen verändern sich auch die Einnahmen aus der Kreisumlage durch die ebenfalls im innerkreislichen Finanzausgleich genutzten neuen Nivellierungshebesätze und die Veränderung der Umlagegrundlagen (hier: Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben). Im Ergebnis erhalten sieben von 46 Kreisgebieten und kreisfreien Städten in der Summe geringere Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und Kreisaufgaben durch die Anpassungen in der zweiten Modellrechnung.[29] Es handelt sich dabei um die Kreisgebiete Hildesheim, Celle und Lüneburg sowie die kreisfreien Städte Salzgitter, Delmenhorst, Emden und Wilhelmshaven (vgl. Abb. 5.7).

Insgesamt belaufen sich die Rückgänge der Schlüsselzuweisungen außer in Salzgitter und Hildesheim nur in den Städten Celle und Lüneburg auf Werte von über 5 %. Selbst in Delmenhorst und Wilhelmshaven beträgt der Rückgang lediglich 2,0 % bzw. 3,6 %. Anhand dieser Modellrechnung wird deutlich, dass sich durch die Einführung einer Gleitzone nicht nur die Realität der Hebesatzanspannung besser berücksichtigen ließe, sondern auch der extrem starke Sprung bei 100.000 Einwohnern eingeebnet werden könnte. Gleichzeitig entfällt die Notwendigkeit, mit Verweis auf die Begünstigung einer bestimmten Gruppe von Gemeinden auf eine ansonsten sachgerecht erscheinende Anhebung des Hauptansatzfaktors bei 50.000 Einwohnern zu verzichten.

[29] Der Rückgang im Kreisgebiet Hameln-Pyrmont ist mit weniger als 150.000 Euro bzw. 0,2 % der Schlüsselzuweisungen zu vernachlässigen.

Abb. 5.7: Auswirkungen der Einführung einer Gleitzone bei den Nivellierungshebesätzen und der Anhebung des Hauptansatzfaktors bei 50.000 Einwohnern von 125 % auf 130 %



Quelle: Berechnungen des LSN

6 DEMOGRAPHIEBEDINGTE FINANZBEDARFE

In diesem Kapitel wird untersucht, inwiefern sich die kommunalen Finanzbedarfe demographiebedingt verändern und ob diese Veränderungen finanzausgleichsrelevant sind. Daraus werden Handlungsempfehlungen für die Berücksichtigung demographischer Aspekte im horizontalen Finanzausgleichssystem Niedersachsens abgeleitet. Zunächst erfolgt eine inhaltliche Diskussion des bisherigen Forschungsstands zur Demographieabhängigkeit der öffentlichen Haushalte. Auf dieser Basis werden Aufgaben abgeleitet, die potenziell besonders von der Schrumpfung und/oder Alterung der Bevölkerung betroffen sind. Die empirische Analyse beginnt mit einer Darstellung der regionalen Unterschiede des demographischen Wandels in Niedersachsen. Große regionale Unterschiede sind dabei ein wichtiger Grund für die Relevanz einer eingehenderen Prüfung der Zusammenhänge. Den Hauptteil des Kapitels bilden Regressionsanalysen, die den Zusammenhang zwischen der Veränderung der Einwohner und den Zuschussbedarfen je Einwohner beschreiben. Diese Analyse erfolgt sowohl für die Zuschussbedarfe insgesamt als auch für Aufgaben(bündel) mit potenziell besonders hoher Demographieabhängigkeit. Auf Basis der Bewertung der empirischen Ergebnisse werden verschiedene Umsetzungsoptionen für eine Berücksichtigung des demographischen Wandels im horizontalen Finanzausgleichssystem Niedersachsens diskutiert.

6.1 DEMOGRAPHIEABHÄNGIGKEIT DER KOMMUNALEN HAUSHALTE

Durch den demographischen Wandel ergeben sich vielfältige finanzpolitische Herausforderungen im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland. Im Rahmen dieses Gutachtens sind besonders die Dimensionen der Bevölkerungsabnahme und der Alterung von Bedeutung, weil sie auf der Einnahmeseite die Steuerbasis und auf der Ausgabeseite die Nutzung der kommunalen Infrastruktur beeinflussen. Aufgrund des ausschließlichen Fokus auf horizontale Aspekte, die die Verteilung von gegebenen Finanzmitteln zwischen den Kommunen betreffen, werden in dieser Untersuchung nur Begründungen für eine Ausgleichswirkung in der kommunalen Solidargemeinschaft diskutiert. Die notwendige absolute Höhe der Finanzausstattung (vertikale Dimension) zur Bewältigung etwaiger kommunaler Herausforderungen des demographischen Wandels kann an dieser Stelle dagegen nicht abgeleitet werden.

Ausgangspunkt der Überlegungen zur Demographieabhängigkeit der öffentlichen Haushalte sind die Arbeiten von Helmut Seitz.[30] Er und seine Kollegen haben die Demographieabhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte in mehreren Forschungsarbeiten nachgewiesen und quantifiziert. Die Alterung der Bevölkerung hat zusätzlich zur Veränderung der Einwohnerzahl insgesamt einen starken Einfluss auf die Zahl der Nutzer von öffentlichen Aufgaben. Auf die kommunalen Haushalte hat dies unterschiedliche Auswirkungen: Durch den Rückgang der Zahl junger Menschen werden die Kommunen potenziell in kostenträchtigen Aufgabenbereichen wie Kindertagesstätten, Schulen und Jugendarbeit entlastet. In der Summe erwartet Seitz aufgrund des demographischen

[30] Vgl. u. a. Hofmann und Seitz (2007), Seitz (2008).

Wandels daher eine Entlastung der kommunalen Haushalte. Allerdings betont er einschränkend, dass sich Einsparungen in fast keinem Bereich automatisch ergeben, sondern durch die Anpassung des Angebots an öffentlichen Leistungen durch die Kommunen aktiv herbeigeführt werden müssen.

Aus den Arbeiten von Seitz lässt sich eine erste Hypothese über die Demographieabhängigkeit der kommunalen Haushalte ableiten: *Für die kommunalen Haushalte kann sich aus der Alterung der Bevölkerung und dem damit verbundenen Rückgang der Anzahl und des Anteils jüngerer Bedarfsträger, die besonders kostenintensive kommunale Aufgaben (insbes. Kinder-, Jugend- und Familienhilfe sowie Schulträgeraufgaben) in Anspruch nehmen, eine demographische Dividende ergeben.*

Dieser Argumentation steht die Debatte um Remanenzkosten entgegen. Unter Remanenzkosten werden in diesem Zusammenhang diejenigen Kosten verstanden, die dadurch entstehen, dass der Umfang der kommunalen Aufgabenerfüllung nicht proportional zum Rückgang der Einwohnerzahl verringert werden kann. Die Entstehung von Remanenzkosten ist vor allem auf technologische oder organisatorische Gegebenheiten zurückzuführen, die einer elastischen Anpassung des Umfangs der kommunalen Aufgabenerfüllung entgegenstehen. Technologische Unteilbarkeiten treten vor allem im Bereich der netzgebundenen Infrastrukturen auf. Sie können es erforderlich machen, ein komplettes Netz weiter zu betreiben, auch wenn die Zahl der Nutzer eine ökonomische Nutzung schon nicht mehr erlaubt. In anderen Bereichen sind sprungfixe Effekte möglich. So kann die Größe eines Schulgebäudes nicht flexibel an kleinere Veränderungen der Schülerzahlen angepasst werden. Erst bei Unterschreiten eines Schwellenwertes ist durch Zusammenlegung oder Umzug eine Anpassung an die neuen Gegebenheiten möglich. Organisatorische Anpassungsprobleme entstehen häufig im Zusammenhang mit der Personalausstattung. Im Bereich der zentralörtlichen Aufgaben stellt sich die besondere Herausforderung, dass durch den Rückgang der Bevölkerung in einer Kommune mit umfangreichem zentralörtlichem Aufgabenbestand zwar die Einnahmen sinken,[31] die Zahl der Nutzer, die aus einer anderen Gemeinde stammen, aber konstant bleibt.

In der Literatur werden allerdings auch polit-ökonomische Ursachen für die Entstehung von Remanenzkosten diskutiert.[32] Zum einen kann mangelnder politischer Anpassungswille dazu führen, dass notwendige Anpassungsmaßnahmen ausbleiben bzw. zu spät oder nicht im notwendigen Umfang erfolgen. Der Grund liegt vor allem darin, dass der Rückbau von Angeboten häufig unpopulär ist und mit dem Scheitern der Kommunalpolitik gleichgesetzt wird. Das Ausbleiben notwendiger Anpassungen an den demographischen Wandel ist außerdem durch strategisches Verhalten zu erklären. Im Wettbewerb mit anderen Kommunen könnte dabei versucht werden, eigene Angebote länger aufrecht zu erhalten als der Nachbar, um sich dadurch einen Attraktivitätsvorteil zu sichern.

In der Praxis stellt sich die Herausforderung, dass die unterschiedlichen Ursachen für das Auftreten von Remanenzkosten im Einzelfall nicht eindeutig trennbar sind. Gerade bei einer landesweit verglei-

---

[31] Der Einnahmerückgang entsteht nicht nur durch die geringere Zahl an potenziellen Steuerzahlern in der Kommune, sondern auch durch den überproportionalen Rückgang des im Finanzausgleich anerkannten Finanzbedarfs. Dieser Effekt ist die Folge der geringeren Gewichtung der verbleibenden Einwohner durch die Hauptansatzstaffel.

[32] Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2013, S. 24ff. und S. 31ff.)

chenden Analyse auf Basis der kommunalen Rechnungsergebnisse sind die jeweils individuellen Ursachen für die Entwicklung der Zuschussbedarfe in einzelnen Aufgaben nicht zu isolieren. Die bisherigen Überlegungen zu den Ursachen haben aber gezeigt, dass Remanenzkosten nicht in jedem Fall als zusätzlich anzuerkennender Finanzbedarf eingestuft werden sollten. In den folgenden Untersuchungen ist eine teilweise Annäherung an diese Problematik durch eine nach Aufgabenarten differenzierende Analyse möglich.

Aus den Überlegungen zu den Ursachen für das Auftreten von Remanenzkosten lässt sich eine zweite Hypothese ableiten: *Durch Remanenzkosten können die Zuschussbedarfe je Einwohner in von Alterung und Schrumpfung besonders stark betroffenen Kommunen stärker ansteigen als in weniger stark betroffenen Kommunen. Die Ursachen für das Auftreten von Remanenzkosten sind allerdings vielfältig und teilweise auch durch das Handeln der betroffenen Kommune selbst bedingt.*

Die verschiedenen Ursachen für das Auftreten von Remanenzkosten sind mit unterschiedlichen Zeithorizonten verbunden, in denen die Kostenremanenzen abgebaut werden können. Bei organisatorischen Anpassungen und der Rückführung des Personalbestandes sind je nach Qualität der vorausschauenden Planung und Altersstruktur der Belegschaft kurz- bis mittelfristige Anpassungen u. a. im Rahmen der natürlichen Fluktuation möglich. Bei technologischen Ursachen sind die Anpassungsmöglichkeiten eher langfristiger Natur (z. B. Unteilbarkeiten im Bereich der leitungsgebundenen Infrastrukturen). Sprungfixe Effekte können zumindest bei vorausschauender Planung mittelfristig ausgeglichen werden (z. B. im Schulbereich). Sofern durch die geringere Zahl der Nutzer nur noch geringere Skalenerträge realisiert werden können, könnten die Kostenremanenzen sogar dauerhaft sein. Empirische Untersuchungen haben allerdings gezeigt, dass die Ausgaben von Gemeinden weitgehend proportional mit ihren Bevölkerungszahlen variieren und die Kosten der Leistungserstellung durch konstante Skaleneffekte gekennzeichnet sind.[33] Konstante Skaleneffekte liegen dann vor, wenn eine Verdoppelung der Zahl der Bedarfsträger einer kommunalen Aufgabe zu einer Verdoppelung der Aufwendungen in diesem Bereich führt. Umgekehrt würde eine Halbierung der Einwohnerzahl auch mit einer Halbierung der Kosten einhergehen sofern nur vorübergehend wirksame Remanenzkosten vernachlässigt werden.[34]

Daraus lässt sich eine dritte Hypothese ableiten: *Remanenzkosten sind in den meisten Fällen ein vorübergehendes Phänomen. Sie können durch vorausschauende Planungen und frühzeitige Anpassungsmaßnahmen verringert werden.*

In einem abschließenden Schritt werden die beiden unterschiedlichen Sichtweisen auf die Demographieabhängigkeit der kommunalen Haushalte zusammengeführt. Dies erfolgt mit dem Ziel, sich einer Antwort auf die Frage anzunähern, unter welchen Umständen welcher der beiden Effekte – demographische Dividende oder Remanenzkosten – überwiegt.

---

[33] Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2013, S. 16).

[34] An dieser Stelle werden Veränderungen der zentralörtlichen Bedeutung, die mit der Veränderung der Einwohnerzahl einhergehen, nicht berücksichtigt. Der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2013, S. 27ff.) geht auf diesen Aspekt ein.

Aufbauend auf einer Analyse von mehr als zwanzig wissenschaftlichen Studien, die sich mit dem Zusammenhang zwischen Bevölkerungsgröße und Aufwendungen für kommunale Leistungen in verschiedenen Staaten befassen, kommt der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2013, S. 21) zu folgendem Ergebnis: „Zusammenfassend lässt sich mit Blick auf die vorliegenden Untersuchungen festhalten, dass die Pro-Kopf-Ausgaben für öffentliche Leistungen im Wesentlichen nicht von der Gemeindegröße abhängen. Daher ist der pauschale Ruf nach zusätzlichen finanziellen Mitteln für Gemeinden, die im demografischen Wandel an Bevölkerung verlieren, weitgehend verfehlt. Grundsätzlich ist von der Kommunalpolitik eine rechtzeitige Anpassung an die demografischen Gegebenheiten auf der Ausgabenseite zu fordern“.

In seiner Dissertationsschrift hat Freigang (2012, S. 79ff.) mithilfe der Altersstrukturkostenprofile von Seitz die demographiebedingte Haushaltsentwicklung in Ost- und Westdeutschland projiziert. Ein erstes Szenario erfolgt unter der Annahme, dass die kommunalen Angebote vollkommen elastisch an Schrumpfung und Alterung angepasst werden. Diese Prognose bestätigt, dass insbesondere durch die Alterung der Bevölkerung die Zahl kostenträchtiger Bedarfsträger für die kommunale Ebene zurückgeht. Daraus ergibt sich für Kommunen in westdeutschen Flächenländern eine nicht unerhebliche demographische Dividende. In Ostdeutschland ist der Effekt allerdings geringer. In einem weiteren Szenario werden Remanenzkosten aufgabenspezifisch berücksichtigt. Dadurch schwächt sich der positive Nettoeffekt für westdeutsche Flächenländer ab, bleibt aber bestehen. In Ostdeutschland ist durch die Berücksichtigung von Remanenzkosten allerdings auch eine Umkehrung des Effekts ins Negative möglich. Die Ergebnisse sind also uneinheitlich und zeigen, dass durchaus in der Summe eine Mehrbelastung in vom demographischen Wandel stark betroffenen Regionen (hier: Ostdeutschland) möglich ist.

Zu ähnlichen Ergebnissen kommt eine Untersuchung aufgabenbezogener Kostenremanenzen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt.[35] Durch die Verschiebung der Altersstruktur ist eine deutliche demographische Dividende möglich, die bis 2017 zu einer Verringerung der Defizite im kreisangehörigen Raum auf ca. 90 % des Wertes von 2017 führen kann. Durch Remanenzkosten würde sich der Rückgang auf Werte im Bereich von 95 % verringern. Besonders starke Effekte durch Remanenzkosten werden für die Ebene der Landkreise erwartet. Zu den zitierten Ergebnissen ist anzumerken, dass sich die Angaben der Autoren auf absolute Werte beziehen. Sofern der Bevölkerungsrückgang im gleichen Zeitraum höher ausfallen sollte, würden die Zuschussbedarfe je Einwohner im Ergebnis steigen. Weitere Aussagen über Konsequenzen für die horizontale Dimension macht dieses Gutachten aufgrund seiner Fokussierung auf vertikale Aspekte allerdings nicht.

Aus diesen Aussagen lässt sich für die weitere Untersuchung ableiten, dass die pauschale Anerkennung demographisch bedingt höherer Zuschussbedarfe im Finanzausgleich zu weitgehend wäre. Diese stark generalisierende Aussage muss aus Sicht der Gutachter für den konkreten niedersächsischen Kontext allerdings deutlich differenzierter untersucht werden. Zum einen hängt es in starkem Maße von den regionalen Gegebenheiten ab, wie stark die regionalen Disparitäten in der Betroffenheit vom

[35] Dobroschke, Gutsche und Thöne (2014, S. 104).

demographischen Wandel ausfallen und in welchem Maße die Raumstruktur Anpassungen an demographische Veränderungen z. B. durch interkommunale Kooperationen möglich macht. Zum anderen ist hier genauso wie bei der Betrachtung des größenbedingten Anstiegs der Zuschussbedarfe je Einwohner eine aufgabenbezogene Analyse notwendig, durch die herausgearbeitet werden kann, ob demographiebedingte Mehrbedarfe tatsächlich in Aufgabenbereichen auftreten, in denen aus theoretischen Überlegungen von hohen und langfristigeren Remanenzkosten ausgegangen werden kann.

Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen der Bevölkerungsentwicklung und den Zuschussbedarfen einzelner Kommunen wurden in der Vergangenheit für andere Bundesländer im Rahmen von Gutachten zum kommunalen Finanzausgleich durchgeführt. Die wesentlichen Ergebnisse dieser Arbeiten werden an dieser Stelle kurz zusammengefasst, um in der Folge die niedersächsische Situation einordnen zu können.

Für Sachsen konnte hinsichtlich der Zuschussbedarfe je Einwohner im Gesamthaushalt kein Einfluss der Bevölkerungsentwicklung nachgewiesen werden.[36] Je nach betrachtetem Aufgabenbereich bestehen zwar teils erhebliche Effekte, die sich allerdings gegenseitig aufheben. Einflüsse der Bevölkerungsentwicklung auf der Ebene der Einzelpläne finden sich in den Gliederungsnummern 0 (Allgemeine Verwaltung), 3 (Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege) und 7 (Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung). Hinzu kommt eine im Vergleich zu Niedersachsen deutlich größere Homogenität zwischen den Kreisgebieten. Diese Ergebnisse sind vor dem Hintergrund eines fehlenden Einflusses auf die Gesamtzuschussbedarfe aber nachrangig. Sie wären erst dann von Belang, wenn einer der betroffenen Aufgabenbereiche in einem Sonderlastenausgleich gewürdigt würde.

Hardt und Cordes (2010) zeigen auch, dass sich die Situation bezüglich einer Berücksichtigung von Bevölkerungsveränderungen in den verschiedenen kommunalen Finanzausgleichssystemen höchst unterschiedlich darstellt. Unter den genutzten Ansätzen finden sich im Wesentlichen drei Typen, die ganz unterschiedliche und sich teilweise widersprechende Aspekte ansprechen:

- Ansätze, die auf überdurchschnittliches Bevölkerungswachstum abstellen (Hessen, Saarland),
- Ansätze, die auf die Ansprüche einzelner Altersgruppen in der Bevölkerung eingehen (Nordrhein-Westfalen: pauschale Investitionszuweisungen für Altenpflege; Bayern: besondere Ausbildungsansprüche junger Bevölkerung) und
- Ansätze, die einen überproportionalen Bevölkerungsrückgang als besonderen Kostenfaktor zu berücksichtigen versuchen (Niedersachsen, Bayern, Hessen, Brandenburg).[37]

Für Hessen wird zusammenfassend festgestellt, dass Bevölkerungsveränderungen keinen (unmittelbaren) Einfluss auf die Aufgabenwahrnehmung haben und die erwarteten Remanenzeffekten nicht

[36] Hardt und Cordes (2010, S. 13).

[37] Hardt und Cordes (2010, S. 7).

nachweisbar sind.[38] Die Autoren weisen jedoch auch auf die methodischen Schwierigkeiten der Erfassung und Interpretation auf Basis einfacher statistischer Auswertung hin, die u. a. in der Struktur der Datenbasis begründet sind. Ebenso wie durch das NIW für Sachsen wird für Hessen deutlich, dass Veränderungen in der Bevölkerungszahl und Altersstruktur zwar einen Einfluss auf die Aufgabenwahrnehmung haben. Dieser ist jedoch uneinheitlich und zeigt sich nur in einzelnen Aufgabenbereichen. In der Summe gleichen sich Be- und Entlastungseffekte häufig aus. Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass es für einen Demographieansatz, der auf die Altersstruktur der Einwohner zurückgreift, zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine hinreichende empirische Fundierung gibt.[39]

Für Brandenburg wird keine empirische Analyse zum Zusammenhang von demographischem Wandel und kommunalen Zuschussbedarfen durchgeführt. Die Autoren kommen jedoch zu dem Ergebnis, dass die Nutzung des höheren Einwohnerwertes aus dem Vergleich der tatsächlichen Einwohnerzahl mit einem fünfjährigen Durchschnitt am besten geeignet ist, einen Kompromiss aus angemessener Übergangsfrist und hinreichend hohem Anpassungsdruck zu gewährleisten. Bei einem dreijährigen Durchschnitt wäre die Frist für notwendige Anpassungen zu kurz. Bei einem zehnjährigen Durchschnitt würde der Druck zur Anpassung zu gering werden.[40] Des Weiteren argumentieren die Autoren, dass bei der Einführung eines Demographiefaktors zu berücksichtigen ist, inwiefern andere Bestandteile des Finanzausgleichs, die nicht an der Einwohnerzahl ansetzen, bereits zu einer Abschwächung der Effekte durch den Bevölkerungsrückgang führen. Für Niedersachsen sind in diesem Zusammenhang auf der Kreisebene die Ansätze zu nennen, die sich auf die Flächengröße und die Soziallasten beziehen. Ein Rückgang der Einwohnerzahl hat in diesem Fall keine Auswirkung über den Anteil an der Bedarfsmesszahl, die durch die Flächengröße und die absolute Höhe der Soziallasten generiert wird.

Auf Basis der vorhandenen Untersuchungen lässt sich lediglich folgende Aussage ableiten: *Die Gegenüberstellung der Argumentationslinien führt nicht zu einer eindeutigen Hypothese über das quantitative Verhältnis zwischen demographischer Dividende und Remanenzkosten. Die ausgewerteten Untersuchungen finden allerdings in den meisten Fällen keine bzw. nur sehr schwache Zusammenhänge zwischen Bevölkerungsveränderungen und den Gesamtzuschussbedarfen je Einwohner. Aufschluss kann letztlich nur eine empirische Überprüfung der jeweiligen Gegebenheiten in einem konkreten Untersuchungsraum (hier: die Kommunen des Landes Niedersachsens) geben.*

6.2 DEMOGRAPHISCHER WANDEL IN NIEDERSACHSEN

Die Bedeutung des demographischen Wandels hat für Niedersachsen und seine Regionen in den letzten Jahren zugenommen, da sich die Dynamik der Bevölkerungsentwicklung deutlich abgeschwächt hat (Abb. 6.1). Das Land hatte im Jahr 2006 erstmals einen Rückgang der Bevölkerung zu verzeichnen. Dieser Trend hielt bis zum Jahr 2012 an und wurde erst in den letzten beiden Jahren durch ver-

---

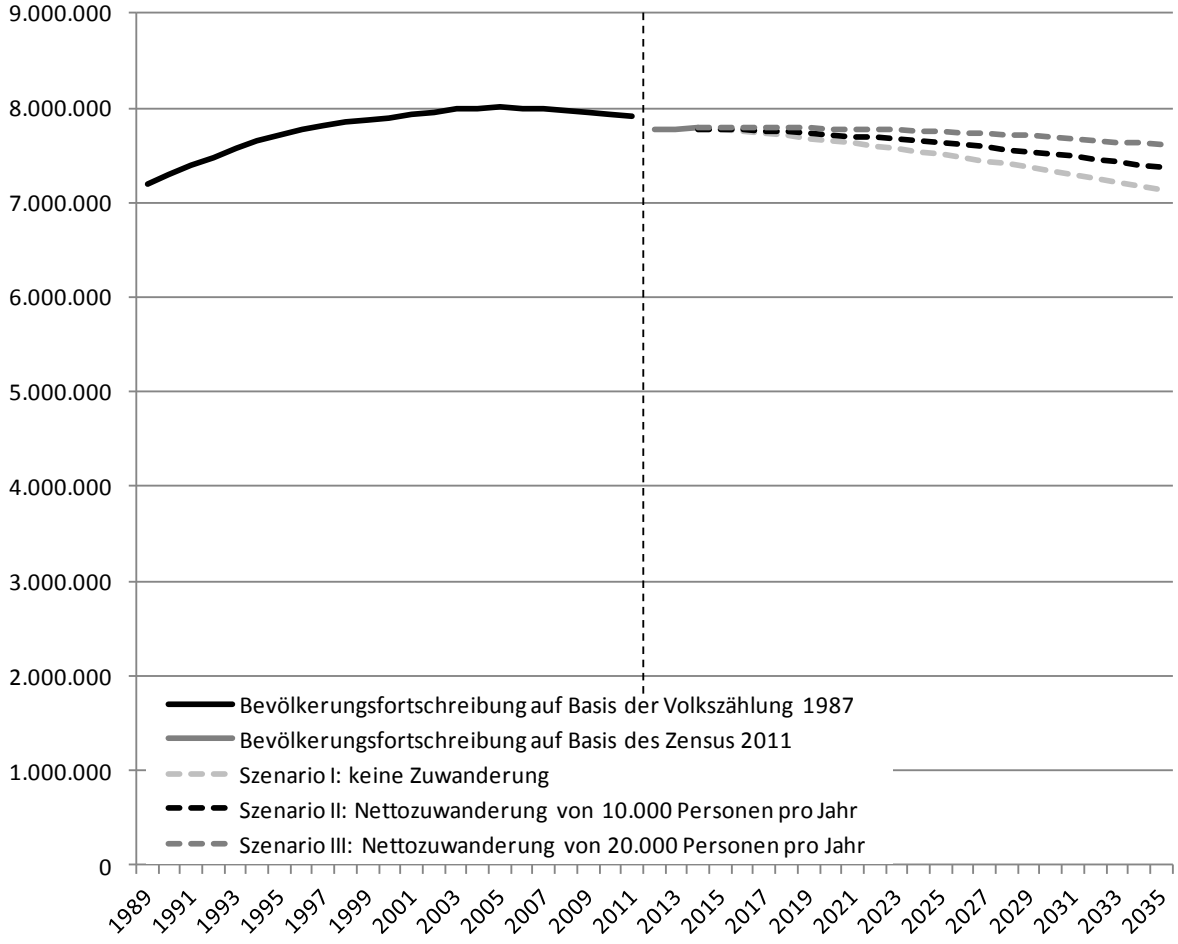
38 Lenk, Hesse, Grüttner und Reichhardt (2012, S. 88).

39 Lenk, Hesser, Grüttner und Reichhardt (2012, S. 5).

40 Lenk, Hesse, Woitek (2012, S. 119f.)

stärkte Zuwanderung von Flüchtlingen sowie von Personen aus Süd- und Osteuropa durchbrochen. Durch die Umstellung der fortgeschriebenen Daten auf den Stand des Zensus 2011 ist eine Vergleichbarkeit des Niveaus der heutigen Werte mit denen vor dem Jahr 2012 zwar nicht mehr gegeben. Die jährlichen Veränderungsraten sind mit Ausnahme des Sprungs zwischen 2011 und 2012 jedoch nach wie vor aussagekräftig. Vor 2006 waren teilweise noch deutliche Bevölkerungsgewinne zu verzeichnen gewesen. Getrieben von der Ost-West-Wanderung innerhalb Deutschlands und dem Zuzug von Spätaussiedlern stieg die Einwohnerzahl des Landes Anfang der 1990er Jahre um durchschnittlich 80.000 Personen pro Jahr. Auch Ende der 1990er und zu Beginn der 2000er Jahre konnten noch Zuwächse im Bereich von knapp 30.000 Personen pro Jahr erreicht werden.

Abb. 6.1: Bevölkerungsentwicklung und -prognose für Niedersachsen, 1989 bis 2035



Quelle: eigene Darstellung und Berechnung des NIW nach Daten des LSN, Bevölkerungsprognose des NIW

Die Bevölkerungsprognose des NIW ermöglicht es, unter Berücksichtigung der Entwicklungstrends am aktuellen Rand die Entwicklung bis zum Jahr 2035 vorauszuberechnen (Abb. 6.2). Dabei werden drei unterschiedliche Szenarien für die Zuwanderung genutzt, die Werte zwischen 0 bis 20.000 Personen für die jährliche Nettozuwanderung bis zum Jahr 2035 unterstellen. Im langjährigen Vergleich ist eine Nettozuwanderung von 20.000 Personen als hoch einzuschätzen. Es ist daher eher nicht davon auszugehen, dass die aktuell sogar noch höheren Werte dauerhaft erreicht werden. In der Ver-

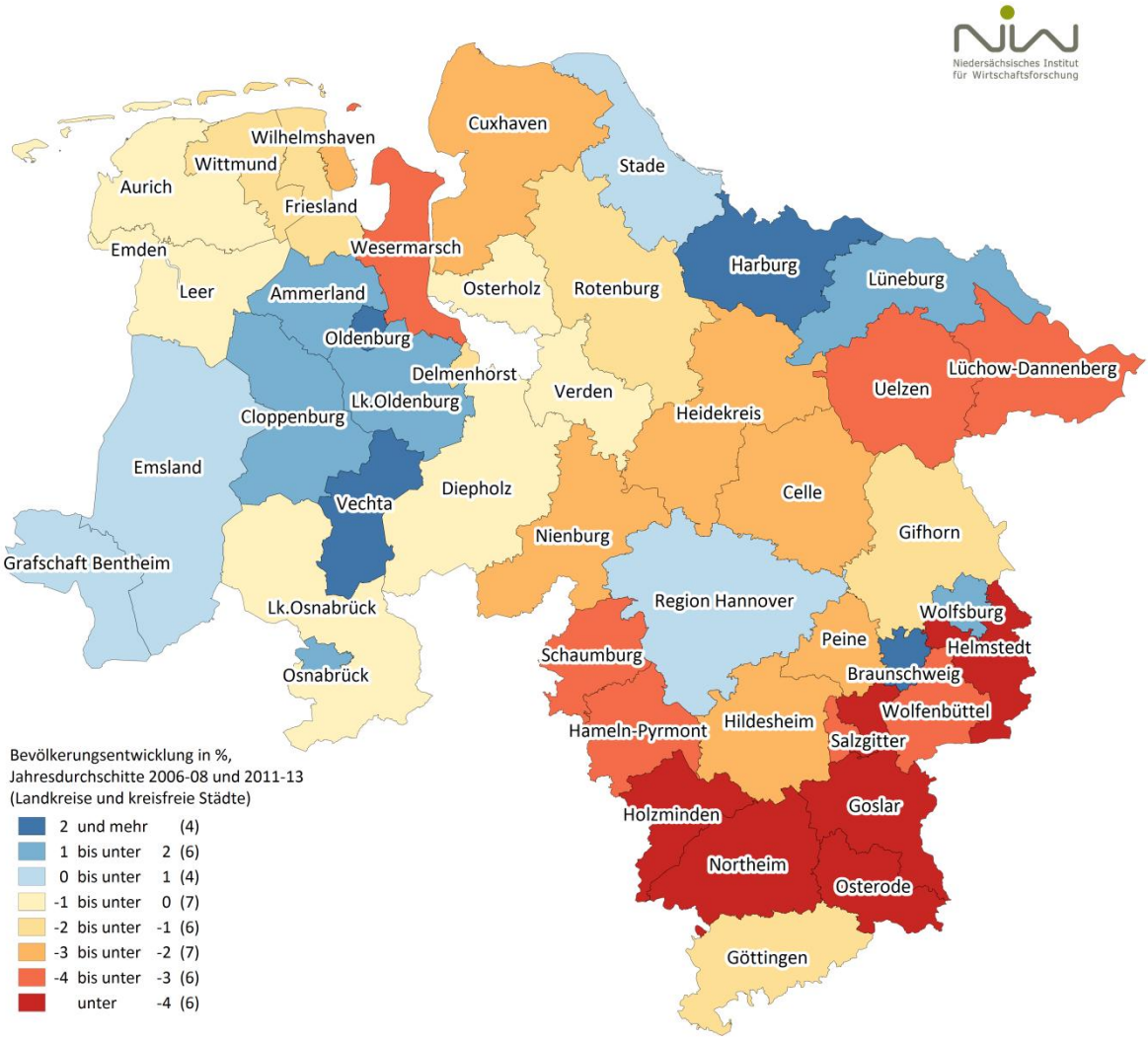
gangenheit gab es sogar Jahre, in denen die Nettozuwanderung negativ war. In allen drei Szenarien wird die Bevölkerungszahl durch den bereits geringen Anteil junger Menschen und die geringen Geburtenraten in jedem kommenden Jahr zurückgehen. Ohne Zuwanderung ist eine Schrumpfung zwischen 20.000 und 40.000 Personen pro Jahr möglich. Dadurch würde die Einwohnerzahl des Landes von heute etwa 7,8 Millionen auf 7,1 Millionen im Jahr 2035 sinken. Im günstigsten Wanderungsszenario bewegen sich die jährlichen Verluste im Bereich zwischen 0 und 20.000 Personen. Die Einwohnerzahl würde demnach bis 2035 insgesamt nur moderat auf 7,6 Millionen zurückgehen.

Trotz aller Unterschiede in den Einzelheiten machen die Zahlen deutlich, dass die Schrumpfung der Bevölkerung mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit eine Konstante in der Entwicklung des Landes und insbesondere einzelnen Regionen darstellen wird. Darüber hinaus ist ebenfalls mit vergleichsweise großer Sicherheit zu erwarten, dass die jährlichen Rückgänge der Bevölkerung im Zeitverlauf an Dynamik gewinnen werden, da die Veränderungen in der Altersstruktur die Gesamtentwicklung verstärken. In diesem Zuge werden die jährlichen Rückgänge auch den bisher höchsten Rückgang in einem Jahr, der 2009 mit einem Verlust von ca. 25.000 Personen erreicht wurde, übertreffen.

Regional stellt sich das Ausmaß des demographischen Wandels in Niedersachsen höchst unterschiedlich dar. Die Karten (Abb. 6.2 und Abb. 6.3) zeigen die Veränderung der Einwohnerzahl innerhalb von fünf Jahren. Als Betrachtungszeitraum wird hierbei analog zum Zeitraum der Daten für die kommunalen Haushalte der Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2013 mit dem der Jahre 2006 bis 2008 verglichen. Die Werte stellen die prozentualen Veränderungen der Einwohnerzahl für den gesamten Fünfjahreszeitraum dar und entstammen zur besseren Vergleichbarkeit auch für die Jahre 2011 bis 2013 noch der Bevölkerungsfortschreibung auf Grundlage der Volkszählung 1987.

Die Betrachtung der Landkreise und kreisfreien Städte (Abb. 6.2) zeigt, dass sich die demographische Entwicklung zwischen den Teilräumen des Landes Niedersachsen deutlich unterscheidet. Dabei sind deutliche Muster einer räumlichen Konzentration von Wachstums- und Schrumpfungsgebieten zu erkennen. Vor allem in den südlichen Landkreisen Niedersachsens (mit Ausnahme des Landkreises Göttingen, dessen Entwicklung durch die Universitätsstadt Göttingen begünstigt wird) sowie im Nordosten und an der Küste waren Bevölkerungsrückgänge von mehr als 3 % im betrachteten Fünfjahreszeitraum zu verzeichnen. Zuwächse gab es hingegen noch in weiten Teilen des westlichen Niedersachsens, im Hamburger Umland, in der Region Hannover und in der Mehrzahl der kreisfreien Städte (Ausnahmen bilden die Städte Emden, Delmenhorst und Wilhelmshaven).

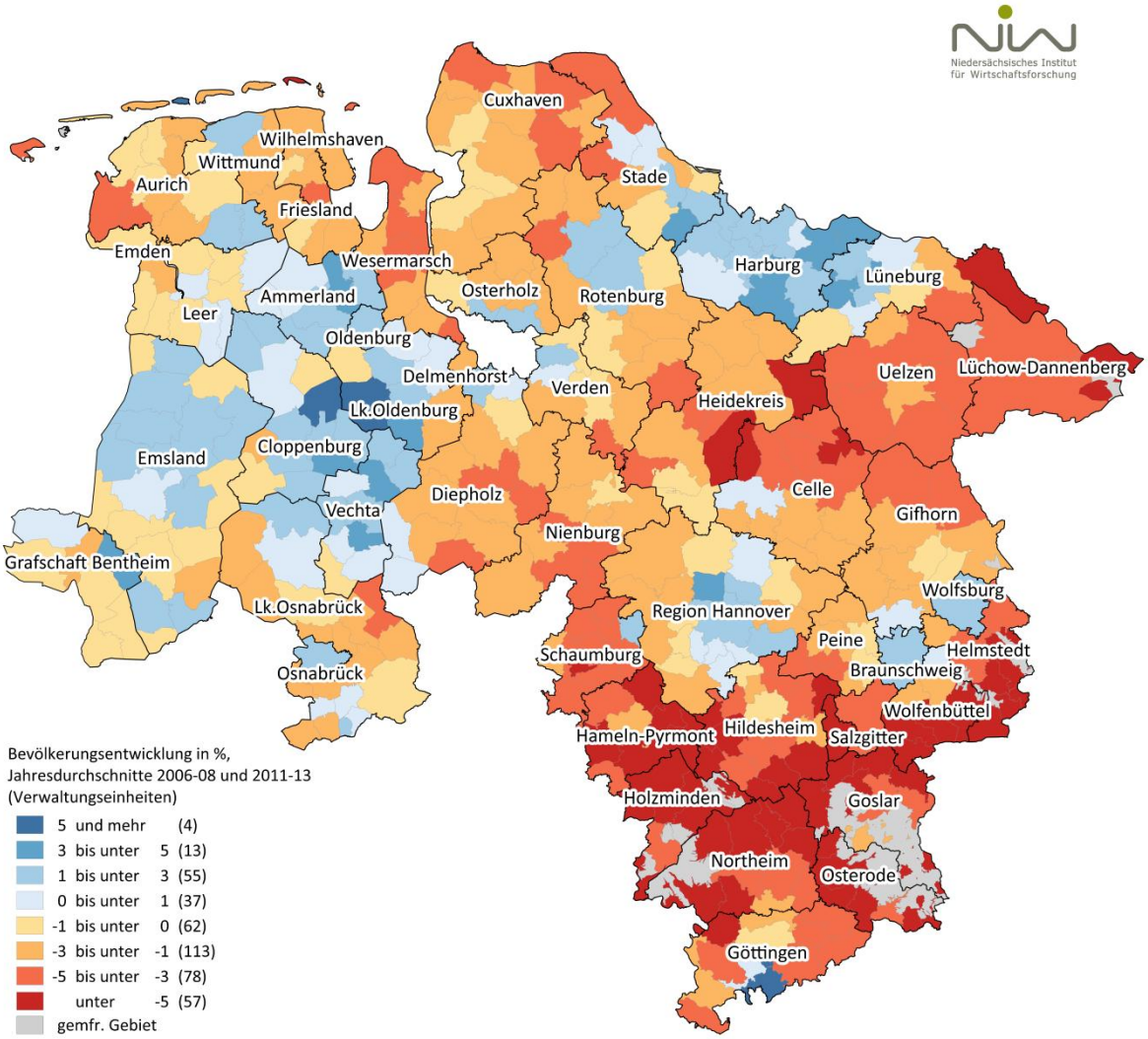
Abb. 6.2: Veränderung der Bevölkerungszahl in den niedersächsischen Landkreisen und kreisfreien Städten zwischen dem Zeitraum 2006 bis 2008 und 2011 bis 2013 in %



Quelle: eigene Darstellung und Berechnung des NIW nach Daten des LSN

Ein differenzierteres Bild bietet die Darstellung der Veränderungen auf der Gemeindeebene, die Unterschiede innerhalb der Kreisgebiete aufzeigt (Abb. 6.3). Hier spiegeln sich zwar die großräumigen Unterschiede der vorherigen Abbildung wieder. Es werden allerdings auch deutliche Abweichungen von den dort erkennbaren Trends sichtbar. Die absoluten Unterschiede zwischen den Wachstumsraten sind auf dieser Ebene entsprechend größer. Das Stadt-Umland-Gefälle der größten Stadtregionen, die die Entwicklung in Niedersachsen prägen (Landeshauptstadt Hannover, Braunschweig/Wolfsburg, Hamburg und Bremen) tritt besonders deutlich zu Tage. Es ist erkennbar, dass sich die Ausstrahlungseffekte dieser Städte in den meisten Fällen nicht auf komplette Landkreise erstrecken. Aber auch in größerer Entfernung zu den Zentren gibt es im ländlichen Raum teilweise ein kleinräumiges Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung. Aus dieser differenzierten Sicht ist bereits abzuleiten, dass sich die Situation auf Ebene der Gemeinden sehr unterschiedlich darstellt.

Abb. 6.3: Veränderung der Bevölkerungszahl in den niedersächsischen Gemeinden zwischen dem Zeitraum 2006 bis 2008 und 2011 bis 2013 in %

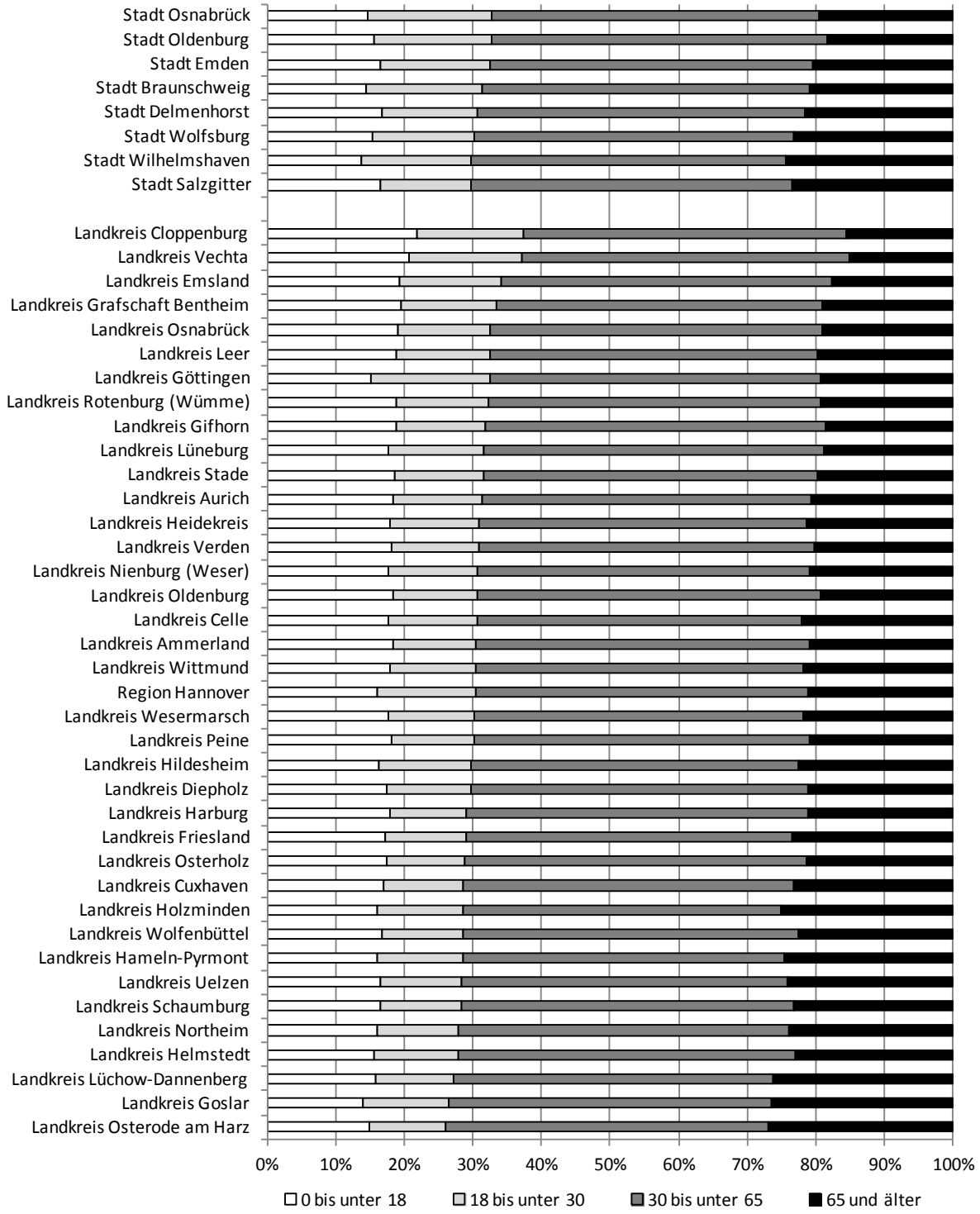


Quelle: eigene Darstellung und Berechnung des NIW nach Daten des LSN

Es ist zu erwarten, dass Anpassungen an den demographischen Wandel in den einzelnen Teilräumen nicht einheitlich verlaufen. Bei starken Stadt-Umland-Verflechtungen oder im Falle eines Nebeneinanders von Wachstum und Schrumpfung finden sich möglicherweise einfacher Ansatzpunkte für eine Sicherung der Daseinsvorsorge z. B. durch interkommunale Kooperation als in Regionen die großräumig von Schrumpfungsprozessen geprägt sind.

Der demographische Wandel umfasst neben der Schrumpfung auch den Aspekt der Alterung. Auch hier zeigen sich innerhalb Niedersachsens große regionale Unterschiede. Da ältere Bevölkerungen in stärkerem Maße zu einer negativen natürlichen Bevölkerungsentwicklung tendieren und Wanderungsbewegungen häufiger im jüngeren und mittleren Alter erfolgen, sind die Ergebnisse vielfach deckungsgleich.

Abb. 6.4: Altersstruktur der niedersächsischen Landkreise und kreisfreien Städte im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2013



Quelle: eigene Darstellung und Berechnung des NIW nach Daten des LSN

Abb. 6.4 gibt auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte einen Überblick über die Altersstrukturen in Niedersachsen im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2013. Anhand der Daten wird deut-

lich, dass sich die Anteile der verschiedenen Altersgruppen an der Gesamtbevölkerung bereits heute stark unterscheiden. Insgesamt sind die Unterschiede zwischen den Landkreisen deutlich größer als zwischen den kreisfreien Städten, die sich in Bezug auf die Alterung eher im Mittelfeld der Gebietsköperschaften bewegen. Die Landkreise mit der günstigsten Altersstruktur finden sich wiederum im westlichen Niedersachsen, während die Landkreise des südlichen und nordöstlichen Niedersachsens die ältesten Bevölkerungen aufweisen. Die stark wachsenden Landkreise im Umland der großen Städte befinden sich bei der Altersstruktur nur im Mittelfeld, da sie vor allem von der Zuwanderung Erwerbstätiger im mittleren Alter profitieren (z. B. die Landkreise Harburg, Stade und Lüneburg im südlichen Hamburger Umland). Bei den kreisfreien Städten weisen die Städte, die im Umfeld von Landkreisen mit jüngerer Bevölkerungsstruktur liegen, ebenfalls jüngere Bevölkerungen auf (Osnabrück und Oldenburg) als Städte, die zusätzlich zu ihrer Lage in der Nähe stärker gealterter Regionen (Südniedersachsen und Küste) vom wirtschaftlichen Strukturwandel negativ betroffen sind (Salzgitter und Wilhelmshaven).

Die Anteile an einzelnen Bevölkerungsgruppen unterscheiden sich teilweise deutlich. Während der Anteil der unter 18-Jährigen in den Landkreisen mit der jüngsten Altersstruktur noch bei über 20 % liegt, werden in anderen Landkreisen nicht einmal mehr 15 % erreicht. Das umgekehrte Bild zeigt sich bei den Personen ab 65 Jahren. Sie haben bereits einen Anteil von fast 27 % im Landkreis Osterode am Harz, während sie nur 15 % an den Einwohnern des Landkreises Vechta ausmachen. Mit Blick auf die bereits diskutierten altersspezifischen kommunalen Kosten kann daraus umgekehrt zu den Remanenzkosten geschlossen werden, dass Regionen mit einem höheren Anteil von Personen unter 18 Jahren höhere Aufwendungen in den Bereichen Kindertagesstätten, weitere Bereiche der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, Schulträgeraufgaben sowie soziale Sicherung (durch positive Zusammenhänge einerseits zwischen der Zahl der Kinder und der Chance, Anspruch auf Leistungen nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch zu besitzen, und andererseits zwischen der Zahl der Personen und den Kosten je Bedarfsgemeinschaft). Dieser Effekt würde im regionalen Vergleich den schrumpfungsbedingten Remanenzeffekten entgegenwirken. An diesem Beispiel wird deutlich, dass es in der Dimension der horizontalen Verteilung nicht sachgerecht wäre, die Debatte um den demographischen Wandel einseitig auf Remanenzkosten im Gesamthaushalt zu verengen und dabei (entgegengesetzte) Altersstruktureffekte außer Acht zu lassen.

Zukünftige Verschiebungen in der Altersstruktur können regional deutlich von der heute sichtbaren Struktur abweichen. In Regionen, die bereits von starker Alterung und deutlichem Bevölkerungsrückgang betroffen sind, werden in den kommenden Jahren teilweise geringere Verschiebungen in der Altersstruktur erfolgen als in Regionen, die heute noch von einer vergleichsweise stabilen demographischen Entwicklung durch eine jüngere Bevölkerung gekennzeichnet sind. In der Basisanalyse für die neuen Ämter für regionale Landesentwicklung hat das NIW gezeigt, dass in den demographisch günstiger aufgestellten Regionen (z. B. in Westniedersachsen) ein besonders starker Anstieg der über 65-jährigen bei einem gleichzeitig starken Rückgang der unter 18-jährigen zu erwarten ist. In den bereits heute vom demographischen Wandel stärker betroffenen Regionen (z. B. Südniedersachsen) wird die Zunahme der über 65-jährigen vergleichsweise gering ausfallen. Dort ist vor allem noch mit

einer weiteren Abnahme der unter 18-jährigen zu rechnen.[41] Ausgehend von den Untersuchungen von Seitz zu den Auswirkungen der Altersstruktur auf die kommunalen Haushalte ist aufgrund dieses Befunds zu erwarten, dass künftig auch Regionen, die bisher noch von einer guten Bevölkerungsentwicklung gekennzeichnet waren, vor demographische Herausforderungen gestellt werden, deren Relevanz für die Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich weiter zu beobachten sein wird.

Aus den Ergebnissen dieses Kapitels lassen sich zwei wesentliche Aussagen für die Bewertung der Ergebnisse der folgenden Untersuchung zu den Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Zuschussbedarfe der niedersächsischen Kommunen ableiten:

- Die großen regionalen Unterschiede bei den Bevölkerungsveränderungen in Niedersachsen unterstützen das im Koalitionsvertrag gewählte Vorgehen, dem Thema bei der Novellierung des horizontalen Finanzausgleichssystems einen besonderen Stellenwert einzuräumen. Sollten sich demographiebedingte Mehrbedarfe nachweisen lassen, wäre zu erwarten, dass einzelne Teilräume davon in ganz unterschiedlicher Intensität betroffen sind. Eine entsprechende Berücksichtigung bei der Verteilung der Ausgleichsmasse hätte dann starke horizontale Verteilungswirkungen. Die Situation ist hier deutlich anders als beispielsweise in Sachsen, das zwar von einer rückläufigen, aber auf der Kreisebene räumlich homogenen demographischen Entwicklung gekennzeichnet ist.

- Die Dynamik des Bevölkerungsrückgangs wird in Zukunft trotz gestiegener Zuwanderung am aktuellen Rand in der Tendenz zunehmen. Daher ist es eine plausible Erwartung, dass Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte dann deutlicher sichtbar werden. Daher sollte dem Thema unabhängig von den Ergebnissen dieser Untersuchung auch in zukünftigen Überprüfungen ein besonderes Gewicht eingeräumt werden.

6.3 AUSWIRKUNGEN DES DEMOGRAPHISCHEN WANDELS AUF DIE ZUSCHUSSBEDARFE

In diesem Kapitel wird – trotz diverser methodischer Einschränkungen – der Versuch unternommen, die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die kommunalen Haushalte anhand einer Analyse der Zuschussbedarfe empirisch zu ermitteln. Die Untersuchung erfolgt entsprechend der Teilmassenbildung im kommunalen Finanzausgleich Niedersachsens nach Kreis- und Gemeindeebene getrennt. Die kreisfreien Städte sind mit ihren jeweils anteiligen Zuschussbedarfen entsprechend in beiden Gruppen vertreten.

6.3.1 METHODISCHE VORBEMERKUNGEN

Als methodischer Ansatz wird vor allem die Regressionsanalyse genutzt. Dadurch ist es möglich zu berechnen, in welcher Stärke und in welcher Richtung die Streuung einer abhängigen Variable durch eine oder mehrere unabhängige Variablen erklärt wird. Bei Verwendung einer unabhängigen Variab-

[41] Schiller, Carlsson, Cordes, Reinhold und Schasse (2014).

len spricht man von einem bivariaten Modell, bei Verwendung von zwei und mehr unabhängigen Variable von einem multivariaten Modell.

Die abhängige Variable ist im ersten Untersuchungsschritt der gesamte Zuschussbedarf je Einwohner in den Produkten 1 bis 5a. Für eine Berücksichtigung der demographischen Dynamik über einen rein einwohnerbezogenen (Haupt-)Ansatz hinaus ist es letztlich entscheidend, dass sich in der Summe über alle Produkte Auswirkungen nachweisen lassen. Erst wenn für die jeweilige Ebene ein Zusammenhang der demographischen Entwicklung mit dem Gesamtzuschussbedarf existiert, werden in einem zweiten Schritt nach Aufgaben bzw. Aufgabenbündeln differenzierte Regressionen erstellt. Dieser zweite Schritt erfolgt mit dem Ziel, sich den Ursachen für demographiebedingte Veränderungen der Zuschussbedarfe anzunähern und zu prüfen, ob beispielsweise ein demographiebedingter Anstieg der Zuschussbedarfe tatsächlich auf solche Aufgaben zurückzuführen ist, in denen ein hohes Maß an langfristigen Remanenzkosten vermutet werden kann.

Die unabhängige Variable ist in allen Modellen die prozentuale Veränderung der Bevölkerungszahl der letzten fünf Jahre. Zuvor wurden verschiedene Variablen, die jeweils Teilaspekte des demographischen Wandels repräsentieren, auf ihren bivariaten Zusammenhang mit den Gesamtzuschussbedarfen je Einwohner hin überprüft. Dazu wurden alle Modellspezifikationen getestet, die sich aus einer Kombination unterschiedlicher demographischer Variablen und verschiedener räumlicher Ebenen bilden lassen. Aus Gründen der Übersichtlichkeit werden diese hier nicht im Einzelnen wiedergegeben. Die räumlichen Ebenen umfassten neben der Kreis- und Gemeindeebene auch die Ebene der sog. Kreisgebiete (Summe der Haushalte eines Landkreises und seiner Gemeinden) sowie Analysen mit und ohne kreisfreie Städte. Die Bevölkerungsentwicklung der letzten fünf Jahre hat sich dabei als am besten geeignet erwiesen. Diese Auswahl ermöglicht außerdem eine vollständige Deckungsgleichheit mit dem bisher bei der Bestimmung der Einwohnerzahl (§ 17 Satz 2 NFAG) genutzten Zeitraum.

Für die Abbildung von Veränderungen in der Einwohnerzahl (demographischer Trend der Schrumpfung) wurde neben einem fünfjährigen auch ein zehnjähriger Veränderungszeitraum genutzt. Die bivariaten Zusammenhänge mit dem zehnjährigen Zeitraum waren allerdings je nach Untersuchungsebene höchstens genauso stark wie mit dem fünfjährigen. Um die Altersstruktur und ihre Veränderung (demographischer Trend der Alterung) abzubilden, wurden verschiedene Variablen getestet. Zum einen wurden die Anteile bestimmter Altersgruppen an der Gesamtbevölkerung und die prozentuale Veränderung der Zahl der Personen in einzelnen Altersgruppen in einem Zeitraum von fünf Jahren zur Erklärung der Zuschussbedarfe je Einwohner herangezogen. Hier zeigten sich lediglich für einzelne Variablen der aktuellen Altersstruktur (Anteil der Personen bis unter 18 Jahren und ab 65 Jahren) Zusammenhänge, die eine ähnliche Größenordnung erreichten, wie die Bevölkerungsveränderung der letzten fünf Jahre. Auf Basis der Veränderung der Anzahl von Personen in einer bestimmten Altersgruppe konnten keine systematischen Zusammenhänge abgeleitet werden. Im Ergebnis wurde aus drei Gründen davon abgesehen, Variablen in die folgenden Modelle aufzunehmen, die die Altersstruktur oder deren Veränderung repräsentieren:

- Die Zusammenhänge zwischen der Altersstruktur und den Zuschussbedarfen sind ähnlich wie in Untersuchungen zu anderen Bundesländern[42] schwach und uneinheitlich.

- Es bestehen lediglich Zusammenhänge mit der aktuellen Altersstruktur. Im Zuge des demographischen Wandels wären unter inhaltlichen Gesichtspunkten aber vor allem Veränderungen in der Altersstruktur von Interesse.

- Die Altersstruktur hängt eng mit der Bevölkerungsentwicklung zusammen. Dadurch ist der zusätzliche Erkenntnisgewinn vergleichsweise gering.

Für die folgenden Analysen auf der Kreis- und Gemeindeebene werden jeweils spezifische Kontrollvariablen genutzt, die ebenfalls einen Einfluss auf die Höhe der Zuschussbedarfe je Einwohner haben und daher bereits in gleicher oder ähnlicher Form bei der Bestimmung des Finanzbedarfs bzw. der Finanzkraft im kommunalen Finanzausgleich genutzt werden. Auf der Kreisebene wird für die Zahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften (als Annäherung an die Höhe der Soziallasten) und die allgemeinen Deckungsmittel netto je Einwohner kontrolliert. Die Regression auf der Gemeindeebene wird um die Zahl der Einwohner (als Annäherung an die mit der Hauptansatzstaffel adressierten Effekte größerer Bevölkerungen auf die Zuschussbedarfe je Einwohner) und die allgemeinen Deckungsmittel netto je Einwohner ergänzt. Alle genutzten Daten beziehen sich auf den Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2013 bzw. im Falle der Bevölkerungsentwicklung auf die Veränderung zwischen den Durchschnitten der Jahre 2006 bis 2008 und 2011 bis 2013.

Bei der Interpretation der Ergebnisse sind Einschränkungen bezüglich der Aussagekraft der Modelle zu berücksichtigen, die sich vor allem aus den folgenden methodischen Schwierigkeiten ergeben:

- Für die Untersuchung können lediglich Querschnittsdaten für den Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2013 genutzt werden. Aufgrund der Umstellung der kommunalen Rechnungsergebnisse in Niedersachsen auf die Doppik stehen momentan keine Reihen zur Verfügung, die über einen längeren Zeitraum vergleichbar sind. Dies verringert die Aussagekraft über Folgen des demographischen Wandels, die sich mutmaßlich vor allem in langfristigen Entwicklungen niederschlagen. Die Verwendung langer Zeitreihen hätte die Nutzung von Panelregressionen ermöglicht, in denen automatisch für Faktoren kontrolliert worden wäre, die in den Kommunen im Zeitverlauf konstant sind und sich nicht immer mit den verfügbaren Informationen der amtlichen Statistik messen lassen. Solche sog. fixen Effekte umfassen z. B. Lage, Erreichbarkeit oder Wirtschaftsstruktur.

- Innerhalb der Kreisgebiete haben sich sehr unterschiedliche Modelle der Aufgabenteilung zwischen den Landkreisen und ihren Gemeinden etabliert.[43] Daraus ergeben sich Unterschiede in der Höhe der Zuschussbedarfe in einzelnen Aufgabenfeldern, die nicht durch die Zahl der Bedarfsträger begründet werden können. Bei Regressionsanalysen, die jede einzelne Kommune als

---

[42] Lenk, Hesse, Grüttner und Reichhardt (2012).

[43] Vgl. dazu beispielhaft die im Kapitel 4.5 beschriebene Heterogenität der Aufgabenteilung zwischen großen selbständigen Städten und ihren Landkreisen.

individuellen Fall berücksichtigt, führt dies gerade bei den geringen Fallzahlen auf der Kreisebene möglicherweise zu einer Verzerrung der Ergebnisse. Eine Übernahme der Regressionsergebnisse ohne weitere inhaltliche Bewertung schließt sich daher schon aus diesem Grund aus. Eine Alternative könnte eine Analyse auf Ebene der Kreisgebiete (Landkreise inklusive ihrer jeweiligen Gemeinden) darstellen. Dadurch könnte zwar das Problem unterschiedlicher innerkreislicher Arbeitsteilung umgangen werden. Ergebnisse für dieses Aggregat wären aber nicht umsetzungsnah, da der kommunale Finanzausgleich die Ebenen der Landkreise und Gemeinden getrennt anspricht.

- Remanenzkosten in gebührenfinanzierten Aufgabenbereichen, die nach dem Prinzip der Kostendeckung arbeiten, können anhand der Zuschussbedarfe nicht aufgedeckt werden. Dies gilt nicht zuletzt für große Teile der leitungsgebundenen Infrastrukturen, bei denen besondere Remanenzkosten vermutet werden. In diesem Zusammenhang muss aber darauf hingewiesen werden, dass die Berücksichtigung einer Sonderbelastung im kommunalen Finanzausgleich nur unter der Voraussetzung erfolgen kann, dass ein Finanzbedarf für den kommunalen Haushalt nachweisbar ist (vgl. dazu auch Kapitel 7.2.1 zur Prüfung eines Nebenansatzes für Abwassergebühren).

- Eine Trennung zwischen laufender Verwaltungstätigkeit und Investitionen ist aufgrund der umfänglichen Nutzung von Eigenbetrieben nicht möglich (vgl. Kapitel 2.2). Für die folgenden Analysen bedeutet dies, dass bei der Betrachtung von Auswirkungen des demographischen Wandels nicht zwischen verschiedenen Arten von Einnahmen und Ausgaben differenziert werden kann. Eine solche Differenzierung hätte eine noch weitere Differenzierung der Art der Remanenzkosten ermöglicht. Der Anstieg von laufenden Fixkosten, die durch den Bevölkerungsrückgang auf weniger Einwohner umgelegt werden müssen, wäre beispielsweise anders zu bewerten gewesen, als ein Anstieg von Investitionen, die einmalig für die Anpassung kommunaler Infrastrukturen oder Gebäude an eine geringere Einwohnerzahl aufgewendet werden.

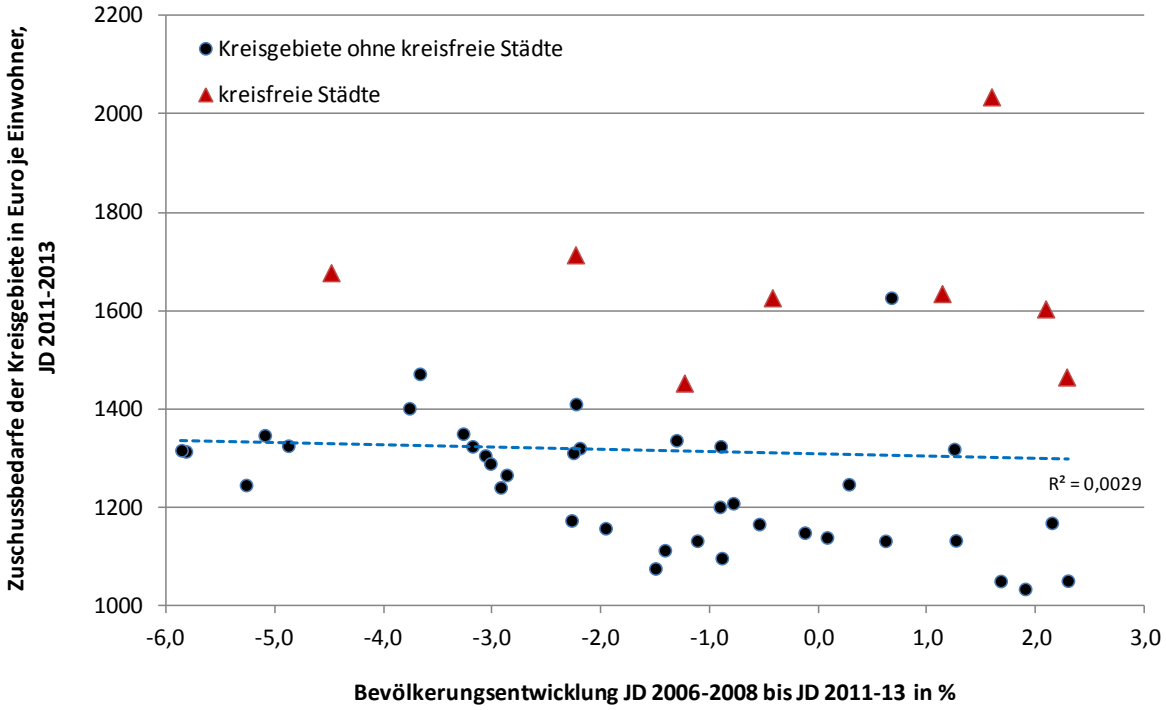
Ergänzend zur Regressionsanalyse zur Erklärung der Höhe der Zuschussbedarfe wird eine Einteilung der niedersächsischen Kommunen nach ihrer Bevölkerungsentwicklung in Klassen vorgenommen. Für die verschiedenen Klassen werden zusätzlich zu den Zuschussbedarfen die allgemeinen Deckungsmittel, die Steuereinnahmen bzw. Einnahmen aus der Kreisumlage und die Deckungsquoten ausgewiesen. Durch diese gruppenweise Betrachtung der Deckungsquoten wird versucht, weitere Zusammenhänge zwischen Demographie und Haushaltslage aufzuspüren, die durch die Regressionsanalyse alleine nicht zu Tage gefördert werden können. Schließlich wird die eindimensionale Klassifizierung der Gemeinden anhand der Bevölkerungsentwicklung um die Dimension „Strukturschwäche“ erweitert. Unter Hinzuziehung der Arbeitslosen je Einwohner bzw. der Entwicklung des Arbeitsplatzbesatzes wird jeweils eine Matrix mit neun Feldern konstruiert, zwischen denen die Deckungsquoten verglichen werden.

6.3.2 ZUSAMMENHÄNGE AUF DER EBENE DER KREISGEBIETE

Einen ersten Überblick über den Einfluss der Bevölkerungsentwicklung der letzten fünf Jahre auf die Zuschussbedarfe je Einwohner ermöglicht die folgende Darstellung auf Ebene der Kreisgebiete. Dazu werden im kreisangehörigen Raum die Haushalte der Landkreise und der jeweiligen kreisangehörigen Gemeinden aufsummiert. In den kreisfreien Städten werden die gesamten Zuschussbedarfe ohne Aufteilung auf Kreis- und Gemeindeebene genutzt. Diese Untersuchungsebene hat den Vorteil, dass die Ergebnisse nicht durch die kreisspezifische Verteilung der Aufgaben auf den Landkreis und seine Gemeinden beeinflusst werden. Sie hat allerdings den Nachteil, dass die Ergebnisse sich nicht unmittelbar in der bestehenden Systematik der Teilmassenbildung im kommunalen Finanzausgleich Niedersachsens umsetzen lassen, da diese zwischen Kreis- und Gemeindeebene differenziert.

Für alle Kreisgebiete zusammen ist kein Einfluss der Bevölkerungsentwicklung auf die Höhe der Zuschussbedarfe zu erkennen (Abb. 6.5). Die Regressionsgerade, die den linearen Zusammenhang darstellt, verläuft fast vollkommen waagerecht und erklärt weniger als 1 % der Streuung in den Daten. Wenn man allerdings ausschließlich die Kreisgebiete im kreisangehörigen Raum, d. h. ohne die kreisfreien Städte, betrachten würde, gäbe es einen recht deutlichen negativen Zusammenhang zwischen der Bevölkerungsentwicklung und den Zuschussbedarfen je Einwohner. Wie in der Theorie erwartet, steht ein Rückgang (Anstieg) der Einwohnerzahl für diese Gruppe mit einem Anstieg (Rückgang) der Zuschussbedarfe je Einwohner in Zusammenhang. Für die Kreisgebiete im kreisangehörigen Raum erklärt die Bevölkerungsentwicklung 23 % der Unterschiede in den Zuschussbedarfen je Einwohner.

Abb. 6.5: Zusammenhang zwischen Bevölkerungsentwicklung und Zuschussbedarfen je Einwohner auf Ebene der Kreisgebiete



Quelle: eigene Darstellung und Berechnung des NIW nach Daten des LSN

Der nicht vorhandene Einfluss auf der Ebene aller Kreisgebiete liegt daran, dass die kreisfreien Städte trotz vergleichsweise positiver Bevölkerungsentwicklung der letzten Jahre deutlich höhere Zuschussbedarfe je Einwohner aufwenden. Dies liegt auf der Gemeindeebene an den bereits im Rahmen des Gutachtens untersuchten zentralörtlichen und ballungsraumbezogenen Aufgaben. Auf der Kreisebene sind die Unterschiede vor allem eine Folge der höheren sozialen Belastungen in den kreisfreien Städten.

An diesem Beispiel wird deutlich, dass durch die Querschnittsbetrachtung sinnvolle Aussagen nur dann möglich sind, wenn weitere Variablen neben der Einwohnerzahl zur Erklärung der Unterschiede in den Zuschussbedarfen je Einwohner genutzt werden, um für Unterschiede zwischen den Kommunen zu kontrollieren, die nicht aus der Bevölkerungsentwicklung resultieren. Dieser Notwendigkeit wird in einer zwischen Kreis- und Gemeindeebene differenzierenden Analyse Rechnung getragen.

GRUPPENWEISE BETRACHTUNG DER DECKUNGSQUOTEN

Einen weiteren ersten Überblick über mögliche Zusammenhänge zwischen Bevölkerungsentwicklung und Haushaltssituation liefert eine gruppenweise Betrachtung auf Ebene der Kreisgebiete. Für diese Darstellung wurden die Kommunen in Niedersachsen auf Basis der Bevölkerungsentwicklung der letzten fünf Jahre (Jahresdurchschnitt 2006-2008 im Vergleich zu 2011-2013) in Klassen eingeteilt. In Tab. 6.1 ist dargestellt, wie sich die niedersächsische Bevölkerung auf die vier dargestellten Klassen verteilt. Dabei zeigt sich, dass insbesondere die am stärksten schrumpfenden Landkreise deutlich kleiner sind als die übrigen. Innerhalb dieser vier Klassen sind teilweise deutliche Unterschiede bezüglich verschiedener Kennziffern für die Haushaltssituation zu erkennen (vgl. Tab. 6.2). Insgesamt fallen die Deckungsquoten in Kreisgebieten mit wachsender Bevölkerung besser aus als in Kreisgebieten mit schrumpfender Bevölkerung. Dieser Zusammenhang gilt sowohl für alle Kreisgebiete inkl. der kreisfreien Städte als auch alleine für die Kreisgebiete im kreisangehörigen Raum. Besonders deutlich treten Probleme bei der Haushaltsdeckung für Kommunen mit stark schrumpfender Bevölkerung hervor (-3 % im betrachteten Fünfjahreszeitraum). In dieser Gruppe liegt die durchschnittliche Deckungsquote deutlich unter 100 %. In dieser Gruppe sind auch die Zuschussbedarfe je Einwohner merklich höher als in den nur leicht schrumpfenden Kreisgebieten. Unter Einbeziehung aller Kreisgebiete müssen die am stärksten schrumpfenden sogar die höchsten Zuschussbedarfe je Einwohner finanzieren. Diesen sehr hohen Zuschussbedarfen in stark schrumpfenden Kreisgebieten stehen allerdings nur allgemeine Deckungsmittel gegenüber, die in etwa das Niveau der leicht schrumpfenden Kreisgebiete erreichen. Diese Ergebnisse geben bereits erste Hinweise auf Handlungsbedarfe, die sich durch den demographischen Wandel ergeben könnten. Auch diese Auswertung wird daher in den folgenden beiden Unterabschnitten nach Kreis- und Gemeindeebene differenziert dargestellt.

Tab. 6.1: Verteilung der Kreisgebiete in Niedersachsen nach der Bevölkerungsentwicklung

Bevölkerungsentwicklung der letzten fünf Jahre in % (Jahresdurchschnitt 2006-2008 im Vergleich zu 2011-2013)	Anzahl Kreisgebiete	Anzahl Einwohner	Einwohner je Kreisgebiet
alle Landkreise und kreisfreien Städte[1]			
wachsend (1 % und mehr)	10	1.635.709	163.571
stabil (-1 % bis unter +1 %)	11	2.956.980	268.816
leicht schrumpfend (-3% bis unter -1%)	13	1.923.488	147.961
stark schrumpfend (weniger als -3%)	12	1.270.137	105.845
nur Landkreise[2]			
wachsend (1 % und mehr)	6	957.489	159.582
stabil (-1 % bis unter +1 %)	10	2.907.313	290.731
leicht schrumpfend (-3% bis unter -1%)	11	1.773.406	161.219
stark schrumpfend (weniger als -3%)	11	1.171.785	106.526

[1]inkl. Region Hannover

[2]inkl. Region Hannover, ohne kreisfreie Städte

Quelle: eigene Darstellung und Berechnung des NIW nach Daten des LSN

Tab. 6.2: Haushaltssituation und Bevölkerungsentwicklung auf Ebene der Kreisgebiete, Jahresdurchschnitt 2011 bis 2013

Bevölkerungsentwicklung der letzten fünf Jahre in % (Jahresdurchschnitt 2006-2008 im Vergleich zu 2011-2013)	Deckungs-quote in %	Zuschuss-bedarfe in Euro je Einwohner	Allgemeine Deckungs-mittel in Euro je Einwohner	Steuer-einnahmen in Euro je Einwohner
alle Landkreise und kreisfreien Städte[1]				
wachsend (1 % und mehr)	108,8%	1.352,64	1.471,61	1.560,14
stabil (-1 % bis unter +1 %)	105,4%	1.351,88	1.425,52	1.487,18
leicht schrumpfend (-3% bis unter -1%)	101,4%	1.273,16	1.291,00	1.178,05
stark schrumpfend (weniger als -3%)	96,5%	1.356,88	1.309,62	1.207,97
nur Landkreise[2]				
wachsend (1 % und mehr)	105,1%	1.137,90	1.195,78	1.173,13
stabil (-1 % bis unter +1 %)	105,3%	1.347,19	1.419,11	1.478,72
leicht schrumpfend (-3% bis unter -1%)	102,1%	1.246,66	1.272,29	1.178,61
stark schrumpfend (weniger als -3%)	96,7%	1.329,96	1.285,49	1.167,60

[1]inkl. Region Hannover

[2]inkl. Region Hannover, ohne kreisfreie Städte

Quelle: eigene Darstellung und Berechnung des NIW nach Daten des LSN

6.3.3 ZUSAMMENHÄNGE AUF DER KREISEBENE

REGRESSIONSERGEBNISSE FÜR DIE GESAMTZUSCHUSSBEDARFE

Die Analyse für die Kreisebene bezieht sich auf insgesamt 46 Kommunen in Niedersachsen (Landkreise und Region Hannover sowie Kreisanteil der kreisfreien Städte). In Tab. 6.3 sind die standardisierten Regressionskoeffizienten für die jeweils genutzten unabhängigen Variablen dargestellt. Diese Koeffizienten beziehen sich auf die Standardabweichungen, also eine Einheit der durchschnittlichen Differenz zwischen den Beobachtungen. Im Modell 1 bedeutet der Wert von -0,431, dass die Zuschussbedarfe um 0,431 Standardabweichungen sinken, wenn die Bevölkerung um eine Standardabweichung zunimmt. Der Vorteil der standardisierten Koeffizienten liegt darin, dass ein Vergleich zwischen der Bedeutung verschiedener Variablen unmittelbar möglich ist. Je größer der betragsmäßige Wert des Koeffizienten ist, desto stärker ist sein Einfluss auf die Zuschussbedarfe je Einwohner. Zur besseren Interpretation werden die marginalen Effekte für eine Veränderung der Bevölkerungsentwicklung um einen Prozentpunkt zusätzlich im Text genannt. Des Weiteren wird für jeden Koeffizienten das Signifikanzniveau (sig.) ausgewiesen. Dieser Wert gibt an, mit welcher Irrtumswahrscheinlichkeit der Koeffizient tatsächlich von null verschieden ist. Statistisch belastbare Ergebnisse liegen bei einem Wert von unter 10 % (sig. < 0,100) vor. Des Weiteren gibt der Wert für das R^2 den Anteil der Streuung der Zuschussbedarfe je Einwohner an, der durch die im jeweiligen Modell genutzten unabhängigen Variablen erklärt wird (sog. Erklärungsgehalt des Modells). Im Folgenden wird nur das angepasste R^2 (adj. R^2) interpretiert, welches eine konservativere Schätzung des Erklärungsgehaltes des Modells darstellt. Einschränkend ist bei dieser Analyse zu erwähnen, dass die Zahl der Kommunen (n = 46) für eine belastbare Analyse noch verhältnismäßig klein ist. Aus diesem Grund ist es auch nicht ratsam, weitere unabhängige Variablen in die Analyse einzubeziehen.

Tab. 6.3: Regressionsergebnisse für den Einfluss der Bevölkerungsentwicklung auf die Zuschussbedarfe je Einwohner auf der Kreisebene, Jahresdurchschnitt 2011 bis 2013

		1	2	3	4
Bevölkerungsentwicklung der letzten fünf Jahre in %	std. Koeff.	**-0,431**	**-0,317**	**-0,243**	**-0,226**
	sig.	0,003	0,002	0,008	0,002
Allgemeine Deckungsmittel netto in Euro je Einwohner	std. Koeff.		0,669		0,417
	sig.		0,000		0,000
Personen in Bedarfsgemeinschaften je Einwohner	std. Koeff.			0,734	0,525
	sig.			0,000	0,000
R^2		0,186	0,621	0,689	0,817
adj. R^2		0,167	0,603	0,674	0,804

abhängige Variable: Zuschussbedarfe der Produkte 1 bis 5a für laufende Verwaltungstätigkeit und Investitionen in Euro je Einwohner

Quelle: eigene Darstellung und Berechnung des NIW nach Daten des LSN

Modell 1 nutzt lediglich die Bevölkerungsentwicklung der letzten fünf Jahre für die Erklärung von Unterschieden bei den Zuschussbedarfen je Einwohner. Der Zusammenhang ist negativ und signifikant. Eine Abnahme der Bevölkerungsentwicklung um 1 %-Punkt führt zu einem Anstieg der Zuschussbedarfe in Höhe von 21 Euro je Einwohner. Allerdings werden durch das Modell lediglich 17 %

der Streuung in den Daten erklärt. Zudem wird nicht zwischen dem reinen Einfluss der Bevölkerungsentwicklung und dem Merkmal, dass Kommunen mit rückläufiger Bevölkerung häufig auch niedrigere allgemeine Deckungsmittel aufweisen, unterschieden. Hier besteht also die Gefahr, mehrere Einflussfaktoren zu vermischen.

Modell 2 bezieht zusätzlich die allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner in die Untersuchung mit ein, um für den üblicherweise engen Zusammenhang zwischen Einnahmen und Ausgaben zu kontrollieren. Der Erklärungsgehalt des Modells steigt auch tatsächlich deutlich an und erreicht 60 %. Der Einfluss der Bevölkerungsentwicklung wird dadurch etwas schwächer, bleibt aber negativ und signifikant (Anstieg der Zuschussbedarfe um 16 Euro je Einwohner bei einer Abnahme der Bevölkerungsentwicklung um 1 %-Punkt).

Modell 3 liefert ähnliche Ergebnisse für die Hinzunahme der Personen in Bedarfsgemeinschaften je Einwohner, durch die der Einfluss sozialer Problemlagen auf die Zuschussbedarfe der Kreisebene berücksichtigt werden soll. Das Modell erklärt sogar 67 % der Streuung in den Zuschussbedarfen je Einwohner und der Einfluss der Bevölkerungsentwicklung bleibt negativ und signifikant (Anstieg der Zuschussbedarfe um 12 Euro je Einwohner bei einer Abnahme der Bevölkerungsentwicklung um 1 %-Punkt).

Modell 4 kombiniert alle drei Variablen in einem Modell. Dieses Modell besitzt mit 80 % einen sehr hohen Erklärungsgehalt. Alle drei genutzten Variablen sind signifikant und haben das erwartete Vorzeichen. Der Einfluss der Bevölkerungsentwicklung ist weiterhin negativ und ist nur leicht schwächer als in den Modellen 2 und 3. Insgesamt führt ein Rückgang der Bevölkerungsentwicklung um 1 %-Punkt nun noch zu einem Anstieg der Zuschussbedarfe von 11 Euro je Einwohner.

Die Regressionsanalyse macht also deutlich, dass die Bevölkerungsentwicklung einen eigenständigen Beitrag zur Erklärung der Zuschussbedarfe je Einwohner auf der Kreisebene leistet. Dies ist ein erster Anhaltspunkt zur empirischen Begründung der Berücksichtigung des demographischen Wandels im kommunalen Finanzausgleich Niedersachsens.

REGRESSIONSERGEBNISSE FÜR EINZELNE PRODUKTE

In einem zweiten Untersuchungsschritt wird der Frage nachgegangen, auf welche Aufgabenbereiche der gezeigte Zusammenhang zurückgeführt werden kann. Dazu wurden die vier verschiedenen Modelle nicht für die gesamten Zuschussbedarfe berechnet, sondern für einzelne Produkte bzw. Produktgruppen. Bei der Bildung von Produktgruppen wurde versucht, Produkte mit vergleichbaren Altersstrukturkostenprofilen und erwarteten Remanenzkosten zusammenzufassen. Im Ergebnis wurden sieben Produktgruppen gebildet:[44]

[44] Die Zuordnung von Produkten zu den einzelnen Gruppen beruht auf einer Auswertung der vorhandenen Literatur zum Thema Demographieabhängigkeit der öffentlichen Haushalte und bezieht sich insbesondere auf folgende Arbeiten: Cordes und Schiller (2014), Dobroschke, Gutsch und Thöne (2014), Freigang (2012), Lenk, Hesse, Grüttner und Reichhardt (2012), IW Consult (2011), BMVBS (2007) sowie Koziol und Walther (2006).

- Verwaltungskosten: Innere Verwaltung, Statistik und Wahlen, Ordnungsangelegenheiten, Sozialverwaltung[45]
- Öffentliche Infrastrukturen: Öffentliche Sicherheit, Schülerbeförderung, Sportförderung, Räumliche Planung und Entwicklung, Bauen und Wohnen, Ver- und Entsorgung, Straßenlasten, ÖPNV, Naturschutz und Landschaftspflege, Umweltschutz, Wirtschaft und Tourismus
- Einrichtungen und Maßnahmen für junge Menschen: Schulen, Kinder- Jugend- und Familienhilfe
- Kindertagesstätten
- Kulturelle Einrichtungen
- Gesundheitsdienst
- Sozialleistungen

Besonders umfangreiche und langfristige Remanenzkosten werden im Bereich der öffentlichen Infrastrukturen erwartet. Besonders geringe Remanenzkosten müssten bei den Sozialleistungen vorliegen, da es sich hier nur um laufende Leistungen handelt, die personenbezogen gezahlt werden. Kurz- bis mittelfristige Remanenzkosten könnten z. B. in der öffentlichen Verwaltung oder bei Kindertagesstätten vorliegen, da hier nur mit etwas Verzögerung Personal- oder Gebäudebestände angepasst werden können.

Einen Überblick über den Einfluss der Bevölkerungsentwicklung auf die Zuschussbedarfe je Einwohner für ausgewählte Produkte und Produktgruppen gibt Tab. 6.4. Dabei werden neben den sieben Produktgruppen lediglich die Einzelprodukte dargestellt, in denen in Modell 4 (rechte Spalten) signifikant negative Zusammenhänge bestehen. Insgesamt wird dabei deutlich, dass der Erklärungsgehalt für einzelne Produktgruppen und Produkte deutlich geringer ist als für die gesamten Zuschussbedarfe. Gründe dafür sind spezifische Einflussfaktoren für einzelne Aufgaben, die oftmals kreisspezifische Arbeitsteilung zwischen Kreis- und Gemeindeebene und Unterschiede in der Buchungspraxis der Kommunen, die trotz weitgehender Vereinheitlichung der Datenbasis bestehen bleiben. Die Einzelergebnisse sind daher deutlich weniger belastbar als die Ergebnisse für den Gesamtzuschussbedarf.

[45] Die Sozialverwaltung stellt einen Sonderfall unter den Spezialverwaltungen dar. In Niedersachsen werden die Zuschussbedarfe in diesem Bereich ausnahmsweise gesondert ausgewiesen, da die übrigen Sozialleistungen für die Berechnung des Soziallastenansatzes separat benötigt werden. Ansonsten werden die Spezialverwaltungen in der doppischen Haushaltsführung den jeweiligen Produkten zugeordnet. In dieser Analyse werden die Informationen zur Sozialverwaltung dennoch genutzt, da dadurch ein zusätzlicher Informationsgewinn möglich ist.

Tab. 6.4: Einfluss der Bevölkerungsentwicklung auf ausgewählte Produkte und Produktgruppen auf der Kreisebene

Koeffizienten und Signifikanz für die Variable: Bevölkerungsentwicklung der letzten fünf Jahre in %	ohne Kontrollvariablen			Kontrollvariable: Allgemeine Deckungsmittel			Kontrollvariable: Personen in Bedarfsgem. je. Einw.			Kontrollvariablen: ADM und Pers. in Bedarfsgem.		
	coeff	sig	R^2	coeff	sig	adj. R^2	coeff	sig	adj. R^2	coeff	sig	adj. R^2
Zuschussbedarfe insgesamt	**-21,12**	0,00	0,18	**-15,55**	0,00	0,60	**-11,91**	0,01	0,67	**-11,06**	0,00	0,80
Verwaltungskosten	**-5,14**	0,02	0,12	**-4,23**	0,04	0,21	**-5,07**	0,03	0,08	**-4,78**	0,02	0,23
Öffentliche Infrastrukturen	**-4,00**	0,01	0,12	**-4,15**	0,01	0,09	**-5,51**	0,00	0,36	**-5,41**	0,00	0,39
Leistungen für junge Menschen	**-7,30**	0,03	0,10	**-5,89**	0,06	0,20		0,10			0,11	
Kindertagesstätten		0,33			0,49			0,33			0,37	
Kulturelle Einrichtungen	0,92	0,08	0,06	1,31	0,00	0,43	1,40	0,00	0,29	1,47	0,00	0,47
Gesundheitsdienst		0,77			0,76			0,49			0,41	
Sozialleistungen		0,28			0,53		2,56	0,03	0,93	2,49	0,03	0,93
111 Verwaltungssteuerung/-service	**-3,49**	0,08	0,06		0,15		**-4,26**	0,04	0,07	**-3,97**	0,03	0,25
Schulträgeraufgaben (oh. 241)		0,16			0,22		**-3,93**	0,09	0,04	**-3,74**	0,09	0,10
241 Schülerbeförderung		0,40			0,26		**-1,39**	0,04	0,29	**-1,38**	0,05	0,27
36 Kinder-, Jugend-, Familienhilfe	**-5,52**	0,02	0,12	**-4,39**	0,04	0,27	**-3,45**	0,08	0,35	**-3,30**	0,09	0,37
52 Bauen und Wohnen	**-0,80**	0,00	0,37	**-0,73**	0,00	0,44	**-0,74**	0,00	0,38	**-0,73**	0,00	0,43
54 Straßenlasten (oh. 547)		0,14		**-1,71**	0,06	0,11	**-2,38**	0,00	0,40	**-2,38**	0,00	0,39
55 Natur- und Landschaftspflege	**-0,54**	0,02	0,12	**-0,46**	0,04	0,18	**-0,51**	0,03	0,09	**-0,48**	0,03	0,17

Quelle: eigene Darstellung und Berechnung des NIW nach Daten des LSN

Auf der Ebene der Produktgruppen ist der negative Zusammenhang zwischen Bevölkerungsentwicklung und Zuschussbedarfen je Einwohner vor allem auf die Produktgruppen Verwaltungskosten und Öffentliche Infrastrukturen zurückzuführen. Beide Produktgruppen sind in annähernd gleichem Maße betroffen. Damit sind nur im Falle der öffentlichen Infrastrukturen Produkte betroffen, in denen von der Existenz langfristiger Remanenzkosten ausgegangen werden kann. Im Bereich der Verwaltungskosten beziehen sich Remanenzkosten in weiten Teilen auf Personalkosten, bei denen mittelfristig eine Anpassung möglich ist. In einigen Produktgruppen gibt es sogar positive Zusammenhänge: Im Bereich der kulturellen Einrichtungen und der Sozialleistungen sinken die Zuschussbedarfe je Einwohner im Falle eines Bevölkerungsrückgangs. Auf der Ebene der einzelnen Produkte gibt es nur noch sehr wenige Aufgaben, in denen das Modell signifikante Ergebnisse liefert. Die entsprechenden Zusammenhänge für eine umfassendere Palette an Produkten sind in Anhang Tab. A 6 enthalten.

Zusammenfassend zeigen die Regressionsergebnisse für die Kreisebene, dass ein Rückgang der Bevölkerung zu höheren Zuschussbedarfen je Einwohner führt. Der Zusammenhang ist quantitativ allerdings nicht besonders groß: Ein Prozentpunkt Bevölkerungsrückgang führt zu einem Anstieg der Zuschussbedarfe um 11 Euro je Einwohner. Dieser Zusammenhang ist zu annähernd gleichen Teilen auf Verwaltungskosten und öffentliche Infrastrukturen zurückzuführen. Eine Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung bei der Bestimmung des Finanzbedarfs kann durch diese Ergebnisse grundsätzlich begründet werden. Bei der konkreten Umsetzung ist allerdings zu bedenken, dass ein erheblicher Teil des demographiebedingten Anstiegs der Zuschussbedarfe in Aufgabenbereichen anfällt, in denen vor allem kurz- bis mittelfristige Remanenzkosten vermutet werden.

GRUPPENWEISE BETRACHTUNG DER DECKUNGSQUOTEN

Die Haushaltssituation auf der Kreisebene wird wie für die Ebene der Kreisgebiete ebenfalls auf der Basis von vier Klassen unterschiedlicher Bevölkerungsentwicklung dargestellt (vgl. Tab. 6.5). Dabei wird deutlich, dass sich die Deckungsquoten auf der Kreisebene in wachsenden, stabilen und leicht schrumpfenden Kommunen kaum unterscheiden. Dies gilt sowohl für die Betrachtungen mit und ohne kreisfreie Städte. In den stark schrumpfenden Kommunen liegen die Deckungsquoten allerdings deutlich unter 100 % und um bis zu zehn Prozentpunkte unter den Werten der übrigen Klassen. In Ergänzung zu den Ergebnissen der Regressionsanalyse wird anhand dieser Darstellung deutlich, dass es besondere Handlungsbedarfe bezüglich der Haushaltssituation in den am stärksten schrumpfenden Landkreisen gibt. Entsprechend den Überlegungen zu Remanenzkosten könnten diese Ergebnisse ein Hinweis darauf sein, dass der Bevölkerungsrückgang sich erst ab einem bestimmten Ausmaß in den kommunalen Haushalten negativ niederschlägt.

Einschränkend ist an dieser Stelle aber anzumerken, dass die am stärksten schrumpfenden Landkreise in Niedersachsen im Durchschnitt deutlich kleiner sind als die übrigen. Auf Basis der bei der Analyse der Kreisgebiete gezeigten Verteilung der Anzahl der Kreisgebiete und der Einwohner in den vier betrachteten Klassen zeigt sich, dass die am stärksten schrumpfenden Landkreise und kreisfreien Städte lediglich eine Größe von etwas über 100.000 Einwohnern besitzen, während in den übrigen Klassen Werte in der Nähe des Landesdurchschnitts von 170.000 Einwohnern (inkl. kreisfreie Städte) bzw. 180.000 Einwohnern (nur Landkreise) erreicht werden. Es ist daher möglich, dass sich eine kosteneffizientere Erledigung von Kreisaufgaben in größeren Landkreisen mit den Effekten des Bevölkerungsrückgangs überlagert. Dafür spricht auch die in der Regressionsanalyse identifizierte Bedeutung von Verwaltungsaufgaben für die Erklärung des Anstiegs der Zuschussbedarfe mit zunehmendem Bevölkerungsrückgang.

Tab. 6.5: Haushaltssituation und Bevölkerungsentwicklung auf Kreisebene, JD 2011 bis 2013

Bevölkerungsentwicklung der letzten fünf Jahre in % (Jahresdurchschnitt 2006-2008 im Vergleich zu 2011-2013)	Deckungsquote in %	Zuschussbedarfe in Euro je Einwohner	Allgemeine Deckungsmittel in Euro je Einwohner	Einnahmen aus der Kreisumlage in Euro je Einwohner
alle Landkreise und kreisfreien Städte[1]				
wachsend (1 % und mehr)	105,1%	640,53	673,20	501,16
stabil (-1 % bis unter +1 %)	105,5%	620,56	654,85	470,93
leicht schrumpfend (-3% bis unter -1%)	103,6%	646,59	670,12	421,15
stark schrumpfend (weniger als -3%)	95,0%	740,81	703,76	432,28
nur Landkreise[2]				
wachsend (1 % und mehr)	103,1%	560,29	577,76	370,34
stabil (-1 % bis unter +1 %)	105,8%	617,45	653,37	470,05
leicht schrumpfend (-3% bis unter -1%)	105,6%	626,03	661,36	417,66
stark schrumpfend (weniger als -3%)	94,6%	741,35	701,67	421,45

[1]inkl. Region Hannover, für kreisfreie Städte nur Kreisanteile

[2]inkl. Region Hannover, ohne kreisfreie Städte

Quelle: eigene Darstellung und Berechnung des NIW nach Daten des LSN

6.3.4 ZUSAMMENHÄNGE AUF DER GEMEINDEEBENE

REGRESSIONSERGEBNISSE FÜR DIE GESAMTZUSCHUSSBEDARFE

Das Vorgehen bei der Untersuchung auf der Gemeindeebene entspricht dem der Kreisebene. Die Modelle berücksichtigen alle 410 kreisangehörigen Gemeinden sowie die Gemeindeanteile der acht kreisfreien Städte in Niedersachsen. Als Kontrollvariablen werden wiederum die allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner und zusätzlich die Zahl der Einwohner genutzt. Letztere hat sich bei der Überprüfung des Hauptansatzes als wichtiger Einflussfaktor auf die Zuschussbedarfe je Einwohner erwiesen.

Auf der Gemeindeebene sind keine signifikanten Einflüsse der Bevölkerungsentwicklung der letzten fünf Jahre auf die Zuschussbedarfe je Einwohner zu erkennen (Tab. 6.6). Im Modell 1 ohne weitere Kontrollvariablen führt ein Bevölkerungsrückgang sogar zu niedrigeren Zuschussbedarfen je Einwohner. Dieses Ergebnis ist wie bei den Kreisgebieten allerdings auf die in den letzten Jahren günstigere Bevölkerungsentwicklung in den größeren Städten zurückzuführen, die zudem am aktuellen Rand eine besonders günstige Einnahmeentwicklung zu verbuchen hatten (vgl. Kapitel 3.3). Wenn die beiden Kontrollvariablen einbezogen werden, hat die Bevölkerungsentwicklung keinen signifikanten Einfluss mehr auf die Zuschussbedarfe je Einwohner. Ähnliche Berechnungen wurden auch für längere Zeiträume für die Bevölkerungsentwicklung und für Teilgruppen auf der Gemeindeebene (z. B. ohne kreisfreie Städte, ohne Inseln, ohne Ausreißer) durchgeführt. Signifikante Zusammenhänge haben aber auch diese Modelle nicht zu Tage gefördert. Daher wird für die Gemeindeebene auch keine differenzierte Analyse nach einzelnen Produkten oder Produktgruppen durchgeführt. Diese Zusammenhänge werden nachrichtlich in Anhang Tab. A 7 dargestellt.

Tab. 6.6: Regressionsergebnisse für den Einfluss der Bevölkerungsentwicklung auf die Zuschussbedarfe je Einwohner auf der Gemeindeebene, Jahresdurchschnitt 2011 bis 2013

		1	2	3	4
Bevölkerungsentwicklung der letzten fünf Jahre in %	std. Koeff.	**0,093**	-0,034	0,016	-0,057
	sig.	0,058	0,371	0,726	0,131
Allgemeine Deckungsmittel netto in Euro je Einwohner	std. Koeff.		0,653		0,586
	sig.		0,000		0,000
Einwohnerzahl	std. Koeff.			0,398	0,185
	sig.			0,000	0,000
R^2		0,009	0,419	0,161	0,448
adj. R^2		0,006	0,416	0,157	0,444

abhängige Variable: Zuschussbedarfe in Euro je Einwohner

Quelle: eigene Darstellung und Berechnung des NIW nach Daten des LSN

GRUPPENWEISE BETRACHTUNG DER DECKUNGSQUOTEN

In diesem Untersuchungsschritt soll für die Gemeindeebene geprüft werden, ob sich ein Rückgang der Bevölkerung auf die Deckungsquoten auswirkt. Dazu wurden die Gemeinden auf Basis der Bevölkerungsentwicklung der letzten fünf Jahre in fünf Klassen eingeteilt (Tab. 6.7). Diese Darstellung macht insbesondere deutlich, dass kleinere Gemeinden eine ungünstigere Bevölkerungsentwicklung zu verzeichnen haben. Dies erklärt sich unter anderem durch den aktuellen Trend zur Wanderung in die Städte. Die Gemeinden mit der schlechtesten Bevölkerungsentwicklung sind im Durchschnitt unter 10.000 Einwohner groß und damit deutlich kleiner als die durchschnittliche niedersächsische Gemeinde mit ca. 18.500 Einwohnern (alle Gemeinden inkl. kreisfreier Städte) bzw. ca. 14.500 Einwohnern (Gemeinden mit bis zu 50.000 Einwohnern ohne kreisfreie Städte, Inseln und Gemeinden mit einer Deckungsquote von unter 50 %).

Tab. 6.7: Verteilung der Gemeinden in Niedersachsen nach der Bevölkerungsentwicklung

Bevölkerungsentwicklung der letzten fünf Jahre in % (Jahresdurchschnitt 2006-2008 im Vergleich zu 2011-2013)	Anzahl Gemeinden	Anzahl Einwohner	Einwohner je Gemeinde
alle Gemeinden und kreisfreien Städte[1]			
wachsend (1 % und mehr)	72	2.386.261	33.143
stabil (-1 % bis unter +1 %)	99	1.915.082	19.344
leicht schrumpfend (-3% bis unter -1%)	113	1.937.753	17.148
schrumpfend (-5% bis unter -3%)	78	1.030.140	13.207
stark schrumpfend (weniger als -5%)	56	517.077	9.234
Gemeinden mit unter 50.000 Einwohnern[2]			
wachsend (1 % und mehr)	64	1.074.759	16.793
stabil (-1 % bis unter +1 %)	93	1.544.362	16.606
leicht schrumpfend (-3% bis unter -1%)	104	1.542.737	14.834
schrumpfend (-5% bis unter -3%)	76	926.593	12.192
stark schrumpfend (weniger als -5%)	51	500.252	9.809

[1]inkl. Gemeindeanteile der kreisfreien Städte

[2]ohne kreisfreie Städte, Inseln und Gemeinden mit Deckungsquoten unter 50% (Büddenstedt, Schöningen, Lohheide, Osterheide)

Quelle: eigene Darstellung und Berechnung des NIW nach Daten des LSN

Die Betrachtung der Deckungsquoten in den fünf Klassen der Bevölkerungsentwicklung zeigt, dass auf der Gemeindeebene kaum Zusammenhänge zwischen den beiden Faktoren bestehen. Dieses Ergebnis deckt sich mit dem fehlenden Einfluss der Bevölkerungsentwicklung auf die Zuschussbedarfe in der Regressionsanalyse. Ein schwacher Einfluss kann allerdings anhand einer tiefergehenden Analyse herausgearbeitet werden.

Zunächst ist in Tab. 6.8 die Berechnung für einzelne Gemeinden dargestellt. Dabei wird deutlich, dass ein Zusammenhang zwischen Bevölkerungsrückgang und geringeren Deckungsquoten nur für alle Gemeinden festzustellen ist. Sofern die Gruppe der Gemeinden aber auf die Gemeinden unter 50.000 Einwohner beschränkt wird, ist kein Rückgang der Deckungsquoten bei abnehmender Bevölkerungszahl mehr zu erkennen. Offenbar sind die höheren Deckungsquoten vor allem durch die momentan konjunkturell bedingt günstigere Einnahmesituation bei den Gemeinden mit mehr als 50.000

Einwohnern begründet, die bereits in Kapitel 3.3 beschrieben wurde. Diese größeren Gemeinden sind insbesondere in den Klassen mit günstigerer Bevölkerungsentwicklung vertreten und beeinflussen den Durchschnitt dieser Klassen in starkem Maße.

Tab. 6.8: Haushaltssituation und Bevölkerungsentwicklung auf Gemeindeebene (einzelne Gemeinden), Jahresdurchschnitt 2011 bis 2013

Bevölkerungsentwicklung der letzten fünf Jahre in % (Jahresdurchschnitt 2006-2008 im Vergleich zu 2011-2013)	Deckungsquote in %	Zuschussbedarfe in Euro je Einwohner	Allgemeine Deckungsmittel in Euro je Einwohner	Steuereinnahmen in Euro je Einwohner
alle Gemeinden und kreisfreien Städte[1]				
wachsend (1 % und mehr)	110,5%	811,86	897,35	1.200,09
stabil (-1 % bis unter +1 %)	102,7%	657,70	675,76	878,08
leicht schrumpfend (-3% bis unter -1%)	101,7%	620,50	631,28	781,17
schrumpfend (-5% bis unter -3%)	96,9%	615,99	596,64	759,59
stark schrumpfend (weniger als -5%)	97,9%	543,88	532,35	651,41
Gemeinden mit unter 50.000 Einwohnern[2]				
wachsend (1 % und mehr)	107,8%	571,37	615,98	829,93
stabil (-1 % bis unter +1 %)	100,9%	617,60	623,00	827,13
leicht schrumpfend (-3% bis unter -1%)	101,9%	587,99	599,31	756,44
schrumpfend (-5% bis unter -3%)	97,5%	581,37	566,91	719,01
stark schrumpfend (weniger als -5%)	101,1%	534,79	540,74	661,49

[1]inkl. Gemeindeanteile der kreisfreien Städte

[2]ohne kreisfreie Städte, Inseln und Gemeinden mit Deckungsquoten unter 50% (Büddenstedt, Schöningen, Lohheide, Osterheide)

Quelle: eigene Darstellung und Berechnung des NIW nach Daten des LSN

Einen Hinweis darauf, dass der Bevölkerungsrückgang sich dennoch in gewissem Maße auf der Gemeindeebene auswirkt, liefert die Streuung der Deckungsquoten innerhalb der betrachteten Klassen. Der gewogene Variationskoeffizient[46] steigt dabei mit jeder Klasse an. Während er in den wachsenden Gemeinden bei 12,5 % liegt, erreicht er in den schrumpfenden Gemeinden bereits 18,2 % und in den am stärksten schrumpfenden sogar 19,1 %. Diese Zunahme der Streuung könnte dahingehend interpretiert werden, dass es trotz gleichbleibender durchschnittlicher Deckungsquote durch den Bevölkerungsrückgang in zunehmendem Maße einzelne Gemeinden gibt, denen es nicht mehr gelingt, eine Deckungsquote von 100 % zu erreichen. Die Ursache für diesen Befund könnte darin liegen, dass das Ausmaß der Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf der Gemeindeebene aufgrund der Heterogenität der Gemeinden sehr stark von konkreten lokalen Gegebenheiten abhängt. Dies würde dafür sprechen, den Gemeinden nicht pauschal auf Basis der Veränderung der Bevölkerungszahl zusätzliche Finanzmittel zuzuweisen, sondern diese in Form eines differenzierteren und den Einzelfall in Betracht ziehenden Vorgehens zu vergeben.

[46] Der gewogene Variationskoeffizient drückt die Standardabweichung in Prozent des Mittelwertes aus. Er eignet sich daher zum Vergleich von Streuungen zwischen Datenreihen unterschiedlicher Größenordnung. Die Berechnung erfolgt mithilfe einer Gewichtung entsprechend der Einwohnerzahl.

Ein weiteres Argument, dass ein differenziertes Vorgehen untermauert, ergibt sich aus der Betrachtung der Deckungsquoten für die nach der Bevölkerungsentwicklung des jeweiligen Landkreises zusammengefassten Gemeinden in Tab. 6.9. Dieser Form der Darstellung liegt die Überlegung zugrunde, dass es bei der Nutzung kommunaler Infrastrukturen einerseits zu starken Wechselwirkungen bei der Aufgabenerfüllung zwischen der Kreis- und der Gemeindeebene kommt und andererseits Nachbarschaftseffekte von Bedeutung sind, z. B. in Form einer geringer ausgelasteten Infrastruktur in einer zentralörtlichen Aufgabe im Falle eines Bevölkerungsrückgangs im Verflechtungsraum. Die Existenz dieser beiden Effekte wird teilweise durch die Ergebnisse belegt. In Landkreisen mit leicht oder stark schrumpfender Bevölkerung liegen die Deckungsquoten auf der Gemeindeebene jeweils knapp unter 100 % und damit deutlich niedriger als in Landkreisen mit stabiler oder wachsender Bevölkerung.

Tab. 6.9: Haushaltssituation und Bevölkerungsentwicklung auf Gemeindeebene (jeweils Summe der Gemeinden in einem Landkreis), Jahresdurchschnitt 2011 bis 2013

Bevölkerungsentwicklung der letzten fünf Jahre in % (Jahresdurchschnitt 2006-2008 im Vergleich zu 2011-2013)	Deckungsquote in %	Zuschussbedarfe in Euro je Einwohner	Allgemeine Deckungsmittel in Euro je Einwohner	Steuereinnahmen in Euro je Einwohner
alle Landkreise und kreisfreien Städte[1]				
wachsend (1 % und mehr)	112,1%	712,11	798,41	1.058,98
stabil (-1 % bis unter +1 %)	105,4%	731,32	770,67	1.016,25
leicht schrumpfend (-3% bis unter -1%)	99,1%	626,57	620,89	756,91
stark schrumpfend (weniger als -3%)	98,3%	616,07	605,86	775,68
nur Landkreise[2]				
wachsend (1 % und mehr)	107,0%	577,61	618,01	802,79
stabil (-1 % bis unter +1 %)	104,9%	729,74	765,74	1.008,67
leicht schrumpfend (-3% bis unter -1%)	98,4%	620,63	610,93	760,95
stark schrumpfend (weniger als -3%)	99,2%	588,61	583,82	746,14

[1]inkl. Gemeinden in der Region Hannover, für kreisfreie Städte nur Gemeindeanteile

[2]inkl. Gemeinden der Region Hannover, ohne kreisfreie Städte

Quelle: eigene Darstellung und Berechnung des NIW nach Daten des LSN

Anhand der zur Verfügung stehenden Indikatoren gelingt es allerdings nicht, die Faktoren zu isolieren, die in einzelnen von Bevölkerungsrückgang betroffenen Gemeinden für höhere Zuschussbedarfe je Einwohner und geringere Deckungsquoten verantwortlich sind. Dazu wurde versucht, Strukturschwäche mithilfe des Anteils der Arbeitslosen an der Bevölkerung und mithilfe der Entwicklung des Arbeitsplatzbesatzes[47] abzubilden. Die niedersächsischen Kommunen werden anhand von jeweils zwei Indikatoren in neun Klassen eingeteilt.

[47] Der Arbeitsplatzbesatz ergibt sich aus dem Verhältnis der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter.

In einem ersten Schritt wird dazu eine Matrix aus dreimal drei Feldern anhand der Bevölkerungsentwicklung im bereits genutzten Zeitraum von fünf Jahren und der Arbeitslosen je Einwohner im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2013 gebildet (vgl. Tab. 6.10). Zur Erhöhung der Übersichtlichkeit werden nur die Ergebnisse für die ausgewählten Gemeinden mit weniger als 50.000 Einwohnern dargestellt. Hinter dieser Auswertung steht die These, dass Kommunen mit Problemen im Bereich Demographie und Arbeitsmarkt besonders große Probleme bei der Haushaltsdeckung haben müssten, während eine Stärke in einem Bereich möglicherweise eine Schwäche im anderen ausgleichen kann. Aus den Daten lassen sich jedoch keine systematischen Erkenntnisse ableiten. Die Deckungsquoten sind innerhalb einer Klasse der Bevölkerungsentwicklung in einigen Fällen sogar besser bei höherer Arbeitslosigkeit. Die Gemeinden im Feld mit dem höchsten Bevölkerungsrückgang und den höchsten Werten bei den Arbeitslosen je Einwohner verfügen sogar über die mit Abstand beste Deckungsquote.

Tab. 6.10: Deckungsquoten in Abhängigkeit von Bevölkerungsentwicklung und Arbeitslosen je Einwohner in ausgewählten Gemeinden mit weniger als 50.000 Einwohnern

Bevölkerungsentwicklung	-1% und mehr	**D: 103,8 %** E: 549.806 A: 25 E/A: 21.992	**D: 104,4 %** E: 1.070.752 A: 62 E/A: 17.270	**D: 102,7 %** E: 998.563 A: 70 E/A: 14.265
	-3% bis unter -1%	**D: 99,8 %** E: 574.923 A: 28 E/A: 20.533	**D: 104,9 %** E: 597.845 A: 42 E/A: 14.234	**D: 100,4 %** E: 369.968 A: 34 E/A: 10.881
	weniger als -3%	**D: 95,3 %** E: 816.634 A: 61 E/A: 13.387	**D: 102,4 %** E: 513.633 A: 55 E/A: 9.339	**D: 115,6 %** E: 96.578 A: 11 E/A: 8.780
D: Deckungsquote E: Einwohner A: Anzahl Gemeinden E/A: Einwohner je Gemeinde		weniger als 2,25%	2,25% bis unter 3,25 %	3,25% und mehr
		Arbeitslose je Einwohner		

Anmerkung: Gemeinden mit unter 50.000 Einwohnern, ohne kreisfreie Städte, Inseln und Gemeinden mit Deckungsquoten unter 50% (Büddenstedt, Schöningen, Lohheide, Osterheide)

Quelle: eigene Darstellung und Berechnung des NIW nach Daten des LSN

Tab. 6.11: Deckungsquoten in Abhängigkeit von Bevölkerungsentwicklung und Entwicklung des Arbeitsplatzbesatzes in ausgewählten Gemeinden mit weniger als 50.000 Einwohnern

Bevölkerungsentwicklung	-1% und mehr	**D: 100,2 %** E: 733.748 A: 45 E/A: 16.306	**D: 102,3 %** E: 1.222.561 A: 65 E/A: 18.809	**D: 110,0 %** E: 662.812 A: 47 E/A: 14.102
	-3% bis unter -1%	**D: 100,7 %** E: 325.165 A: 23 E/A: 14.138	**D: 105,3 %** E: 697.999 A: 40 E/A: 17.450	**D: 97,9 %** E: 519.573 A: 41 E/A: 12.673
	weniger als -3%	**D: 99,0 %** E: 660.516 A: 53 E/A: 12.463	**D: 94,8 %** E: 460.324 A: 40 E/A: 11.508	**D: 104,5 %** E: 306.005 A: 34 E/A: 9.000
D: Deckungsquote E: Einwohner A: Anzahl Gemeinden E/A: Einwohner je Gemeinde		weniger als 7,5%	7,5% bis unter 15 %	15% und mehr
		Entwicklung des Arbeitsplatzbesatzes		

Anmerkung: Gemeinden mit unter 50.000 Einwohnern, ohne kreisfreie Städte, Inseln und Gemeinden mit Deckungsquoten unter 50% (Büddenstedt, Schöningen, Lohheide, Osterheide)

Quelle: eigene Darstellung und Berechnung des NIW nach Daten des LSN

In einem zweiten Schritt wird eine entsprechende Matrix anhand der Bevölkerungsentwicklung und der Entwicklung des Arbeitsplatzbesatzes im gleichen Fünfjahreszeitraum gebildet (vgl. Tab. 6.11). Es werden wiederum nur die Ergebnisse für die ausgewählten Gemeinden mit weniger als 50.000 Einwohnern dargestellt. Die Veränderung des Arbeitsplatzbesatzes ist in diesem Zusammenhang ein Indikator für die wirtschaftliche Dynamik innerhalb der jeweiligen Kommune. Die Hypothese für diese Gegenüberstellung lautet, dass Kommunen, die neben einem Rückgang der Bevölkerung auch noch unter einer unterdurchschnittlichen wirtschaftlichen Dynamik leiden, besondere Probleme bei der Haushaltsdeckung haben müssten. Umgekehrt könnten sich eine hohe (geringe) wirtschaftliche Dynamik und eine schwache (starke) demographische Entwicklung gegenseitig ausgleichen. Die Ergebnisse lassen jedoch keine systematischen Aussagen in dieser Richtung zu. Lediglich in den Zeilen mit der besten und der schlechtesten Bevölkerungsentwicklung wird jeweils bei der höchsten Arbeitsplatzdynamik die beste Deckungsquote erreicht. Dieser Befund ist allerdings nur ein sehr schwa-

cher Hinweis darauf, dass eine hohe Arbeitsplatzdynamik in Einzelfällen Belastungen durch die demographische Entwicklung ausgleichen kann. Die Aussagekraft wird vor allem dadurch eingeschränkt, dass die niedrigsten Deckungsquoten innerhalb der neun Felder mit 94,8 % bzw. 97,9 % nicht in Feldern mit extremen Werten für beide Indikatoren liegen. Die Diskussion um die Nutzung von Daten zu Arbeitslosigkeit und Beschäftigung zur Erklärung von Zuschussbedarfen und Deckungsquoten auf der Gemeindeebene wird bei den Ausführungen zu Nebenansätzen für Strukturschwäche nochmals aufgegriffen (vgl. Kapitel 7.2.16).

6.4 OPTIONEN EINER BERÜCKSICHTIGUNG IM KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICH

Vor dem Hintergrund der konzeptionellen Überlegungen und empirischen Befunde in diesem Kapitel werden abschließend verschiedene Optionen für eine Berücksichtigung des demographischen Wandels im kommunalen Finanzausgleich Niedersachsens diskutiert.

Trotz der großen regionalen Unterschiede bezüglich der demographischen Entwicklungen in Niedersachsen und der theoretischen Argumente, die für einen Zusammenhang zwischen diesen Entwicklungen und der kommunalen Haushaltslage sprechen, konnten nur für die Kreisebene in überzeugender Weise Zusammenhänge empirisch nachgewiesen werden. Die Ergebnisse bieten daher keine Hinweise darauf, dass eine deutliche Ausweitung der Berücksichtigung des demographischen Wandels im kommunalen Finanzausgleich Niedersachsens zum jetzigen Zeitpunkt zwingend notwendig ist.

Eine Notwendigkeit zur Veränderung des derzeit genutzten Demographiefaktors ergibt sich durch die gezeigten Ergebnisse nicht. Auf der Kreisebene sind die empirisch nachweisbaren Effekte eine gute Begründung für seine Beibehaltung. Auf der Gemeindeebene sind zwar teilweise keine Zusammenhänge erkennbar. Durch die Heterogenität der Gemeinden unterliegen diese Ergebnisse allerdings gewissen Einschränkungen hinsichtlich der Aussagekraft. Der Demographiefaktor ist durch seinen Bezug auf die durchschnittliche Einwohnerzahl der letzten fünf Jahre anstelle der aktuellen Einwohnerzahl bei der Bedarfsbestimmung in schrumpfenden Kommunen aber ausreichend, um den nachweisbaren Effekten auf der Kreis- und Gemeindeebene zu begegnen.[48] Grundsätzlich hat der Demographiefaktor mit einem Zeitfenster von fünf Jahren den Vorteil, dass er mittelfristigen Remanenzkosten entgegentritt. Gleichzeitig bleibt die Anpassungsnotwendigkeit für die Kommunen bestehen. Dies wäre bei einem größeren Zeitfenster in geringerem Maße der Fall. Ein Nachteil des Demographiefaktors ist allerdings, dass er eher unspezifisch und allgemein an der Bevölkerungszahl orientiert wirkt, ohne dass bestimmte Anpassungsmaßnahmen oder räumliche Gegebenheiten in besonderem Maße berücksichtigt werden. Dies macht ihn aber umgekehrt auch zu einem vergleichsweise transparenten und nicht strategieanfälligen Instrument.

---

[48] Auf der Kreisebene mildert zusätzlich der Ansatz für die finanziellen Belastungen durch Schülerbeförderung und Kreisstraßen, der an der Flächengröße ansetzt, das Absinken der Schlüsselzuweisungen infolge eines überdurchschnittlich starken Bevölkerungsrückgangs. Die Flächenkomponente wirkt unabhängig von der Einwohnerzahl und gewinnt durch einen Bevölkerungsrückgang relativ an Gewicht bei der Berechnung des Bedarfsansatzes (vgl. Kapitel 7.3).

Auf der Kreisebene kann der Demographiefaktor durch die signifikant negativen Zusammenhänge im Regressionsmodell gerechtfertigt werden. Auf der Gemeindeebene finden sich zwar im Regressionsmodell keine signifikanten Zusammenhänge; hier könnte allerdings mit Wechselwirkungen zwischen Kreis- und Gemeindeebene im Zuge des innerkreislichen Finanzausgleichs und der Auswirkungen eines Bevölkerungsrückgangs auf den jeweiligen Hauptansatzfaktor argumentiert werden. Einerseits könnten von Schrumpfung betroffene Landkreise versuchen, ihre steigenden Finanzbedarfe teilweise durch eine Erhöhung der Kreisumlagesätze zu decken. Andererseits bleiben trotz Bevölkerungsrückgangs in einer Gemeinde die zentralörtlichen Leistungen für Einwohner anderer Kommunen bestehen, so dass ein Absinken in der Hauptansatzstaffel nicht ohne Weiteres gerechtfertigt wäre.[49] Für diese beiden plausiblen Prozesse im Zuge eines starken Bevölkerungsrückgangs, die empirisch allerdings kaum nachweisbar sind, bietet der Demographieansatz für die Gemeindeebene einen Ausgleich. Auch die Ergebnisse für die Deckungsquoten anhand der Betrachtung der klassifizierten Daten bieten Hinweise auf schwache Zusammenhänge zwischen Demographie und Haushaltslage (Zunahme der Streuung in Klassen mit stärkerem Bevölkerungsrückgang und Nachbarschaftseffekte), die durch den Demographiefaktor auf der Gemeindeebene abgemildert werden.

Die empirisch ermittelten Zusammenhänge sprechen nicht dafür, bei der Bedarfsbestimmung weitere Aspekte des demographischen Wandels im Kernbereich des Finanzausgleichs, d. h. durch finanzkraftabhängige Nebenansätze anzuerkennen. Dazu sind einerseits die ermittelten Zusammenhänge zu schwach. Andererseits zeigen sich die erkennbaren Zusammenhänge zu einem Großteil in Bereichen mit eher mittelfristigen Remanenzkosten. Dies spräche gegen eine dauerhafte Anerkennung von Sonderbedarfen durch einen umfassenden Nebenansatz.

Ein aus Sicht der Gutachter bedenkenswerter Ansatz für die Unterstützung von Kommunen, die stark von Schrumpfung und Alterung betroffen sind, liegt in der gezielten Unterstützung von Anpassungsinvestitionen an die veränderte Bevölkerungsgröße bzw. -struktur. Wie die konzeptionelle Diskussion gezeigt hat, sind Remanenzkosten in vielen Fällen durch Rück- und Umbaumaßnahmen beeinflussbar. Gerade für solche Investitionen fehlen den betroffenen Kommunen allerdings häufig die Mittel. Der bisher genutzte Demographiefaktor ist darüber hinaus in seiner Wirkung nicht stark genug, um ausreichende zusätzliche Mittel für einmalige hohe Investitionen bereitzustellen. Aufgrund der großen Bedeutung, die das Thema im Land besitzt, könnten innerhalb der Finanzausgleichsmasse oder durch zusätzliche Mittel vom Land zweckgebundene Zuweisungen an die Kommunen erfolgen. Gegen die Einführung eines Vorwegabzugs aus der Finanzausgleichsmasse spricht allerdings, dass dadurch die Ausgleichswirkung der Schlüsselzuweisungen verringert wird. Dies würde möglicherweise dem Ziel, besonders finanzschwache Kommunen bei der Bewältigung des demographischen Wandels zu unterstützen, entgegenstehen. Gegen einen Vorwegabzug spricht auch, dass im Rahmen dieser Untersuchung keine Demographieabhängigkeit der Zuschussbedarfe auf der Gemeindeebene festgestellt werden konnte, sondern lediglich Anzeichen auf einen Einfluss auf die Deckungsquote herausgearbeitet werden konnten.

---

[49] Dies träfe zumindest dann zu, wenn sich die Bevölkerungszahl im Umland günstiger entwickeln sollte als im zentralen Ort selbst.

Wenn ein Programm für Anpassungsinvestitionen an den demographischen Wandel eingeführt wird, sollten die Mittel nicht ungesteuert, sondern auf Basis kommunaler Handlungskonzepte für konkrete Maßnahmen, unter Einbeziehung weiterer Fachressorts und Nutzung bestehender Förderprogramme sowie im Rahmen eines Wettbewerbs an die Kommunen vergeben werden. Außerdem ist eine intensive Bewertung der konkreten lokalen Bedingungen notwendig, da die Ergebnisse für die Gemeindeebene gezeigt haben, dass sich selbst durch komplexe Indikatoren und Methoden keine robusten Zusammenhänge herausarbeiten lassen.

Durch ein solches Programm könnte gezielt Problemen in besonders von hohen und langfristigen Remanenzkosten betroffenen Bereichen begegnet werden. So würden einerseits im Rahmen des Wettbewerbs Anreize für die Kommunen geschaffen, Handlungsstrategien zur Anpassung an den demographischen Wandel zu entwickeln. Andererseits würde dem in der Regel einmalig hohen Investitionsbedarf bei der Anpassung an die Folgen des demographischen Wandels Rechnung getragen. Ein entsprechendes Programm sollte auch Anreize zur Nutzung des Potenzials der kooperativen Leistungserstellung mit Nachbarkommunen setzen, da dadurch vielfach kritische Größen für den Betrieb bestimmter Infrastrukturen gesichert werden können. Die identifizierten Nachbarschaftseffekte haben gezeigt, dass demographische Entwicklungen sich aufgrund von Verflechtungsbeziehungen häufig nur in großräumigeren Zusammenhängen zeigen. Besonders wirksam könnte ein solches Programm zur Anpassung an den demographischen Wandel werden, wenn es mit anderen Finanzhilfen des Landes (z. B. Verteilung von Investitionsfördermitteln des Bundes oder Entschuldungshilfen), gezielten Förderprogrammen und den europäischen Struktur- und Investitionsfonds (EFRE, ESF, ELER) kombiniert wird.

7 SONDERAUSGLEICHSANSÄTZE ZUR STÄRKUNG BESONDERS FINANZSCHWACHER KOMMUNEN

In diesem Prüfschritt werden verschiedene Faktoren dahingehend untersucht, ob von ihnen ein besonderer Finanzbedarf auf der kommunalen Ebene ausgeht, der im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in Form eines Sonderausgleichsansatzes in Ergänzung zu bestehenden Bedarfsansätzen berücksichtigt werden sollte. Dabei liegt ein besonderer Fokus auf dem möglichen Beitrag zur Stärkung besonders finanzschwacher Kommunen. Zunächst werden einige grundsätzliche Vorüberlegungen zu Sonderausgleichsansätzen im kommunalen Finanzausgleich angestellt. Daraus werden Prüfkriterien abgeleitet. Auf dieser Basis erfolgt die Prüfung der einzelnen, potenziell bedarfsverursachenden Faktoren auf der Gemeindeebene. Darüber hinaus wird der bestehende Bedarfsansatz für Schülerbeförderung und Kreisstraßen auf der Kreisebene überprüft.

7.1 VORÜBERLEGUNGEN UND PRÜFKRITERIEN

Die Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich erfolgt im Idealfall anhand abstrakter Indikatoren, die nicht durch strategisches Verhalten einzelner Kommunen beeinflusst werden können. Das Prinzip der Abstraktion wird ergänzt durch das Prinzip der Pauschalierung, d. h. es wird versucht, sachlich vergleichbare Tatbestände nicht mit einer Vielzahl einzelner Ansätze zu berücksichtigen, sondern einen übergeordneten Indikator zu finden, der eine Vielzahl von Einzelbedarfen repräsentiert. Im kommunalen Finanzausgleich Niedersachsens trifft dies z. B. auf den Hauptansatz zu, durch den vor allem zentralörtliche Zusatzbedarfe, aber auch strukturelle Sonderbedarfe aufgrund der Sozialstruktur und besonderer technischer Anforderungen abgedeckt werden. Das Gleiche gilt im Falle der Nutzung der Flächengröße als Bedarfsindikator für die flächenreagiblen Aufgabenbereiche der Schülerbeförderung und der Kreisstraßen.

Grundsätzlich ist ein Finanzausgleichssystem, das ein sachgerechtes Verteilungsergebnis mit einer geringen Anzahl an Bedarfsansätzen erreicht, einem solchen vorzuziehen, das für ein gleiches oder nur leicht besseres Verteilungsergebnis eine Vielzahl von Bedarfsansätzen benötigt. Diese Aussage beruht zum einen auf Effizienzüberlegungen. Zum anderen wird ein stärker pauschalierendes Vorgehen auch der Vielfalt der kommunalen Aufgaben und der kommunalen Selbstverwaltung in besserer Weise gerecht. Die empirischen Untersuchungen im Rahmen dieses Gutachtens zu zentralörtlichen Aufgaben und zur Demographie haben bestätigt, dass die Gesamtzuschussbedarfe bzw. die Zuschussbedarfe in größeren Aufgabenbündeln besser durch potenziell bedarfsverursachende Faktoren erklärt werden können als ein sehr detailliertes Set an Einzelaufgaben.

Aus polit-ökonomischen Überlegungen besteht ein potenzieller Vorteil von Sonderausgleichsansätzen darin, dass Interessen einzelner Gruppen von Kommunen scheinbar besser berücksichtigt werden. Häufig löst die Einführung eines zusätzlichen Ansatzes allerdings Gegenbewegungen bei anderen Gruppen aus, die teilweise dazu führen, dass sich Ansätze gegenseitig aufheben. Ein Beispiel für entgegengesetzt wirkende Ansätze wäre die Anerkennung von Sonderbedarfen sowohl für wachsen-

de als auch für schrumpfende Kommunen (Bayern). Darüber hinaus fällt es schwer, einmal eingeführte Ansätze abzuschaffen, da aufgrund des Symbolcharakters eines politisch erkämpften Ansatzes mit Widerstand der Betroffenen zu rechnen ist und auch die Landesverfassungsgerichte häufig hohe Hürden setzen. Vor dem Hintergrund sich wandelnder kommunaler Bedarfe wird durch den Versuch einer zu großen Detailsteuerung in Form von Sonderausgleichsansätzen die Anpassungsfähigkeit des Systems verringert.

Sonderausgleichsansätze können in unterschiedlicher Form eingeführt werden. Zum einen können sie als klassischer Nebenansatz ein Vergabekriterium für Schlüsselzuweisungen sein. Die Vergabe von Mitteln erfolgt dann durch die Gegenüberstellung von Finanzkraft und Finanzbedarf. Dieses Vorgehen ist unter distributiven Gesichtspunkten am besten zu bewerten, da die ausgleichende Funktion des Finanzausgleichs nicht verringert wird, d. h. finanzschwache Kommunen profitieren überproportional von den Zuweisungen. Zum anderen können Zuweisungen nach anderen Kriterien als nach Finanzkraft und -bedarf vergeben werden. Hierzu wird üblicherweise ein Betrag in Form eines Vorwegabzugs aus der Finanzausgleichsmasse entnommen. In Niedersachsen sind die Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises ein Beispiel für einen Vorwegabzug. Vorwegabzüge verringern die distributive Funktion des Finanzausgleichs und sollten daher sparsam eingesetzt werden. Als weitere Variante kommen Zuweisungen infrage, die außerhalb der Finanzausgleichsmasse geleistet werden. Sie werden in diesem Gutachten allerdings nicht explizit betrachtet.

Im Zuge der grundlegenden Neugestaltung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen aus dem Jahr 1999 wurde die Anzahl der Sonderausgleichsansätze und Vorwegabzüge deutlich verringert. Dadurch wurde ein transparentes und effizientes System geschaffen, das durch den Niedersächsischen Staatsgerichtshof mehrfach bestätigt wurde, auf eine vergleichsweise hohe Akzeptanz bei der Mehrheit der Betroffenen stößt und in seinen Verteilungswirkungen keine größeren Verwerfungen für einzelne kommunale Gruppen aufweist (vgl. Kapitel 3). Diese landesspezifische Einordnung erhöht zusätzlich zu den allgemeinen Vorüberlegungen die Ansprüche, die an zusätzliche Sonderausgleichsansätze zu stellen sind.

FINANZSCHWACHE KOMMUNEN

Im Gutachtenauftrag wird ein besonderes Augenmerk bei der Prüfung von Sonderausgleichsansätzen auf finanzschwache Kommunen gelegt. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit Finanzschwäche zu definieren. Für Niedersachsen wurde durch die Landesregierung im Juni 2015 eine Definition im Rahmen des Niedersächsischen Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (NKInvFG) geliefert. Demnach gelten alle Kommunen als finanzschwach, die in den Jahren 2011 bis 2013 Schlüsselzuweisungen oder mindestens einmal Bedarfszuweisungen vom Land erhalten haben (§ 1 Abs. 2 NKInvFG). Nach dieser Abgrenzung sind auf der Gemeindeebene lediglich 22 Kommunen nicht finanzschwach. Auf der Kreisebene sind alle Kommunen finanzschwach. Diese weite Abgrenzung erscheint für eine gezielte Förderung wenig praktikabel.

Als weitere Indikatoren kommen allgemeine Deckungsmittel bzw. die Deckungsquote in Betracht. Anhand der für dieses Gutachten genutzten Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte erge-

ben sich jedoch nur sehr schwache Zusammenhänge zwischen der Höhe der allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner und der Deckungsquote der kommunalen Haushalte. Auf der Gemeindeebene ist der Zusammenhang zwar positiv (Korrelationskoeffizient von +0,468). Durch die Höhe der allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner werden aber nur 22 % der Unterschiede zwischen den Deckungsquoten erklärt. Dies bedeutet, dass 78 % der Probleme bei der Haushaltsdeckung nicht alleine auf zu geringe Einnahmen zurückzuführen sind. Die Zuschussbedarfe je Einwohner erklären jedoch auch nur 6 % der Unterschiede in den Deckungsquoten. Hier ist der Zusammenhang schwach negativ (Korrelationskoeffizient von -0,276). Auf der Kreisebene sind die Ergebnisse anders gelagert. Hier lässt sich kein Zusammenhang zwischen geringen allgemeinen Deckungsmitteln je Einwohner und Deckungsquoten herstellen. Für alle Landkreise und die Kreisanteile der kreisfreien Städte ist der Zusammenhang schwach positiv. Wenn nur die Landkreise betrachtet werden ist der Zusammenhang sogar schwach negativ, d. h. Landkreise mit geringeren allgemeinen Deckungsmitteln je Einwohner haben etwas höhere Deckungsquoten. Die Stärke des Zusammenhangs liegt aber nur im Bereich von 5 % und ist daher zu vernachlässigen. Niedrige Deckungsquoten werden auf der Kreisebene stärker von hohen Zuschussbedarfen je Einwohner bestimmt. Der Zusammenhang ist negativ, d. h. höhere Zuschussbedarfe je Einwohner führen zu geringeren Deckungsquoten (Korrelationskoeffizient -0,504). Dadurch werden immerhin 25 % der Unterschiede zwischen den Deckungsquoten erklärt. Diese Ergebnisse machen aber insgesamt deutlich, dass das Problem der Finanzschwäche deutlich komplexer ist und sich kaum in einem einzelnen Indikator abbilden lässt. Im Rahmen des Gutachtens wird auf diese Frage nur dann vertieft eingegangen, wenn die Einführung weiterer Sonderausgleichsansätze empfohlen wird. Dann würde eine Prüfung erfolgen, ob diese Ansätze vor allem Kommunen zugutekommen, die über besonders niedrige allgemeine Deckungsmittel oder besonders geringe Deckungsquoten verfügen.

Abschließend ist zum Thema der Stärkung besonders finanzschwacher Kommunen anzumerken, dass es im kommunalen Finanzausgleich in Form der Ausgleichsintensität potenziell ein einfaches Instrument gäbe, mit der eine geringe Finanzkraft in stärkerem Maße ausgeglichen werden könnte als bisher. § 4 Abs. 4 NFAG legt dazu fest, dass 75 % des Unterschiedsbetrages zwischen Bedarfsmesszahl und Steuer- oder Umlagekraftmesszahl ausgeglichen werden. Eine höhere Ausgleichsintensität würde dazu führen, dass bestehende Unterschiede zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf stärker durch Schlüsselzuweisungen ausgeglichen werden. Nachteilig ist dabei, dass der Anreiz zur Ausschöpfung der eigenen Einnahmepotenziale sinkt. Durch eine geringere Ausgleichsintensität ergäben sich die gegenteiligen Effekte. Zu Bedenken ist allerdings, dass eine Anpassung der Ausgleichsintensität nur Unterschiede zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf im Rahmen des bestehenden Systems zur Ermittlung der beiden Größen ausgleicht. Sofern beispielsweise bei der Bedarfsermittlung wesentliche bedarfsbestimmende Faktoren nicht erfasst worden sind, kann eine Anhebung der Ausgleichsintensität die daraus resultierenden Probleme nicht lösen. Letztlich handelt es sich bei der Festlegung der Ausgleichsintensität um eine normative Setzung des Gesetzgebers mit der er signalisiert, wie viel Ungleichheit zugelassen werden soll. Die Bestimmung der „besten“ Ausgleichsintensität entzieht sich damit einer empirischen Untersuchung. Da die Untersuchung der Ausgleichsintensität nicht Teil des Gutachtenauftrags ist, werden an dieser Stelle keine weitergehenden Überlegungen dazu angestellt.

KRITERIEN FÜR DIE BEWERTUNG VON SONDERAUSGLEICHSANSÄTZEN

Für die Bewertung möglicher neuer Sonderausgleichsansätze werden verschiedene Prüfkriterien genutzt. Diese beziehen sich zum einen auf inhaltliche und systematische Aspekte. Zum anderen werden Ansätze, die aus inhaltlichen und systematischen Überlegungen geeignet sein könnten, einer weitergehenden empirischen Überprüfung unterzogen. Im Folgenden werden die genutzten Kriterien kurz erläutert:

- **Bezug zu kommunalen Aufgaben und Zuschussbedarfen**: Aufgabe des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen ist es, den Kommunen zur Ergänzung ihrer Mittel für die Erfüllung ihrer Aufgaben Finanzzuweisungen zur Verfügung zu stellen (§ 1 Abs. 1 NFAG). Daraus ergibt sich, dass ein Aufgabenbezug bei der Festlegung von Kriterien für die Finanzverteilung zwingend geboten ist. Auch wenn dabei neben fiskalischen und distributiven Zielen auch allokative Ziele verfolgt werden können, ist der unmittelbare Bezug zu kommunalen Aufgaben zwingend herzustellen. Diese Forderung ergibt sich nicht zuletzt aus Art. 58 NV, der einen aufgabengerechten Finanzausgleich fordert. Der Niedersächsische Staatsgerichtshof hat in diesem Zusammenhang mehrfach darauf hingewiesen (zuletzt Nds. StGH 1/08 vom 15.04.2010), dass die gesetzlich festzulegenden abstrakten Bedarfsindikatoren die mit der Erfüllung bestimmter Aufgaben verbundenen Kosten realitätsnah abbilden müssen.

- **Finanzielle Netto-Belastung für den kommunalen Haushalt**: Die Durchführung einer ausgleichsrelevanten Aufgabe muss für den kommunalen Haushalt mit Zuschussbedarfen verbunden sein, die nicht durch aufgabenbezogene Einnahmen, sondern durch allgemeine Deckungsmittel finanziert werden können. Ansonsten gilt die Regel, dass Finanzausgleichsleistungen ergänzende Mittel zu den eigenen Finanzmitteln darstellen. Darüber hinaus muss der jeweilige bedarfsverursachende Faktor in der Summe zu einer Verschlechterung der Haushaltslage führen, d. h. die zusätzlich verursachten Ausgaben müssen höher sein als die zusätzlich möglichen Einnahmen. Auch wenn diese Effekte im Einzelfall kaum empirisch detailliert nachweisbar sind, sollte es zumindest plausibel begründbar sein, dass bestimmte Faktoren tatsächlich zu einer Netto-Belastung für den kommunalen Haushalt führen.

Sofern diese beiden Voraussetzungen gegeben sind, erfolgt eine empirische Detailprüfung anhand der folgenden Kriterien:

- **Bedeutender quantitativer Stellenwert der Zuschussbedarfe**: Die Aufgaben, auf die sich der zu prüfende Sonderausgleichsansatz bezieht, sollten einen großen Anteil an den Gesamtzuschussbedarfen der Summe aller Kommunen einer Teilmasse ausmachen. Andernfalls würden zwar die Nachteile zum Tragen kommen, die mit zusätzlichen Nebenansätzen verbunden sind. Der Beitrag zu einer sachgerechteren Verteilung der Finanzausgleichsmittel wäre aber gering. Außerdem würde dies Forderungen nach sich ziehen, für eine Vielzahl von Aufgaben, die eher von untergeordneter Bedeutung sind, entsprechende Ansätze zu finden. Es ist davon auszugehen, dass sich eine Vielzahl solcher Ansätze gegenseitig aufhebt und das Finanzausgleichssystem dadurch lediglich weniger transparent und effizient wird.

- **Erhebliche Streuung innerhalb der Teilmasse**: Ein hoher Anteil an den Zuschussbedarfen rechtfertigt alleine noch nicht die Berücksichtigung durch einen Sonderausgleichsansatz. Ein Ausgleich wird erst dann nötig, wenn sich die Zuschussbedarfe je Einwohner für die entsprechende Aufgabe zwischen den Gebietskörperschaften einer Teilmasse stark unterscheiden, d. h. statistisch eine große Streuung vorliegt.

- **Hinreichende Anzahl betroffener Kommunen**: Eine hohe Streuung kann sich auch dadurch ergeben, dass nur eine geringe Zahl von Kommunen in größerem Umfang durch eine Aufgabe belastet ist. In diesen Kommunen kann die Aufgabe auch tatsächlich einen hohen Stellenwert haben. In der Regel wird die Betroffenheit weniger Kommunen allerdings dazu führen, dass die Aufgabe insgesamt nur einen geringen Stellenwert für die Summe aller Kommunen einer Teilmasse besitzt (s. o.). In diesen Fällen sollte geprüft werden, ob individuelle Unterstützungsleistungen nötig und möglich sind. Der regelgebundene Teil des Finanzausgleichs ist hingegen vor allem dann einzusetzen, wenn eine Vielzahl bzw. alle Kommunen in der Erfüllung einer Aufgabe engagiert sind.

- **Vorhandensein eines exogenen, nichtstrategieanfälligen Indikators**: Für die Ausgestaltung eines Sonderausgleichsansatzes muss ein Indikator gefunden werden, der den bedarfsverursachenden Faktor gut repräsentiert. Dieser Indikator sollte nicht direkt durch die Kommunen beeinflussbar sein, da ansonsten die Gefahr besteht, dass durch strategisches Verhalten eine für die Höhe der anzurechnenden Finanzbedarfe günstige Konstellation geschaffen wird. Außerdem sollten Anreize für die einzelne Kommune bestehen bleiben, die Aufgabe trotz der besonderen Berücksichtigung möglichst kostengünstig zu erfüllen.

- **Wechselwirkungen mit bestehenden Ansätzen**: Sofern alle vorherigen Prüfschritte zu positiven Ergebnisse geführt haben, wäre noch zu untersuchen, wie sich der Sonderausgleichsansatz zur bestehenden Methodik der Bedarfsbestimmung verhält. Dabei ist insbesondere zu vermeiden, dass bestimmte Bedarfe mehrfach angerechnet werden oder dass sich verschiedene Sonderausgleichsansätze in ihrer Wirkung konterkarieren (s. o. zum Thema Effizienz). Schließlich ist darzulegen, ob der Sonderausgleichsansatz in Form eines Nebenansatzes bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen oder in Form eines Vorwegabzugs nach anderen Kriterien ausgestaltet werden sollte.

In der Leistungsbeschreibung dieses Gutachtens wurden 14 Sonderausgleichsansätze genannt, die zu überprüfen sind. Diese werden durch den Gutachter um drei weitere Ansätze ergänzt (Erreichbarkeit, Arbeitslosigkeit und Arbeitsplatzentwicklung). Die folgende Übersicht gruppiert die zu prüfenden Ansätze nach Themenbereichen.

Naturraumbezogene Ansätze		
Abwassergebührenhilfe	Natur- und Umweltschutzauflagen	Topographie (Inselgemeinden)
Umwelt- und flächenbezogene Ansätze		
Flächenverbrauch	Klimaschutzförderung	Konversionslasten
Sonderbevölkerungen		
Stationierungsstreitkräfte	Soldaten	Studierende
Kurorte	Touristen	
Größe und Bedeutung der Kommune		
Kulturförderung	Pendler	geringe Einwohnerzahl
Kombination aus geringer Finanzkraft und hohem Finanzbedarf		
Erreichbarkeit	Arbeitslosigkeit	Arbeitsplatzentwicklung

7.2 PRÜFUNG EINZELNER ANSÄTZE AUF DER GEMEINDEEBENE

7.2.1 ABWASSERGEBÜHRENHILFE

Die Kosten für die Abwasserbeseitigung unterscheiden sich zwischen einzelnen Kommunen teilweise erheblich. In einer Untersuchung mit Daten für das Jahr 2010 hat das Landesamt für Statistik Niedersachsen auf Basis aufwändiger Erhebungen und Berechnungen durchschnittliche jährliche Kosten pro Person ermittelt.[50] Laut dieser Untersuchung schwanken die Kosten zwischen 28 und 307 Euro für eine durchschnittliche Verbrauchsmenge von 110 Litern pro Person und Jahr. In den süd-/östlichen Regionen des Landes fallen dabei tendenziell die höchsten Kosten an. In 11,8 % der Gemeinden liegt der Jahrespreis bei über 180 Euro pro Person, während er in 6,3 % aller Gemeinden unter 60 Euro liegt. Von den 46 Gemeinden (4,5 % aller Gemeinden) mit besonders hohen Abwasserentgelten (über 220 Euro pro Person und Jahr) lagen elf im Landkreis Holzminden und zehn im Landkreis Wolfenbüttel.

Die regionalen Kostenunterschiede führen aufgrund der direkten Finanzierung der Aufgabe durch die Verbraucher der jeweiligen Kommune zu Unterschieden in den Lebenshaltungskosten bzw. in den Betriebskosten für Unternehmen. Daher wird von Befürwortern einer Abwassergebührenhilfe argumentiert, dass diese dazu genutzt werden sollte, um Unterschiede in der Standortattraktivität anzugleichen. Dem wäre entgegenzuhalten, dass es eine Vielzahl von Faktoren gibt, die zu regionalen Unterschieden in der Standortattraktivität führen und der Finanzausgleich nicht das geeignete Instrument darstellt, alle diese Faktoren zu adressieren. Darüber hinaus ergeben sich aus Sicht der

[50] Mahnecke, U. (2011).

Gutachter eine weitere Vielzahl von Schwierigkeiten, die eine Abwassergebührenhilfe im Ergebnis nicht sachgerecht erscheinen lassen.

Ursachen für die regionalen Kostenunterschiede bei der Abwasserbeseitigung sind vielfältig. Die Untersuchung des LSN äußert sich dazu nicht. Topographische Gegebenheiten (z. B. stark reliefierte Landschaften) und Siedlungsstrukturen (z. B. geringe Anschlussdichte) können dazu führen, dass die Kosten für Erschließung und Betrieb der Kanalisation steigen. Umweltschutzauflagen und Bodenbeschaffenheit können besondere Anforderungen an Kläranlagen stellen. Außerdem kann sich die Wirtschaftlichkeit der Betriebsführung unterscheiden. Die Gebührenhöhe entzieht sich einer empirischen Erklärung, da für die meisten Faktoren keine vergleichbaren Indikatoren vorhanden sind. Die Höhe der Gebühren ist andererseits auch kein geeigneter Indikator, da diese durch die mit der Beseitigung beauftragten Betriebe festgelegt werden und damit eindeutig strategieanfällig sind.

Eine Berücksichtigung der Abwassergebühren im kommunalen Finanzausgleich wäre aber auch aus anderen Gründen problematisch. Durch die Abwasserbeseitigung entstehen den Kommunen so gut wie keine Zuschussbedarfe. Im entsprechenden Produkt 538 wurden in der Summe aller Gemeinden im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2013 sogar Überschüsse (negative Zuschussbedarfe) in Höhe von 7,03 Euro je Einwohner erzielt. Positive Zuschussbedarfe in einzelnen Kommunen sind vor allem auf Investitionen zurückzuführen. Die Überschüsse in der Summe der Kommunen sind ein Hinweis darauf, dass dafür regelmäßig Rückstellungen gebildet werden.[51] Dieses Ergebnis resultiert aus der Tatsache, dass die Abwasserbeseitigung kostendeckend durch Verbrauchsgebühren durchzuführen ist. Diese Form der Finanzierung leitet sich aus Art. 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie ab und wird vor allem deshalb praktiziert, um einen Anreiz zum sparsamen Umgang mit dem kostbaren Gut Wasser zu gewährleisten. Eine Senkung der Gebühren unter ein kostendeckendes Niveau wäre daher nicht zulässig. Sofern keine kommunalen Finanzbedarfe aus der Erfüllung der Aufgabe entstehen, ist eine Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich nicht möglich. Durch eine Abwassergebührenhilfe würde außerdem eine unzulässige Subventionierung einer kostendeckenden Aufgabe erfolgen. Besonders problematisch ist dies dadurch, dass die Höhe der Gebühren durch die durchführenden kommunalen oder privaten Unternehmen strategisch beeinflusst werden könnten.

[51] Die Produkte 533 (Wasserversorgung) und 535 (kombinierte Versorgung) zählen nach den niedersächsischen Konventionen sogar zu den Produkten 5b, die Teil der allgemeinen Deckungsmittel sind. Dort werden regelmäßig Überschüsse erzielt (1,60 Euro je Einwohner in Produkt 533 und 36,04 Euro je Einwohner in Produkt 535).

In Nordrhein-Westfalen gibt es eine Abwassergebührenhilfe, die in Form eines Vorwegabzugs aus der Finanzausgleichsmasse Teil des kommunalen Finanzausgleichs ist. Das ifo-Institut hat sich in einem Gutachten in ähnlicher Weise gegen diesen Sonderausgleichsansatz gewandt und für seine Abschaffung votiert.[52] Dort wird vor allem auf die Gestaltbarkeit der Kriterien für die Verteilung und die sehr spezifische Form der Subventionierung Bezug genommen, die mit der Grundidee des kommunalen Finanzausgleichs nicht in Einklang zu bringen ist.

Von der Einführung eines Sonderausgleichsansatzes für Abwassergebührenhilfe wird aus Sicht der Gutachter auch in Niedersachsen klar abgeraten.

7.2.2 NATUR- UND UMWELTSCHUTZAUFLAGEN

Belastungen durch Natur- und Umweltschutzauflagen können zum einen direkt durch hohe Kosten im Produkt Natur- und Umweltschutz entstehen. Zum anderen können Natur- und Umweltschutzauflagen dazu führen, dass bestimmte Aktivitäten in einer Kommune nicht durchführbar sind (z. B. Ausweisung von Bauland in Schutzgebieten und Ansiedlung bestimmter Arten von Gewerbe) und daraus Opportunitätskosten durch entgangene Entwicklungsmöglichkeiten resultieren.

Die Zuschussbedarfe für Natur- und Umweltschutz (Produkte 554 Naturschutz und Landschaftspflege sowie 561 Umweltschutzmaßnahmen) sind empirisch anhand der kommunalen Rechnungsergebnisse ermittelbar. Sie betrugen für den betrachteten Dreijahresdurchschnitt 8,95 Euro je Einwohner. Eine quantitativ bedeutende kommunale Aufgabe ist dies bei einem Anteil von 0,7 % an den Gesamtzuschussbedarfen der kommunalen Ebene in Höhe von 1.333,41 Euro je Einwohner nicht. Auf der Kreisebene ist die Aufgabe mit 6,32 Euro je Einwohner (1,0 % der Gesamtzuschussbedarfe der Kreisebene) etwas bedeutender als auf der Gemeindeebene mit 2,62 Euro je Einwohner (0,4 % der Gesamtzuschussbedarfe der Gemeindeebene). Die Streuung der Zuschussbedarfe ist nicht sehr groß. Zuschussbedarfe in den Produkten 554 und 561 von mehr als 20 Euro je Einwohner erreichen Spiekeroog (48,40), Wangerooge (26,39) und die Stadt Aurich (23,98). Zuschussbedarfe zwischen 10 und 20 Euro je Einwohner sind in 15 Kommunen zu decken. Darunter fallen fünf kreisfreie Städte (Braunschweig, Wolfsburg, Emden, Oldenburg und Wilhelmshaven), zwei Landkreise (Northeim und Uelzen), die Region Hannover und sieben kreisangehörige Gemeinden (Landeshauptstadt Hannover, Hameln, Hambühren, Cuxhaven, SG Amelinghausen, Lingen (Ems) und Wietmarschen). Ein besonderes Muster an Einflussfaktoren ist aus dieser Zusammenstellung nicht zu erkennen.

Die entgangenen Entwicklungsmöglichkeiten sind hingegen nicht zu quantifizieren. Da hier kein unmittelbarer Zusammenhang mit einer konkreten kommunalen Aufgabe hergestellt werden kann, ist daraus keine Relevanz für den kommunalen Finanzausgleich abzuleiten. Ein weiteres praktisches Problem bei der Umsetzung ergäbe sich durch die Vielfalt der Natur- und Umweltschutzauflagen. Neben räumlich abgegrenzten Großschutzgebieten (z. B. Nationalparks oder Biosphärenreservate) existieren Wasserschutzgebiete und andere kleinräumige Schutzgebiete. Schließlich gibt es Umwelt-

[52] Büttner, T., Holm-Hadulla, F., Parsche, R., Starbatty, C. (2008).

schutzauflagen, die für alle Regionen gelten (z. B. CO^2-Einsparziele), aber unterschiedliche Auswirkungen je nach sektoraler Spezialisierung einer Region haben.

Von der Einführung eines Sonderausgleichsansatzes für Natur- und Umweltschutzauflagen wird aus Sicht der Gutachter klar abgeraten.

7.2.3 TOPOGRAPHIE (INSELGEMEINDEN)

Die sieben Ostfriesischen Inseln sind nicht über Straße oder Schiene vom Festland aus erreichbar. Fähre und Flugzeug stellen die einzige Anbindung dar. Daraus ergeben sich sehr hohe Fahrzeiten bzw. Kosten, um in das nächste Mittel- oder Oberzentrum zu gelangen. Aus dieser topographischen Besonderheit könnten höhere Zuschussbedarfe je Einwohner für die Inseln resultieren, da dort Aufgaben vorgehalten werden müssen, die sich aufgrund einer geringen Zahl von Nutzern nicht wirtschaftlich betreiben lassen. Hierbei wäre z. B. an ausgewählte zentralörtliche Aufgaben zu denken.

Tab. 7.1: Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit und Investitionen je Einwohner der sieben Ostfriesischen Inseln im Vergleich, Jahresdurchschnitt 2011 bis 2013

	insgesamt	zentralörtliche Aufgaben	Kur- und Badebetriebe	übrige Produkte
Gemeindeebene insgesamt	682,61	178,60	0,97	503,04
Gemeinden unter 10.000 Einwohnern (ohne Inseln)	529,35	111,47	1,77	416,12
Inseln insgesamt	732,24	179,06	105,90	447,27
Baltrum	1650,54	258,47	331,06	1061,02
Juist	760,75	126,38	141,75	492,61
Norderney	701,73	226,98	0,00	474,75
Wangerooge	1524,07	55,49	325,08	1143,50
Borkum	595,63	165,57	0,00	430,06
Langeoog	286,82	211,08	490,96	-415,22
Spiekeroog	820,89	89,58	123,10	608,21

Quelle: eigene Darstellung und Berechnung des NIW nach Daten des LSN

Eine empirische Untersuchung der Zuschussbedarfe der sieben Inseln zeigt, dass die Gesamtzuschussbedarfe je Einwohner tatsächlich deutlich über denen der übrigen Gemeinden liegen (vgl. Tab. 7.1). Allerdings sind die hohen Zuschussbedarfe vor allem auf das Produkt 418 Kur- und Badebetriebe und nur zu einem geringeren Teil auf zentralörtliche Aufgaben zurückzuführen. Die Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben sind auf den Inseln zwar deutlich höher als in den übrigen Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern. Die Unterschiede sind aber vor allem auf drei Produkte zurückzuführen: Maßnahmen der Gesundheitspflege (414), Öffentliches Grün/Landschaftsbau (551) und Straßenreinigung, Straßenbeleuchtung (545). Dort betragen die Zuschussbedarfe der Inseln 72,01 Euro je Einwohner (im Vergleich zu 32,00 Euro je Einwohner auf der Gemeindeebene insgesamt und

20,40 Euro je Einwohner in den übrigen Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern). In allen übrigen zentralörtlichen Aufgaben gibt es dann nur noch geringfügige Unterschiede zur Gruppe der übrigen Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern (107,05 im Vergleich zu 91,07 Euro je Einwohner). Auf der Gemeindeebene insgesamt sind die Zuschussbedarfe für die übrigen zentralörtlichen Aufgaben deutlich höher (146,60 Euro je Einwohner). Diese Ergebnisse sind ein Hinweis darauf, dass die Ursachen für höhere Zuschussbedarfe je Einwohner der Inseln eher auf ihre touristischen Infrastrukturen als auf ihre topographische Lage zurückzuführen sind.[53]

Ein weiteres wichtiges Ergebnis der Untersuchung sind die enormen Unterschiede in der Höhe der Zuschussbedarfe je Einwohner zwischen den Inseln (vgl. Tab. 7.1 und Kapitel 4.2). Die Ergebnisse deuten daher insgesamt eher darauf hin, dass es sich bei den hohen Zuschussbedarfen je Einwohner für die sieben Inseln nicht um ein allgemeines Inselproblem handelt, sondern vor allem um zwei Einzelfälle (Wangerooge und Borkum) mit sehr unterschiedlich gelagerten Sachverhalten, auf die der kommunale Finanzausgleich nicht differenziert genug reagieren könnte.

Von der Einführung eines Sonderausgleichsansatzes für die Inselgemeinden wird aus Sicht der Gutachter klar abgeraten. Vielmehr sollten intensive Einzelfallprüfungen unter Einbeziehung der Kommunalaufsicht durchgeführt werden, um spezifische Lösungsstrategien für die Haushaltsprobleme auf einigen der sieben Inseln zu entwickeln.

7.2.4 FLÄCHENVERBRAUCH

Überlegungen zur Berücksichtigung des Flächenverbrauchs im kommunalen Finanzausgleich stehen im Zusammenhang mit dem Ziel der Bundesregierung, den Flächenverbrauch bis zum Jahr 2020 auf maximal 30 Hektar pro Tag zu verringern. Das sog. 30-ha-Ziel wurde in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie festgelegt. Die Diskussion ist außerdem mit grundsätzlicheren Überlegungen zu einer ökologischen Orientierung des kommunalen Finanzausgleichs verknüpft. Im Rahmen des Gutachtens wird geprüft, ob und ggf. wie ein Sonderansatz zur Schaffung von Anreizen für den sparsamen Umgang mit der Fläche im kommunalen Finanzausgleich Niedersachsens eingeführt werden könnte.

Befürworter eines solchen Schrittes argumentieren, dass die kommunalen Finanzausgleichssysteme derzeit durch ihre Anknüpfung an die Einwohnerzahl Anreize für die Ausweisung von Siedlungsflächen setzen.[54] Daher wird von ihnen vorgeschlagen, den kommunalen Finanzausgleich mit dem Ziel weiterzuentwickeln, Anreize zur Flächenausweisung zu vermindern und zu einem nachhaltigen Umgang mit der Ressource Fläche zu gelangen. Es wird in diesem Zusammenhang konstatiert, dass ein solcher Schritt in der finanzausgleichspolitischen Praxis eine Loslösung der Bestimmung des Finanz-

---

[53] Der Themenkomplex Tourismus wird bei der Prüfung anderer Sonderausgleichsansätze noch zu untersuchen sein und daher an dieser Stelle nicht vertiefend behandelt.

[54] Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO) (2010).

bedarfs von ausschließlich direkten Kosten und eine Orientierung hin zu einem breiteren, stärker allokativ basierten Verständnis kommunaler Kosten und Leistungen erfordern würde.[55]

Ein solcher Systemwechsel wäre aus Sicht der Gutachter mit vielfältigen normativen und systematischen Problemen verbunden, die in der Summe dafür sprechen, nicht von der aktuellen Systemlogik abzuweichen, in der kommunale Bedarfe anhand einer aufgabenorientierten Betrachtung und mit Fokus auf finanzielle Bedarfe ermittelt werden. Die wesentlichen Argumente für eine Beibehaltung der bisherigen Praxis bei der Bedarfsbestimmung sind folgende:

- Bei einer Umstellung auf eine breitere Leistungsorientierung des Finanzausgleichs bei der u. a. auch Ökosystemleistungen erfasst werden könnten, müssten konsequent alle Leistungen in allen Bereichen bewertet werden. Im Bereich der Ökosystemleistungen stellt bereits die Fokussierung alleine auf den Flächenverbrauch ein selektives Vorgehen dar, durch das andere wichtige Bereiche wie z. B. Gewässergüte, Luftqualität und Lärmschutz ausgeblendet werden.

- Neben der Einbeziehung ökologischer Leistungen müssten im Sinne eines umfassenden Nachhaltigkeitsverständnisses auch ökonomische und soziale Leistungen berücksichtigt werden. Im Bereich des ökonomischen Zielsystems könnte z. B. die Schaffung von hochwertigen Arbeitsplätzen oder die Generierung von Innovationen durch den Finanzausgleich „belohnt“ werden. Eine Orientierung an der sozialen Dimension könnte z. B. Einkommensungleichheit oder Zugang zu Bildung einbeziehen. Diese Beispiele machen deutlich, dass eine umfassende Abbildung und Gewichtung aller Leistungsbereiche und Zieldimensionen nicht möglich ist. Die Berücksichtigung eines einzelnen Teilbereichs der ökologischen Dimension wäre hingegen kaum begründbar.

- Aus Art. 58 NV und verschiedenen Urteilen des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs (zuletzt Nds. StGH 1/08 vom 15.04.2010) ergibt sich die Notwendigkeit, dass die gesetzlich festzulegenden abstrakten Bedarfsindikatoren die mit der Erfüllung bestimmter Aufgaben verbundenen Kosten realitätsnah abbilden müssen.

- Eine Orientierung an einem breiten Verständnis potenzieller kommunaler Leistungen würde zu einer einseitigen Schwächung der fiskalischen und distributiven Funktion des Finanzausgleichs zugunsten der allokativen Funktion führen. Der erforderliche Ausgleich von Unterschieden zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf würde quantitativ an Gewicht im kommunalen Finanzausgleich verlieren.

- Die Berücksichtigung von Opportunitätskosten in Ergänzung zu tatsächlichen Kosten ist zwar eine aus theoretischer Sicht reizvolle Überlegung. In der Praxis werden Opportunitätskosten allerdings kaum ohne strategieanfällige Indikatoren und Mitnahmeeffekte quantifiziert werden können. Kommunen mit geringer Attraktivität für Zuzüge und Unternehmensansiedlungen könnten dennoch angeben, dass sie ein Gewerbe- oder Wohngebiet aus ökologischen Gründen nicht entwickelt haben. In einem solchen Fall wäre kaum eindeutig nachweisbar, ob für diese Maßnahme

[55] Perner, A. und Thöne, M. (2007).

überhaupt eine Nachfrage bestanden hätte. Darüber hinaus entfalten ökologische Maßnahmen teilweise auch regionalen Nutzen.[56] Dieser müsste ebenfalls aufwändig quantifiziert und von den Opportunitätskosten nicht durchgeführter Flächenausweisung abgezogen werden.

In der Literatur werden verschiedene Modelle zur Berücksichtigung des Flächenverbrauchs im kommunalen Finanzausgleich diskutiert. Eine Auswahl von Ansätzen wird im Rahmen dieses Gutachtens kurz vorgestellt und auf ihre Umsetzbarkeit hin überprüft.

- Ein „Landschaftsplan-Ansatz“ könnte Gemeinden durch frei disponible Zuweisungen für erbrachte ökologische Leistungen honorieren, die auf den naturschutzfachlichen Werten von Flächen basieren.[57] Durch diesen Ansatz würde vor allem der Erhalt eines bestimmten Zustands belohnt. Es wäre allerdings in hohem Maße fraglich, ob eine generell akzeptierte naturschutzfachliche Bewertung überhaupt möglich ist und ob der Erhalt eines einmal erreichten Zustands tatsächlich optimal ist.

- Als Alternative schlagen die gleichen Autoren einen „Naturpunkte-Ansatz“ als Gegenmodell zum Landschaftsplan-Ansatz vor. Auch er teilt das Ziel, die kommunalen Naturschutzanstrengungen durch landesseitige Zuweisungen zu steigern. Der zentrale Unterschied besteht darin, dass sich der Naturpunkte-Ansatz unmittelbar an Maßnahmen zur Verbesserung des Naturschutzangebots orientiert.[58] Auch diesem Vorgehen wäre entgegenzuhalten, dass eine einseitige Orientierung an einem kleinen Ausschnitt ausschließlich ökologischer Ziele nicht geeignet erscheint, kommunale Leistungen umfassend abzubilden.

- Mit noch stärkerem Bezug zum Flächenverbrauch werden flächenschutzpolitische Finanzausgleichsumlagen vorgeschlagen.[59] Kommunen würden nach Maßgabe ihrer Baulandausweisung bzw. Außenentwicklung Umlagezahlungen an die Landesebene leisten müssen. Damit entstünde für die Kommunen der Anreiz, weniger Außenentwicklung zu betreiben und z. T. auf die umlagefrei gestellte Innenentwicklung auszuweichen. Der Autor merkt allerdings richtigerweise an, dass die Einführung einer entsprechenden Finanzausgleichsumlage vom Typ einer „Baulandausweisungsumlage“ (BLAU) nur dann akzeptiert und mit bestehendem Recht in Einklang zu bringen wäre, wenn das auf der Landesebene anfallende Umlageaufkommen wieder an die Kommunalebene zurückverteilt würde.

- Ergänzend schlägt der gleiche Autor ein „duales flächenschutzpolitisches Reformmodell“ vor, bei dem die flächenschutzpolitische Finanzausgleichsumlage (vom BLAU-Typ) mit der Gewährung

---

56 Mayer, M. (2013).

57 Perner, A. und Thöne, M. (2007).

58 Perner, A. und Thöne, M. (2007).

59 Krumm, R. (2007).

von innenentwicklungsbezogenen Finanzzuweisungen kombiniert wird. Dadurch käme es zu einer zweifachen Förderung der städtebaulichen Innenentwicklung.[60]

In einem Rechtsgutachten wird das flächenschutzpolitische Reformmodell von Krumm sehr kritisch bewertet.[61] Grundsätzlich seien fiskalische Anreize zur Stärkung der Innenentwicklung in Form von Zweckzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichssystems zwar zulässig, sofern dadurch das Gebot der finanziellen Mindestausstattung der Gemeinden nicht verletzt wird. Als nicht mit dem Wesen und den Funktionen des Kommunalen Finanzausgleichs vereinbar anzusehen sei laut Hofmeister jedoch die mit dem Reformkonzept zusätzlich vorgesehene Auferlegung einer Zahlungsverpflichtung zwecks flächenpolitischer Lenkung durch Einführung einer Umlage auf der Mittelaufbringungsseite. In besonderem Maße wird die Systemkonformität des Versuchs angezweifelt, die kommunale Baulandausweisung durch Einführung eines Kostentatbestandes zu lenken. Dieser Bewertung liegt die Überlegung zugrunde, dass die entsprechende Finanzierungslast erst durch die Einführung bestimmter Zweckzuweisungen geschaffen wurde.

Darüber hinaus stellen sich weitere Fragen bezüglich der Bewertung des Flächenverbrauchs. Ist jeder Flächenverbrauch unter ökologischen Gesichtspunkten gleichermaßen zu beurteilen oder gibt es unterschiedliche naturschutzfachliche Qualitäten von Flächen, die im Falle des „Verbrauchs“ der Fläche in die Bewertung einbezogen werden sollten? Gibt es unterschiedliche Qualitäten der Flächennutzung? Sind z. B. Flächen, die für Kindergärten und sozialen Wohnungsbau ausgewiesen werden, anders zu bewerten als im Falle der Ansiedlung von Unternehmen, die eine Vielzahl an Arbeitsplätzen schaffen? Wie ist mit Flächenverbrauch umzugehen, der sich aus übergeordneten Planungen ergibt (z. B. durch den Bau von Verkehrswegen und Energietrassen durch Bund und Land)?

Aus der Gegenüberstellung der Argumente ergibt sich aus gutachterlicher Sicht für Niedersachsen das Ergebnis, das eine Verringerung des Flächenverbrauchs aus ökologischen Gründen zwar sinnvoll und förderungswürdig ist, der kommunale Finanzausgleich allerdings nicht das richtige Instrument zu einer Steuerung in diesem Bereich darstellt.

Außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs ist eine Reduzierung des Flächenverbrauchs bereits gesetzlich verankert. Das Baugesetzbuch fordert den Vorrang von „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“. Dort heißt es: „Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden; dabei sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen“ (§ 1a II BauGB). Diese Maßgabe sollte konsequent in planerischen Abwägungsentscheidungen genutzt werden.

Zukünftig könnten sich neue Möglichkeiten bei der Steuerung des Flächenverbrauchs durch den Handel mit Flächenzertifikaten ergeben. Ein entsprechendes Modellprojekt wird momentan durch

---

60 Krumm, R. (2007), a.a.O.

61 Hofmeister, A. (2009).

das Umweltbundesamt in ausgewählten Kommunen durchgeführt. Das System ist angelehnt an den Emissionshandel. Im Falle einer Entwicklungsmaßnahme im Außenbereich benötigen die Kommunen Flächenzertifikate. Dynamisch wachsende Kommunen können zusätzliche Zertifikate von Kommunen erwerben, die keine Außenentwicklung betreiben. Dadurch werden die externen Effekte des Flächenverbrauchs auf die Umwelt internalisiert und die Obergrenze des Flächenverbrauchs kann z. B. auf das 30-ha-Ziel eingestellt werden. Im Falle der Einführung eines interkommunalen Handels mit Flächenzertifikaten wäre es empfehlenswert, Anpassungen im kommunalen Finanzausgleich dahingehend vorzunehmen, dass Einnahmen aus dem Verkauf der Zertifikate beim Zuschussbedarf nicht mindernd und bei der Finanzkraft nicht erhöhend angerechnet werden. Dadurch könnte sichergestellt werden, dass die Anreizwirkung des Handels mit Flächenzertifikaten vollständig erhalten bleibt. Die Entwicklungen auf der Bundesebene sollten in diesem Bereich abgewartet werden, da sie besser geeignet scheinen, den Herausforderungen bei der Begrenzung des Flächenverbrauchs zu begegnen als partielle Lösungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Mit der Förderung der Altlastensanierung und des Flächenrecyclings im Rahmen der EFRE-Förderung wird diese Maßgabe in Niedersachsen zudem durch finanzielle Anreize bereits unterstützt.

7.2.5 KLIMASCHUTZFÖRDERUNG

Mit der Klimaschutzförderung ist ein weiterer Bereich angesprochen, der mit einer Ausrichtung des kommunalen Finanzausgleichs an ökologischen Zielsetzungen in Verbindung steht. Die grundsätzlichen Pro- und Contra-Argumente wurden dazu im vorangehenden Kapitel zum Flächenverbrauch bereits genannt. Ein weiteres Gegenargument ergibt sich aus einem gewichtigen Unterschied zwischen Klimaschutzförderung und Verringerung des Flächenverbrauchs: dem fehlenden unmittelbaren Bezug zum kommunalen Handeln. Den Flächenverbrauch kann eine Kommune durch die Planungshoheit in ihren Grenzen weitgehend eigenständig steuern. Beim Thema Klimaschutz geht ein Großteil der Emissionen allerdings auf private Haushalte und Unternehmen zurück. Nur ein geringer Teil der Emissionen wird durch die Kommunen selbst verursacht bzw. lässt sich durch die Kommunalverwaltung beeinflussen. Gesetzliche Regelungen und Förderprogramme zum Klimaschutz sind hingegen vor allem auf der Ebene des Bundes oder der EU angesiedelt. Aus gutachterlicher Sicht ist daher von einem Sonderausgleichsansatz für Klimaschutzförderung abzusehen.

7.2.6 KONVERSIONSLASTEN

Einzelne niedersächsische Kommunen sind teilweise in erheblichem Maße vom Abzug der britischen Streitkräfte und von Veränderungen im Stationierungskonzept der Bundeswehr betroffen. In den Gemeinden kommt es zum einen innerhalb kurzer Zeit zu einem Verlust an Bevölkerung durch den Wegzug des nichtkasernierten Personals und seiner Angehörigen. Auf den Bevölkerungsverlust wird im folgenden Kapitel zum Thema Stationierungsstreitkräfte eingegangen. Zum anderen besteht die Herausforderung der Nach- und Umnutzung leer stehender Liegenschaften in großem Umfang. Die Zahl der von Konversionslasten betroffenen Kommunen ist mit 13 Gemeinden und zwei gemeindefreien Bezirken allerdings sehr gering. Nennenswerte Kontingente an Standorten, die von den briti-

schen Streitkräften aufgegeben werden, befinden sich in Bad Fallingbostel und dem gemeindefreien Bezirk Osterheide, in Bergen und dem gemeindefreien Bezirk Lohheide, in Hameln und Celle.

Auch wenn es durch die Konversion zweifelsohne zu Belastungen für die betroffenen Kommunen kommt, ist der kommunale Finanzausgleich mit seinem auf abstrakte Finanzbedarfe und Pauschalierungen abstellenden System nicht geeignet, auf diesen spezifischen Einzelsachverhalt zu reagieren. Durch Konversionslasten entstehen keine dauerhaften, laufenden Finanzbedarfe. Es sind vor allem einmalige, investive Maßnahmen in größerem Umfang notwendig, um eine Umnutzung der leer stehenden Liegenschaften zu ermöglichen und die vorhandenen Flächen zu entwickeln. Dazu sollten den betroffenen Kommunen Mittel aus anderen Quellen zur Verfügung gestellt werden, wie es beispielsweise im Rahmen der Förderung des Brachflächenrecyclings durch den EFRE in Niedersachsen bereits geleistet wird.

Das Land Niedersachsen hat auf die kommunalen Herausforderungen durch den Abzug der britischen Streitkräfte und die jüngsten Stationierungsentscheidungen der Bundeswehr mit einem Aktionsplan vom 31.03.2015 reagiert. Darin werden vielfältige Maßnahmen des Landes genannt. Zunächst erfolgt eine Unterstützung bei der Erstellung von Bestandsaufnahmen, Rahmenplänen, Umnutzungsgutachten und integrierten Entwicklungskonzepten. Eine realistische Bewertung der Möglichkeiten und Grenzen einer Inwertsetzung der Liegenschaften ist ein wichtiger Ausgangspunkt für das weitere Handeln. Des Weiteren wurde ein interministerieller Arbeitskreis eingerichtet, der insbesondere verschiedene Fördermöglichkeiten für die betroffenen Standortkommunen prüfen soll. Im Aktionsplan des Landes sind dazu verschiedene Programme des Landes, des Bundes und der EU genannt, die teilweise speziell auf die Bedürfnisse von Konversionskommunen zugeschnitten sind. Aus den im Rahmen des Niedersächsischen Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes (NKInvFG) vergebenen Mitteln werden darüber hinaus 15 Millionen Euro für überproportional vom Abzug der Bundeswehr und der britischen Stationierungsstreitkräfte betroffene Gemeinden bereitgestellt.

Diese Maßnahmen sind in der Summe besser als der kommunale Finanzausgleich geeignet, um den spezifischen Herausforderungen der jeweiligen Liegenschaften und Kommunen zu begegnen. Auf eine darüber hinausgehende Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich sollte daher und aus den eingangs genannten systematischen Gründen verzichtet werden.

7.2.7 STATIONIERUNGSSTREITKRÄFTE

Im kommunalen Finanzausgleich Niedersachsens wird die Einwohnerzahl der Kommunen um das nichtkasernierte Personal der Stationierungsstreitkräfte erhöht. Dazu wird die Anzahl der durch diesen Personenkreis angemieteten Wohnungen mit drei multipliziert. Im Zuge des Abzugs der britischen Streitkräfte verringert sich dadurch die Einwohnerzahl in den betroffenen Kommunen kurzfristig. Der in § 17 NFAG enthaltene Demographie-Faktor führt dazu, dass die Absenkung der Einwohnerzahl für die betroffenen Kommunen hinausgeschoben und auf fünf Jahre verteilt wird. Dadurch erhalten die betroffenen Kommunen Zeit, sich auf die Einnahmeverluste einzustellen und absehbare Überkapazitäten in der eigenen Infrastruktur anzupassen. Die Notwendigkeit einer darüber hinausgehenden Berücksichtigung besteht nicht. Nach dem vollständigen Abzug der ausländischen Statio-

nierungsstreitkräfte ist die daran anknüpfende Einwohnererhöhung hinfällig und kann gestrichen werden.

Zusätzlich ist in diesem Zusammenhang die Frage der tatsächlichen Belastungen durch die Stationierungsstreitkräfte zu diskutieren. Gerade vor dem Hintergrund des Abzugs dieses Personenkreises und der dafür geforderten Ausgleichsmaßnahmen wird deutlich, dass vor allem positive regionale Effekte in Form von Kaufkraftzuflüssen und Nachfrage nach Leistungen der lokalen Wirtschaft vermutet werden. Gleichzeitig nutzen die Stationierungsstreitkräfte die kommunale Infrastruktur nur in sehr begrenztem Maße, da in den meisten Fällen eigene Einrichtungen bereitgestellt wurden. Auf Basis dieser Überlegungen könnte die Erhöhung der Einwohnerzahl um das nichtkasernierte Personal der Stationierungsstreitkräfte auch grundsätzlich infrage gestellt werden.

7.2.8 SOLDATEN

Nichtkasernierte deutsche Soldatinnen und Soldaten sowie ihre Angehörigen sind wie die übrigen Bürgerinnen und Bürger an ihrem Wohnort gemeldet und werden damit automatisch bei der Bedarfsbestimmung berücksichtigt. Darin unterscheiden sie sich von den ausländischen Stationierungsstreitkräften. Nichtkasernierte Soldatinnen und Soldaten nehmen kommunale Leistungen an ihrem Wohnsitz in Deutschland wahr. Da sie dort auch in der Einwohnerzahl mitgerechnet werden, ergibt sich kein gesonderter Ausgleichsbedarf. Problemen, die sich dadurch ergeben könnten, dass nur ein Zweitwohnsitz angemeldet wird, könnte durch die Zweitwohnungssteuer begegnet werden. Eine Ausnahme bilden Marinesoldaten, die kommunale Leistungen auch in ihrem jeweiligen Heimathafen nutzen. In Niedersachsen ist davon die Stadt Wilhelmshaven betroffen. Eine Berücksichtigung dieses eine Kommune betreffenden Bedarfs ist allerdings aufgrund positiver Effekte aufgrund von Bundeswehrstandorten nicht notwendig.

Positive regionale Effekte ergeben sich durch das Vorhandensein von Bundeswehrstandorten in einer Kommune in Form von Kaufkraftzuflüssen und Nachfrage nach Leistungen der lokalen Wirtschaft. Dass dies auch in den betroffenen Kommunen so wahrgenommen wird, drückt sich darin aus, dass sich der Aktionsplan des Landes zu diesem Thema nicht nur auf den Abzug der britischen Streitkräfte, sondern auch auf von den jüngsten Stationierungsentscheidungen der Bundeswehr betroffene Kommunen bezieht. Wenn allerdings für den Verlust oder die Verkleinerung eines Bundeswehrstandortes Unterstützung gefordert wird, kann nicht gleichzeitig das Vorhandensein eines solchen Standortes honoriert werden.

7.2.9 STUDIERENDE

Studierende sind häufig nicht an ihrem Studienort mit Hauptwohnsitz gemeldet. Dennoch nutzen sie teilweise kommunale Infrastruktur und Dienstleistungen. Daraus entstehen immer wieder Forderungen nach einer besonderen Berücksichtigung der Zahl der Studierenden bei der Bestimmung der Einwohnerzahl im kommunalen Finanzausgleich. Bis zur grundlegenden Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen im Jahr 1999 wurden den Gemeinden 15 % der Studierenden zur

Einwohnerzahl hinzugerechnet. Gegen die Zuschlagsregelung wurden im damaligen Gutachten drei Argumente vorgebracht, die auch heute noch unverändert gelten:[62]

- Hochschulen und Studierende sind bedeutende Wirtschaftsfaktoren für eine Stadt und eine Region. Sie stärken nicht nur durch direkte Effekte die Steuerkraft der Kommune, sondern sorgen auch für eine Verbesserung der Standortbedingungen für die Ansiedlung und Entstehung von Unternehmen. Dadurch finanzieren sie ihre Leistungsansprüche quasi selbst, ohne dass der kommunale Finanzausgleich dafür aufkommen müsste.

- Es ist empirisch keineswegs gesichert, dass Hochschulstandorte aufgrund des besonderen Meldeverhaltens der Studierenden tatsächlich mehr Bürger zu versorgen haben als von der Bevölkerungsstatistik ausgewiesen werden. Neben Studierenden, die sich bei Studienbeginn nicht mit Hauptwohnsitz am Studienort anmelden, gibt es auch solche, die sich nach ihrem Wegzug nicht abmelden. Die Ergebnisse des Zensus 2011 legen nahe, dass der zweite Effekt in seiner Größenordnung durchaus beträchtlich ist. So waren es vor allem Hochschulstandorte, an denen die Einwohnerzahl im Vergleich zur Fortschreibung der Volkszählung von 1987 kräftig nach unten revidiert werden musste. Insofern werden Hochschulstandorte durch das verzerrende Meldeverhalten in gewissem Maße auch begünstigt.

- Kommunen mit Hochschulen verfügen über eine Vielzahl von Möglichkeiten, das Meldeverhalten der Studierenden zu beeinflussen. Davon machen sie in der Regel auch Gebrauch. Dieses Vorgehen ist deutlich zielgerichteter als eine Berücksichtigung im Finanzausgleich. Zu den in der Praxis genutzten Mitteln zählen die Erhebung einer Zweitwohnungssteuer sowie direkte finanzielle Leistungen sofern ein Hauptwohnsitz eingerichtet wird (z. B. Übernahme der Einschreibegebühren durch die Stadt oder Bonushefte).

Von einer besonderen Berücksichtigung der Studierenden im kommunalen Finanzausgleich wird daher abgeraten. Die bereits bei der Abschaffung des Sonderansatzes vorgetragenen Gründe sind aufgrund der unveränderten Rahmenbedingungen weiterhin gültig.

7.2.10 KURORTE

INHALTLICHE BETRACHTUNG

Befürworter einer Berücksichtigung der Kurorte im kommunalen Finanzausgleich argumentieren, dass diese Orte öffentliche Leistungen für Touristen und touristische Infrastruktur bereithalten, die bei der Bedarfsbestimmung nicht hinreichend durch die eigene Einwohnerzahl abgebildet werden. Sonderbelastungen könnten dabei vor allem im Kernbereich touristischer Infrastrukturen zu erwarten sein (z. B. Kur- und Badebetriebe, Natur- und Landschaftspflege und kulturelle Einrichtungen). Es ist allerdings fraglich, ob die damit verbundenen Kosten im kommunalen Finanzausgleich abgegolten

[62] Hardt, U., Schmidt, J. (1998).

werden sollten. Letztlich handelt es sich dabei um externe Effekte, die internalisiert werden könnten, indem die Touristen oder das unmittelbar profitierende Tourismusgewerbe an den Kosten beteiligt wird. Dazu werden in der Praxis bereits Instrumente wie die Zweitwohnungssteuer, Kurbeiträge von Besuchern oder Fremdenverkehrsbeiträge von Unternehmen erhoben. Durch eine Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich würde den Kommunen der Anreiz genommen, selbst für eine auskömmliche Finanzierung der touristischen Infrastrukturen Sorge zu tragen bzw. ein Anreiz gesetzt, touristische Infrastrukturen über das wirtschaftlich vertretbare Maß hinaus auszugestalten. Insbesondere im Bereich der Kureinrichtungen haben sich die Rahmenbedingungen bereits durch die Gesundheitsreform der 1990er Jahre und die seitdem deutlich geringere Förderung von Kuren durch die Krankenkassen grundlegend geändert. Für die Kommunen bestand daher hinreichend Zeit, entsprechende Einrichtungen an die veränderte Nachfrage anzupassen.

In Niedersachsen wurde bis zur Reform im Jahr 1999 ein Anteil von 15 % der durch 365 geteilten Zahl der Übernachtungen von Gästen in anerkannten Kur-, Erholungs- und Badeorten zur Einwohnerzahl hinzugerechnet. Im Zuge der Reform wurde ihre Berücksichtigung abgeschafft. Die inhaltliche Argumentation im der Reform zugrunde liegenden Gutachten[63] ist nach wie vor zutreffend. Auch das Gutachten des LSN aus dem Jahr 2011[64] hat sich mit der Frage auseinandergesetzt und kommt zu dem Ergebnis, dass kein Sonderausgleichsansatz für die Belastungen durch Kur- und Badebetriebe eingeführt werden sollte, da die Vorteile aus dem Tourismus nicht hinreichend quantifiziert werden können und im Indikator „Übernachtungszahlen“ Unterkünfte mit weniger als neun Betten nicht enthalten sind. Letzteres führt zu einer systematischen Untererfassung des touristischen Geschehens in Orten mit einem hohen Anteil von Ferienwohnungen.

Die Möglichkeiten und Grenzen einer für die Kommunen auskömmlichen Finanzierung touristischer Infrastrukturen werden darüber hinaus durch das Tourismusbarometer 2011 des Ostdeutschen Sparkassenverbandes behandelt.[65] Dort wurde am Beispiel von zehn Kommunen (darunter mit Bad Rothenfelde eine aus Niedersachsen) die Frage untersucht, ob kommunale Ausgaben für den Tourismus durch entsprechende Einnahmen der Kommunen gedeckt werden können. Die dabei erzielten Ergebnisse sind wenig einheitlich. Es gibt sowohl Kommunen mit Überschüssen, als auch solche mit ausgeglichenen Salden oder deutlicher Unterdeckung. Im Wesentlichen, so die Autoren des Tourismusbarometers, sei das Aufkommen aus touristischen Erträgen ausreichend, um die laufenden touristischen Aufwände zu decken. Lediglich in Jahren mit umfangreichen Investitionen sollten die Erträge die Aufwendungen vorübergehend nicht vollständig kompensieren. Eine Refinanzierung der Investitionen sei vor allem durch spezielle touristische „Steuern“ (s. o.) möglich. Darüber hinaus hätten die touristischen Infrastrukturen auch positive Auswirkungen auf die eigenen Einwohner bzw. die Standortattraktivität im Allgemeinen.

---

63 Hardt, U., Schmidt, J. (1998).

64 Soyka, D., Rebeggiani, L. (2011).

65 Ostdeutscher Sparkassenverband (2011).

Aus den inhaltlichen Argumenten und vergleichbaren Untersuchungen der Vergangenheit wird nicht ersichtlich, warum Mehrbedarfe von Kurorten im kommunalen Finanzausgleich anerkannt und durch die Allgemeinheit finanziert werden sollten. Letztlich würde es dabei auf die Subventionierung einer privatwirtschaftlichen Aktivität hinauslaufen. Sofern kommunale Infrastrukturen für den Tourismus durch die Kommunen nicht wirtschaftlich betrieben werden können, liegt es im Ermessen der jeweiligen Kommune, den Umfang der dafür einzusetzenden eigenen Mittel im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten festzulegen. Dabei unterscheidet sich diese Aufgabe nicht von anderen freiwilligen Aufgaben (z. B. in der Wirtschaftsförderung).

EMPIRISCHE BETRACHTUNG

Ergänzend zu den inhaltlichen Überlegungen wird im Rahmen der empirischen Betrachtung der Frage nachgegangen, ob sich die finanzielle Situation der Kurorte in Niedersachsen von anderen Gemeinden unterscheidet. Für die Abgrenzung der Kurorte wurde die Auflistung der staatlich anerkannten Kur- und Erholungsorte in Niedersachsen des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr genutzt. Berücksichtigt wurden dabei die dort genannten Kur- und Badeorte. Um eine hinreichende Vergleichbarkeit mit Gemeinden ohne Einstufung als Kur- und Badeort zu ermöglichen, wird die Betrachtung auf Gemeinden mit unter 20.000 Einwohnern beschränkt. Kur- und Badeorte sind vor allem kleinere Gemeinden. Durch einen Vergleich mit der Gesamtheit aller Gemeinden, würden die Ergebnisse auf jeden Fall zuungunsten der Kur- und Badeorte ausfallen, da die Vergleichsgruppe dann vor allem von größeren Gemeinden mit höheren Zuschussbedarfen je Einwohner dominiert würde.

Aus den Ergebnissen zur Haushaltslage in den Kur- und Badeorten ist nicht ableitbar, dass eine besondere Berücksichtigung der Bedarfe für touristische Angebote im kommunalen Finanzausgleich notwendig sein könnte (vgl. Tab. 7.2). Die Zuschussbedarfe in den Kur- und Badeorte liegen etwas mehr als 40 Euro je Einwohner über denen der übrigen Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern. Dieser Abstand verringert sich auf etwa 35 Euro je Einwohner, wenn die Inseln mit ihren besonderen Haushaltslagen (s. o.) aus der Betrachtung herausgenommen werden. Die Unterschiede sind vor allem auf vier tourismusbezogene Aufgabenbereiche zurückzuführen. In den übrigen Aufgabenbereichen sind die Zuschussbedarfe fast identisch. Die Kur- und Badeorte verfügen allerdings auch über höhere allgemeine Deckungsmittel je Einwohner als die übrigen Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern. Die Unterschiede erreichen eine ähnliche Größenordnung wie bei den Zuschussbedarfen. In der Summe unterscheiden sich die Kur- und Badeorte damit bezüglich der Deckungsquoten nicht von der Vergleichsgruppe. Es ist allerdings anzumerken, dass die Kur- und Badeorte in stärkerem Maße von Bedarfszuweisungen profitieren. Dadurch wird die mit den übrigen Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern vergleichbare Deckungsquote erreicht.

Weder die inhaltliche noch die empirische Betrachtung haben Anhaltspunkte für die Notwendigkeit einer Berücksichtigung der Einstufung als Kurort bei der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich geliefert. Ein entsprechender Sonderausgleichsansatz ist daher nicht zu rechtfertigen. Das Instrument der Bedarfszuweisungen scheint besser dafür geeignet zu sein, den Problemen mit der Haushaltsdeckung in einigen Kur- und Badeorten individuell zu begegnen. Durch dieses Instrument

ist es auch möglich, Unterstützungsleistungen durch das Land mit konkreten Anpassungsmaßnahmen zu verknüpfen, durch die zukünftig ein ausgeglichener Haushalt erreicht werden kann.

Tab. 7.2: Zuschussbedarfe, allgemeine Deckungsmittel und Deckungsquoten in Kur- und Badeorten

	Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern		
	Kur- und Badeorte insgesamt	Kur- und Badeorte ohne Inseln	übrige Gemeinden
Zuschussbedarf insgesamt	575,80	569,16	533,32
Zuschussbedarf für tourismusbezogene Aufgaben	60,03	56,21	26,76
Kultur und Wissenschaft	9,52	9,67	9,27
Kur- und Badebetriebe	12,07	8,08	0,01
Natur- und Landschaftspflege	19,48	18,87	13,13
Tourismus	18,96	19,58	4,35
Zuschussbedarf für übrige Aufgaben	515,77	512,95	506,55
Steuereinnahmen	689,55	666,94	699,14
Schlüsselzweisungen vom Land	206,71	214,53	177,33
Bedarfszuweisungen vom Land	29,53	23,09	5,62
Allgemeine Deckungsmittel brutto	612,15	593,12	556,93
Allgemeine Deckungsmittel netto	580,62	562,10	534,22
Deckungsquote brutto	106,3%	104,2%	104,4%
Deckungsquote netto	100,8%	98,8%	100,2%

Anmerkung: alle Werte in Euro je Einwohner und für den Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2013

Quelle: eigene Darstellung und Berechnung des NIW nach Daten des LSN

7.2.11 TOURISTEN

Die inhaltliche Argumentation bezüglich der Berücksichtigung von Touristen im kommunalen Finanzausgleich entspricht der Diskussion zu den Kurorten im vorangegangenen Kapitel. Die Zahl der betroffenen Gemeinden wäre in diesem Fall aber deutlich größer, da auch außerhalb der Kurorte nennenswerte touristische Aktivitäten zu verzeichnen sind (z. B. Städtetourismus). Dadurch würden auch Kommunen in den Genuss zusätzlicher Einwohner kommen, die weniger vom Erholungstourismus als von Geschäftsreisenden profitieren (z. B. größere Städte). Der Indikator „Zahl der Übernachtungen“ wäre zusätzlich problematisch, da nur Übernachtungen in Betrieben mit mehr als neun Betten durch die Statistik erfasst werden. Dadurch kommt es zu einer systematischen Untererfassung der Übernachtungszahlen in Standorten, die durch Ferienwohnungen geprägt sind.

Anhand von Tab. 7.3 wird deutlich, dass sich hohe Übernachtungszahlen je Einwohner auf sehr wenige Gemeinden des Landes konzentrieren. Allen voran sind hier die Nordseeinseln zu nennen, die die ersten sieben Plätze unter sich ausmachen. Sie werden gefolgt von Gemeinden aus den drei touristi-

schen Schwerpunktregionen des Landes: Küste, Harz und Lüneburger Heide. Die Kommunen mit hohen Übernachtungszahlen je Einwohner würden relativ gesehen stark von der Hinzurechnung eines Teils der Übernachtungszahlen zur Einwohnerzahl profitieren. Alle nicht dargestellten Kommunen liegen unter dem Landesdurchschnitt von 5,10 Übernachtungen je Einwohner.

Ein etwas anderes Bild ergibt sich, wenn man die absolute Zahl der Übernachtungen betrachtet (vgl. Tab. 7.4). Die dargestellten Gemeinden mit mehr als 100.000 Übernachtungen pro Jahr stehen für 78 % der knapp 31 Millionen jährlichen Übernachtungen in Niedersachsen. Die mit Abstand höchste Zahl an Übernachtungen vereint die Landeshauptstadt Hannover durch den Messestandort und eine Vielzahl an Geschäftsreisenden auf sich. Sie wäre in absoluten Zahlen der größte Profiteur einer Hinzurechnung von Übernachtungen zu den eigenen Einwohnern.

Ein belastbarer empirischer Zusammenhang zwischen der Zahl der Übernachtungen je Einwohner und der Höhe der Zuschussbedarfe lässt sich nicht nachweisen (Tab. 7.5). Die Zahl der Übernachtungen je Einwohner erklärt zwar noch 18 % der Zuschussbedarfe je Einwohner in Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern. In den tourismusbezogenen Aufgaben werden sogar sehr hohe Werte von um die 40 % erzielt. Dieser Effekt ist aber alleine auf die sieben Nordseeinseln zurückzuführen. Wenn sie nicht betrachtet werden, haben Übernachtungen keinen Einfluss mehr auf die Gesamtzuschussbedarfe und bei den tourismusbezogenen Aufgaben werden nur noch Werte von deutlich unter 10 % erreicht.

Ein Vergleich der Zuschussbedarfe, allgemeinen Deckungsmittel und Deckungsquoten zwischen touristischen Schwerpunktgemeinden mit mehr als 10 Übernachtungen je Einwohner und den übrigen Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern liefert ähnliche Ergebnisse zur Untersuchung der Kurorte im vorangegangenen Kapitel (Tab. 7.6). In den Gemeinden des Landes, in denen die Übernachtungszahlen je Einwohner doppelt so hoch liegen wie im Landesdurchschnitt, sind die Zuschussbedarfe je Einwohner zwar höher als in Gemeinden mit weniger Übernachtungen. Auch hier ist ein Großteil der Unterschiede auf tourismusbezogene Aufgabenbereiche zurückzuführen. Allerdings verfügen die touristischen Schwerpunktgemeinden in noch deutlicherer Form über höhere allgemeine Deckungsmittel als die übrigen Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern. Dieses Ergebnis ist anders als bei den Kurorten nicht nur auf Zuweisungen vom Land, sondern auch auf höhere Steuereinnahmen (insbes. aus der Grundsteuer B) zurückzuführen. Außerdem bleiben Einnahmen aus der Zweitwohnungssteuer, die in touristischen Schwerpunktgemeinden von Bedeutung ist, bei der Steuerkraftermittlung unberücksichtigt. Durch höhere Bedarfszuweisungen werden im Ergebnis in den touristischen Schwerpunktregionen sogar höhere Deckungsquoten erreicht.

Auch für die Zahl der Übernachtungen ergibt sich daher, dass weder die inhaltliche noch die empirische Betrachtung Anhaltspunkte für eine Berücksichtigung bei der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich geliefert haben. Ein entsprechender Sonderausgleichsansatz sollte nicht eingeführt werden. Das Instrument der Bedarfszuweisungen scheint auch hier besser geeignet, in Einzelfällen auf Probleme bei der Haushaltsdeckung zu reagieren. Dabei ist allerdings zu beachten, dass dadurch bereits heute in der Summe höhere Deckungsquoten in den touristischen Schwerpunktregionen erreicht werden als in den übrigen Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern.

Tab. 7.3: Gemeinden mit fünf und mehr Gästeübernachtungen je Einwohner, Jahresdurchschnitt 2011 bis 2013

Gemeinde	Übernachtungen je Einwohner	Gemeinde	Übernachtungen je Einwohner
Spiekeroog	488,25	Bad Münder a.Deister,Stad	13,00
Baltrum	447,50	Faßberg	12,70
Langeoog	414,70	Gartow, SG	12,51
Wangerooge,Nordseebad	389,05	Hanstedt, SG	11,74
Juist,Inselgemeinde	358,58	Haselünne,Stadt	11,62
Borkum,Stadt	252,33	Uelsen, SG	11,58
Norderney,Stadt	231,34	Rethem/Aller, SG	11,10
Bispingen	150,27	Bad Essen	11,07
Braunlage,Stadt	130,02	Bad Salzdetfurth,Stadt	10,95
Wangerland	120,12	Hermannsburg	10,39
Wietzendorf	108,28	Varel,Stadt	9,99
Butjadingen	92,21	Am Dobrock, SG	9,78
Esens, SG	69,26	Molbergen	9,70
Bad Rothenfelde	68,68	Bederkesa, SG	9,05
Haren (Ems),Stadt	37,54	Bersenbrück, SG	8,46
Bad Pyrmont,Stadt	37,19	Amelinghausen, SG	8,29
Bad Bentheim,Stadt	35,39	Altes Amt Lemförde, SG	7,79
Dornum	35,22	Schneverdingen,Stadt	7,76
Eilsen, SG	34,43	Papenburg,Stadt	7,47
Bad Lauterberg im Harz,St	34,15	Langelsheim,Stadt	7,39
Land Wursten, SG	33,30	Neuenkirchen-Vörden	7,28
Norden,Stadt	29,60	Hann. Münden,Stadt	7,13
Cuxhaven,Stadt	28,04	Walsrode,Stadt	6,26
Oberharz, SG	26,59	Aue, SG	6,24
Bad Gandersheim,Stadt	22,57	Elbtalaue, SG	6,06
Bevensen-Ebstorf, SG	21,47	Jesteburg, SG	6,02
Bad Sachsa, Stadt	21,04	Wiesmoor,Stadt	5,95
Bad Zwischenahn	18,75	Dötlingen	5,94
Soltau,Stadt	18,53	Wiefelstede	5,74
Krummhörn	17,31	Langenhagen,Stadt	5,69
Goslar,Stadt	16,64	Visselhövede,Stadt	5,51
Land Hadeln, SG	15,46	Rinteln,Stadt	5,41
Nenndorf, SG	15,31	Springe,Stadt	5,41
Walkenried, SG	15,25	Sögel, SG	5,38
Wittmund,Stadt	15,19	Bothel, SG	5,28
Bad Fallingbostel,Stadt	14,44	Ahlden, SG	5,25
Bad Harzburg,Stadt	13,93	Elbmarsch, SG	5,19
Bad Laer	13,75	Worpswede	5,16
Bad Iburg,Stadt	13,00	Hemmoor, SG	5,00

Quelle: eigene Darstellung und Berechnung des NIW nach Daten des LSN

Tab. 7.4: Gemeinden mit mehr als 100.000 Gästeübernachtungen, Jahresdurchschnitt 2011 bis 2013

Gemeinde	Zahl der Übernachtungen	Gemeinde	Zahl der Übernachtungen
Hannover,Landeshauptstadt	2.090.198	Nenndorf, SG	252.494
Norderney,Stadt	1.369.776	Bersenbrück, SG	237.511
Cuxhaven,Stadt	1.368.264	Land Hadeln, SG	237.361
Borkum,Stadt	1.310.870	Varel,Stadt	236.238
Wangerland	1.110.261	Eilsen, SG	230.807
Esens, SG	986.824	Bad Münder a.Deister,Stad	227.300
Bispingen	940.246	Lingen (Ems),Stadt	226.300
Haren (Ems),Stadt	859.531	Bad Gandersheim,Stadt	224.216
Braunlage,Stadt	800.615	Krummhörn	215.297
Langeoog	740.931	Stade,Hansestadt	212.285
Norden,Stadt	738.564	Hameln,Stadt	191.400
Bad Pyrmont,Stadt	706.468	Laatzen,Stadt	191.183
Goslar,Stadt	675.475	Hann. Münden,Stadt	169.472
Juist,Inselgemeinde	583.761	Bad Essen	166.961
Butjadingen	575.775	Garbsen,Stadt	163.725
Bevensen-Ebstorf, SG	568.677	Hanstedt, SG	159.995
Bad Bentheim,Stadt	533.524	Bad Sachsa, Stadt	159.117
Bad Zwischenahn	519.213	Dornum	158.936
Bad Rothenfelde	517.768	Bad Fallingbostel,Stadt	155.555
Braunschweig,Stadt	508.798	Springe,Stadt	153.721
Wangerooge,Nordseebad	505.121	Salzgitter,Stadt	149.727
Wolfsburg,Stadt	501.605	Walsrode,Stadt	146.338
Wietzendorf	443.980	Bad Salzdetfurth,Stadt	145.545
Göttingen,Stadt	422.002	Schneverdingen,Stadt	145.373
Oberharz, SG	412.157	Haselünne,Stadt	143.761
Soltau,Stadt	392.990	Rinteln,Stadt	138.044
Spiekeroog	389.789	Bad Iburg,Stadt	137.324
Bad Lauterberg im Harz,St	370.666	Neustadt am Rbge.,Stadt	136.037
Land Wursten, SG	319.704	Emden,Stadt	131.183
Osnabrück,Stadt	316.124	Aurich,Stadt	130.457
Wittmund,Stadt	310.961	Uelsen, SG	130.351
Bad Harzburg,Stadt	305.095	Bad Laer	126.303
Lüneburg,Hansestadt	300.060	Elbtalaue, SG	125.524
Oldenburg(Oldb),Stadt	298.867	Am Dobrock, SG	116.271
Langenhagen,Stadt	291.104	Wolfenbüttel,Stadt	114.578
Wilhelmshaven,Stadt	287.715	Verden (Aller),Stadt	113.147
Celle,Stadt	280.166	Gifhorn,Stadt	111.628
Papenburg,Stadt	264.522	Leer (Ostfr.),Stadt	111.389
Baltrum	263.575	Bederkesa, SG	110.132
Hildesheim,Stadt	262.365	Wunstorf,Stadt	107.241

Quelle: eigene Darstellung und Berechnung des NIW nach Daten des LSN

Tab. 7.5: Zusammenhang zwischen Übernachtungen je Einwohner und Zuschussbedarfen je Einwohner, Jahresdurchschnitt 2011 bis 2013

	Korrelationskoeffizient und Bestimmtheitsmaß in % für die Zuschussbedarfe in Euro je Einwohner		
	insgesamt	Tourismusbezogene Aufgaben	Kur- und Badebetriebe (Produkt 418) und Tourismus (Produkt 575)
alle Gemeinden	0,296 8,8%	0,570 32,5%	0,667 44,4%
Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern	0,424 17,9%	0,644 41,5%	0,668 44,6%
Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern ohne Inseln	0,078 0,6%	0,217 4,7%	0,272 7,4%

Bestimmtheitsmaß: Anteil der durch die Zahl der Übernachtungen je Einwohner erklärten Varianz in den Zuschussbedarfen je Einwohner

Quelle: eigene Darstellung und Berechnung des NIW nach Daten des LSN

Tab. 7.6: Zuschussbedarfe, allgemeine Deckungsmittel und Deckungsquoten in touristischen Schwerpunktgemeinden

	Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern		
	mehr als 10 Übernachtungen je Einwohner insgesamt	mehr als 10 Übernachtungen je Einwohner ohne Inseln	weniger als 10 Übernachtungen je Einwohner
Zuschussbedarf insgesamt	581,07	573,37	533,65
Zuschussbedarf für tourismusbezogene Aufgaben	58,11	53,43	27,74
Kultur und Wissenschaft	10,06	10,26	9,21
Kur- und Badebetriebe	12,26	7,49	0,25
Natur- und Landschaftspflege	19,41	18,68	13,28
Tourismus	16,38	16,99	4,99
Zuschussbedarf für übrige Aufgaben	522,96	519,94	505,91
Steuereinnahmen	718,50	692,82	695,52
Schlüsselzweisungen vom Land	193,57	202,28	179,54
Bedarfszuweisungen vom Land	29,30	21,55	6,18
Allgemeine Deckungsmittel brutto	626,21	604,08	556,51
Allgemeine Deckungsmittel netto	595,87	574,41	533,46
Deckungsquote brutto	107,8%	105,4%	104,3%
Deckungsquote netto	102,5%	100,2%	100,0%

Anmerkung: alle Werte in Euro je Einwohner und für den Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2013

Quelle: eigene Darstellung und Berechnung des NIW nach Daten des LSN

7.2.12 KULTURFÖRDERUNG

Kulturelle Einrichtungen zählen zu den zentralörtlichen Aufgabenbereichen. Wie in Kapitel 4 dargestellt, ist die Einwohnerzahl ein guter Indikator zur Erklärung der Höhe dieser Zuschussbedarfe je Einwohner. Sie erklärt etwa 40 % der Unterschiede in den Zuschussbedarfen je Einwohner. Im Rahmen der bestehenden Systematik des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen sind zentralörtliche Aufgaben eine wesentliche Begründung für die Spreizung der Hauptansatzstaffel. Eine zusätzliche Anrechnung dieser Aufgabe in Form eines Sonderausgleichsansatzes würde daher zu einer Doppelzählung führen. Im Falle der Einführung eines Sonderausgleichsansatzes für Kulturförderung müsste diese Aufgabe daher bei der Bestimmung der Hauptansatzfaktoren unberücksichtigt bleiben.

Aus Sicht der Gutachter ist die Berücksichtigung dieser Aufgabe durch das stärker pauschalierende Instrument des Hauptansatzes einer gesonderten Anrechnung eindeutig vorzuziehen. Es wäre letztlich nicht begründbar, warum nur für diesen speziellen Aspekt der Zentralörtlichkeit ein separater Ansatz eingeführt werden sollte. Für andere zentralörtliche Aufgaben könnten mit gleichem Recht ähnliche Forderungen gestellt werden. Dadurch würde das Finanzausgleichssystem aber deutlich strategieanfälliger und intransparenter. Jeder einzelne Ansatz würde jeweils nur einer kleinen Gruppe von Kommunen zugutekommen. Die Gefahr eines Zirkelschlusses, bei dem die Erhöhung der Zuschussbedarfe für eine Aufgabe durch einzelne Kommunen direkte Rückwirkungen auf das Verteilungsergebnis hat, würde steigen. Eine Normierung und Pauschalierung von Finanzbedarfen wäre kaum noch möglich.

7.2.13 PENDLER

Die Nutzung der Zahl der Ein- und Auspendler wird mitunter als alternativer Indikator zur Abbildung der zentralörtlichen Bedeutung einer Kommune genannt.[66] Es wird argumentiert, dass dadurch die Überschussbedeutung eines zentralen Ortes für sein Umland besser abgebildet werden könnte. Bei der Finanzverteilung könnte die Einwohnerzahl von Gemeinden mit einem Einpendlerüberschuss anteilig erhöht werden, während Gemeinden mit einem Auspendlerüberschuss anteilig Einwohner abgezogen würden.

Ein Rückgriff auf die Pendlerzahlen ist aus gutachterlicher Sicht nicht mit dem System des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen vereinbar. Zum einen sind Pendlerzahlen nicht geeignet, die Wahrnehmung kommunaler Leistungen durch Einwohner anderer Gemeinden abzubilden. Die in der amtlichen Statistik verfügbaren Daten beziehen sich ausschließlich auf die Pendlerbewegungen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Diese Art von Pendlern nimmt aber in der Regel keine kommunalen Leistungen in Anspruch. Möglicherweise ist für sie eine leistungsfähigere Verkehrsinfrastruktur vorzuhalten. Die tatsächlich interessierende Gruppe wären die Einwohner anderer Gemeinden, die öffentliche Einrichtungen mit zentralörtlichem Charakter nutzen. Diese sind aber nicht bekannt. Die Kosten für eine Erhebung würden in keinem Verhältnis zum zusätzlichen Nutzen stehen.

---

[66] Für Niedersachsen u. a. durch Broer, M. (2012).

Zum anderen bringt ein hoher Einpendlerüberschuss vor allem Vorteile für die betreffende Kommune mit sich. Ein Einpendlerüberschuss ist Ausdruck für die Existenz einer Arbeitsnachfrage durch Unternehmen in der Kommune, die das lokale Arbeitsangebot übersteigt. Das Vorhandensein von Unternehmen führt im Normalfall zu höheren Einnahmen für die Kommune insbesondere aus der Gewerbesteuer. Dadurch sollte der Mehrbedarf (z. B. im Bereich der Verkehrsinfrastruktur), der durch Pendler entsteht, auskömmlich finanzierbar sein.

Die einzige belastbare Größe, durch die der Umfang der zu erbringenden zentralörtlichen Leistungen möglicherweise bemessen werden könnte, ist die Einwohnerzahl im Verflechtungsbereich eines zentralen Ortes in Kombination mit der zentralörtlichen Einstufung. Die zentralörtliche Einstufung alleine hat sich nicht als überlegener Indikator im Vergleich zur Einwohnerzahl erwiesen. Verflechtungsbereiche sind für die zentralen Orte in Niedersachsen nicht definiert.

7.2.14 GERINGE EINWOHNERZAHL

Besondere Bedarfe durch eine geringe Einwohnerzahl können sich dadurch ergeben, dass kleine Gemeinden keine Skaleneffekte bei der Erfüllung ihrer Aufgaben realisieren können. Die Zuschussbedarfe je Einwohner können dann theoretisch sogar höher liegen als in größeren Gemeinden, bei denen der Anstieg der Zuschussbedarfe je Einwohner vor allem durch die Übernahme zentralörtlicher Funktionen begründet ist. Selbst wenn dies der Fall sein sollte, ergibt sich daraus aber noch nicht automatisch die Notwendigkeit einer Berücksichtigung der Bedarfe im kommunalen Finanzausgleich in Form eines Sonderausgleichsansatzes. Die betroffenen Gemeinden wären zunächst aufgefordert, Möglichkeiten zur interkommunalen Kooperation zu suchen, um wirtschaftliche Betriebsgrößen zu erreichen. Aufgrund der im internationalen Maßstab überwiegend dichten Besiedlung in Niedersachsen ist anzunehmen, dass in sehr vielen Fällen eine gemeinsame Aufgabenerfüllung für die Bevölkerung zumutbar wäre. Es ist aus Sicht der Gutachter fraglich, ob der kommunale Finanzausgleich Anreize dafür setzen sollte, dass jede Aufgabe in gleichem Maße von jeder Gemeinde wahrgenommen wird. Dies würde in jedem Fall dem Gebot einer auch unter Kostenaspekten effizienten Aufgabenerfüllung entgegenlaufen.

In der empirischen Betrachtung werden Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern mit der Gruppe der Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von 5.000 bis unter 10.000 verglichen. Da der kommunale Finanzausgleich in Niedersachsen auf der Ebene der Samt- und Einheitsgemeinden ansetzt, ist die Zahl sehr kleiner Gemeinden gering. Es gibt 24 Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von unter 5.000:

Name	Einwohner (JD 2011-2013)
Baltrum	589
Osterheide, gemfr. Bezirk	645
Lohheide, gemfr. Bezirk	789
Spiekeroog	798
Wangerooge,Nordseebad	1.298
Juist,Inselgemeinde	1.628
Langeoog	1.787
Büddenstedt	2.622
Bodenfelde,Flecken	3.289
Unterlüß	3.592
Jemgum	3.642
Gartow, SG	3.701

Name	Einwohner (JD 2011-2013)
Heeseberg, SG	4.020
Wietzendorf	4.100
Rhede (Ems)	4.179
Lutter am Barenberge, SG	4.197
Dornum	4.513
Grasleben, SG	4.570
Rethem/Aller, SG	4.613
Siedenburg, SG	4.627
Lindern (Oldenburg)	4.664
Walkenried, SG	4.741
Amt Neuhaus	4.838
Freden (Leine), SG	4.851

Tab. 7.7: Zuschussbedarfe in kleinen Gemeinden, Jahresdurchschnitt 2011 bis 2013

	Zuschussbedarf in Euro je Einwohner
Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern	565,12
ohne Inseln und gemeindefreie Bezirke	532,93
Gemeinden mit 5.000 bis unter 10.000 Einwohnern	530,08
ohne Inseln	528,64

Quelle: eigene Darstellung und Berechnung des NIW nach Daten des LSN

Der Vergleich der Zuschussbedarfe je Einwohner zwischen den beiden kleinsten Größenklassen auf der Gemeindeebene in Niedersachsen zeigt, dass die Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern höhere Zuschussbedarfe je Einwohner finanzieren müssen als die nächstgrößere Klasse (vgl. Tab. 7.7). Allerdings verschwindet dieser Unterschied sobald die sieben Nordseeinseln und die beiden gemeindefreien Bezirke nicht betrachtet werden. Der Unterschied liegt dann mit vier Euro je Einwohner in einem zu vernachlässigenden Bereich. Der Ausschluss der Inseln aus der Untersuchung ist durch die bereits in Kapitel 7.2.3 dargestellte Sondersituation dieser Gebietskörperschaften begründet. Die beiden gemeindefreien Bezirke sind vor allem durch den NATO-Truppenübungsplatz Bergen geprägt. Die ihnen obliegenden öffentlichen Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises erfüllt der Grundeigentümer (§ 2 Abs. 1 GfGebV ND), in diesem Fall der Bund. Daher sind die gemeindefreien Bezirke nicht mit herkömmlichen Gemeinden vergleichbar.

Da sich empirisch kein höherer Zuschussbedarf je Einwohner in den kleinsten Gemeinden feststellen lässt, ist die Einführung eines entsprechenden Sonderausgleichsansatzes nicht notwendig.

7.2.15 ERREICHBARKEIT

Einem möglichen Sonderausgleichsansatz für Gemeinden mit schlechter Erreichbarkeit liegt die Überlegung zugrunde, dass Erreichbarkeit sowohl die Finanzkraft als auch den Finanzbedarf beeinflusst. Wenn dies der Fall wäre, könnten mit einem entsprechenden Nebenansatz vor allem finanzschwache Kommunen gestärkt werden. Negative Auswirkungen auf die Finanzkraft sind durch eine schlechte Erreichbarkeit zu erwarten, wenn die Steuereinnahmepotenziale aufgrund geringer Attraktivität als Wohn- und Wirtschaftsstandort zurückgehen. Ein erhöhter Finanzbedarf könnte durch schlechte Erreichbarkeit hervorgerufen werden, wenn Leistungen zentraler Orte zu weit entfernt liegen und interkommunale Kooperation durch die periphere Lage erschwert werden. Dadurch müssen möglicherweise eigene Angebote trotz fehlender Skaleneffekte in größerem Maße vorgehalten werden, als es wirtschaftlich sinnvoll wäre. Ein extremes Beispiel für diese Umstände sind Insellagen.

Erreichbarkeit wird anhand der Fahrzeit zum nächsten Mittel- bzw. Oberzentrum gemessen. Diese Daten werden vom BBSR zur Verfügung gestellt. Anhand einer Regressionsanalyse wird untersucht, ob es einen signifikant positiven Einfluss der Fahrzeit auf die Zuschussbedarfe je Einwohner gibt, d. h. ob höhere Fahrzeiten zu höheren Zuschussbedarfen je Einwohner führen. Dabei wird für weitere wichtige Einflussfaktoren für die Höhe der Zuschussbedarfe je Einwohner kontrolliert (Einwohnerzahl und allgemeine Deckungsmittel netto). Zusätzlich wird eine sog. Dummy-Variable eingeführt, die den Wert 1 annimmt, wenn die betreffende Gemeinde selbst ein Mittel- oder Oberzentrum ist. Dies ist nötig, da die Analyse in Kapitel 4 ergeben hat, dass zentralörtliche Einstufungen ein wichtiger Bestimmungsgrund für die Höhe der Zuschussbedarfe je Einwohner sind. Würde man nicht dafür kontrollieren, ergäbe sich für die Fahrzeit ein stark negativer Einfluss auf die Zuschussbedarfe je Einwohner, da in Mittel- und Oberzentren die Fahrzeit zum nächsten Zentrum per Definition 0 ist, die Zuschussbedarfe je Einwohner allerdings vergleichsweise hohe Werte annehmen. Die Analyse wird getrennt für Fahrzeiten zum nächsten Mittelzentrum und zum nächsten Oberzentrum durchgeführt. In der Analyse der Mittelzentren sind auch die Oberzentren enthalten, da laut Definition alle Oberzentren auch die Funktionen aller darunter liegenden Einstufungen übernehmen.

Tab. 7.8: Regressionsergebnisse für den Einfluss der Erreichbarkeit auf die Zuschussbedarfe je Einwohner auf der Gemeindeebene, Jahresdurchschnitt 2011 bis 2013

		1	2	3	4	5	6
Allgemeine Deckungsmittel netto in Euro je Einwohner	std. Koeff.			**0,339**			**0,376**
	sig			0,000			0,000
Einwohnerzahl	std. Koeff.		**0,002**	**0,001**		**0,002**	**0,001**
	sig		0,000	0,000		0,000	0,001
Fahrzeit zum nächsten Mittelzentrum in Minuten	std. Koeff.	-0,712	-0,580	-0,137			
	sig	0,580	0,630	0,901			
Fahrzeit zum nächsten Oberzentrum in Minuten	std. Koeff.				-0,385	-0,286	-0,086
	sig				0,293	0,414	0,782
Einstufung als Mittelzentrum oder höher	std. Koeff.	**137,220**	**87,023**	**41,513**			
	sig	0,000	0,000	0,061			
Einstufung als Oberzentrum	std. Koeff.				**325,358**	**91,173**	49,977
	sig				0,000	0,089	0,295
adj. R^2		0,193	0,291	0,405	0,157	0,232	0,395

abhängige Variable: Zuschussbedarfe in Euro je Einwohner

Anmerkung: alle Gemeinden ohne Inseln, fett gedruckte Werte: Signifikanzniveau (Irrtumswahrscheinlichkeit) < 10 %

Quelle: eigene Darstellung und Berechnung des NIW nach Daten des LSN und des BBSR

Die Ergebnisse der Regressionen in Tab. 7.8 zeigen, dass die Fahrzeit zum nächsten Ober- bzw. Mittelzentrum keinen signifikanten Einfluss auf die Zuschussbedarfe je Einwohner hat. Die Koeffizienten haben sogar alle ein negatives Vorzeichen, was darauf hindeutet, dass trotz der Kontrolle für Einwohnerzahl und zentralörtliche Einstufung peripher gelegene Kommunen geringere Zuschussbedarfe haben als zentraler gelegene. Für die Deckungsquoten zeigen sich sogar noch etwas deutlichere positive Zusammenhänge, d. h. Kommunen mit schlechterer Erreichbarkeit sind eher in der Lage, einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Anhand dieser Ergebnisse lässt sich nicht ableiten, dass eine schlechte Erreichbarkeit als bedarfsverursachender Faktor im kommunalen Finanzausgleich über die bislang vorgesehenen Ansätze hinaus berücksichtigt werden sollte.

7.2.16 ARBEITSLOSIGKEIT UND ARBEITSPLATZENTWICKLUNG

Arbeitslosigkeit und Arbeitsplatzentwicklung werden als Bedarfsfaktoren für mögliche Sonderausgleichsansätze überprüft, da auch für sie vermutet werden kann, dass sie Auswirkungen auf Finanzkraft und Finanzbedarf haben. Hohe Arbeitslosigkeit oder ein Wegfall von Arbeitsplätzen führt zu geringeren Einkommen der Bevölkerung und wirkt sich negativ auf die Einkommensteuer aus. Andererseits sind es Hinweise auf einen beschleunigten wirtschaftlichen Strukturwandel, der sich im Falle von wirtschaftlichen Problemen in Form geringerer Einnahmen aus der Gewerbesteuer in den betroffenen Kommunen bemerkbar machen kann. Der Finanzbedarf könnte steigen, da mehr Mittel für soziale Leistungen aufgebracht werden müssen und geringere Einnahmen aus Gebühren aufgrund von Sozialtarifen erzielt werden können.

ARBEITSLOSIGKEIT

Arbeitslosigkeit wird anhand des Anteils der Arbeitslosen an der Gesamtbevölkerung für den Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2013 gemessen. Dieser Indikator weicht von der amtlichen Definition der Arbeitslosenquote[67] ab, da für die Gemeinden keine Information über die Zahl der zivilen Erwerbspersonen vorliegt. Der Bezug zur Gesamtbevölkerung anstatt zu den Personen im erwerbsfähigen Alter wird gewählt, da die möglichen kommunalen Lasten durch die Arbeitslosigkeit von allen Einwohnern getragen werden müssen. Damit ist die Betrachtung auch konsistent mit den übrigen genutzten Größen. Im Regressionsmodell wird wiederum in verschiedenen Modellen für wichtige Faktoren, die einen Einfluss auf die Zuschussbedarfe je Einwohner haben, kontrolliert: Einwohnerzahl und allgemeine Deckungsmittel netto je Einwohner.

Die Regressionsmodelle in Tab. 7.9 zeigen alle einen signifikant positiven Einfluss der Arbeitslosigkeit auf die Zuschussbedarfe je Einwohner. Modell 4 hat mit 46 % den höchsten Erklärungsgehalt für die Zuschussbedarfe je Einwohner. Eine Zunahme des Anteils der Arbeitslosen an den Einwohnern um 1 %-Punkt würde in diesem Modell zu einer Zunahme der Zuschussbedarfe um ca. 25 Euro je Einwohner führen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass der Wertebereich für den Anteil der Arbeitslosen an den Einwohnern sehr begrenzt ist. 96 % aller Gemeinden liegen in einem Bereich zwischen 1,5 und 5,5 %. Dennoch machen diese Ergebnisse eine genauere Prüfung der Zusammenhänge zwischen Arbeitslosigkeit und Zuschussbedarfen notwendig.

Tab. 7.9: Regressionsergebnisse für den Einfluss von Arbeitslosigkeit auf die Zuschussbedarfe je Einwohner auf der Gemeindeebene, Jahresdurchschnitt 2011 bis 2013

		1	2	3	4
Arbeitslose je Einwohner	std. Koeff.	**0,331**	**0,187**	**0,228**	**0,155**
	sig.	0,000	0,000	0,000	0,000
Allgemeine Deckungsmittel netto in Euro je Einwohner	std. Koeff.		0,602		0,556
	sig.		0,000		0,000
Einwohnerzahl	std. Koeff.			0,330	0,155
	sig.			0,000	0,001
R^2		0,109	0,451	0,208	0,466
adj. R^2		0,107	0,448	0,204	0,462

abhängige Variable: Zuschussbedarfe in Euro je Einwohner

Quelle: eigene Darstellung und Berechnung des NIW nach Daten des LSN und des Bundesagentur für Arbeit

Mit Blick auf ausgewählte Produkte und Produktgruppen zeigt sich, dass Zusammenhänge zwischen Arbeitslosigkeit und Zuschussbedarfen vor allem im Bereich der allgemeinen Verwaltung auszumachen sind (Tab. 7.10). Dort führt der Anstieg des Anteils der Arbeitslosen an den Einwohnern zu einem Anstieg der Zuschussbedarfe um fast 20 Euro je Einwohner. Damit entfallen fast 80 % des Gesamteffekts auf diesen Aufgabenbereich. Eine plausible inhaltliche Erklärung bietet sich für diesen Zusammenhang allerdings nicht an. Der Blick in andere Aufgabenbereiche offenbart weitere uner-

[67] Registrierte Arbeitslose dividiert durch die Summe aus zivilen Erwerbspersonen und Arbeitslosen.

wartete Ergebnisse. Bei den Leistungen für junge Menschen (Schulen, Jugendhilfe, Tageseinrichtungen für Kinder) nehmen die Zuschussbedarfe mit steigender Arbeitslosigkeit sogar ab. Bei den Sozialleistungen gibt es keine signifikanten Zusammenhänge. Gerade in diesen Bereichen hätte vermutet werden können, dass Arbeitsmarktprobleme zu höheren Zuschussbedarfen je Einwohner führen. Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Auswirkungen von Arbeitslosigkeit auf die Zuschussbedarfe eher unspezifischer Natur sind. Eine aufgabenbezogene Begründung eines Nebenansatzes zur besonderen Berücksichtigung von Bedarfen aufgrund hoher Arbeitslosigkeit wird dadurch erschwert.

Tab. 7.10: Einfluss der Arbeitslosigkeit auf ausgewählte Produkte und Produktgruppen auf der Gemeindeebene

Koeffizienten und Signifikanz für die Variable: Zahl der Arbeitslosen je Einwohner	ohne Kontrollvariablen			Kontrollvariable: Allgemeine Deckungsmittel netto			Kontrollvariable: Allgemeine Deckungsmittel und Einwohnerzahl		
	coeff	sig	R^2	coeff	sig	adj. R^2	coeff	sig	adj. R^2
Zuschussbedarfe insgesamt	52,105	0,000	0,109	29,442	0,000	0,448	24,428	0,000	0,462
Verwaltungskosten	22,447	0,000	0,073	19,467	0,000	0,090	19,365	0,000	0,088
Öffentliche Infrastrukturen	17,291	0,000	0,044	9,642	0,008	0,193	9,498	0,012	0,191
Leistungen für junge Menschen		0,975		**-3,963**	0,091	0,100	**-6,677**	0,005	0,144
Kulturelle Einrichtungen	6,465	0,000	0,109	4,750	0,000	0,245	2,567	0,001	0,441
Gesundheitsdienst	5,224	0,003	0,020		0,375		3,861	0,015	0,274
Sozialleistungen	1,016	0,000	0,029	0,716	0,014	0,066		0,195	
Verwaltungssteuerung/-service	19,082	0,000	0,058	16,902	0,000	0,066	16,976	0,000	0,063
Sicherheit und Ordnung	7,756	0,000	0,078	5,514	0,000	0,190	6,141	0,000	0,196
Schulträgeraufgaben (oh. 241)	**-3,840**	0,080	0,006	**-6,607**	0,003	0,066	**-7,849**	0,001	0,075
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	3,511	0,086	0,006		0,986		**-3,407**	0,077	0,217
Tageseinrichtungen für Kinder		0,879			0,136		**-4,565**	0,009	0,110
Ver- und Entsorgung		0,116			0,173		**-3,681**	0,040	0,021
Straßenlasten (oh. 547)	6,419	0,001	0,026	5,506	0,005	0,030	4,979	0,014	0,031
Wirtschaft und Tourismus	5,351	0,025	0,012		0,312		4,803	0,046	0,103

Quelle: eigene Darstellung und Berechnung des NIW nach Daten des LSN und des Bundesagentur für Arbeit

Ein weiteres wichtiges Ergebnis zur Verteilung hoher Anteile von Arbeitslosen an den Einwohnern zwischen den Gemeinden in Niedersachsen lässt ebenfalls Zweifel an der Treffsicherheit eines Arbeitslosen-Ansatzes aufkommen. Tab. 7.11 zeigt die 36 Kommunen in Niedersachsen, in denen der Anteil der Arbeitslosen an den Einwohnern bei mehr als 4,5 % liegt. Sie wären potenziell die größten Profiteure von einem Sonderausgleichsansatz für Arbeitslosigkeit. Es fällt auf, dass sich unter diesen Gemeinden vor allem viele größere Städte finden. So liegt die Landeshauptstadt Hannover beispielsweise auf dem fünften Platz. Höhere Arbeitslosigkeit ist also vor allem ein städtisches Phänomen. Dies zeigt sich auch in Form eines Korrelationskoeffizienten zwischen Arbeitslosen je Einwohner und Einwohnerzahl von 0,310. Hohe Arbeitslosenquoten werden auch in Städten erreicht, die ansonsten nicht als strukturschwach einzustufen sind. Bei der Einführung eines Ansatzes, der alleine an der Zahl der Arbeitslosen ansetzt, würde es in Kombination mit dem Hauptansatz zur Doppelanrechnung von Bedarfen kommen, die bedingt durch die Sozialstruktur vor allem in größeren Städten von Bedeutung sind. Da größere Kommunen gleichzeitig über höhere allgemeine Deckungsmittel verfügen, ver-

schwindet ein Großteil des Zusammenhangs, der zwischen Arbeitslosigkeit und Zuschussbedarfen festgestellt werden konnte, wenn statt der Zuschussbedarfe die Deckungsquote betrachtet wird. Der Zusammenhang ist zwar noch negativ, aber nur noch sehr schwach ausgeprägt.

Tab. 7.11: Regressionsergebnisse für den Einfluss von Arbeitslosigkeit auf die Zuschussbedarfe je Einwohner auf der Gemeindeebene, Jahresdurchschnitt 2011 bis 2013

Name	Arbeitslose je Einwohner	Name	Arbeitslose je Einwohner
Helmstedt,Stadt	6,3%	Nienburg (Weser),Stadt	4,7%
Wilhelmshaven,Stadt	6,1%	Unterlüß	4,7%
Norden,Stadt	5,7%	Nordenham,Stadt	4,7%
Delmenhorst,Stadt	5,6%	Munster,Stadt	4,7%
Hannover,Landeshauptstadt	5,5%	Emden,Stadt	4,7%
Hameln,Stadt	5,5%	Rinteln,Stadt	4,7%
Hildesheim,Stadt	5,5%	Obernkirchen,Stadt	4,7%
Schöningen,Stadt	5,4%	Uelzen,Stadt	4,6%
Goslar,Stadt	5,4%	Salzgitter,Stadt	4,6%
Stade,Hansestadt	5,2%	Herzberg am Harz, Stadt	4,6%
Baltrum	5,1%	Verden (Aller),Stadt	4,6%
Stadthagen,Stadt	5,1%	Brake (Unterweser),Stadt	4,6%
Holzminden,Stadt	5,1%	Bad Harzburg,Stadt	4,5%
Lüchow (Wendland),SG	5,1%	Northeim,Stadt	4,5%
Wangerooge,Nordseebad	4,9%	Oldenburg(Oldb),Stadt	4,5%
Celle,Stadt	4,9%	Seesen,Stadt	4,5%
Bad Lauterberg im Harz,St	4,9%	Aurich,Stadt	4,5%
Osterode am Harz, Stadt	4,8%	Bad Sachsa, Stadt	4,5%

Quelle: eigene Darstellung und Berechnung des NIW nach Daten des LSN und der Bundesagentur für Arbeit

In Bayern wird bei der Bedarfsbestimmung auf der Gemeindeebene seit vielen Jahren ein Ansatz für Strukturschwäche genutzt, der an der Zahl der Arbeitslosen ansetzt (Art. 3 Abs. 3 BayFAG). Auch dort ist man sich des Problems bewusst gewesen, dass Arbeitslosigkeit alleine noch keine hinreichende Begründung für Strukturschwäche ist. Daher erfolgt eine Verknüpfung mit der Steuerkraft der Gemeinden in folgender Form: „Gemeinden, die eine überdurchschnittliche Zahl an Arbeitslosen im Verhältnis zu ihrer Steuerkraft aufweisen, wird ein Ergänzungsansatz für Strukturschwäche gewährt. Dabei wird die durchschnittliche Zahl der Arbeitslosen in das Verhältnis zu einem Tausendstel der Steuerkraft des laufenden Jahres gesetzt. Der den Landesdurchschnitt übersteigende Teil des sich für eine Gemeinde ergebenden Prozentsatzes wird mit 1,7 multipliziert. Soweit der sich so ergebende Wert 20 Prozentpunkte überschreitet, werden die darüber liegenden Prozentpunkte zur Hälfte angesetzt. Der Ergänzungsansatz beträgt höchstens 35 Prozent. Er wird dem Prozentsatz des Hauptansatzes hinzugerechnet.“

In Niedersachsen sollte von der Einführung eines Arbeitslosen-Ansatzes aufgrund der geringen Treffsicherheit bei der alleinigen Verwendung der Zahl der Arbeitslosen und der hohen Intransparenz im Falle einer Verknüpfung mit der Steuerkraft abgesehen werden. Darüber hinaus liegen die inhaltlich

mit hoher Arbeitslosigkeit unmittelbar verknüpften Sozialleistungen vor allem auf der Kreisebene und werden dort durch den Soziallastenansatz berücksichtigt.

ARBEITSPLATZENTWICKLUNG

Die Arbeitsplatzentwicklung ist ein weiterer Indikator, um Strukturschwäche abzubilden. Dazu wird die Veränderung des Arbeitsplatzbesatzes im Zeitraum von fünf Jahren berechnet (Vergleich der Jahresdurchschnitte 2006 bis 2008 und 2011 bis 2013). Der Arbeitsplatzbesatz ist definiert als die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort in Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung. Veränderungen in diesem Indikator werden anders als bei der Betrachtung der reinen Entwicklung der Beschäftigung nicht durch den Altersaufbau der Bevölkerung hervorgerufen.

Für die Veränderung des Arbeitsplatzbesatzes lassen sich keine Zusammenhänge mit Zuschussbedarfen, allgemeinen Deckungsmitteln oder Deckungsquoten feststellen. Die Korrelationskoeffizienten liegen unterhalb von 0,100 und sind teilweise positiv, teilweise negativ. Die Arbeitsplatzdichte selbst (Jahresdurchschnitt 2011 bis 2013) ist positiv mit Zuschussbedarfen und allgemeinen Deckungsmitteln korreliert (Korrelationskoeffizient von 0,572 bzw. 0,545). Es besteht allerdings kein Zusammenhang mit der Deckungsquote (0,077). Zwischen der Veränderung der Arbeitsplatzdichte und Arbeitslosigkeit bestehen ebenfalls keine Zusammenhänge, obwohl zu erwarten gewesen wäre, dass sich eine Verringerung der Zahl der Arbeitsplätze in einer Gemeinde auf die Zahl der Arbeitslosen auswirkt. Stattdessen existiert sogar ein leicht positiver Zusammenhang zwischen der Arbeitsplatzdichte und Arbeitslosigkeit (Korrelationskoeffizient von 0,310), d. h. dort wo es viele Arbeitsplätze je Einwohner im erwerbsfähigen Alter gibt, sind die Arbeitslosenquoten höher. Dies unterstreicht nochmals das bereits bei der Betrachtung der Arbeitslosigkeit herausgearbeitete Ergebnis, dass die Situation am Arbeitsmarkt stark von Städten und anderen Arbeitsmarktzentren bestimmt wird. Dieser Befund ist gleichzeitig ein weiteres Argument gegen die Verwendung der Zahl der Arbeitslosen in einem Sonderausgleichsansatz. Wie schon bei den Analysen zu demographischen Einflüssen auf die kommunalen Haushalte wird auch hier deutlich, dass sich Strukturschwäche auf der Gemeindeebene aufgrund der großen Unterschiede zwischen den Gebietskörperschaften und vielfältigen Nachbarschaftseffekten nicht anhand einfach operationalisierbarer Indikatoren darstellen lässt.

Aufgrund der geringen Erklärungskraft der Arbeitsplatzentwicklung für die Situation der kommunalen Haushalte ist auch die Einführung eines daran ansetzenden Sonderausgleichsansatzes nicht sinnvoll.

7.3 BEDARFSANSATZ FÜR SCHÜLERBEFÖRDERUNG UND KREISSTRAßEN AUF DER KREISEBENE

Der Bedarfsansatz für Schülerbeförderung und Kreisstraßen (§ 7 Abs. 1 Nr. 2 NFAG) wurde im Rahmen einer Änderung des NFAG im Jahr 2007 eingeführt. In der Gesetzesbegründung heißt es, dass Kreisaufgaben mit einem starken flächenbezogenen Ausgabenbedarf bei der Berechnung des Bedarfsansatzes nach § 7 NFAG Einwohner erhöhend berücksichtigt werden sollen.[68] Ein deutlicher

[68] LT-Drs. 15/3748 vom 18.04.2007.

Zusammenhang zwischen Flächengröße und Zuschussbedarfen je Einwohner wurde damals für die Schülerbeförderung und die Kreisstraßen festgestellt. Dieser Zusammenhang wurde bereits im Gutachten des NIW konstatiert, das der grundlegenden Novellierung aus dem Jahr 1999 zugrunde lag.[69] Damals bestand allerdings gleichzeitig in den Ballungsräumen gegenüber den Flächenlandkreisen eine erheblich höhere Belastung durch die Jugendhilfe. Das damalige Gutachten des NIW empfahl daher, auf die Einführung eines Flächenansatzes zu verzichten, da andere ebenfalls dichteabhängige Einflüsse in den Ballungsräumen den negativen Einfluss zwischen Fläche und Zuschussbedarfen je Einwohner kompensieren würden. Die gleichzeitige Einführung eines Flächen- und eines Ballungsraumansatzes hätten sich allerdings in ihrer Wirkung aufgehoben. Aus Transparenz- und Effizienzgründen wurde demzufolge bei der Novellierung im Jahr 1999 keiner der beiden Ansätze eingeführt. Die Situation hatte sich in den Folgejahren allerdings dahingehend verändert, dass die Belastung durch die Jugendhilfe im kreisangehörigen Raum deutlich stärker anstieg als in den kreisfreien Städten. Dementsprechend war zu diesem Zeitpunkt ein Flächenansatz einzuführen.

Der Bedarfsansatz für Schülerbeförderung und Kreisstraßen bemisst sich am Anteil eines Landkreises oder einer kreisfreien Stadt an der Gesamtfläche des Landes. Somit erhöht der Flächenansatz den Bedarfsansatz für Kreisaufgaben überproportional stark in Kommunen mit einer unterdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte. Faktisch wirkt der Ansatz daher als Dichte-Ansatz, obwohl er am Kriterium der Fläche ansetzt. Gleichzeitig wirkt der Ansatz stabilisierend in schrumpfenden Kommunen, da der Anteil an zusätzlichen Einwohnern auf Basis der Flächengröße stabil bleibt und sich eine sinkende Einwohnerzahl damit nur auf den einwohnerbezogenen Teil des Bedarfsansatzes auswirkt.

Bereits im Gesetzgebungsverfahren war der Flächenansatz innerhalb der kommunalen Familie umstritten. Im Hinblick auf ihre gegenteiligen Interessenlagen gab es Zuspruch vom NSGB und NLT, während der NST den Ansatz als weder aufgabenbezogen noch sachgerecht und rechtlich fragwürdig ablehnte. In der Folge kam es zu einer Klage gegen die NFAG-Änderung vom 12.07.2007. Der Staatsgerichtshof erklärte die Verfassungsbeschwerden in seinem Urteil vom 15.04.2010 für unbegründet und bestätigte damit, dass der Flächenansatz in seiner heutigen Form verfassungsgemäß ist.[70] An eine Änderung des Bedarfsansatzes werden durch das Urteil vergleichsweise hohe Hürden gestellt.

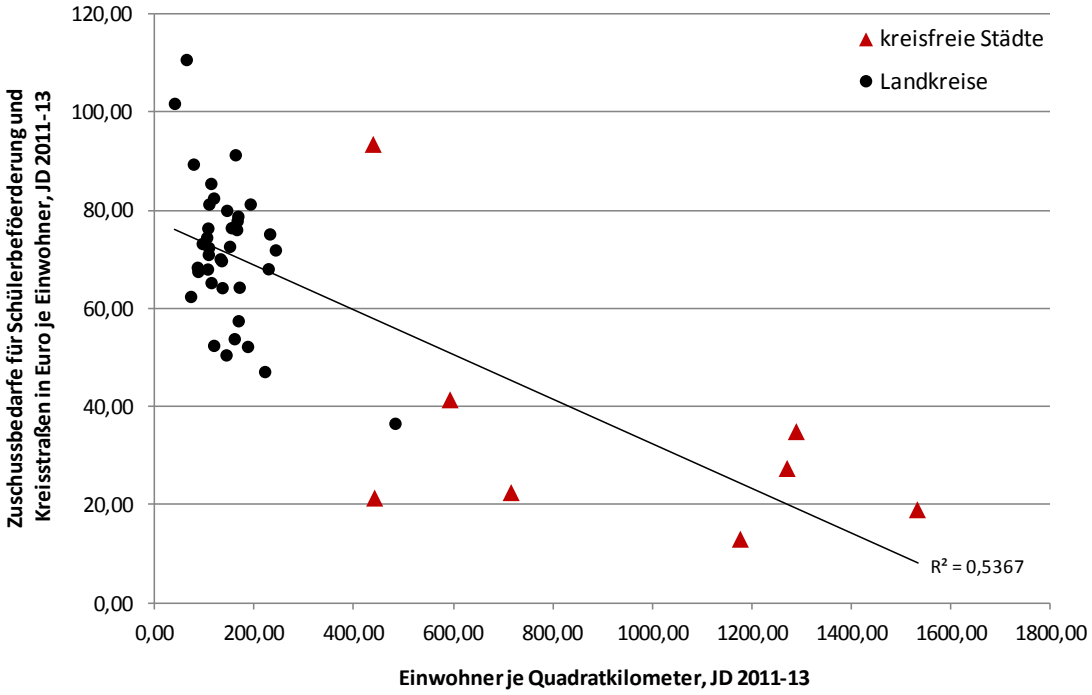
Die folgende empirische Überprüfung stellt zunächst die Zusammenhänge zwischen der Dichte (Einwohner je Quadratkilometer) und a) den Zuschussbedarfen je Einwohner für die Aufgaben Schülerbeförderung und Kreisstraßen (Produkte 241 und 542) sowie b) den Zuschussbedarfen je Einwohner für Jugendhilfe ohne Kindertagesstätten (Produkte 362, 363, 366 und 367) dar.

---

[69] Hardt, U., Schimdt, J. (1998).

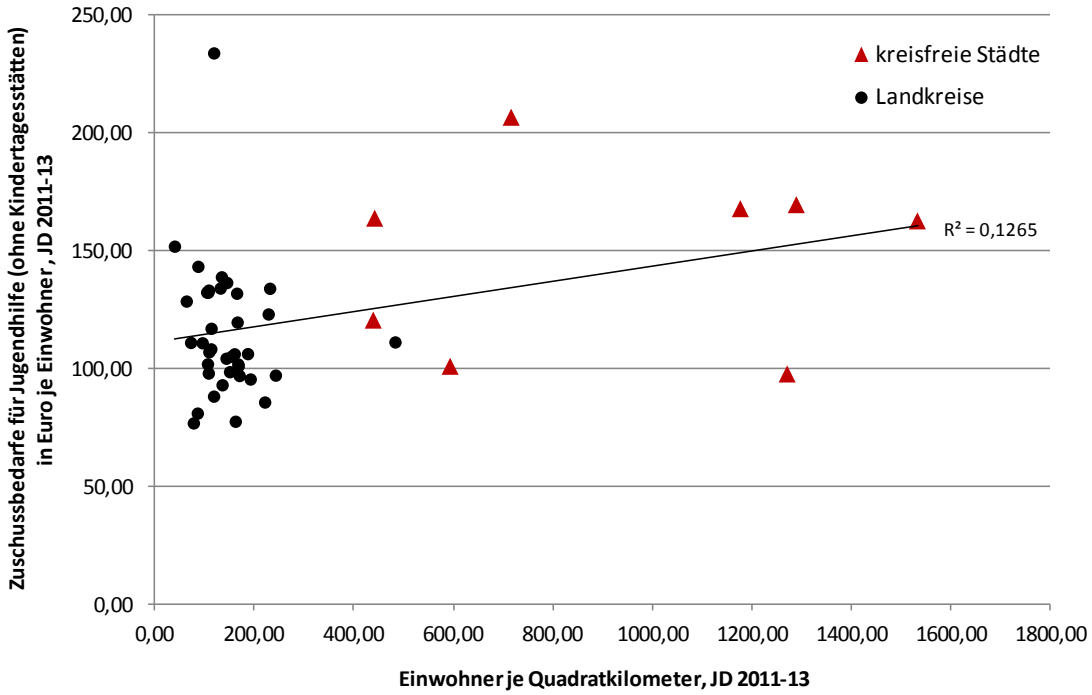
[70] Nds. StGH 1/08.

Abb. 7.1: Zusammenhang zwischen Dichte und Zuschussbedarfen für Schülerbeförderung und Kreisstraßen



Quelle: eigene Darstellung und Berechnung des NIW nach Daten des LSN

Abb. 7.2: Zusammenhang zwischen Dichte und Zuschussbedarfen für Jugendhilfe (ohne Kindertagesstätten)



Quelle: eigene Darstellung und Berechnung des NIW nach Daten des LSN

Für die Zuschussbedarfe je Einwohner für Schülerbeförderung und Kreisstraßen lässt sich wie in früheren Untersuchungen auch ein starker Zusammenhang mit der Einwohnerdichte feststellen (vgl. Abb. 7.1). Eine geringere Einwohnerdichte führt zu höheren Zuschussbedarfen je Einwohner in diesem Bereich. Mit 53,7 % wird ein sehr hoher Anteil der Streuung in den Zuschussbedarfen je Einwohner durch diesen Indikator erklärt. Der Zusammenhang zwischen Einwohnerdichte und Zuschussbedarfen für Jugendhilfe je Einwohner ist zwar entgegengesetzt – eine höhere Einwohnerdichte führt zu höheren Zuschussbedarfen je Einwohner – aber deutlich schwächer ausgeprägt (vgl. Abb. 7.2). Der Anteil der erklärten Streuung liegt nur bei 12,7 %. Insbesondere innerhalb der Gruppe der kreisfreien Städte ist eine große Heterogenität zu erkennen, die dazu führt, dass es in vielen Fällen keine Unterschiede zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen bei dieser Aufgabe gibt. Bei der Schülerbeförderung und den Kreisstraßen unterscheiden sich die Zuschussbedarfe je Einwohner zwischen diesen beiden Gruppen sehr viel deutlicher.

In einem zweiten Untersuchungsschritt wird geprüft, ob sich die Einwohnerdichte auch als erklärender Faktor für die Zuschussbedarfe je Einwohner in allen Kreisaufgaben bewährt (Tab. 2.1). Dazu wird die Methode der Regressionsanalyse genutzt, in der die Einwohner je Quadratkilometer die interessierende unabhängige Variable und die Zuschussbedarfe in Euro je Einwohner die abhängige Variable darstellen. Als Kontrollvariablen werden wie bei den Untersuchungen zur Demographieabhängigkeit in Kapitel 6.3 wiederum die Personen in Bedarfsgemeinschaften je Einwohner und die allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner genutzt.

Tab. 7.12: Regressionsergebnisse für den Einfluss der Einwohnerdichte auf die Zuschussbedarfe je Einwohner auf der Kreisebene, Jahresdurchschnitt 2011 bis 2013

		1	2	3	4
Einwohner je Quadratkilometer	std. Koeff.	**0,399**	0,158	**-0,164**	**-0,195**
	sig.	0,006	0,160	0,000	0,035
Allgemeine Deckungsmittel netto in Euro je Einwohner	std. Koeff.		0,666		0,440
	sig.		0,000		0,000
Personen in Bedarfsgemeinschaften je Einwohner	std. Koeff.			0,899	0,693
	sig.			0,000	0,000
R^2		0,159	0,545	0,650	0,792
adj. R^2		0,140	0,524	0,634	0,777

abhängige Variable: Zuschussbedarfe in Euro je Einwohner

Quelle: eigene Darstellung und Berechnung des NIW nach Daten des LSN

Die Regressionsergebnisse bestätigen, dass die Einwohnerdichte einen eigenständigen Einfluss auf die Zuschussbedarfe je Einwohner hat. Dieser Einfluss ist signifikant und negativ, d. h. bei geringerer Einwohnerdichte sind die Zuschussbedarfe höher. Bei der Interpretation der Modelle ist zu beachten, dass die Einwohnerdichte für sich genommen sogar einen positiven Einfluss auf die Höhe der Zuschussbedarfe hat, d. h. mit steigender Einwohnerdichte nehmen die Zuschussbedarfe je Einwohner zu. Das liegt daran, dass sich vor allem in den Städten soziale Problemlagen konzentrieren, die aufgrund ihres hohen Gewichts an den Zuschussbedarfen für Kreisaufgaben das Ergebnis dominieren. Auf diesen Umstand reagiert der kommunale Finanzausgleich in Niedersachsen allerdings bereits mit einem Bedarfsansatz für Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch des Sozialgesetzbuchs und Grundsiche-

rung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch des Sozialgesetzbuchs (§ 7 Abs. 1 Nr. 1 NFAG). Daher entsprechen vor allem die Modelle 3 und 4 der Realität des niedersächsischen Finanzausgleichs. In diesen beiden Modellen wird der Einfluss der Einwohnerdichte signifikant negativ. Das Modell 4 erklärt dabei mit fast 80 % einen sehr hohen Anteil der Streuung in den Zuschussbedarfen je Einwohner. Die Umrechnung des standardisierten Koeffizienten für die Einwohnerdichte in einen nicht standardisierten Koeffizienten ermöglicht folgende Aussage: Eine um 100 Einwohner je Quadratkilometer geringere Einwohnerdichte führt zu einer Zunahme der Zuschussbedarfe um 7 Euro je Einwohner.

Auf Basis der empirischen Ergebnisse ergibt sich die Empfehlung, den Bedarfsansatz für Schülerbeförderung und Kreisstraßen in der jetzigen Form beizubehalten. Die entgegengesetzte Wirkung mit der Jugendhilfe kann auch auf Basis der aktuellen Zahlen nicht mehr nachgewiesen werden. Insgesamt hat die Einwohnerdichte einen signifikant negativen Einfluss auf die Gesamtzuschussbedarfe. Das Gewicht des Bedarfsansatzes im Verhältnis zur Einwohnerzahl und zu den Soziallasten sollte wie bisher auch am Gewicht der Zuschussbedarfe für Schülerbeförderung und Kreisstraßen bemessen werden.

LITERATUR

BMVBS (2007): Die demographische Entwicklung in Ostdeutschland und ihre Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen. Forschungen Heft 128. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

Broer, M. (2012): Kommunaler Finanzausgleich und zentralörtliche Aufgaben – Probleme und Lösungsmöglichkeiten am Beispiel Niedersachsens. Zeitschrift für Kommunalfinanzen 62(11): 241-248.

Büttner, T., Holm-Hadulla, F., Parsche, R. und Starbatty, C. (2008): Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen. ifo-Institut.

Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO) (2010): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Bericht der Umweltministerkonferenz zur Vorlage an die Konferenz der Chefin und der Chefs der Staats- und Senatskanzleien mit dem Chef des Bundeskanzleramtes.

Brecht, A. (1932): Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben. Leipzig und Berlin.

Cordes, A., Reinhold, M., Schiller, D. und Thiel, H. (2012): Untersuchung der Finanzbeziehungen zwischen der Landeshauptstadt Saarbrücken, dem Land und dem Regionalverband Saarbrücken. Gutachten im Auftrag der Landeshauptstadt Saarbrücken.

Cordes, A., Schiller, D. (2014): Chancen und Risiken für die nachhaltige Sicherung der Leistungsfähigkeit des Landkreises Lüchow-Dannenberg. Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport.

Dobroschke, S., Gutsche, J.-M., Thöne, M. (2014): Ermittlung von aufgabenbezogenen Kostenremanenzen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt. FiFo-Bericht 15/2014.

Egger, P., Köthenbürger, M., Smart, M. (2010): Do fiscal transfers alleviate business tax competition? Evidence from Germany. Journal of Public Economics 94: 235-246.

Freigang, D. (2012): Auswirkungen der demografischen Entwicklungen auf den kommunalen Sektor in Ost- und Westdeutschland. Dissertation. Technische Universität Dresden.

Goerl, C., Rauch, A., Thöne, M. (2013): Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen.

Hardt, U. (1988): Kommunale Finanzkraft. Die Problematik einer objektiven Bestimmung kommunaler Einnahmemöglichkeiten in der gemeindlichen Haushaltsplanung und im kommunalen Finanzausgleich. Finanzwissenschaftliche Schriften 38. Verlag Peter Lang.

Hardt, U., Cordes, A. (2010): Prüfung der Einführung von Ansätzen für Fläche und demographische Entwicklung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens. Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen.

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

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

Hofmann, M., Seitz, H. (2007): Demographiesensitivität und Nachhaltigkeit der Länder- und Kommunalfinanzen: Ein Ost-West- Vergleich. Dresden Discussion Papers in Economics No. 17/07.

Hofmeister, A. (2009): Rechtsfragen zur Implementierung einer Baulandausweisungsumlage zum Zwecke der Steuerung einer nachhaltigen Siedlungsflächenentwicklung in das kommunale Finanzausgleichssystem. TU Kaiserslautern.

IW Consult (2011): Berlin und Brandenburg: Demografie und öffentliche Haushalte bis 2030. Studie im Auftrag der Vereinigung der Unternehmensverbände in Berlin und Brandenburg e.V.

Junkernheinrich, M. (1991): Alternative Methoden zur Bestimmung des kommunalen Ausgabenbedarfs. In: Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich. Ein Erfahrungsaustausch von Praktikern und Wissenschaftlern. Berlin, S. 63-83.

Koziol, M., Walther, J. (2006): Ökonomische Schwellenwerte bei der Rücknahme von technischer Infrastruktur in der Stadt. Informationen zur Raumentwicklung 5/2006: 259-269.

Krumm, R. (2007): Neue Ansätze zur flächenschutzpolitischen Reform des kommunalen Finanzausgleichs. IAW-Diskussionspapier 37. Tübingen: Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung.

Lenk, T., Hesse, M., Grüttner, A., Reichhardt, T. (2012): Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen. Gutachten im Auftrag des Hessischen Ministeriums der Finanzen.

Lenk, T., Hesse, M., Woitek, F. (2012): Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg. Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen Brandenburg.

Mahnecke, U. (2011): Regionale Strukturen und Entgelte der Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung 2010. Statistisches Monatsheft 2/2011, S. 80-85.

Mayer, M. (2013): Kosten und Nutzen des Nationalparks Bayerischer Wald. Eine ökonomische Bewertung unter Berücksichtigung von Tourismus und Forstwirtschaft. München.

Ostdeutscher Sparkassenverband (2011): S-Tourismusbarometer. Jahresbericht 2011.

Perner, A. und Thöne, M. (2007): Naturschutz im kommunalen Finanzausgleich – Anreize für eine nachhaltige Flächennutzung. BfN-Skripten 192. Bonn: Bundesamt für Naturschutz.

Popitz, J. (1932): Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden. Berlin.

Schiller, D., Cordes, A. (2013): Gutachten zur Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein.

Schiller, D., Carlsson, S., Cordes, A., Reinhold, M., Schasse, U. (2014): Basisanalyse zur Identifizierung spezifischer Handlungsbedarfe für fünf Regionen in Niedersachsen. Gutachten im Auftrag der Niedersächsischen Staatskanzlei.

Seitz, H. (2008): Die Demographieabhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte. Eine empirische Analyse unter Berücksichtigung der föderalen Verflechtungen. Bertelsmann Stiftung.

Soyka, D. und Rebeggiani, L. (2011): Überprüfung und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen. Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2013): Finanzpolitische Herausforderungen des demografischen Wandels im föderativen System. Bundesministerium der Finanzen.

ANHANG

Tab. A 1: Allgemeine Deckungsmittel für verschiedene Gemeindegrößenklassen

Allgemeine Deckungsmittel in Euro je Einwohner, 2011-2013	Gemeinde-aufgaben insgesamt	Gemeindegrößenklassen					
		0 bis unter 10.000	10.000 bis unter 20.000	20.000 bis unter 50.000	50.000 bis unter 100.000	100.000 bis unter 250.000	Landes-hauptstadt Hannover
Grundsteuer A	8,60	18,00	12,52	7,14	2,34	0,78	0,39
Grundsteuer B	151,73	120,30	123,83	147,80	174,77	187,13	269,23
Gewerbesteuer netto	394,09	248,35	225,76	378,36	431,79	758,29	905,12
Anteil Einkommensteuer	314,14	285,40	299,29	318,98	313,20	351,08	362,39
Anteil Umsatzsteuer	39,77	23,32	23,39	37,52	54,63	65,47	94,62
Sonstige Steuereinnahmen	13,59	12,91	8,64	14,16	17,82	19,18	19,71
Steuereinnahmen gesamt	**921,92**	**708,27**	**693,42**	**903,95**	**994,56**	**1.381,93**	**1.651,47**
Schlüsselzuweisungen vom Land	183,58	177,10	182,73	167,46	240,01	222,37	123,31
Bedarfszuweisungen	5,73	16,32	5,25	4,95	3,09	2,10	0,00
Zuweisungen für übertragenen Wirkungskreis	23,44	17,10	17,46	23,97	30,19	25,86	46,89
Leistungen für moderne DL am Arbeitsmarkt	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
(-) Zuweisungen an das Land	8,10	9,88	2,24	7,87	6,58	29,17	2,21
Zuweisungen vom Land	**204,65**	**200,63**	**203,19**	**188,52**	**266,71**	**221,16**	**167,99**
Kreis- bzw. Regionsumlage (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Kreis- bzw. Regionsumlage (Ausgabe)	458,65	388,10	376,17	436,00	508,98	665,43	679,95
Zuweisungen von Gemeinden/Gv. (Einnahme)	9,67	10,71	7,14	0,66	3,83	52,10	2,94
Zuweisungen an Gemeinden/Gv. (Ausgabe)	3,97	9,58	6,81	0,30	0,00	0,00	8,64
Zuweisungen/Umlagen von bzw. an Gem./Gv.	**-452,96**	**-386,97**	**-375,83**	**-435,64**	**-505,16**	**-613,34**	**-685,66**
Allg. Deckungsmittel brutto i. e. S.	**673,62**	**521,93**	**520,78**	**656,83**	**756,11**	**989,76**	**1.133,81**
522 Wohnbauförderung	1,57	0,54	1,66	1,81	0,94	12,29	-13,52
530 Verwaltung der wirtsch. Unternehmen	0,00	0,00	0,00	-0,01	0,00	0,00	0,00
531 Elektrizitätsversorgung	22,69	31,45	27,35	21,97	11,45	25,76	0,00
532 Gasversorgung	2,66	3,66	3,76	3,02	1,48	0,00	0,00
533 Wasserversorgung	1,60	2,83	1,29	1,64	3,40	0,00	0,00
534 Fernwärmeversorgung	-0,09	-0,09	-0,26	0,00	0,00	0,01	0,00
535 Kombinierte Versorgung	34,02	3,38	8,09	27,12	49,90	38,43	213,72
546 Parkeinrichtungen	3,70	0,25	0,34	2,67	6,65	11,90	13,30
548 Sonstiger Personen- und Güterverkehr	-0,31	0,03	-0,11	-0,18	-0,05	-2,15	0,00
588 Allgemeines Grundvermögen	0,62	0,40	0,68	1,14	0,21	0,00	0,00
589 Allgemeines Sondervermögen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Überschuss der Produkte 5b	**66,47**	**42,47**	**42,82**	**59,16**	**73,98**	**86,23**	**213,49**
Allg. Deckungsmittel brutto i. w. S.	**740,08**	**564,40**	**563,61**	**715,99**	**830,08**	**1.075,99**	**1.347,30**
Zinsausgaben (netto)	23,29	23,62	20,15	21,90	28,16	-1,65	74,39
Zinsausgaben	29,41	26,21	22,11	25,08	35,46	13,92	103,33
(-) Zinseinnahmen	6,12	2,59	1,96	3,19	7,30	15,57	28,94
Zinsausgaben für Kassenkredite	4,92	5,92	2,95	5,57	9,65	4,21	2,58
Zinsen aus Steuernachforderungen	10,08	2,95	3,03	7,11	17,68	32,35	23,54
Verzinsung von Steuererstattungen	4,44	1,85	1,72	3,24	5,63	5,57	23,83
Allg. Deckungsmittel netto	**717,52**	**535,95**	**541,82**	**692,38**	**804,31**	**1.100,22**	**1.270,03**
Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit und Investitionen	**682,61**	**532,76**	**541,22**	**665,67**	**773,02**	**931,51**	**1.179,21**
Deckungsquote brutto (allg. Deckungsmittel brutto / Zuschussbedarfe)	**108,4%**	**105,9%**	**104,1%**	**107,6%**	**107,4%**	**115,5%**	**114,3%**
Deckungsquote netto (allg. Deckungsmittel netto / Zuschussbedarfe)	**105,1%**	**100,6%**	**100,1%**	**104,0%**	**104,0%**	**118,1%**	**107,7%**
nachrichtlich:							
Nettokreditaufnahme	9,63	22,97	20,53	2,43	-6,58	5,90	-3,37
Kredit-Einnahmen	89,64	77,44	69,29	60,70	207,68	66,85	186,01
Kredit-Tilgung	80,00	54,47	48,76	58,27	214,26	60,96	189,38
Zuweisungen aus dem Zukunftsvertrag	20,19	30,95	12,52	15,19	28,81	47,62	0,00

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LSN

Tab. A 2: Allgemeine Deckungsmittel für verschiedene zentralörtliche Einstufungen

Allgemeine Deckungsmittel in Euro je Einwohner, 2011-2013	Gemeinde-aufgaben insgesmt	zentralörtliche Einstufungen			
		Oberzentren	Mittelzentren mit ober-zentraler Teilfunktion	Mittelzentren	Gemeinden ohne Einstufung als Mittel- oder Oberzentrum
Grundsteuer A	8,60	0,94	2,69	6,48	14,13
Grundsteuer B	151,73	209,92	170,26	148,44	123,98
Gewerbesteuer netto	394,09	717,06	575,21	378,70	230,98
Anteil Einkommensteuer	314,14	344,52	294,39	314,86	300,94
Anteil Umsatzsteuer	39,77	71,65	65,66	38,57	22,72
Sonstige Steuereinnahmen	13,59	19,39	17,93	15,31	9,34
Steuereinnahmen gesamt	**921,92**	**1.363,47**	**1.126,15**	**902,37**	**702,08**
Schlüsselzuweisungen vom Land	183,58	202,74	175,45	170,33	183,15
Bedarfszuweisungen	5,73	2,42	0,00	4,27	8,74
Zuweisungen für übertragenen Wirkungskreis	23,44	33,58	28,27	24,00	17,77
Leistungen für moderne DL am Arbeitsmarkt	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
(-) Zuweisungen an das Land	8,10	14,64	14,60	7,72	4,58
Zuweisungen vom Land	**204,65**	**224,11**	**189,12**	**190,88**	**205,08**
Kreis- bzw. Regionsumlage (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Kreis- bzw. Regionsumlage (Ausgabe)	458,65	637,18	499,77	442,70	378,53
Zuweisungen von Gemeinden/Gv. (Einnahme)	9,67	26,75	0,00	1,30	7,41
Zuweisungen an Gemeinden/Gv. (Ausgabe)	3,97	2,57	0,00	1,00	6,81
Zuweisungen/Umlagen von bzw. an Gem./Gv.	**-452,96**	**-613,00**	**-499,77**	**-442,40**	**-377,93**
Allg. Deckungsmittel brutto i. e. S.	**673,62**	**974,59**	**815,50**	**650,85**	**529,24**
522 Wohnbauförderung	1,57	1,62	-1,64	1,59	1,83
530 Verwaltung der wirtsch. Unternehmen	0,00	0,00	0,00	-0,01	0,00
531 Elektrizitätsversorgung	22,69	13,51	19,44	20,23	28,91
532 Gasversorgung	2,66	0,34	1,81	2,57	3,91
533 Wasserversorgung	1,60	1,50	0,54	1,42	1,85
534 Fernwärmeversorgung	-0,09	0,01	0,00	0,01	-0,20
535 Kombinierte Versorgung	34,02	92,01	53,27	31,56	5,80
546 Parkeinrichtungen	3,70	11,45	4,83	3,12	0,22
548 Sonstiger Personen- und Güterverkehr	-0,31	-1,00	-0,12	-0,16	-0,09
588 Allgemeines Grundvermögen	0,62	0,00	0,50	1,11	0,63
589 Allgemeines Sondervermögen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Überschuss der Produkte 5b	**66,47**	**119,45**	**78,63**	**61,44**	**42,87**
Allg. Deckungsmittel brutto i. w. S.	**740,08**	**1.094,03**	**894,13**	**712,29**	**572,10**
Zinsausgaben (netto)	23,29	28,78	24,98	21,04	21,86
Zinsausgaben	29,41	47,12	30,76	24,10	23,98
(-) Zinseinnahmen	6,12	18,34	5,78	3,05	2,12
Zinsausgaben für Kassenkredite	4,92	7,03	1,21	5,96	3,62
Zinsen aus Steuernachforderungen	10,08	27,28	22,63	6,35	2,89
Verzinsung von Steuererstattungen	4,44	10,90	8,25	3,29	1,66
Allg. Deckungsmittel netto	**717,52**	**1.074,61**	**882,33**	**688,34**	**547,86**
Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit und Investitionen	**682,61**	**969,97**	**780,06**	**667,89**	**544,08**
Deckungsquote brutto (allg. Deckungsmittel brutto / Zuschussbedarfe)	**108,4%**	**112,8%**	**114,6%**	**106,6%**	**105,2%**
Deckungsquote netto (allg. Deckungsmittel netto / Zuschussbedarfe)	**105,1%**	**110,8%**	**113,1%**	**103,1%**	**100,7%**
nachrichtlich:					
Nettokreditaufnahme	9,63	2,41	-25,03	2,41	20,73
Kredit-Einnahmen	89,64	162,48	59,57	59,10	75,88
Kredit-Tilgung	80,00	160,07	84,60	56,69	55,15
Zuweisungen aus dem Zukunftsvertrag	20,19	35,58	0,00	19,68	14,99

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LSN

Tab. A 3: Zuschussbedarfe für ausgewählte kommunale Gruppen (Langfassung)

Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit und Investitionen in Euro je Einwohner, 2011-2013		Nieder-sachsen insgesamt	Kreisaufgaben			Gemeindeaufgaben			kreisfreie Städte	kreis-angehöriger Raum
			insgesamt	kreisfreie Städte	Landkreise	insgesamt	kreisfreie Städte	kreis-angehörige Gemeinden		
Produkte 1 - 5a insgesamt		**1.333,41**	**650,80**	**775,18**	**632,97**	**682,61**	**870,64**	**655,65**	**1.645,82**	**1.288,62**
Innere Verwaltung		**223,98**	**68,03**	**65,21**	**68,43**	**155,95**	**133,42**	**159,18**	**198,63**	**227,61**
111	Verwaltungssteuerung und -service	223,98	68,03	65,21	68,43	155,95	133,42	159,18	198,63	227,61
Sicherheit und Ordnung		**60,65**	**8,73**	**13,81**	**8,01**	**51,91**	**81,43**	**47,68**	**95,23**	**55,69**
121	Statistik und Wahlen	1,93	0,48	0,78	0,44	1,45	2,25	1,33	3,03	1,77
122	Ordnungsangelegenheiten	18,25	-0,84	0,59	-1,04	19,09	20,77	18,85	21,36	17,81
126	Brandschutz	37,47	6,52	13,21	5,56	30,95	57,63	27,13	70,84	32,68
127	Rettungsdienst	1,33	1,22	-3,08	1,83	0,11	0,35	0,08	-2,74	1,91
128	Katastrophenschutz	1,67	1,35	2,31	1,21	0,32	0,43	0,30	2,74	1,51
Schulträgeraufgaben		**207,01**	**128,66**	**131,02**	**128,32**	**78,36**	**93,71**	**76,16**	**224,72**	**204,48**
210	Schulverwaltung (fiktives Produkt)	0,18	0,05	0,00	0,05	0,13	0,00	0,15	0,00	0,20
211	Grundschulen	46,34	0,01	0,01	0,01	46,33	60,79	44,26	60,79	44,27
212	Hauptschulen	5,78	3,55	4,47	3,42	2,23	2,54	2,18	7,01	5,60
213	Kombinierte Grund- und Hauptschulen	1,35	0,27	0,35	0,26	1,08	1,20	1,07	1,55	1,33
215	Realschulen	9,01	6,14	7,76	5,90	2,87	2,81	2,88	10,56	8,79
216	Kombinierte Haupt- und Realschulen, Oberschulen	18,66	12,80	5,50	13,85	5,86	1,90	6,43	7,40	20,27
217	Gymnasien, Kollegs	25,62	19,49	22,46	19,06	6,13	5,57	6,21	28,03	25,28
218	Gesamtschulen	12,79	6,88	11,95	6,16	5,91	9,75	5,36	21,70	11,52
221	Förderschulen	9,22	8,22	9,11	8,10	1,00	1,10	0,99	10,20	9,08
231	Berufliche Schulen	21,72	21,72	28,44	20,75	0,00	0,00	0,00	28,44	20,75
241	Schülerbeförderung	37,22	37,13	25,12	38,85	0,09	0,06	0,09	25,18	38,94
242	Fördermaßnahmen für Schüler	0,35	0,32	0,10	0,35	0,03	0,01	0,03	0,11	0,38
243	Sonstige schulische Aufgaben	14,60	9,72	15,75	8,86	4,87	7,99	4,43	23,74	13,29
244	Kreisschulbaukasse	4,18	2,36	0,00	2,70	1,82	0,00	2,08	0,00	4,78
Kultur und Wissenschaft		**43,70**	**9,91**	**26,84**	**7,48**	**33,79**	**79,19**	**27,29**	**106,03**	**34,77**
250	Verw. kultureller Angelegenheiten (fiktives Produkt)	0,05	0,00	0,00	0,00	0,04	0,00	0,05	0,00	0,05
251	Wissenschaft und Forschung	3,09	0,74	3,28	0,37	2,35	9,17	1,38	12,45	1,75
252	Nichtwissenschaftl. Museen, Sammlungen	6,92	1,24	2,76	1,03	5,68	12,41	4,71	15,17	5,74
253	Zoologische und botanische Gärten	0,31	0,27	0,70	0,21	0,04	0,13	0,03	0,83	0,24
261	Theater	8,18	2,44	9,08	1,49	5,75	18,27	3,95	27,35	5,44
262	Musikpflege	0,65	0,11	0,02	0,13	0,54	0,24	0,58	0,26	0,70
263	Musikschulen	3,48	1,57	2,71	1,41	1,91	3,37	1,70	6,08	3,11
271	Volkshochschulen	4,06	1,34	4,09	0,94	2,72	8,07	1,96	12,16	2,90
272	Büchereien	7,97	0,30	0,55	0,27	7,67	12,91	6,91	13,46	7,18
273	Sonstige Volksbildung	2,66	0,31	1,07	0,21	2,35	7,10	1,67	8,17	1,87
281	Heimat- und sonstige Kulturpflege	6,25	1,57	2,58	1,43	4,68	7,40	4,29	9,97	5,72
291	Förderung v. Kirchengem./sonst. Religionsgem.	0,08	0,00	0,00	0,00	0,08	0,13	0,07	0,13	0,07

Tab. A 3: Zuschussbedarfe für ausgewählte kommunale Gruppen (Langfassung) (Fortsetzung):

Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit und Investitionen in Euro je Einwohner, 2011-2013		Nieder-sachsen insgesamt	Kreisaufgaben			Gemeindeaufgaben			kreisfreie Städte	kreis-angehöriger Raum
			insgesamt	kreisfreie Städte	Landkreise	insgesamt	kreisfreie Städte	kreis-angehörige Gemeinden		
Soziale Hilfen		**108,54**	**94,08**	**123,55**	**89,85**	**14,47**	**24,27**	**13,06**	**147,82**	**102,91**
301	Allgemeine Sozialverwaltung (fiktives Produkt)	0,47	0,16	0,00	0,18	0,31	0,00	0,36	0,00	0,53
302	Verw. d. Grundsicherung f. Arbeitsuchende (fiktives P.)	-0,02	-0,03	0,00	-0,03	0,01	0,00	0,02	0,00	-0,02
303	Verwaltung der Jugendhilfe (fiktives Produkt)	0,16	0,12	0,00	0,13	0,04	0,00	0,04	0,00	0,18
304	Versicherungsamt (fiktives Produkt)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
311	Grundversorgung und Hilfen nach dem SGB XII	66,75	67,74	83,17	65,53	-0,98	0,00	-1,13	83,17	64,40
3119	Verwaltung der Sozialhilfe	22,01	14,06	24,92	12,50	7,94	14,16	7,05	39,08	19,56
313	Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	5,52	4,01	3,33	4,11	1,51	1,10	1,56	4,44	5,67
315	Soziale Einrichtungen	5,54	1,65	3,05	1,45	3,88	6,66	3,49	9,71	4,94
321	Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz	0,13	0,13	0,54	0,07	0,00	0,01	0,00	0,54	0,07
341	Unterhaltsvorschussleistungen	1,83	1,50	2,54	1,35	0,32	0,56	0,29	3,10	1,64
343	Betreuungsleistungen	0,89	0,86	1,23	0,81	0,03	0,01	0,04	1,23	0,84
344	Hilfen für Heimkehrer und politische Häftlinge	0,03	0,03	0,10	0,02	0,00	0,00	0,00	0,10	0,02
345	Landesblindengeld	-0,02	-0,01	0,00	-0,02	-0,01	0,00	-0,01	0,00	-0,02
347	Bildung/Teilhabe nach § 6b Bundeskindergeldgesetz	1,61	1,61	1,77	1,59	0,00	0,01	-0,01	1,77	1,58
351	Sonstige soziale Hilfen und Leistungen	3,66	2,25	2,90	2,16	1,40	1,76	1,35	4,66	3,52
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II		**120,55**	**119,96**	**172,84**	**112,38**	**0,59**	**1,29**	**0,49**	**174,12**	**112,87**
312	Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II	0,64	0,65	0,00	0,74	-0,01	0,00	-0,01	0,00	0,73
3121	Leistungen für Unterkunft und Heizung	107,88	108,05	158,97	100,76	-0,17	0,00	-0,20	158,97	100,56
3122	Eingliederungsleistungen	0,56	0,68	-0,03	0,78	-0,12	0,00	-0,14	-0,03	0,64
3123	Einmalige Leistungen	2,14	2,14	3,25	1,98	0,00	0,00	0,00	3,25	1,98
3124	Arbeitslosengeld II (KdU) / Optionsgemeinden	0,04	0,04	0,00	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04
3125	Eingliederungsleistungen / Optionsgemeinden	-0,28	-0,28	-0,06	-0,31	0,00	0,00	0,00	-0,06	-0,31
3126	Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 28 SGB II	2,98	2,99	3,25	2,95	0,00	0,00	0,00	3,25	2,94
3129	Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende	6,58	5,68	7,46	5,43	0,90	1,29	0,84	8,74	6,27
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe		**280,93**	**138,04**	**165,60**	**134,09**	**142,88**	**183,83**	**137,01**	**349,43**	**271,10**
361	Förd. v. Kindern in Tageseinrichtungen/Tagespflege	15,06	13,09	13,83	12,98	1,97	1,73	2,00	15,57	14,99
362	Jugendarbeit	6,59	1,72	2,81	1,56	4,87	8,49	4,35	11,30	5,91
363	Sonst. Leistungen Kinder-/Jugend-/Familienhilfe	118,79	109,63	129,13	106,83	9,16	9,16	9,16	138,30	115,99
365	Tageseinrichtungen für Kinder	123,27	9,82	12,41	9,45	113,45	140,67	109,55	153,08	119,00
366	Tageseinrichtungen der Jugendarbeit	12,05	0,45	0,84	0,39	11,60	20,39	10,34	21,23	10,74
367	Sonst. Einrichtungen Kinder-/Jugend-/Familienhilfe	5,17	3,34	6,57	2,88	1,83	3,38	1,60	9,95	4,48
Gesundheitsdienst		**29,61**	**27,82**	**42,73**	**25,68**	**1,79**	**1,85**	**1,78**	**44,58**	**27,47**
410	Gesundheitsverwaltung (fiktives Produkt)	0,08	0,08	0,00	0,09	0,00	0,00	0,00	0,00	0,09
411	Krankenhäuser	16,55	16,08	25,60	14,72	0,47	0,91	0,41	26,51	15,13
412	Gesundheitseinrichtungen	3,25	3,21	4,91	2,97	0,04	0,06	0,04	4,97	3,00
414	Maßnahmen der Gesundheitspflege	8,57	8,25	12,15	7,69	0,32	0,16	0,34	12,31	8,03
418	Kur- und Badeeinrichtungen	1,17	0,20	0,07	0,22	0,97	0,72	1,00	0,80	1,22

Tab. A 3: Zuschussbedarfe für ausgewählte kommunale Gruppen (Langfassung) (Fortsetzung):

Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit und Investitionen in Euro je Einwohner, 2011-2013		Nieder-sachsen insgesamt	Kreisaufgaben			Gemeindeaufgaben			kreisfreie Städte	kreis-angehöriger Raum
			insgesamt	kreisfreie Städte	Landkreise	insgesamt	kreisfreie Städte	kreis-angehörige Gemeinden		
Sportförderung		**31,31**	**2,24**	**3,04**	**2,12**	**29,08**	**37,59**	**27,86**	**40,63**	**29,98**
421	Förderung des Sports	6,55	1,66	2,25	1,58	4,89	6,32	4,68	8,57	6,26
424	Sportstätten und Bäder	24,77	0,58	0,79	0,55	24,19	31,27	23,17	32,06	23,72
Räumliche Planung und Entwicklung		**22,41**	**1,84**	**2,46**	**1,75**	**20,57**	**24,46**	**20,01**	**26,93**	**21,77**
510	Bauverwaltung (fiktives Produkt)	0,97	0,07	0,00	0,09	0,90	0,00	1,03	0,00	1,11
511	Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen	21,44	1,77	2,46	1,67	19,67	24,46	18,99	26,93	20,65
Bauen und Wohnen		**5,28**	**0,85**	**0,79**	**0,86**	**4,43**	**3,31**	**4,59**	**4,10**	**5,45**
521	Bau- und Grundstücksordnung	2,80	0,06	0,00	0,07	2,74	1,65	2,89	1,65	2,96
523	Denkmalschutz und -pflege	2,48	0,79	0,79	0,79	1,69	1,66	1,69	2,45	2,49
Ver- und Entsorgung		**-6,60**	**0,36**	**0,67**	**0,32**	**-6,97**	**3,62**	**-8,48**	**4,29**	**-8,17**
537	Abfallwirtschaft	0,42	0,34	0,67	0,29	0,08	0,16	0,07	0,83	0,37
538	Abwasserbeseitigung	-7,03	0,02	0,00	0,02	-7,05	3,46	-8,56	3,46	-8,53
Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV		**114,92**	**36,77**	**11,63**	**40,37**	**78,15**	**111,51**	**73,37**	**123,14**	**113,74**
541	Gemeindestraßen	57,59	0,00	0,01	0,00	57,59	88,91	53,10	88,92	53,10
542	Kreisstraßen	25,61	24,86	8,70	27,17	0,75	0,20	0,83	8,90	28,01
543	Landesstraßen	0,65	-0,04	0,00	-0,05	0,70	1,86	0,53	1,86	0,48
544	Bundesstraßen	0,61	0,06	0,20	0,04	0,55	1,64	0,39	1,84	0,44
545	Straßenreinigung, Straßenbeleuchtung	16,61	0,00	0,00	0,00	16,61	18,65	16,32	18,65	16,32
547	ÖPNV	13,37	11,89	2,73	13,20	1,48	0,25	1,66	2,98	14,86
549	Straßenbeleuchtung (fiktives Produkt)	0,47	0,00	0,00	0,00	0,47	0,00	0,53	0,00	0,53
Natur- und Landschaftspflege		**28,36**	**4,07**	**4,85**	**3,96**	**24,29**	**42,39**	**21,69**	**47,24**	**25,65**
551	Öffentliches Grün/Landschaftsbau	15,54	0,47	1,13	0,37	15,07	35,73	12,11	36,86	12,48
552	Öffentliche Gewässer/Wasserbauliche Anlagen	7,03	0,71	0,65	0,72	6,32	5,33	6,46	5,98	7,18
553	Friedhofs- und Bestattungswesen	0,26	0,00	0,00	0,00	0,26	0,17	0,27	0,17	0,27
554	Naturschutz und Landschaftspflege	3,59	2,89	3,07	2,86	0,70	0,60	0,72	3,67	3,58
555	Land- und Forstwirtschaft	1,95	0,01	0,00	0,01	1,94	0,57	2,13	0,57	2,15
Umweltschutz		**5,36**	**3,44**	**6,04**	**3,06**	**1,92**	**3,06**	**1,76**	**9,10**	**4,82**
561	Umweltschutzmaßnahmen	5,36	3,44	6,04	3,06	1,92	3,06	1,76	9,10	4,82
Wirtschaft und Tourismus		**57,39**	**6,00**	**4,11**	**6,27**	**51,39**	**45,72**	**52,20**	**49,83**	**58,47**
571	Wirtschaftsförderung	12,12	5,71	2,69	6,15	6,40	4,87	6,62	7,56	12,77
573	Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen	38,81	-1,23	0,00	-1,40	40,04	36,14	40,60	36,14	39,19
575	Tourismus	6,46	1,51	1,42	1,53	4,95	4,71	4,98	6,13	6,51

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LSN

Tab. A 4: Zuschussbedarfe für verschiedene Gemeindegrößenklassen

Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit und Investitionen in Euro je Einwohner, 2011-2013		Gemeinde-aufgaben insgesmt	Gemeindegrößenklassen					
			0 bis unter 10.000	10.000 bis unter 20.000	20.000 bis unter 50.000	50.000 bis unter 100.000	100.000 bis unter 250.000	Landes-hauptstadt Hannover
Produkte 1 - 5a insgesamt		**682,61**	**532,76**	**541,22**	**665,67**	**773,02**	**931,51**	**1.179,21**
Innere Verwaltung		**155,95**	**139,82**	**127,10**	**164,03**	**166,16**	**153,89**	**271,67**
111	Verwaltungssteuerung und -service	155,95	139,82	127,10	164,03	166,16	153,89	271,67
Sicherheit und Ordnung		**51,91**	**48,68**	**39,67**	**41,36**	**66,05**	**77,37**	**100,15**
121	Statistik und Wahlen	1,45	1,26	0,98	1,17	2,17	2,48	2,43
122	Ordnungsangelegenheiten	19,09	19,58	17,03	19,95	22,80	18,85	18,16
126	Brandschutz	30,95	27,60	21,61	19,96	40,32	55,74	76,60
127	Rettungsdienst	0,11	0,16	0,00	0,06	0,09	-0,09	1,09
128	Katastrophenschutz	0,32	0,08	0,04	0,22	0,66	0,39	1,87
Schulträgeraufgaben		**78,36**	**56,92**	**69,09**	**80,16**	**73,50**	**106,13**	**120,42**
210	Schulverwaltung (fiktives Produkt)	0,13	0,12	0,06	0,29	0,11	0,00	0,00
211	Grundschulen	46,33	42,70	47,06	43,54	39,17	64,89	45,33
212	Hauptschulen	2,23	0,51	1,66	3,39	4,48	1,89	0,00
213	Kombinierte Grund- und Hauptschulen	1,08	1,06	0,72	1,57	1,29	1,26	0,00
215	Realschulen	2,87	0,56	1,67	5,09	4,44	3,26	0,00
216	Kombinierte Haupt- und Realschulen, Oberschulen	5,86	7,28	7,10	4,12	3,25	1,98	15,31
217	Gymnasien, Kollegs	6,13	0,00	0,79	7,84	9,15	9,94	24,63
218	Gesamtschulen	5,91	0,23	3,98	7,74	4,45	12,62	9,86
221	Förderschulen	1,00	-0,05	0,23	1,27	1,66	1,73	3,28
231	Berufliche Schulen	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
241	Schülerbeförderung	0,09	0,08	0,02	0,10	0,29	0,10	0,00
242	Fördermaßnahmen für Schüler	0,03	0,03	0,00	0,07	-0,01	0,04	0,00
243	Sonstige schulische Aufgaben	4,87	2,08	3,07	3,06	4,46	8,41	22,03
244	Kreisschulbaukasse	1,82	2,31	2,74	2,08	0,74	0,00	0,00
Kultur und Wissenschaft		**33,79**	**6,17**	**10,67**	**24,58**	**69,31**	**89,98**	**93,32**
250	Verw. kultureller Angelegenheiten (fiktives Produkt)	0,04	0,01	0,00	0,10	0,11	0,00	0,00
251	Wissenschaft und Forschung	2,35	0,47	0,42	1,27	7,37	9,12	1,43
252	Nichtwissenschaftl. Museen, Sammlungen	5,68	0,59	1,22	3,85	11,06	13,77	23,49
253	Zoologische und botanische Gärten	0,04	0,05	0,03	0,00	0,21	0,00	0,00
261	Theater	5,75	0,03	0,32	1,83	18,67	25,78	8,15
262	Musikpflege	0,54	0,08	0,17	0,50	0,32	2,39	0,74
263	Musikschulen	1,91	0,47	1,15	1,57	3,85	3,46	4,37
271	Volkshochschulen	2,72	0,12	0,47	2,46	7,35	5,53	7,78
272	Büchereien	7,67	1,35	3,10	7,58	13,05	14,04	23,26
273	Sonstige Volksbildung	2,35	0,06	0,07	0,29	0,44	8,61	19,97
281	Heimat- und sonstige Kulturpflege	4,68	2,94	3,59	5,04	6,83	7,26	4,14
291	Förderung v. Kirchengem./sonst. Religionsgem.	0,08	0,00	0,14	0,09	0,05	0,02	0,00

Tab. A 4: Zuschussbedarfe für verschiedene Gemeindegrößenklassen (Fortsetzung):

Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit und Investitionen in Euro je Einwohner, 2011-2013		Gemeinde-aufgaben insgesmt	Gemeindegrößenklassen					
			0 bis unter 10.000	10.000 bis unter 20.000	20.000 bis unter 50.000	50.000 bis unter 100.000	100.000 bis unter 250.000	Landes-hauptstadt Hannover
Soziale Hilfen		**14,47**	**4,52**	**6,15**	**11,72**	**11,65**	**27,47**	**69,29**
301	Allgemeine Sozialverwaltung (fiktives Produkt)	0,31	0,47	0,21	0,49	0,37	0,00	0,00
302	Verw. d. Grundsicherung f. Arbeitsuchende (fiktives P.)	0,01	0,05	0,03	-0,04	0,11	0,00	0,00
303	Verwaltung der Jugendhilfe (fiktives Produkt)	0,04	0,00	0,00	0,09	0,12	0,00	0,00
304	Versicherungsamt (fiktives Produkt)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
311	Grundversorgung und Hilfen nach dem SGB XII	-0,98	-0,08	-0,06	-0,37	1,45	0,00	-15,23
3119	Verwaltung der Sozialhilfe	7,94	2,66	3,26	6,86	-0,34	15,97	45,57
313	Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	1,51	0,07	0,21	0,47	2,04	2,61	12,47
315	Soziale Einrichtungen	3,88	0,67	1,80	2,50	4,94	6,72	20,03
321	Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,03	0,00
341	Unterhaltsvorschussleistungen	0,32	0,00	0,00	0,22	1,13	0,47	1,45
343	Betreuungsleistungen	0,03	0,01	0,00	0,01	0,00	0,30	0,00
344	Hilfen für Heimkehrer und politische Häftlinge	0,00	0,00	0,00	0,01	-0,04	0,00	0,02
345	Landesblindengeld	-0,01	0,00	0,00	0,00	-0,04	-0,01	0,00
347	Bildung/Teilhabe nach § 6b Bundeskindergeldgesetz	0,00	0,01	-0,02	0,03	0,00	-0,09	0,00
351	Sonstige soziale Hilfen und Leistungen	1,40	0,67	0,70	1,43	1,91	1,54	4,98
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II		**0,59**	**0,31**	**0,31**	**0,67**	**-0,55**	**-0,08**	**4,94**
312	Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II	-0,01	0,02	0,00	-0,04	0,00	0,00	0,00
3121	Leistungen für Unterkunft und Heizung	-0,17	-0,11	-0,01	-0,03	-1,39	0,00	0,00
3122	Eingliederungsleistungen	-0,12	-0,01	0,00	0,00	0,03	0,00	-1,86
3123	Einmalige Leistungen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
3124	Arbeitslosengeld II (KdU) / Optionsgemeinden	0,00	0,01	0,00	-0,01	0,00	0,00	0,00
3125	Eingliederungsleistungen / Optionsgemeinden	0,00	-0,01	0,01	-0,01	0,00	0,00	0,00
3126	Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 28 SGB II	0,00	0,00	-0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
3129	Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende	0,90	0,42	0,32	0,76	0,81	-0,08	6,80
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe		**142,88**	**100,11**	**110,88**	**134,75**	**150,55**	**220,41**	**279,69**
361	Förd. v. Kindern in Tageseinrichtungen/Tagespflege	1,97	-0,01	0,29	1,96	6,73	5,08	1,31
362	Jugendarbeit	4,87	3,87	4,74	3,76	3,12	7,85	10,63
363	Sonst. Leistungen Kinder-/Jugend-/Familienhilfe	9,16	0,22	0,44	2,54	13,38	23,07	68,64
365	Tageseinrichtungen für Kinder	113,45	90,86	96,53	112,66	111,76	156,55	175,79
366	Tageseinrichtungen der Jugendarbeit	11,60	4,77	8,31	12,68	12,38	23,87	15,31
367	Sonst. Einrichtungen Kinder-/Jugend-/Familienhilfe	1,83	0,38	0,58	1,15	3,19	4,00	8,01
Gesundheitsdienst		**1,79**	**3,82**	**1,07**	**1,60**	**1,36**	**3,49**	**-0,05**
410	Gesundheitsverwaltung (fiktives Produkt)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
411	Krankenhäuser	0,47	0,00	0,30	0,71	1,23	0,41	0,00
412	Gesundheitseinrichtungen	0,04	0,04	0,02	0,07	0,02	0,06	0,00
414	Maßnahmen der Gesundheitspflege	0,32	0,27	0,11	0,07	0,10	2,16	-0,05
418	Kur- und Badeeinrichtungen	0,97	3,51	0,65	0,75	0,00	0,87	0,00

Tab. A 4: Zuschussbedarfe für verschiedene Gemeindegrößenklassen (Fortsetzung):

Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit und Investitionen in Euro je Einwohner, 2011-2013		Gemeinde-aufgaben insgesmt	Gemeindegrößenklassen					
			0 bis unter 10.000	10.000 bis unter 20.000	20.000 bis unter 50.000	50.000 bis unter 100.000	100.000 bis unter 250.000	Landes-hauptstadt Hannover
Sportförderung		**29,08**	**28,01**	**29,08**	**28,71**	**20,30**	**44,49**	**22,81**
421	Förderung des Sports	4,89	2,82	4,98	4,58	6,07	7,76	3,69
424	Sportstätten und Bäder	24,19	25,19	24,10	24,14	14,23	36,73	19,12
Räumliche Planung und Entwicklung		**20,57**	**18,85**	**17,22**	**22,07**	**21,27**	**24,31**	**25,76**
510	Bauverwaltung (fiktives Produkt)	0,90	1,68	1,02	1,15	0,31	0,00	0,00
511	Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen	19,67	17,17	16,20	20,92	20,96	24,31	25,76
Bauen und Wohnen		**4,43**	**4,28**	**3,79**	**3,41**	**4,10**	**3,74**	**13,82**
521	Bau- und Grundstücksordnung	2,74	4,14	3,29	2,73	2,66	1,53	-0,59
523	Denkmalschutz und -pflege	1,69	0,14	0,49	0,69	1,44	2,21	14,40
Ver- und Entsorgung		**-6,97**	**-12,93**	**-9,53**	**-9,10**	**-0,57**	**-1,56**	**7,84**
537	Abfallwirtschaft	0,08	0,08	0,12	0,00	0,25	0,08	0,00
538	Abwasserbeseitigung	-7,05	-13,01	-9,66	-9,10	-0,83	-1,64	7,84
Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV		**78,15**	**64,68**	**66,39**	**79,76**	**86,36**	**116,33**	**79,68**
541	Gemeindestraßen	57,59	47,52	47,51	60,02	63,11	87,14	58,53
542	Kreisstraßen	0,75	0,26	0,43	0,99	0,89	1,11	1,41
543	Landesstraßen	0,70	-0,08	0,35	0,39	2,75	1,12	1,33
544	Bundesstraßen	0,55	0,00	-0,03	0,42	1,80	1,61	1,26
545	Straßenreinigung, Straßenbeleuchtung	16,61	15,08	15,65	14,86	16,84	19,29	27,43
547	ÖPNV	1,48	1,04	1,94	2,51	0,76	6,05	-10,28
549	Straßenbeleuchtung (fiktives Produkt)	0,47	0,87	0,53	0,57	0,21	0,00	0,00
Natur- und Landschaftspflege		**24,29**	**13,60**	**14,07**	**21,57**	**29,35**	**43,32**	**67,30**
551	Öffentliches Grün/Landschaftsbau	15,07	5,92	5,87	12,87	19,04	37,18	44,94
552	Öffentliche Gewässer/Wasserbauliche Anlagen	6,32	6,37	5,44	6,68	7,41	4,64	9,46
553	Friedhofs- und Bestattungswesen	0,26	-0,44	0,05	-0,70	0,83	-0,49	7,19
554	Naturschutz und Landschaftspflege	0,70	0,56	0,25	1,12	1,52	0,66	0,00
555	Land- und Forstwirtschaft	1,94	1,19	2,46	1,60	0,55	1,33	5,71
Umweltschutz		**1,92**	**0,16**	**0,52**	**1,13**	**2,95**	**4,30**	**10,09**
561	Umweltschutzmaßnahmen	1,92	0,16	0,52	1,13	2,95	4,30	10,09
Wirtschaft und Tourismus		**51,39**	**55,75**	**54,74**	**59,25**	**71,26**	**17,91**	**12,48**
571	Wirtschaftsförderung	6,40	3,80	3,47	6,23	9,79	6,02	21,10
573	Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen	40,04	45,78	45,07	49,05	53,28	10,44	-10,09
575	Tourismus	4,95	6,17	6,19	3,97	8,18	1,45	1,47

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LSN

Tab. A 5: Zuschussbedarfe für verschiedene zentralörtliche Einstufungen

Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit und Investitionen in Euro je Einwohner, 2011-2013		Ober-zentren	Mittel-zentren mit oberzentr. Teilfunkt.	Mittel-zentren	keine Einstufung als Mittel- oder Ober-zentrum
Produkte 1 - 5a insgesamt		**969,97**	**780,06**	**667,89**	**544,08**
Innere Verwaltung		**187,85**	**201,82**	**156,71**	**135,84**
111	Verwaltungssteuerung und -service	187,85	201,82	156,71	135,84
Sicherheit und Ordnung		**85,42**	**56,82**	**42,43**	**41,07**
121	Statistik und Wahlen	2,44	2,22	1,24	1,02
122	Ordnungsangelegenheiten	19,76	23,23	20,81	17,34
126	Brandschutz	61,61	32,60	20,11	22,60
127	Rettungsdienst	0,67	-1,76	0,06	0,05
128	Katastrophenschutz	0,95	0,53	0,20	0,07
Schulträgeraufgaben		**99,67**	**68,46**	**77,96**	**69,28**
210	Schulverwaltung (fiktives Produkt)	0,00	0,28	0,29	0,08
211	Grundschulen	52,84	39,05	44,54	44,97
212	Hauptschulen	1,99	3,05	3,50	1,50
213	Kombinierte Grund- und Hauptschulen	0,68	1,72	1,98	0,67
215	Realschulen	2,48	3,24	5,99	1,14
216	Kombinierte Haupt- und Realschulen, Oberschulen	5,56	8,14	3,36	7,30
217	Gymnasien, Kollegs	13,12	2,09	5,85	3,32
218	Gesamtschulen	9,47	4,09	5,91	4,37
221	Förderschulen	1,96	1,94	1,24	0,31
231	Berufliche Schulen	0,00	0,00	0,00	0,00
241	Schülerbeförderung	0,12	0,28	0,12	0,03
242	Fördermaßnahmen für Schüler	0,01	0,00	0,07	0,01
243	Sonstige schulische Aufgaben	11,23	3,80	3,14	2,96
244	Kreisschulbaukasse	0,20	0,79	1,96	2,61
Kultur und Wissenschaft		**87,44**	**59,48**	**28,20**	**8,96**
250	Verw. kultureller Angelegenheiten (fiktives Produkt)	0,00	0,26	0,11	0,00
251	Wissenschaft und Forschung	7,23	7,95	0,86	0,38
252	Nichtwissenschaftl. Museen, Sammlungen	16,79	10,05	4,25	0,78
253	Zoologische und botanische Gärten	0,07	0,12	0,00	0,04
261	Theater	18,56	9,80	4,17	0,15
262	Musikpflege	1,40	0,29	0,52	0,15
263	Musikschulen	3,45	6,03	1,58	0,98
271	Volkshochschulen	7,14	6,75	2,15	0,56
272	Büchereien	16,54	9,46	8,83	2,53
273	Sonstige Volksbildung	9,92	1,34	0,24	0,08
281	Heimat- und sonstige Kulturpflege	6,32	7,03	5,41	3,22
291	Förderung v. Kirchengem./sonst. Religionsgem.	0,01	0,40	0,07	0,08
Soziale Hilfen		**33,65**	**25,60**	**11,71**	**5,86**
301	Allgemeine Sozialverwaltung (fiktives Produkt)	0,00	0,91	0,36	0,38
302	Verw. d. Grundsicherung f. Arbeitsuchende (fiktives P.)	0,00	0,26	0,01	0,00
303	Verwaltung der Jugendhilfe (fiktives Produkt)	0,00	0,29	0,10	0,00
304	Versicherungsamt (fiktives Produkt)	0,00	0,00	0,00	0,00
311	Grundversorgung und Hilfen nach dem SGB XII	-4,05	1,41	-0,13	-0,26
3119	Verwaltung der Sozialhilfe	18,04	11,43	6,67	3,53
313	Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	5,73	1,05	0,43	0,17
315	Soziale Einrichtungen	10,25	6,42	2,62	1,34
321	Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz	-0,01	0,01	0,00	0,00
341	Unterhaltsvorschussleistungen	1,08	0,68	0,21	0,00
343	Betreuungsleistungen	0,14	0,00	0,00	0,01
344	Hilfen für Heimkehrer und politische Häftlinge	0,01	-0,12	0,01	0,00
345	Landesblindengeld	-0,02	-0,03	0,00	0,00
347	Bildung/Teilhabe nach § 6b Bundeskindergeldgesetz	-0,04	0,00	0,03	-0,01
351	Sonstige soziale Hilfen und Leistungen	2,52	3,30	1,39	0,70

Tab. A 5: Zuschussbedarfe für verschiedene zentralörtliche Einstufungen (Fortsetzung):

Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit und Investitionen in Euro je Einwohner, 2011-2013		Ober-zentren	Mittel-zentren mit oberzentr. Teilfunkt.	Mittel-zentren	keine Einstufung als Mittel- oder Ober-zentrum
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II		**0,97**	**1,13**	**0,54**	**0,39**
312	Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II	0,00	0,00	-0,05	0,01
3121	Leistungen für Unterkunft und Heizung	-0,65	0,00	-0,03	-0,04
3122	Eingliederungsleistungen	-0,55	0,00	0,01	0,00
3123	Einmalige Leistungen	0,00	0,00	0,00	0,00
3124	Arbeitslosengeld II (KdU) / Optionsgemeinden	0,00	0,00	-0,01	0,01
3125	Eingliederungsleistungen / Optionsgemeinden	0,00	0,00	-0,01	0,00
3126	Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 28 SGB II	0,00	0,00	0,00	-0,01
3129	Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende	2,17	1,13	0,63	0,43
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe		**222,55**	**143,79**	**132,75**	**110,58**
361	Förd. v. Kindern in Tageseinrichtungen/Tagespflege	5,24	3,20	1,88	0,33
362	Jugendarbeit	7,10	5,57	3,78	4,39
363	Sonst. Leistungen Kinder-/Jugend-/Familienhilfe	35,21	12,76	2,39	0,38
365	Tageseinrichtungen für Kinder	152,06	104,71	110,65	97,38
366	Tageseinrichtungen der Jugendarbeit	17,47	16,12	12,91	7,57
367	Sonst. Einrichtungen Kinder-/Jugend-/Familienhilfe	5,48	1,43	1,14	0,52
Gesundheitsdienst		**1,99**	**1,62**	**1,71**	**1,76**
410	Gesundheitsverwaltung (fiktives Produkt)	0,00	0,00	0,00	0,00
411	Krankenhäuser	0,55	1,44	0,76	0,16
412	Gesundheitseinrichtungen	0,03	0,03	0,07	0,02
414	Maßnahmen der Gesundheitspflege	1,01	0,09	0,11	0,13
418	Kur- und Badeeinrichtungen	0,40	0,05	0,76	1,45
Sportförderung		**30,92**	**19,54**	**30,51**	**28,22**
421	Förderung des Sports	5,75	6,65	4,94	4,28
424	Sportstätten und Bäder	25,17	12,89	25,57	23,94
Räumliche Planung und Entwicklung		**25,24**	**15,05**	**22,55**	**17,65**
510	Bauverwaltung (fiktives Produkt)	0,00	0,75	1,22	1,16
511	Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen	25,24	14,30	21,33	16,49
Bauen und Wohnen		**6,75**	**2,95**	**4,06**	**3,67**
521	Bau- und Grundstücksordnung	0,89	2,26	3,20	3,39
523	Denkmalschutz und -pflege	5,86	0,69	0,86	0,28
Ver- und Entsorgung		**1,60**	**0,04**	**-10,15**	**-9,82**
537	Abfallwirtschaft	0,18	0,07	0,01	0,08
538	Abwasserbeseitigung	1,42	-0,03	-10,16	-9,90
Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV		**99,41**	**85,91**	**83,30**	**64,08**
541	Gemeindestraßen	74,89	62,16	62,29	45,99
542	Kreisstraßen	1,03	-0,56	1,36	0,38
543	Landesstraßen	1,46	2,57	0,62	0,20
544	Bundesstraßen	1,70	1,47	0,38	0,01
545	Straßenreinigung, Straßenbeleuchtung	20,33	19,60	15,51	15,21
547	ÖPNV	0,00	0,14	2,53	1,69
549	Straßenbeleuchtung (fiktives Produkt)	0,00	0,52	0,60	0,60
Natur- und Landschaftspflege		**45,34**	**42,72**	**22,94**	**13,24**
551	Öffentliches Grün/Landschaftsbau	34,22	28,12	13,94	5,32
552	Öffentliche Gewässer/Wasserbauliche Anlagen	6,59	8,67	6,89	5,61
553	Friedhofs- und Bestattungswesen	1,84	1,98	-0,52	-0,20
554	Naturschutz und Landschaftspflege	0,42	2,71	1,09	0,42
555	Land- und Forstwirtschaft	2,26	1,23	1,53	2,09
Umweltschutz		**5,62**	**3,95**	**1,02**	**0,49**
561	Umweltschutzmaßnahmen	5,62	3,95	1,02	0,49
Wirtschaft und Tourismus		**35,55**	**51,21**	**61,67**	**52,81**
571	Wirtschaftsförderung	11,37	5,67	7,95	3,15
573	Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen	20,48	39,48	48,91	44,13
575	Tourismus	3,70	6,06	4,81	5,53

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LSN

Tab. A 6: Einfluss der Bevölkerungsentwicklung auf ausgewählte Produkte und Produktgruppen auf der Kreisebene (Langfassung)

Koeffizienten und Signifikanz für die Variable: Bevölkerungsentwicklung der letzten fünf Jahre in %	abhängige Variable: Bevölkerungsentwicklung der letzten fünf Jahre											
	ohne Kontrollvariablen			Kontrollvariable: allgemeine Deckungsmittel netto je Einw.			Kontrollvariable: Personen in Bedarfsgemeinschaften je Einw.			Kontrollvariablen: allg. Deckungsmittel und Personen in Bedarfsgem.		
	coeff	sig	R^2	coeff	sig	adj. R^2	coeff	sig	adj. R^2	coeff	sig	adj. R^2
Zuschussbedarfe insgesamt	**-21,120**	0,003	0,185	**-15,550**	0,002	0,603	**-11,910**	0,008	0,674	**-11,060**	0,002	0,804
Innere Verwaltung	**-3,490**	0,084	0,063		0,150		**-4,259**	0,041	0,071	**-3,974**	0,034	0,249
Sicherheit und Ordnung		0,214			0,352			0,362			0,394	
Schulträgeraufgaben		0,164			0,222		**-3,932**	0,088	0,044	**-3,738**	0,095	0,098
Grundschulen		0,173			0,225			0,242			0,257	
Weiterführende Schulen		0,121			0,176			0,103			0,113	
Förderschulen		0,967			0,969			0,976			0,976	
Berufliche Schulen		0,619			0,826			0,976			0,991	
Schülerbeförderung		0,403			0,265		**-1,385**	0,042	0,289	**-1,377**	0,046	0,273
übrige Schulträgeraufgaben		0,594			0,531			0,844			0,789	
Kultur und Wissenschaft	0,922	0,083	0,063	1,307	0,003	0,432	1,397	0,004	0,286	1,472	0,001	0,472
Soziale Hilfen		0,192			0,378			0,183			0,199	
Verwaltung der sozialen Hilfen	**-1,554**	0,022	0,109	**-1,306**	0,046	0,174		0,127			0,135	
Grundversorgung und Hilfen nach dem SGB XII		0,343			0,519			0,503			0,541	
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II		0,347			0,647		2,166	0,003	0,947	2,153	0,003	0,946
übrige soziale Hilfen	**-0,499**	0,076	0,068		0,151			0,360			0,382	
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	**-5,519**	0,016	0,123	**-4,391**	0,035	0,268	**-3,452**	0,083	0,345	**-3,301**	0,091	0,372
Tageseinrichtungen für Kinder und deren Förderung		0,446			0,640			0,416			0,456	
übrige Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	**-4,800**	0,018	0,116	**-3,954**	0,040	0,210		0,106			0,115	
Gesundheitsdienst		0,766			0,761			0,489			0,409	
Sportförderung		0,225			0,232			0,336			0,328	
Räumliche Planung und Entwicklung		0,119			0,168			0,172			0,186	
Bauen und Wohnen	**-0,797**	0,000	0,372	**-0,732**	0,000	0,440	**-0,742**	0,000	0,379	**-0,727**	0,000	0,427
Ver- und Entsorgung		0,133			0,173			0,192			0,204	
Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV		0,142		**-1,708**	0,060	0,114	**-2,375**	0,003	0,401	**-2,382**	0,003	0,388
Straßenlasten		0,705			0,827			0,837			0,863	
ÖPNV	**-0,504**	0,076	0,068		0,152			0,198			0,216	
Natur- und Landschaftspflege	**-0,543**	0,017	0,123	**-0,460**	0,036	0,184	**-0,505**	0,032	0,091	**-0,482**	0,033	0,170
Umweltschutz		0,832			0,692			0,447			0,450	
Wirtschaft und Tourismus		0,458			0,410			0,403			0,399	
Verwaltungskosten	**-5,139**	0,018	0,116	**-4,227**	0,039	0,213	**-5,071**	0,025	0,080	**-4,783**	0,022	0,230
Öffentliche Infrastrukturen	**-3,996**	0,014	0,123	**-4,151**	0,013	0,095	**-5,512**	0,000	0,363	**-5,406**	0,000	0,389
Einrichtungen und Maßnahmen für junge Menschen	**-7,297**	0,027	0,102	**-5,894**	0,058	0,202		0,101			0,110	
Kindertagesstätten		0,328			0,490			0,335			0,366	
Kulturelle Einrichtungen	0,922	0,083	0,063	1,307	0,003	0,432	1,397	0,004	0,286	1,472	0,001	0,472
Gesundheitsdienst		0,766			0,761			0,489			0,409	
Sozialleistungen		0,282			0,525		2,556	0,027	0,933	2,493	0,030	0,934

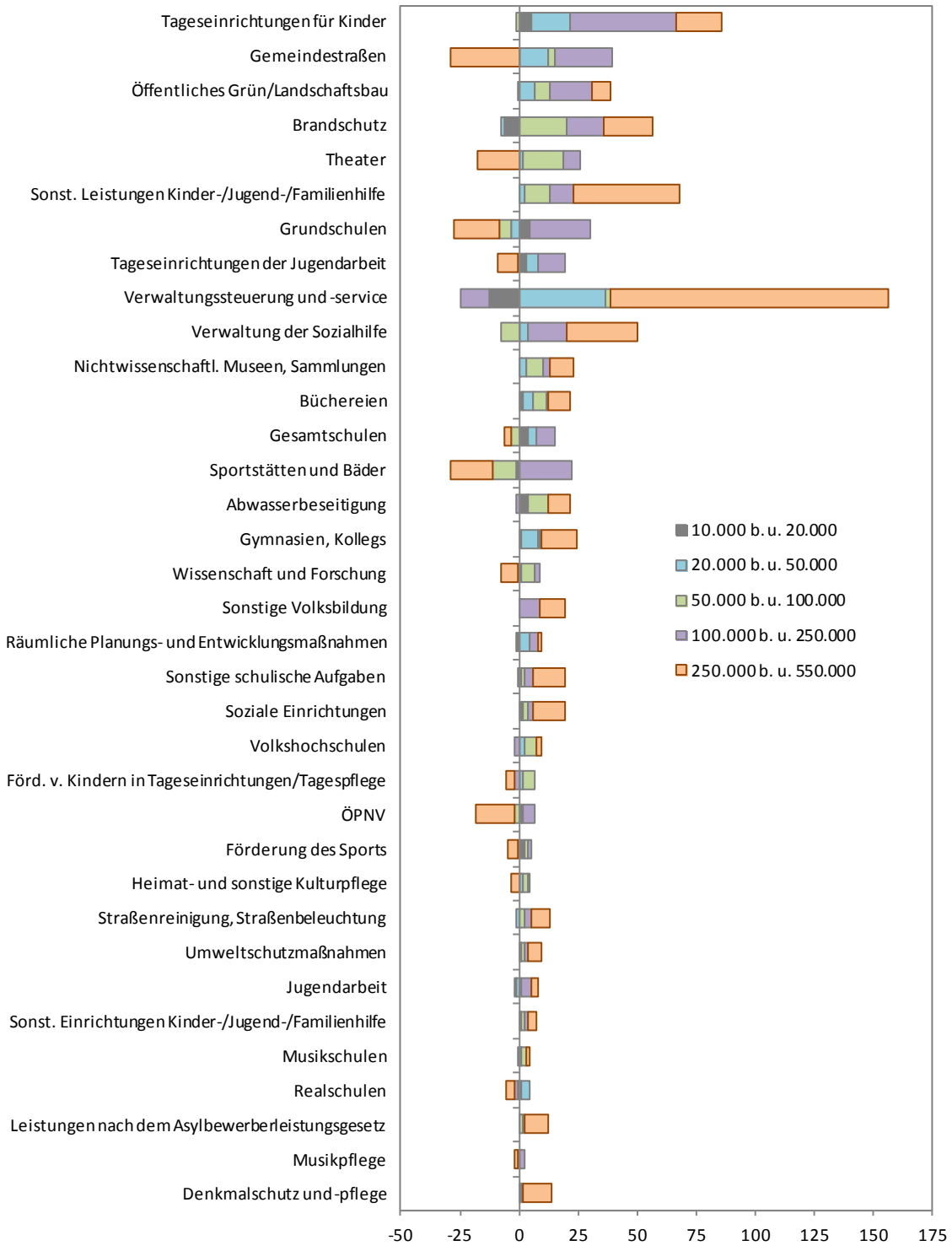
Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LSN

Tab. A 7: Einfluss der Bevölkerungsentwicklung auf ausgewählte Produkte und Produktgruppen auf der Gemeindeebene (Langfassung)

	abhängige Variable: Bevölkerungsentwicklung der letzten fünf Jahre								
Koeffizienten und Signifikanz für die Variable: Bevölkerungsentwicklung der letzten fünf Jahre in %	**ohne Kontrollvariablen**			**Kontrollvariable: allgemeine Deckungsmittel netto je Einw.**			**Kontrollvariablen: Einwohnerzahl, allgemeine Deckungsmittel**		
	coeff	sig	R^2	coeff	sig	adj. R^2	coeff	sig	adj. R^2
Zuschussbedarfe insgesamt	4,955	0,058	0,008		0,371			0,131	
Innere Verwaltung		0,135		**-2,950**	0,026	0,034	**-3,171**	0,018	0,036
Sicherheit und Ordnung	**-1,781**	0,000	0,036	**-2,583**	0,000	0,228	**-2,580**	0,000	0,226
Schulträgeraufgaben	4,307	0,000	0,078	3,792	0,000	0,105	3,716	0,000	0,105
Grundschulen		0,410			0,499			0,557	
Weiterführende Schulen	3,303	0,000	0,078	2,877	0,000	0,110	2,878	0,000	0,108
Förderschulen	0,100	0,001	0,026	0,077	0,008	0,058	0,068	0,021	0,070
Berufliche Schulen		0,283			0,202			0,239	
Schülerbeförderung		0,571			0,779			0,733	
übrige Schulträgeraufgaben	0,530	0,000	0,073	0,530	0,000	0,070	0,498	0,000	0,082
Kultur und Wissenschaft	1,157	0,000	0,029	0,633	0,029	0,196		0,376	
Soziale Hilfen	0,753	0,000	0,040	0,570	0,001	0,097	0,418	0,015	0,187
Verwaltung der sozialen Hilfen	0,508	0,000	0,029	0,412	0,003	0,056	0,323	0,017	0,110
Grundversorgung und Hilfen nach dem SGB XII		0,623			0,676			0,854	
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II	**-0,028**	0,038	0,010	**-0,027**	0,055	0,006		0,125	
übrige soziale Hilfen	0,293	0,002	0,023	0,201	0,030	0,077		0,207	
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	3,357	0,000	0,053	2,492	0,000	0,147	1,945	0,002	0,229
Tageseinrichtungen für Kinder und deren Förderung	2,571	0,000	0,044	2,048	0,000	0,089	1,773	0,002	0,116
übrige Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	0,786	0,000	0,029	0,444	0,029	0,175		0,335	
Gesundheitsdienst		0,883		**-1,021**	0,057	0,211		0,223	
Sportförderung		0,570			0,625			0,632	
Räumliche Planung und Entwicklung		0,499			0,956			0,985	
Bauen und Wohnen	**-0,220**	0,094	0,006	**-0,252**	0,060	0,006	**-0,264**	0,051	0,004
Ver- und Entsorgung	2,312	0,000	0,036	2,524	0,000	0,042	2,372	0,000	0,049
Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV		0,191		**-1,244**	0,061	0,020	**-1,415**	0,034	0,027
Straßenlasten	0,109	0,085	0,006		0,161			0,108	
ÖPNV		0,726			0,139		**-0,609**	0,024	0,135
Natur- und Landschaftspflege		0,463		**-0,479**	0,075	0,061	**-0,654**	0,013	0,114
Umweltschutz	0,101	0,032	0,010		0,145			0,335	
Wirtschaft und Tourismus	**-2,680**	0,001	0,026	**-3,671**	0,000	0,114	**-3,348**	0,000	0,134
Verwaltungskosten	**-2,376**	0,084	0,006	**-3,641**	0,008	0,054	**-3,933**	0,004	0,058
Öffentliche Infrastrukturen		0,174		**-4,229**	0,001	0,202	**-4,431**	0,000	0,204
Einrichtungen und Maßnahmen für junge Menschen	5,080	0,000	0,090	4,231	0,000	0,157	3,881	0,000	0,180
Kindertagesstätten	1,314	0,010	0,014		0,147			0,405	
Kulturelle Einrichtungen	1,157	0,000	0,029	0,633	0,029	0,196		0,376	
Gesundheitsdienst		0,883		**-1,021**	0,057	0,211		0,223	
Sozialleistungen	0,245	0,013	0,014		0,109			0,326	

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LSN

Abb. A 1: Zuschussbedarfe je Einwohner in detaillierten Produkten, Differenzen zwischen den Gemeindegrößenklassen



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LSN