

Miera, Stefanie

Book — Digitized Version

Kommunales Finanzsystem und Bevölkerungsentwicklung: Eine Analyse des kommunalen Finanzsystems vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Bevölkerungsentwicklung am Beispiel Niedersachsens unter besonderer Berücksichtigung des Landkreises Wolfenbüttel und seiner Gemeinden

Finanzwissenschaftliche Schriften, No. 60

Provided in Cooperation with:

Peter Lang International Academic Publishers

Suggested Citation: Miera, Stefanie (1994) : Kommunales Finanzsystem und Bevölkerungsentwicklung: Eine Analyse des kommunalen Finanzsystems vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Bevölkerungsentwicklung am Beispiel Niedersachsens unter besonderer Berücksichtigung des Landkreises Wolfenbüttel und seiner Gemeinden, Finanzwissenschaftliche Schriften, No. 60, ISBN 978-3-631-75271-5, Peter Lang International Academic Publishers, Berlin, <https://doi.org/10.3726/b13827>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/182772>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Stephanie Miera

Kommunales Finanzsystem und Bevölkerungs- entwicklung



Stephanie Miera

Kommunales Finanzsystem und Bevölkerungsentwicklung

Vor dem Hintergrund der sich bis 2000/2030 abzeichnenden dramatischen Veränderung der demographischen Rahmenbedingungen wird das kommunale Finanzsystem am Beispiel Niedersachsens untersucht. Die Ergebnisse der qualitativen Betrachtungen der Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenwahrnehmung und der Status-quo-Modellrechnungen deuten auf eine erhebliche Verschlechterung der kommunalen Finanzsituation hin. Weder bei der Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer noch im kommunalen Finanzausgleich werden die aus der Bevölkerungsentwicklung resultierenden Belastungen systematisch berücksichtigt. Durch eine stärkere Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips sowie eine stärkere Aufgabenorientierung bei der Bedarfsbemessung könnte die Rationalität des kommunalen Finanzsystems erhöht werden.

Stephanie Miera wurde 1963 in Dortmund geboren. Sie studierte von 1982 bis 1984 Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an der Universität Dortmund und von 1984 bis 1987 Wirtschaftswissenschaften an der Universität Hannover; Diplom-Ökonomin 1987. Seit 1988 ist sie Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforchung an der Universität Hannover GmbH.

Kommunales Finanzsystem und Bevölkerungsentwicklung
Eine Analyse des kommunalen Finanzsystems vor dem Hintergrund der
sich abzeichnenden Bevölkerungsentwicklung am Beispiel Niedersachsens
unter besonderer Berücksichtigung des Landkreises Wolfenbüttel und
seiner Gemeinden

FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

Herausgegeben von den Professoren
Albers, Krause-Junk, Littmann, Oberhauser, Pohmer, Schmidt

Band 60



PETER LANG

Frankfurt am Main · Berlin · Bern · New York · Paris · Wien

Stephanie Miera

Kommunales Finanzsystem und Bevölkerungsentwicklung

Eine Analyse des kommunalen Finanzsystems
vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden
Bevölkerungsentwicklung am Beispiel Niedersachsens
unter besonderer Berücksichtigung
des Landkreises Wolfenbüttel und seiner Gemeinden



PETER LANG

Europäischer Verlag der Wissenschaften

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Miera, Stephanie:

**Kommunales Finanzsystem und Bevölkerungsentwicklung :
eine Analyse des kommunalen Finanzsystems vor dem
Hintergrund der sich abzeichnenden Bevölkerungsentwicklung
am Beispiel Niedersachsens unter besonderer Berücksichtigung
des Landkreises Wolfenbüttel und seiner Gemeinden /
Stephanie Miera. - Frankfurt am Main ; Berlin ; Bern ; New
York ; Paris ; Wien : Lang, 1994**

(Finanzwissenschaftliche Schriften ; Bd. 60)

Zugl.: Hannover, Univ., Diss., 1993

ISBN 3-631-46700-1

NE: GT

Open Access: The online version of this publication is published on www.peterlang.com and www.econstor.eu under the international Creative Commons License CC-BY 4.0. Learn more on how you can use and share this work: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>.



This book is available Open Access thanks to the kind support of ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.

D 89

ISSN 0170-8252

ISBN 3-631-46700-1

ISBN 978-3-631-75271-5 (eBook)

© Peter Lang GmbH

Europäischer Verlag der Wissenschaften

Frankfurt am Main 1994

Printed in Germany 1 2 3 4 6 7

Vorwort

Zwischen den Einnahmen und Ausgaben einer Kommune einerseits sowie dem Umfang und der Struktur der in einer Kommune lebenden Bevölkerung andererseits bestehen vielfältige und zum Teil sehr enge Zusammenhänge. Daher werden von der absehbaren Veränderung der Bevölkerungszahl, aber auch von der Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung erhebliche Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte ausgehen. Vor diesem Hintergrund hat das für die kommunalen Finanzen zuständige Niedersächsische Innenministerium eine "Systemanalyse der Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf das kommunale Finanzsystem in Niedersachsen" angeregt. Diese Systemanalyse ist in den Jahren 1988/89 auf der Grundlage der Ergebnisse einer Analyse der mittel- und langfristigen Bevölkerungsentwicklung für den Landkreis Wolfenbüttel im Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung durchgeführt worden.

Dem Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung danke ich für die Bereitstellung sehr differenzierter Daten aus der Bevölkerungsvorausschätzung für den Landkreis Wolfenbüttel. Ohne diese Daten hätten die Modellrechnungen zur Wirkungsweise zwischen der Bevölkerungsentwicklung und dem kommunalen Finanzsystem nicht in der vorliegenden Form durchgeführt werden können.

Mein besonderer Dank gilt Professor Dr. Klaus-Dirk Henke, dessen fachlicher Rat und Ermunterung das Entstehen dieser Arbeit gefördert haben. Professor Dr. Lothar Hübl danke ich für die Übernahme des Zweitgutachtens. Dr. Cornelia S. Behrens hat Teile des Manuskripts gelesen und zahlreiche Anregungen gegeben. Hans-Peter Miera hat wertvolle Hilfestellung bei der Erstellung des EDV-Programms zur Durchführung der Modellrechnungen geleistet. Frank Pohl hat mit großem Engagement und viel Geduld die Druckvorlage erstellt. Ihnen allen danke ich ebenfalls sehr herzlich.

Hannover, im August 1993

Stephanie Miera

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Tabellen im Text	XV
Verzeichnis der Übersichten im Text	XVI
Abkürzungsverzeichnis	XVII
Symbolverzeichnis	XIX

Einführung

1. Finanzwissenschaftliche und finanzpolitische Bedeutung des Themas	1
2. Aufbau der Arbeit	4

Erstes Kapitel

Positive und normative Betrachtung des kommunalen Finanzsystems

1. Die Kommunen im föderativen Staatsaufbau	11
1.1 Träger kommunaler Aufgaben	11
Exkurs: Die Gliederung des kommunalen Sektors in Niedersachsen	13
1.2 Aufgaben- und Ausgabenkompetenzen	14
1.2.1 Gliederung der kommunalen Aufgaben nach ihrem Rechtscharakter	15
1.2.2 Katalog kommunaler Aufgaben	17
1.3 Einnahmekompetenzen	23
1.3.1 Regelungen des Grundgesetzes	23
1.3.2 Verteilung der Steuereinnahmen innerhalb des kommunalen Sektors	24
1.4 Struktur der kommunalen Haushalte	25
1.4.1 Struktur des Zuschußbedarfs der Kommunen (Verwaltungshaushalt)	26

1.4.2 Struktur der allgemeinen Finanzeinnahmen der Kommunen (Verwaltungshaushalt)	30
2. Ein ideales kommunales Finanzsystem als Referenzmaßstab für die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung	30
2.1 Anforderungen an ein kommunales Finanzsystem aus ökonomischer Sicht	33
2.1.1 Verwirklichung des Stabilitäts- und des Distributionsziels als Rahmenbedingung für ein kommunales Finanzsystem	34
2.1.2 Allokative Kriterien	35
2.1.2.1 Berücksichtigung der Präferenzen	36
2.1.2.1.1 Bedeutung des Äquivalenzprinzips	36
2.1.2.1.2 Notwendigkeit demokratischer Kontrolle	38
2.1.2.1.3 Externe Effekte und verzerrte Präferenzen	39
2.1.2.2 Effiziente Produktion	41
2.1.3 Äquivalenzprinzip und Distribution	42
2.2 Anforderungen an ein kommunales Finanzsystem aus staatspolitischer Sicht	44
2.2.1 Kommunale Selbstverwaltungsgarantie	44
2.2.2 Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse	46
2.2.2.1 Rechtlicher Rahmen	46
2.2.2.2 Konsequenzen für das kommunale Finanzsystem	47
2.3 Grundzüge eines idealen kommunalen Finanzsystems	50
3. Abweichungen vom idealen kommunalen Finanzsystem und deren Konsequenzen	52
3.1 Verletzung der Rahmenbedingungen	52
3.2 Beschränkungen der kommunalen Autonomie	55
3.3 Weitgehend pauschaler Ausgleich zentralitätsbedingten Finanzbedarfs	58
4. Das Korrektursystem "kommunaler Finanzausgleich" - Konsequenzen für die weitere Analyse	62

Zweites Kapitel

Die Bevölkerungsentwicklung und andere Einflußfaktoren für die kommunalen Haushalte

1. Vorbemerkung	67
2. Überblick über die Bevölkerungsentwicklung	68
2.1 Die bisherige Bevölkerungsentwicklung	68
2.2 Die zukünftige Bevölkerungsentwicklung	71
2.2.1 Probleme von Bevölkerungsvorausschätzungen	71
2.2.2 Die Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland	74
2.2.3 Die Entwicklung im Landkreis Wolfenbüttel	75
2.2.4 Die Entwicklung in den übrigen Landkreisen und kreisfreien Städten Niedersachsens	78
3. Einflußfaktoren für die kommunalen Haushalte	79
3.1 Die Bevölkerung als Einflußfaktor für die kommunalen Haushalte	80
3.1.1 Ausgaben	80
3.1.2 Einnahmen	84
3.2 Die ökonomischen Rahmenbedingungen als Einflußfaktor für die kommunalen Haushalte	85
3.2.1 Ausgaben	85
3.2.2 Einnahmen	86
3.3 Die Leitlinien der Raumordnungspolitik als Einflußfaktor für die kommunalen Haushalte	87
3.3.1 Ausgaben	88
3.3.2 Einnahmen	89
3.4 Sonstige Einflußfaktoren	90
4. Die Bevölkerungsentwicklung als Einflußfaktor für die kommunalen Haushalte	92
4.1 Direkte Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung	92
4.2 Indirekte Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung	93

4.2.1 Bevölkerungsentwicklung und ökonomische Rahmenbedingungen	93
4.2.1.1 Produktionspotential	94
4.2.1.2 Nachfrage	95
4.2.1.3 Strukturwandel	96
4.2.2 Bevölkerungsentwicklung und raumordnungs- politische Leitlinien	97
5. Formulierung von Rahmenbedingungen für die Analyse der Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die kommunalen Haushalte	99

Drittes Kapitel

Analyse der Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung im gegenwärtigen kommunalen Finanzsystem

1. Vorbemerkung	101
2. Mögliche Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf den kommunalen Zuschußbedarf	103
2.1 Wirkungszusammenhänge zwischen der Bevölkerungs- entwicklung und dem kommunalen Zuschußbedarf für die einzelnen Aufgabenfelder	103
2.1.1 Einrichtungen des Versorgungssystems	105
2.1.1.1 Öffentliche Sicherheit	105
2.1.1.2 Verkehr, Straßen	106
2.1.1.3 Wasser	107
2.1.1.4 Abfallbeseitigung	108
2.1.1.5 Schülerbeförderung	109
2.1.1.6 Zusammenfassung	109
2.1.2 Einrichtungen des Besorgungssystems	110
2.1.2.1 Schulträgerschaft	110
2.1.2.2 Außerschulische Bildung	112
2.1.2.3 Kulturelle Einrichtungen	114
2.1.2.4 Einrichtungen für ältere Menschen	115
2.1.2.5 Einrichtungen für Kinder und Jugendliche	118
2.1.2.6 Krankenhäuser	120
2.1.2.7 Sport und Erholung	121
2.1.2.8 Bau- und Wohnungswesen	122
2.1.2.9 Zusammenfassung	123

2.1.3	Transferleistungen	126
2.1.3.1	Hilfe zum Lebensunterhalt	126
2.1.3.2	Hilfe zur Pflege	128
2.1.3.3	Kommunalisierung der Altenpflege	129
2.1.3.4	Zusammenfassung	130
2.1.4	Verwaltungsaufgaben	131
2.2	Bedeutung der Wirkungszusammenhänge für die Entwicklung des kommunalen Zuschußbedarfs insgesamt	134
2.2.1	Auswirkungen für die Kommunen insgesamt	134
2.2.1.1	Auswirkungen auf die Höhe des Zuschußbedarfs	134
2.2.1.2	Auswirkungen auf den Autonomiegrad des Zuschußbedarfs	135
2.2.2	Interkommunale Unterschiede	136
2.2.2.1	Zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen	136
2.2.2.2	Zwischen den kreisangehörigen Gemeinden	137
2.3	Zwischenbilanz: Mögliche Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf Höhe und Verteilung des kommunalen Zuschußbedarfs	138
3.	Mögliche Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die kommunalen Steuereinnahmen	140
3.1	Auswirkungen auf die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	140
3.1.1	Bestimmungen des Gemeindefinanzreformgesetzes	141
3.1.2	Annahmen für die Modellrechnungen	141
3.1.2.1	Definition von Bezugsgruppen	143
3.1.2.1.1	Bezugsgruppe für die erwerbstätige Bevölkerung	143
3.1.2.1.2	Bezugsgruppe für Rentner und Pensionäre	146
3.1.2.2	Zurechnung des Einkommensteueraufkommens zu den Bezugsgruppen	147
3.1.2.2.1	Zurechnung der Haushaltstypen zu den Bezugsgruppen	148
3.1.2.2.2	Umrechnung der Steuerzahlungen je Haushalt in Steuerzahlungen pro Kopf	148
3.1.2.3	Bestimmung der Ausschöpfungsquoten für die beiden Bezugsgruppen	149

3.1.2.4	Weitere Annahmen	151
3.1.3	Ergebnisse der Modellrechnungen	151
3.1.3.1	Bevölkerungsentwicklung und örtliches Steueraufkommen	152
3.1.3.2	Bevölkerungsentwicklung und Verteilungsverfahren .	153
3.1.3.2.1	Entwicklung des Umverteilungsvolumens .	155
3.1.3.2.2	Entwicklung der Ausschöpfungsquote	156
3.1.3.2.3	Zusammenfassung	161
3.2	Auswirkungen auf das Aufkommen aus den Realsteuern	164
3.2.1	Gewerbsteuer	164
3.2.2	Grundsteuern	165
3.3	Zwischenbilanz: Mögliche Auswirkungen der Bevölkerungs- entwicklung auf Höhe und Verteilung der kommunalen Steuereinnahmen	166
4.	Mögliche Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die kommunalen Einnahmen aus dem Finanzausgleich	168
4.1	Einige Bestimmungen des Gesetzes über den Finanzausgleich	168
4.2	Annahmen für die Modellrechnungen	169
4.2.1	Vergleichsmaßstab	169
4.2.2	Entwicklung der Ausgleichsmasse	171
4.3	Analyse der Auswirkungen für die einzelnen Zuweisungsarten	172
4.3.1	Bedarfszuweisungen	172
4.3.2	Schlüsselzuweisungen nach Steuerkraft und Einwohnerzahl ..	172
4.3.2.1	Verteilungsverfahren	172
4.3.2.1.1	Finanzkraft	173
4.3.2.1.2	Finanzbedarf	174
4.3.2.2	Wirkungszusammenhänge	176
4.3.2.2.1	Bevölkerungsentwicklung und Steuer(Umlage)kraftmeßzahl	176
4.3.2.2.2	Bevölkerungsentwicklung und Bevölkerungsansatz	177
4.3.2.2.3	Bevölkerungsentwicklung und Grundbetrag	178

4.3.2.3	Verteilungsergebnis	180
4.3.2.3.1	Entwicklung der Grundbeträge	180
4.3.2.3.2	Entwicklung der horizontalen Ausgleichswirkung	182
4.3.2.3.3	Bedeutung unterschiedlicher Bevölkerungsentwicklungen und unter- schiedlicher Steuereinnahmestrukturen	183
4.3.2.3.4	Bevölkerungsentwicklung und Ausgleich zentralitätsbedingten Finanzbedarfs	184
4.3.3	Schlüsselzuweisungen nach der Straßenlänge	187
4.3.3.1	Verteilungsverfahren	187
4.3.3.2	Wirkungszusammenhänge und Verteilungsergebnis ..	188
4.3.4	Schlüsselzuweisungen für die Schülerbeförderung	190
4.3.5	Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	191
4.4	Zwischenbilanz: Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf Höhe und Verteilung der allgemeinen Finanzeinnahmen	192
5.	Bilanz: Die Bevölkerungsentwicklung verstärkt viele Mängel des kommunalen Finanzsystems	196
5.1	Bevölkerungsentwicklung und Abweichungen vom idealen kommunalen Finanzsystem	197
5.2	Bevölkerungsentwicklung und das Korrektursystem "kommunaler Finanzausgleich"	199

Viertes Kapitel

Ansätze zur Bewältigung der Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die kommunale Finanzsituation

1.	Notwendigkeit zu frühzeitigem Handeln	203
2.	Möglicher Beitrag der Kommunen	204
2.1	Strategien zur Haushaltskonsolidierung auf der Einnahmeseite	205
2.1.1	Erhöhung des Gebührenaufkommens	205
2.1.2	Erhöhung des Steueraufkommens	206

2.2 Strategien zur Haushaltskonsolidierung auf der Ausgabenseite	208
2.2.1 Ad-hoc-Sparen	208
2.2.2 Rationalisierung	210
2.2.3 Privatisierung	213
2.2.4 Interkommunale Zusammenarbeit	216
2.2.5 Aufgabenkritik	217
2.3 Grenzen kommunaler Haushaltskonsolidierung	220
3. Möglicher Beitrag der übergeordneten Ebene	221
3.1 Verbesserung der Rahmenbedingungen kommunaler Konsolidierungspolitik	222
3.2 Erhöhung der Bedarfsgerechtigkeit des kommunalen Einnahmesystems	227
3.2.1 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	228
3.2.2 Kommunaler Finanzausgleich	233
 Hauptergebnisse und Ausblick	 243
 Anhang	 251
Verzeichnis der Tabellen im Anhang	252
Verzeichnis der Übersichten im Anhang	254
Literaturverzeichnis	299
Verzeichnis der Gesetze, Verordnungen und Richtlinien	331

Verzeichnis der Tabellen im Text

Tabelle 1:	Ausgaben (Verwaltungshaushalt, Einzelpläne 0 - 8) der niedersächsischen Kommunen im Jahre 1986 nach Aufgabenfeldern	28
Tabelle 2:	Zuschußbedarf (Verwaltungshaushalt, Einzelpläne 0 - 7) der niedersächsischen Kommunen im Jahre 1986 nach Aufgabenfeldern	29
Tabelle 3:	Allgemeine Finanzeinnahmen (Verwaltungshaushalt) der niedersächsischen Kommunen im Jahre 1986	31
Tabelle 4:	Finanzierung der Ausgaben des Verwaltungshaushalts der niedersächsischen Kommunen im Jahre 1986	54
Tabelle 5:	Zuschußbedarf (Verwaltungshaushalt, Einzelpläne 0 - 7) der niedersächsischen Kommunen im Jahre 1986 nach Aufgabenfeldern und Autonomiegrad	57
Tabelle 6:	Zahl und Altersstruktur der Bevölkerung des Landkreises Wolfenbüttel 1986, 2000 und 2030	77
Tabelle 7:	Annahmen zur Bevölkerungsentwicklung in den Land- kreisen und kreisfreien Städten Niedersachsens von 1986 bis 2000 und 2030	79
Tabelle 8:	Entwicklung der allgemeinen Ausschöpfungsquote in ausgewählten kreisangehörigen Gemeinden bis zum Jahre 2000 und 2030 - Ergebnisse der Modellrechnungen	162
Tabelle 9:	Rückgang des Gemeindegrößenansatzes und des Bevölke- rungsansatzes in Abhängigkeit von der Gemeindegröße bei einem einheitlichen Bevölkerungsrückgang um 20 % 1. für kreisangehörige Gemeinden	179
	2. für kreisfreie Städte	179
Tabelle 10:	Entwicklung des Grundbetrages für die drei Körper- schaftsgruppen bis 2000 und 2030 - Ergebnisse der Modellrechnungen	181

Tabelle 11:	Einnahmen des kreisangehörigen Mittelzentrums Wolfenbüttel und des kreisfreien Mittelzentrums Emden aus Steuern und Schlüsselzuweisungen 1986, 2000 und 2030 - Ergebnisse der Modellrechnungen	185
Tabelle 12:	Entwicklung der allgemeinen Finanzeinnahmen in den Kommunen Niedersachsens bis 2000 und 2030 - Ergebnisse der Modellrechnungen	196

Verzeichnis der Übersichten im Text

Übersicht 1:	Bevölkerungsentwicklung und kommunale Haushalte	5
Übersicht 2:	Gliederung der kommunalen Ebene in Niedersachsen	14
Übersicht 3:	Katalog kommunaler Aufgaben	20
Übersicht 4:	Veränderung der Einwohnerzahl in den Landkreisen und kreisfreien Städten Niedersachsens zwischen 1970 und 1987	70
Übersicht 5:	Wirkungsverläufe Bevölkerungsentwicklung - kommunale Ausgaben für Einrichtungen zur Pflege älterer Menschen	117
Übersicht 6:	Funktionsweise des Verfahrens zur Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer	142
Übersicht 7:	Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs .	170
Übersicht 8:	Beispiel zur Wirkung von Steuerfreibeträgen auf die Verteilung der Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	231

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Ausführungsgesetz
Art.	Artikel
BBergG	Bundesberggesetz
Bd.	Band
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
EG	Einheitsgemeinde
EP	Einzelplan
ESt	Einkommensteuer
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GG	Grundgesetz
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
JWG	Jugendwohlfahrtsgesetz
KHG	Krankenhausfinanzierungsgesetz
LK	Landkreis
nds.	niedersächsisch
N. F.	Neue Folge
NGO	Niedersächsische Gemeindeordnung
nieders.	niedersächsisch
NKAG	Niedersächsisches Kommunalabgabengesetz
NLO	Niedersächsische Landkreisordnung

XVIII

NROG	Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung
NSchG	Niedersächsisches Schulgesetz
NSpielbG	Niedersächsisches Spielbankgesetz
q. e. d.	quod erat demonstrandum
Rd.	Randnummer
RGBI.	Reichsgesetzblatt
ROG	Raumordnungsgesetz
SG	Samtgemeinde
TDM	Tausend Deutsche Mark
Tz.	Textziffer
VNV	Vorläufige Niedersächsische Verfassung
Ziff.	Ziffer

Symbolverzeichnis

a	allgemeine Ausschöpfungsquote
a_E	Ausschöpfungsquote der Einkommensteuerzahlungen von Erwerbsfähigen
a_R	Ausschöpfungsquote der Einkommensteuerzahlungen von Rentenfähigen
ant_E	Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung an allen potentiellen Steuerzahlern (Erwerbsfähige und Rentenfähige)
ant_R	Anteil der rentenfähigen Bevölkerung an allen potentiellen Steuerzahlern (Erwerbsfähige und Rentenfähige)
B	Bevölkerungsansatz
bev³⁰	relativer Rückgang der Einwohnerzahl von 1986 bis 2030
E	Zahl der Erwerbsfähigen
ehkm_i	Einheitskilometer in der Baulast des Landkreises i
g_E	Anteil der Einkommensteuerzahlungen von Erwerbsfähigen am Einkommensteueraufkommen
g_R	Anteil der Einkommensteuerzahlungen von Rentenfähigen am Einkommensteueraufkommen
GB	Grundbetrag
GemEST	Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer
h	Gemeindegroßenansatz (Hauptansatzstaffel)
K	Steuer- bzw. Umlagekraftmeßzahl
km_i	Kilometer Kreisstraße in der Baulast des Landkreises i
P	Einwohnerzahl
R	Zahl der Rentenfähigen
S	Sockelaufkommen (Gemeindefinanzreformgesetz)
s	im Rahmen der Sockelgarantie garantierter Anteil an der Ausgangsmeßzahl (FAG)
SM	Schlüsselmasse (FAG)

XX

SZ	Schlüsselzahl (Gemeindefinanzreformgesetz)
T	örtliches Einkommensteueraufkommen
T_E	Einkommensteuerzahlungen der Erwerbsfähigen
t_E	durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommensteuerleistung eines Erwerbsfähigen
T_R	Einkommensteuerzahlungen der Rentenfähigen
t_R	durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommensteuerleistung eines Rentenfähigen

Tiefgestellte Indizes:

E	Erwerbsfähige
i	Kommune
j	Kommune, die im Rahmen des Verfahrens zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen (FAG) zur zweiten Gruppe gehört
k	Kommune, die im Rahmen des Verfahrens zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen (FAG) zur dritten Gruppe (Sockelgarantie) gehört
L	Land (Niedersachsen)
m	Zahl der Kommunen, die im Rahmen des Verfahrens zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen (FAG) unter die Sockelgarantie fallen
n	Zahl der Kommunen, die im Rahmen des Verfahrens zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen (FAG) zur zweiten Gruppe gehören
R	Rentenfähige

Hochgestellte Indizes:

86	im Jahr 1986
00	im Jahr 2000
30	im Jahr 2030
fik	fiktive Einnahmen
tat	tatsächliche Einnahmen

Einführung

1. Finanzwissenschaftliche und finanzpolitische Bedeutung des Themas

Der Finanzausgleich nimmt in der Bundesrepublik Deutschland seit ihrem Bestehen breiten Raum in der finanzwissenschaftlichen¹ und in der finanzpolitischen² Diskussion ein. In föderativ organisierten Staaten kommt der "... Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf öffentliche Körperschaften ..." ³ insofern besondere Bedeutung zu, als hier nicht nur zwischen mehreren Gebietskörperschaftsebenen (vertikal), sondern auch zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften einer Ebene (horizontal) ein Gleichgewicht zwischen den den einzelnen Gebietskörperschaften zugeordneten Aufgaben und den daraus resultierenden Ausgaben einerseits sowie den ihnen zugewiesenen Einnahmen andererseits herzustellen ist⁴.

Das dauerhafte Interesse von Finanzwissenschaft und Finanzpolitik am Thema Finanzausgleich ist allerdings weniger auf die Komplexität der zu lösenden Aufgaben, sondern vielmehr darauf zurückzuführen, daß der Finanzausgleich wegen der dynamischen Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft der ständigen Überprüfung und Anpassung bedarf⁵.

Mitte der 60er Jahre setzte in der Bundesrepublik Deutschland⁶ ein dramatischer Rückgang der Geburtenhäufigkeit ein. Diese "demographische Zeitenwende"⁷ bewirkt eine tiefgreifende Änderung der demographischen Rahmenbedingungen für die Lösung des Finanzausgleichsproblems. Denn während die Bevölkerungsentwicklung in der Vergangenheit - sieht man von Kriegszeiten ab - stets durch wachsende Bevölkerungszahlen gekennzeichnet war, übersteigt in

-
- 1 Eine kaum noch zu überblickende Fülle von Beiträgen zum Thema Finanzausgleich dokumentiert das Interesse der Finanzwissenschaft an diesem Thema. Eine keineswegs vollständige Zusammenstellung von Arbeiten sowohl zum Länderfinanzausgleich als auch zum kommunalen Finanzausgleich findet sich im Literaturverzeichnis zu Kops, M.: Möglichkeiten und Restriktionen einer Berücksichtigung von Sonderbedarfen im Länderfinanzausgleich, Opladen 1989, (Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen; Nr. 3233: Fachgruppe Wirtschafts- und Sozialwissenschaften), S. 217 ff.
 - 2 Eine ausführliche Darstellung der (finanz)politischen Diskussion um die Gestaltung der Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland gibt Renzsch, W.: Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948 bis 1990), Bonn 1991, (Reihe: Politik- und Gesellschaftsgeschichte; Bd. 26).
 - 3 Zimmermann, H.; Henke, K.-D.: Finanzwissenschaft - Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft, 6., überarbeitete Aufl., München 1990, S. 99.
 - 4 Vgl. Zimmermann, H.; Postlep, R.-D.: Probleme des kommunalen Finanzausgleichs, Überblick und Einordnung der Untersuchungsergebnisse, in: Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Hannover 1985, (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Forschungs- und Sitzungsberichte; Bd. 159), S. 1 - 13, S. 2.
 - 5 Pagenkopf nennt den Finanzausgleich eine "ewige Aufgabe" des Bundesstaates. Vgl. Pagenkopf, H.: Der Finanzausgleich im Bundesstaat. Theorie und Praxis, Stuttgart u. a. O. 1981, S. 76 ff.
 - 6 Hier und im folgenden Gebietsstand vom 2.10.1990.
 - 7 Birg, H.: Die demographische Zeitenwende, in: Spektrum der Wissenschaft, 12. Jg. (1989), S. 40 - 49, S. 40.

der Bundesrepublik Deutschland seit nunmehr zwei Jahrzehnten die Zahl der Gestorbenen die der Lebendgeborenen. Beträchtliche Änderungen von Zahl und Altersstruktur der Bevölkerung sind mittel- und langfristig die Folge. So ergeben Modellrechnungen⁸ zur Entwicklung der Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 2030 einen Rückgang der Bevölkerungszahl um ein Fünftel und eine Zunahme des Anteils der über 60jährigen an der Bevölkerung von gut einem Fünftel auf deutlich mehr als ein Drittel.

Der dramatische Anstieg der Zahl der Zuzüge aus dem Ausland in die Bundesrepublik Deutschland⁹, der 1988 - nach Abschluß der genannten Modellrechnungen - insbesondere als Folge der politischen Umwälzungen in Ost- und Südosteuropa einsetzte, lenkt zwar vom langfristigen Trend der Bevölkerungsentwicklung ab, kann ihn aber nicht grundlegend verändern. Die hohe Zahl von Zuzügen wird den Bevölkerungsrückgang lediglich um fünf bis zehn Jahre verzögern und die Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung geringfügig dämpfen¹⁰.

Von den skizzierten demographischen Entwicklungen werden nachhaltige Auswirkungen auf das föderative Finanzgefüge ausgehen. Für das kommunale Finanzsystem¹¹, das als Ergebnis des Finanzausgleichs kommunale Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen umfaßt¹², erscheint eine Analyse seiner Funktionsfähigkeit in bezug auf die Bevölkerungsentwicklung als besonders lohnend, aber auch als besonders dringlich.

Zwischen den Einnahmen und den Ausgaben einer Kommune auf der einen Seite und dem Umfang und der Struktur der in einer Kommune lebenden Bevölkerung auf der anderen Seite bestehen nämlich vielfältige und zum Teil sehr enge Zusammenhänge. Auf der Einnahmeseite sind diese Zusammenhänge so stark ausgeprägt, daß bisweilen die einseitige Einwohnerorientierung des kommunalen Einnahmesystems kritisiert wird¹³. Das gilt insbesondere für das Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich (FAG), in dem die Einwohnerzahl einer Kommune die zentrale Größe zur Ermittlung des für die Zuweisungsgewährung maßgeblichen Finanzbedarfs darstellt. Von der Änderung der Bevölkerungszahl, aber auch von der Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung werden daher erhebliche Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte ausgehen.

8 Vgl. Statistisches Bundesamt: Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung Modell I (Deutsche) und Modell D (Ausländer), Stand Juni 1988, Wiesbaden.

9 Ein Überblick über die Entwicklung der Zuzüge in die Bundesrepublik Deutschland in den 80er Jahren findet sich bei Bucher, H.; Kocks, M.: Aus- und Übersiedler und alternde Bevölkerung. Wird die "ergraute Gesellschaft" nicht kommen?, in: Informationen zur Raumentwicklung 1991, S. 111 - 122, S. 111.

10 Vgl. ebd., S. 120.

11 Der System-Begriff wird verwendet, ohne damit den Anspruch einer strengen systemtheoretischen Analyse zu verbinden. Zur Systemtheorie vgl. z. B. Czayka, L.: Systemwissenschaft, München 1974.

12 Einen solchen am Finanzausgleich orientierten Finanzsystem-Begriff verwendet auch Marcus. Vgl. Marcus, P.: Das kommunale Finanzsystem der Bundesrepublik Deutschland, Darmstadt 1987, (Erträge der Forschung; Bd. 253), S. XI.

13 Vgl. z. B. Elsner, H.: Gemeindehaushalte, Konjunktur und Finanzausgleich. Die Notwendigkeit einer wirtschafts-, zentralitäts- und aufgabenpolitischen Fortsetzung der Gemeindefinanzreform, Baden-Baden 1978, (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft; Bd. 24), S. 141 ff.

Von diesen Auswirkungen dürften die Kommunen zudem in recht unterschiedlichem Maße betroffen sein. Denn die Bevölkerungsentwicklung ist durch regionale und noch größere kleinräumige Unterschiede gekennzeichnet. Darüber hinaus weichen z. B. Infrastrukturausstattung und Wirtschaftsstruktur der einzelnen Kommunen zum Teil beträchtlich voneinander ab.

Eine Analyse der Funktionsfähigkeit des kommunalen Finanzsystems in bezug auf die Bevölkerungsentwicklung kann nur in begrenztem Umfang auf Erkenntnisse der Finanzwissenschaft zum Zusammenhang zwischen demographischen Variablen und kommunalen Ausgaben und Einnahmen zurückgreifen. Es existiert zwar eine Fülle von Arbeiten zur Erklärung der Höhe und der Struktur kommunaler Ausgaben¹⁴, die im Rahmen von Querschnittsbetrachtungen einen statistischen Zusammenhang zwischen den kommunalen Ausgaben und demographischen Variablen der Vergangenheit herleiten. Da sie aber die Wirkungszusammenhänge nicht im einzelnen freilegen, bieten sie keine geeignete Basis für eine Analyse der Entwicklung der kommunalen Ausgaben bei sich ändernden demographischen Rahmenbedingungen¹⁵.

Auch Methoden und Ergebnisse der Arbeiten zu den Auswirkungen der Stadt-Umland-Wanderung auf die Finanzsituation von Kernstadt und Umland¹⁶ können kaum auf das Problem eines allgemeinen Rückgangs der Bevölkerungszahl und einer allgemeinen Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung übertragen werden. Denn im Falle von Stadt-Umland-Wanderungen kommt es lediglich zu einer Änderung der räumlichen Verteilung der Nachfrage nach kommunalen Gütern und Dienstleistungen sowie der kommunalen Einnahmen. Im Unterschied zur sich jetzt abzeichnenden Bevölkerungsentwicklung bleibt aber das Volumen der Nachfrage¹⁷ und der kommunalen Einnahmen insgesamt im wesentlichen konstant.

Die wenigen bereits vorliegenden Analysen zu einzelnen Aspekten der Zusammenhänge zwischen der Bevölkerungsentwicklung und den kommunalen Haushalten vermögen entweder nicht zu überzeugen¹⁸ oder aber unterstreichen auf

14 Vgl. stellvertretend für die Vielzahl ökonomischer Analysen zur Erklärung kommunaler Ausgaben Mielke, B.: Interkommunale Ausgabenunterschiede und Strukturmerkmale von Gemeinden am Beispiel Nordrhein-Westfalens, in: Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Hannover 1985, (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Forschungs- und Sitzungsberichte; Bd. 159), S. 99 - 131.

15 Vgl. auch Bauer, H.: Bevölkerungsentwicklung und städtische Haushalte, in: Fickl, St. (Hrsg.): Bevölkerungsentwicklung und öffentliche Haushalte, Frankfurt/Main u. a. O. 1991, S. 75 - 91, S. 84.

16 Vgl. z. B. Conrad, H.-J.: Stadt-Umland-Wanderung und Finanzwirtschaft der Kernstädte: Amerikanische Erfahrungen, grundsätzliche Zusammenhänge und eine Fallstudie für das Ballungsgebiet Frankfurt am Main, Frankfurt am Main u. a. O. 1980, (Finanzwissenschaftliche Schriften; Bd 13), sowie Lindemann, R.: Stadt-Umland-Wanderungen und kommunale Finanzen. Auswirkungen dargestellt am Beispiel der Stadtregion Bonn, Berlin 1983, (Arbeitshefte des Instituts für Stadt- und Regionalplanung der Technischen Universität Berlin; Heft 27).

17 Von einer Zunahme der Nachfrage nach Leistungen der Verkehrsinfrastruktur wird hier abstrahiert.

18 So blendet Stiens in seiner Analyse der Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf die kommunalen Sozialbudgets den Prozeß der Anpassung der Aufgabenwahrnehmung an die

der Basis recht allgemein gehaltener Überlegungen zur Entwicklung einzelner kommunaler Ausgaben und Einnahmen die Notwendigkeit, in Folge der Bevölkerungsentwicklung größere Reformen am kommunalen Finanzausgleich vorzunehmen¹⁹.

Vor diesem Hintergrund hat das für die Kommunal Finanzen zuständige Niedersächsische Innenministerium eine Systemanalyse der Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf das kommunale Finanzsystem in Niedersachsen ange-regt. Diese Studie²⁰ ist als Fallstudie am Beispiel des Landkreises Wolfenbüt-tel²¹ durchgeführt worden. Sie bestätigt die Vermutung, daß die Bevölkerungs-entwicklung finanzpolitischen Handlungsbedarf auslösen wird. Voraussetzung für sinnvolle finanzpolitische Korrekturen ist aber eine vertiefte finanzwissen-schaftliche Analyse, die die Wirkungsweise des kommunalen Finanzsystems in bezug auf die Bevölkerungsentwicklung stärker mit ökonomischen und politi-schen Kriterien für ein kommunales Finanzsystem konfrontiert, als es die vorwie-gend an den fiskalischen Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung für die Untersuchungskommunen ausgerichtete Fallstudie tun konnte. Eine solche Ana-lyse sollte Antworten auf folgende Fragen geben: Welche Wirkungsmechanis-men des bestehenden kommunalen Finanzsystems führen unter den sich än-dernden demographischen Rahmenbedingungen zu Abweichungen von dem an-gestrebten vertikalen und horizontalen Gleichgewicht zwischen Ausgaben und Einnahmen der verschiedenen Gebietskörperschaften? Welche Konsequenzen sind als Folge der Bevölkerungsentwicklung für die Finanzpolitik des Landes und insbesondere für das FAG zu ziehen?

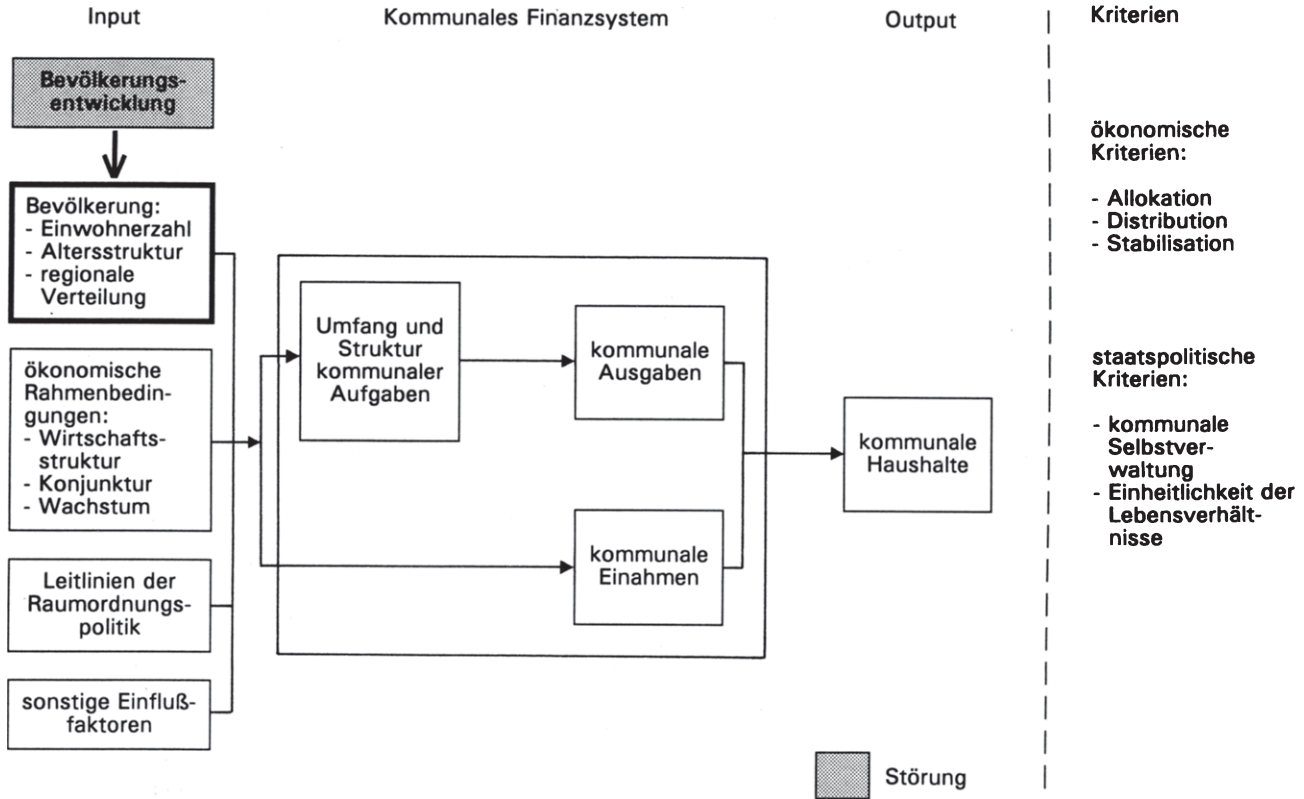
2. Aufbau der Arbeit

Im Rahmen dieser Arbeit wird die unabhängige Variable Bevölkerungsentwick-lung als "Störung" für das kommunale Finanzsystem aufgefaßt, die eine Ände-rung der Inputgröße Bevölkerung bewirkt und vom kommunalen Finanzsystem in eine Änderung der kommunalen Ausgaben und Einnahmen transformiert wird. Das Ergebnis dieses Transformationsprozesses, auf den auch andere Inputgrö-ßen wie die konjunkturelle Situation, die Wirtschaftsstruktur oder die regional-

veränderte Nachfrage aus und unterstellt unter Mißachtung von Unteilbarkeiten eine lineare Anpassung der kommunalen Ausgaben an veränderte Bevölkerungszahlen. Vgl. Stiens, G.: Künftige Auswirkungen der "Bevölkerungsalterung" auf die kommunalen Sozialbudgets. Eine räumlich differenzierende Wirkungsabschätzung, in: Informationen zur Raumentwicklung 1991, S. 123 - 136, S. 131.

- 19 Vgl. Färber, G.: Probleme der Finanzpolitik bei schrumpfender Bevölkerung, Frankfurt u. a. O. 1988, (Reihe "Wirtschaftswissenschaft"; Bd. 4), insbesondere S. 218 f.
- 20 Miera, St.; unter Mitarbeit von Thebes, M.: Systemanalyse der Auswirkungen der Bevölke-rungsentwicklung auf das kommunale Finanzsystem in Niedersachsen. Fallstudie Landkreis Wolfenbüttel, Hannover 1989, (IES-Berichte 215.89).
- 21 Der Landkreis Wolfenbüttel wurde ausgewählt, weil für diesen Landkreis als erstem nieder-sächsischen Landkreis eine Analyse der kleinräumigen mittel- und langfristigen Bevölke-rungsentwicklung vorlag. Vgl. Thebes, M. und andere: Auswirkungen der Bevölkerungsent-wicklung und des Strukturwandels auf kommunalpolitische Handlungsfelder im Landkreis Wolfenbüttel. Erster Untersuchungsschritt: Analyse der mittel- und langfristigen Bevölke-rungsentwicklung, Hannover 1989, (IES-Berichte 203.89).

Übersicht 1: Bevölkerungsentwicklung und kommunale Haushalte



wirtschaftliche Funktion einer Kommune einwirken, findet seinen Niederschlag in der kommunalen Haushaltsrechnung. Dort werden alle Einzahlungen und Auszahlungen eines Jahres zusammengefaßt und dokumentiert. In diesem Sinne werden die kommunalen Haushalte als Output des kommunalen Finanzsystems verstanden.

Aussagen zur Funktionsfähigkeit des kommunalen Finanzsystems in bezug auf die Verarbeitung der "Störung" Bevölkerungsentwicklung erfordern neben der Betrachtung der Wirkungsweise des Systems im Hinblick auf die ökonomischen Kriterien Allokation, Distribution und Stabilität²² eine Analyse dieses Outputs mit Blick auf die Verwirklichung der Ziele eines föderativen Staatsaufbaus auf der einen Seite und der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse auf der anderen Seite. Diese Überlegungen, die in Übersicht 1 zusammenfassend dargestellt sind, prägen den Aufbau dieser Arbeit.

Im Zentrum des ersten Kapitels steht das kommunale Finanzsystem. Unter besonderer Beachtung der Verhältnisse in Niedersachsen²³ werden zunächst die einzelnen Elemente des kommunalen Finanzsystems, nämlich die kommunalen Gebietskörperschaften sowie ihre Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmekompetenzen, knapp skizziert. In diesem Zusammenhang werden die kommunalen Aufgaben, für die die Wirkungszusammenhänge zwischen der Bevölkerungsentwicklung und den kommunalen Haushalten analysiert werden sollen, festgelegt und zu Aufgabenfeldern zusammengefaßt. Ein Überblick über die Struktur der kommunalen Haushalte im Jahre 1986, dem Basisjahr der Untersuchung, schließt die positive Betrachtung des kommunalen Finanzsystems ab.

Anschließend werden die Kriterien konkretisiert, an Hand derer die Funktionsweise des kommunalen Finanzsystems in bezug auf die Verarbeitung der "Störung" Bevölkerungsentwicklung beurteilt werden soll. Dazu wird unter Rückgriff auf die ökonomischen Kriterien Allokation, Distribution und Stabilität sowie auf die staatspolitischen Kriterien kommunale Selbstverwaltungsgarantie und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse ein ideales kommunales Finanzsystem abgeleitet sowie die Abweichungen des realen kommunalen Finanzsystems von einem solchen idealen kommunalen Finanzsystem herausgearbeitet. Damit werden die Voraussetzungen dafür geschaffen, die Wirkungsweise des kommunalen Finanzsystems unter den sich ändernden demographischen Rahmenbedingungen sowohl mit der heutigen Wirkungsweise als auch mit der Wirkungsweise eines idealen kommunalen Finanzsystems vergleichen zu können. Ergebnis der normativen Betrachtung des kommunalen Finanzsystems ist eine Präzisierung des Begriffs "Funktionsfähigkeit". Auf dieser Basis wird am Ende des ersten Kapitels der Untersuchungsgegenstand konkretisiert und werden darüber hinaus Konsequenzen für die weitere Vorgehensweise gezogen.

22 Die Betrachtung finanzwissenschaftlicher Probleme unter diesen drei Gesichtspunkten geht auf Musgrave zurück. Vgl. Musgrave, R. A.: The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy, Tokyo u. a. O. 1959, S. 5.

23 Die beispielhafte Darstellung anhand der niedersächsischen Kommunen ist erforderlich, da aufgrund der Zuständigkeit der Länder für die Ausgestaltung des kommunalen Aufgabenbereichs zwischen den Regelungen der verschiedenen Bundesländer zum Teil deutliche Unterschiede festzustellen sind. Vgl. auch Marcus, P.: Das kommunale Finanzsystem, a. a. O., S. 19.

Das zweite Kapitel beschäftigt sich mit den Inputs und ihrer Bedeutung für den Output des kommunalen Finanzsystems. Doch zunächst gilt das Interesse der "Störung" Bevölkerungsentwicklung. Nach einem Überblick über die bisherige Bevölkerungsentwicklung und im Anschluß an Überlegungen zur Zuverlässigkeit von Bevölkerungsvorausschätzungen werden die Annahmen zur Entwicklung von Zahl und Altersstruktur der Bevölkerung dargelegt, die der Analyse der Wirkungszusammenhänge zwischen der Bevölkerungsentwicklung und den kommunalen Haushalten im dritten Kapitel zugrunde liegen. Im Rahmen einer knappen Betrachtung der wichtigsten Einflußfaktoren für die Ausgaben und Einnahmen der Kommunen wird der Einflußfaktor Bevölkerung in das Gefüge der Einflußfaktoren für die kommunalen Haushalte eingeordnet. Die einzelnen Inputs sind nicht unabhängig voneinander. Das gilt insbesondere für die Bevölkerung einerseits und die ökonomischen Rahmenbedingungen sowie die Leitlinien der Raumordnungspolitik andererseits. Mögliche Interdependenzen zwischen diesen Größen sollen in die Analyse der Wirkungszusammenhänge zwischen der Bevölkerungsentwicklung und den kommunalen Haushalten einbezogen werden. Daher werden auf der Basis einer Untersuchung der Auswirkungen, die von der Bevölkerungsentwicklung auf die ökonomischen Rahmenbedingungen und die Leitlinien der Raumordnungspolitik ausgehen könnten, Annahmen für die Änderung dieser nichtdemographischen Einflußfaktoren im Zuge der Bevölkerungsentwicklung getroffen.

Im Mittelpunkt des dritten und zentralen Kapitels dieser Arbeit steht die Analyse der Wirkungsweise des kommunalen Finanzsystems vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Bevölkerungsentwicklung. Diese Analyse besteht aus drei Teilen. Im ersten Teil werden die Konsequenzen der demographischen Entwicklung für die kommunale Aufgabenwahrnehmung und die daraus resultierenden Ausgaben und Einnahmen erörtert. Im folgenden Teil werden die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die kommunalen Steuereinnahmen thematisiert. Schließlich werden im dritten Teil die Bestimmungen des FAG und damit die Wirkungsweise des Korrektursystems kommunaler Finanzausgleich unter den sich ändernden demographischen Rahmenbedingungen analysiert.

In Ergänzung zu den qualitativen Analysen der Wirkungszusammenhänge wird versucht, mit Hilfe von Modellrechnungen die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die kommunalen Haushalte zu quantifizieren. Auf diese Weise sollen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, die einzelnen aus der Bevölkerungsentwicklung resultierenden Be- und Entlastungen für die kommunalen Haushalte zu einem Gesamtbild der kommunalen Finanzsituation zusammenzufügen, um so zusätzliche Anknüpfungspunkte für die Bewertung des Outputs des kommunalen Finanzsystems zu gewinnen. Die Modellrechnungen sind als Instrument zur Analyse der Wirkungsweise des kommunalen Finanzsystems zu verstehen. Sie beanspruchen nicht, die kommunalen Ausgaben und Einnahmen unter den sich ändernden demographischen Rahmenbedingungen vorzuschätzen²⁴.

24 Vgl. zur Dominanz der Analysefunktion gegenüber der Vorausschätzungsfunktion bei Modellrechnungen Stiens, G.: Künftige Auswirkungen, a. a. O., S. 125.

Bei der Analyse der Konsequenzen der Bevölkerungsentwicklung für die kommunale Aufgabenwahrnehmung geht es im wesentlichen um eine qualitative Beschreibung der Wirkungskette, die für verschiedene kommunale Aufgaben zwischen der Änderung der Zahl und der Altersstruktur der Bevölkerung und der Änderung der aus der Aufgabenwahrnehmung resultierenden Ausgaben und Einnahmen besteht. Soweit einzelne Glieder dieser Wirkungskette von den Besonderheiten der demographischen Entwicklung, der Siedlungsstruktur oder der Infrastrukturausstattung einzelner Kommunen geprägt werden, erfolgt die Analyse unter Berücksichtigung der Gegebenheiten in den Untersuchungskommunen des Landkreises Wolfenbüttel. Die am Beispiel der Untersuchungskommunen vorgenommene Quantifizierung der Auswirkungen für die einzelnen Aufgabefelder schafft die Voraussetzungen für einen Vergleich der Konsequenzen der Bevölkerungsentwicklung für die kommunale Aufgabenwahrnehmung für Landkreise und Gemeinden sowie für verschiedene Typen von Gemeinden. In einer Zwischenbilanz werden die wichtigsten Ergebnisse der Analyse zu den Zusammenhängen zwischen der Bevölkerungsentwicklung und den aus der kommunalen Aufgabenerfüllung resultierenden Ausgaben und Einnahmen zusammengefaßt.

Die Analysen zu den Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die gemeindlichen Steuereinnahmen konzentrieren sich auf die Einnahmen der Gemeinden aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Im Anschluß an einen knappen Überblick über die wichtigsten Bestimmungen des Gemeindefinanzreformgesetzes werden zunächst die Annahmen für Modellrechnungen erarbeitet, die geeignet sind, einen Zusammenhang zwischen Zahl und Altersstruktur der Bevölkerung einer Gemeinde und ihren Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer herzustellen, und die darüber hinaus eine Analyse der Wirkungsweise des Verteilungsverfahrens gemäß Gemeindefinanzreformgesetz im Zuge der Bevölkerungsentwicklung erlauben.

Dazu wird zunächst ein Verfahren entwickelt, mit dem die verfügbaren Informationen über Einkommensteuerzahlungen von verschiedenen Typen privater Haushalte in durchschnittliche Pro-Kopf-Steuerleistungen von Personen im erwerbsfähigen Alter einerseits sowie von Personen im rentenfähigen Alter andererseits umgerechnet werden können. In diesem Zusammenhang wird auch überprüft, welche Auswirkungen von der Verschiebung der Altersstruktur innerhalb der Gruppe der Erwerbsfähigen, von der erwarteten Zunahme der Erwerbsbeteiligung der Frauen sowie von dem Rückgang der Arbeitslosenquote auf das örtliche Einkommensteueraufkommen ausgehen. Schließlich werden Annahmen zum Zusammenhang zwischen der Altersstruktur der Bevölkerung und der für die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer maßgeblichen Sockelaufkommenen²⁵ getroffen.

Mit diesen Annahmen werden dann Modellrechnungen zur Entwicklung der Einnahmen der Gemeinden aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer durchgeführt. Auf der Basis der Ergebnisse dieser Modellrechnungen wird dann untersucht, wie sich die Bevölkerungsentwicklung auf die Entwicklung des örtli-

25 Das Sockelaufkommen umfaßt den Teil des örtlichen Steueraufkommens, der auf Einkommen bis zur Anrechnungsgrenze gemäß § 3 Gemeindefinanzreformgesetz entfällt.

chen Einkommensteueraufkommens auswirkt sowie ob und welche Konsequenzen von der Bevölkerungsentwicklung auf die Wirkungsweise des Verteilungsverfahrens gemäß Gemeindefinanzreformgesetz ausgehen. In einer Zwischenbilanz, die auch die Realsteuereinnahmen der Kommunen berücksichtigt, werden die wichtigsten Ergebnisse der Analysen zu den Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf Höhe und Verteilung der kommunalen Steuereinnahmen zusammengefaßt.

Den Analysen zu den Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die Wirkungsweise des Korrektursystems kommunaler Finanzausgleich wird ein Überblick über die wichtigsten Bestimmungen des niedersächsischen FAG sowie der wichtigsten Annahmen für die Modellrechnungen vorangestellt. Im Zentrum der sich daran anschließenden Analyse stehen die Schlüsselzuweisungen nach Steuerkraft und Einwohnerzahl²⁶. Aber auch die Wirkungsweise der Verfahren zur Verteilung der übrigen Zuweisungsarten²⁷ nach dem FAG wird an Hand von Modellrechnungen untersucht. Eine wesentliche Funktion des kommunalen Finanzausgleichs besteht im Ausgleich interkommunaler Steuerkraftunterschiede. Daher werden in der diesen Teil abschließenden Zwischenbilanz die Einnahmen der Kommunen aus Steuern und Zuweisungen nach dem FAG gemeinsam betrachtet und die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf Höhe und Verteilung dieser Einnahmen herausgearbeitet.

Das dritte Kapitel schließt mit einer Bilanz, in der die Ergebnisse der Analysen zur Wirkungsweise des kommunalen Finanzsystems mit den im ersten Kapitel formulierten Kriterien konfrontiert werden und eine Bewertung der Funktionsfähigkeit des kommunalen Finanzsystems vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Bevölkerungsentwicklung erfolgt.

Im vierten Kapitel geht es schließlich um die Frage, wie die Funktionsfähigkeit des kommunalen Finanzsystems vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Bevölkerungsentwicklung erhöht werden kann. Dem Subsidiaritätsprinzip folgend wird zunächst erörtert, welchen Beitrag die Kommunen selbst zur besseren Bewältigung der Folgen der Bevölkerungsentwicklung leisten können. Dazu werden die Erfolgsaussichten der bekannten Strategien kommunaler Haushaltskonsolidierung unter den sich ändernden demographischen Rahmenbedingungen abgeschätzt. Der erwartete Lösungsbeitrag der Kommunen wird dann den im Zuge der Bevölkerungsentwicklung auftretenden Schwierigkeiten gegenübergestellt. Auf dieser Grundlage wird schließlich erörtert, welchen Beitrag die übergeordnete Ebene zur Vermeidung bzw. Lösung der aus der Bevölkerungsentwicklung resultierenden Probleme leisten könnte.

Eine Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse sowie einige Hinweise auf Ansatzpunkte für weitergehende Analysen schließen die Arbeit ab.

26 Exakt: Schlüsselzuweisungen zur Ergänzung und zum Ausgleich der Steuerkraft der Gemeinden und der Umlagekraft der Landkreise unter Berücksichtigung ihrer Einwohnerzahl.

27 Mit Ausnahme der Zuweisungen für kommunale Investitionen.

Erstes Kapitel

Positive und normative Betrachtung des kommunalen Finanzsystems

1. Die Kommunen im föderativen Staatsaufbau

1.1 Träger kommunaler Aufgaben

Die Verwendung der Begriffe Kommune und Gemeinde erfolgt in der Literatur nicht einheitlich¹ und bedarf daher einer Klärung. In dieser Arbeit wird der Begriff Kommune als Sammelbegriff für Gemeinden und Landkreise verwendet². Über das Wesen der Gemeinden treffen das Grundgesetz, die Landesverfassungen oder die Gemeindeordnungen der Länder keine erschöpfende Aussage, sondern setzen sie als *"überkommene Institutionen"*³ voraus⁴. So charakterisiert § 1 Niedersächsische Gemeindeordnung (NGO) die Gemeinde als Grundlage des demokratischen Staates und als Gebietskörperschaft. Im juristischen Sinne sind Gemeinden "... von ihren Bürgern getragene, landesunmittelbare öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften, die originär örtliche sowie vom Staat zugewiesene Aufgaben innerhalb ihres Gebietes wahrnehmen."⁵ Zu den Gemeinden zählen neben allen kreisangehörigen Gemeinden auch alle - kreisangehörigen und kreisfreien - Städte⁶.

Landkreise sind durch die Organisationsgesetzgebung des Staates zusammengeschlossene Gemeinden⁷. Sie sind Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände⁸. Landkreise und Gemeinden sind nicht nur territorial, sondern auch auf-

1 So wird der Terminus Gemeinde in sehr unterschiedlicher Weise verwendet: Gemeinden im Gegensatz zu Städten, Gemeinden im Unterschied zu Gemeindeverbänden und des weiteren Gemeinden im Sinne von Gemeinden und Gemeindeverbänden als kommunale Ebene in Abgrenzung gegenüber der Bundes- und der Landesebene. Vgl. Kops, M.: Die regionalen Verteilungswirkungen des kommunalen Finanzausgleichs. Mit einer empirischen Analyse des nordrhein-westfälischen kommunalen Finanzausgleichs des Jahres 1975, Thun u. a. O. 1983, (Reihe Wirtschaftswissenschaften; Bd. 276), S. 74 Fußnote 1. Oft werden die Begriffe Gemeinde und Kommune auch synonym verwendet. Vgl. z. B. Zimmermann, H.; Hardt, U.; Postlep, R.-D.: Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation - unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinden in Ballungsgebieten -, Bonn 1987, (Schriftenreihe der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung; Bd. 15), S. 27 oder auch Marcus, P.: Das kommunale Finanzsystem, a. a. O., S. 2.

2 Vgl. Schmidt-Jortzig, E.: Kommunalrecht, Stuttgart u. a. O. 1982, S. 21.

3 Pagenkopf, H.: Kommunalrecht, Bd. I, Verfassungsrecht, 2., neubearbeitete und erweiterte Aufl., Köln u. a. O. 1975, S. 1.

4 Vgl. ebd.

5 Stern, K.: Gemeinden, I: Rechtsstellung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, 3. Bd. Stuttgart u. a. O. 1981, S. 486 - 495, S. 486.

6 Vgl. zu den verschiedenen Gemeindetypen Kapitel I Exkurs dieser Arbeit.

7 Vgl. Badura, P.: Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, München 1986, S. 237.

8 Vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 Niedersächsische Landkreisordnung (NLO).

grund ihrer Funktion eng miteinander verflochten⁹. Sie ergänzen sich gegenseitig zur Erfüllung ihrer gemeinsamen Aufgaben¹⁰. Dies gilt auch für die Bewältigung der Folgen der demographischen Entwicklung, so daß Landkreise und Gemeinden gemeinsam zu betrachten sind.

Beide zusammen bilden die kommunale Ebene und sind neben dem Bund und den Ländern die kleinsten und - im vertikalen Gefüge - zugleich die untersten Gebietskörperschaften im föderalistischen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland¹¹. Wie F. Zimmermann gehen auch andere Autoren von einem drei- oder vierstufigen Staatsaufbau aus und betrachten die Kommunen in diesem Sinne als "dritte Säule" im Bundesstaat¹². Dies scheint gerechtfertigt, obwohl das Grundgesetz von einer Zweistufigkeit des Staatsaufbaus (Bund und Länder) ausgeht¹³ und die Gemeinden als Bestandteil der Länder keine dritte bundesstaatliche Ebene bilden¹⁴. Tatsächlich können die Länder auf vielfältige Weise Einfluß auf die Kommunen nehmen¹⁵. Aber die Gemeinden und Landkreise nehmen große Teile der Aufgaben selbständig wahr¹⁶ und bestimmen so die Lebensbedingungen der Menschen in bedeutender Weise mit. Hierzu sind insbesondere die Gemeinden¹⁷ auch ausdrücklich ermächtigt; denn Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleistet ihnen das Recht, "... alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln."

Welche Möglichkeiten die Gemeinden und Landkreise haben, ihre eigenen Angelegenheiten selbständig zu regeln und so den Herausforderungen, die die Bevölkerungsentwicklung an sie stellt, zu begegnen, wird also vom Gesetzesrahmen und damit von den ihnen verliehenen Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmekompetenzen bestimmt.

-
- 9 Vgl. Korte, H.; Rebe, B.: *Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen*, 2., völlig neu bearbeitete Aufl., Göttingen 1986, S. 413.
 - 10 Vgl. Cantner, W.: *Verfassungsrecht der Landkreise*, in: Peters, H. (Hrsg.): *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Bd. 1: *Kommunalverfassung*, Berlin u. a. O. 1956, S. 409 - 469, S. 416.
 - 11 Vgl. Zimmermann, F.: *Das System der kommunalen Einnahmen und die Finanzierung der kommunalen Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland*, Köln 1988, (Neue Kommunale Schriften; 57), S. 1.
 - 12 Vgl. z. B. Pagenkopf, H.: *Kommunalrecht*, Bd. II, *Wirtschaftsrecht*, 2., neu bearbeitete und erweiterte Aufl., Köln u. a. O. 1976, S. 9.; Thieme, W.: *Die Gliederung der deutschen Verwaltung*, in: Püttner, G. (Hrsg.): *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Bd. 1: *Grundlagen*, 2., völlig neu bearbeitete Aufl., Berlin u. a. O. 1981, S. 135 - 153, S. 136 ff.
 - 13 Vgl. Maunz, Th., in: Maunz, Th.; Düring, G. u. a.: *Kommentar zum Grundgesetz*, München 1989, Art. 28 Rdnr. 79.
 - 14 Vgl. Korte, H.; Rebe, B.: *Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen*, a. a. O., S. 555.
 - 15 Vgl. Stern, K.: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. I: *Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung*, 2., völlig neu bearbeitete Aufl., München 1984, S. 415.
 - 16 Vgl. Sander, L.: *Aufgaben und Einnahmen der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland. Eine ökonomische und rechtliche Analyse im Lichte der Kollektivgütertheorie*, Diss., Münster 1987, (Empirische Wirtschaftsforschung; Bd. 4), S. 2.
 - 17 Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ist für die Gemeindeverbände weniger verbindlich; denn ihre Zuständigkeit besteht nur "... im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs ..." (Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG). Vgl. Pagenkopf, H.: *Kommunalrecht*, Bd. I, a. a. O., S. 27.

Exkurs: Die Gliederung des kommunalen Sektors in Niedersachsen

Zu den Gemeinden zählen sowohl Großstädte als auch Kleinstgemeinden im ländlichen Raum. Wegen der erheblichen Größenunterschiede der Gemeinden¹⁸ hat das Kommunalrecht verschiedene Gemeindetypen geschaffen und diesen Typen vom Normaltypus der kreisangehörigen Gemeinde abweichende Zuständigkeiten zugeordnet¹⁹. Die kreisfreien Städte vereinigen in sich Gemeinde und Landkreis. Die Niedersächsische Gemeindeordnung zählt die kreisfreien Städte in Niedersachsen abschließend auf^{20 21} und bestimmt, daß sie in ihrem Gebiet alle Aufgaben erfüllen, die den Landkreisen obliegen²².

Größeren kreisangehörigen Gemeinden wird entweder als großen selbständigen Städten²³ oder als selbständigen Gemeinden ein Teil der sonst vom Landkreis wahrzunehmenden Aufgaben übertragen²⁴. Um das Fortbestehen auch kleinerer Gemeinden zu ermöglichen, bietet die Niedersächsische Gemeindeordnung die Möglichkeit des Zusammenschlusses mehrerer kleinerer Gemeinden zu einer Samtgemeinde. Diese Organisationsform hat keine Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen der Gemeinde- und der Kreisebene und bedeutet nur eine Abstufung innerhalb der Gemeindeebene²⁵.

In Niedersachsen gibt es 1 028 Gemeinden²⁶. 744 der kleineren Gemeinden sind zu 142 Samtgemeinden zusammengeschlossen. Diese 142 Samtgemeinden bilden zusammen mit den 275 kreisangehörigen Einheitsgemeinden sowie mit den zwei gemeindefreien Bezirken Niedersachsens 38 Landkreise. Hinzu kommen noch 9 kreisfreie Städte. Die gemeindespezifischen Regelungen des Geset-

18 In den kleinsten Gemeinden Niedersachsens leben weniger als 500 Menschen, während in der Stadt Hannover mehr als 500 000 Menschen wohnen.

19 Vgl. Korte, H.; Rebe, B.: Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen, a. a. O., S. 432.

20 § 10 Abs. 3 Niedersächsische Gemeindeordnung (NGO): "Kreisfreie Städte sind die Städte Braunschweig, Delmenhorst, Emden, Hannover, Oldenburg (Oldenburg), Osnabrück, Salzgitter, Wilhelmshaven und Wolfsburg."

21 Einen Sonderstatus hat die Stadt Göttingen, der durch das Gesetz über die Neugliederung des Landkreises Göttingen und der Stadt Göttingen (Göttingen-Gesetz) mit Ausnahme der Zuständigkeiten nach dem Schulgesetz und bei der Krankenhausfinanzierung alle Zuständigkeiten eines Landkreises übertragen wurden. Diese weitgehende Annäherung an das Aufgabenspektrum einer kreisfreien Stadt findet ihren Niederschlag auch in einer besonderen Regelung der Finanzbeziehungen zwischen dem Landkreis und der Stadt Göttingen (§ 2 Göttingen-Gesetz). Im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs wird die Stadt Göttingen z. B. bei den Schlüsselzuweisungen zur Ergänzung und zum Ausgleich der Steuerkraft der Gemeinden unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Einwohnerzahl wie eine kreisfreie Stadt behandelt.

22 Vgl. Korte, H.; Rebe, B.: Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen, a. a. O., S. 432.

23 Die großen selbständigen Städte sind abschließend in § 10 Abs. 2 NGO aufgezählt. Es sind dies Celle, Cuxhaven, Goslar, Hameln, Hildesheim, Lingen (Ems) und Lüneburg.

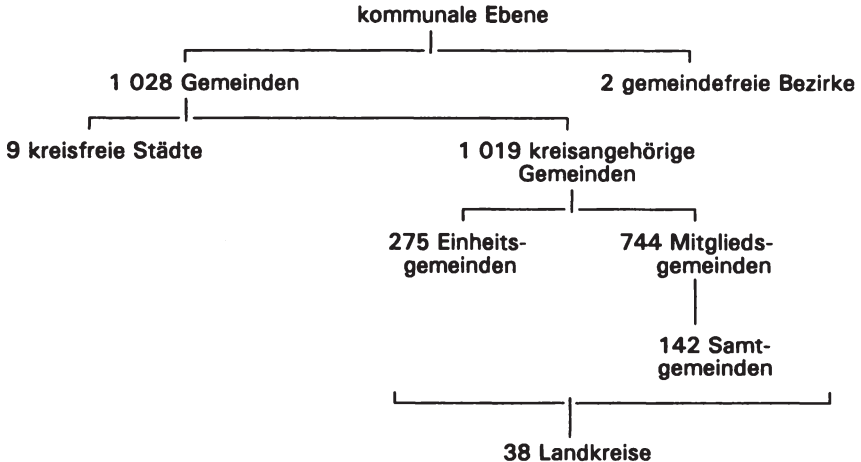
24 Vgl. Korte, H.; Rebe, B.: Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen, a. a. O., S. 435 f.

25 Vgl. ebd., S. 435.

26 Vgl. zu den Zahlen: Niedersächsisches Landesverwaltungsamt - Statistik - (Hrsg.): Bevölkerung der Gemeinden am 31. Dezember 1988, Hannover 1989, (Statistische Berichte Niedersachsen; A12), S. 7.

zes über den Finanzausgleich (FAG) beziehen sich auf Einheits- bzw. Samtgemeinden. Auch in dieser Arbeit werden Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden nicht betrachtet.

Übersicht 2: Gliederung der kommunalen Ebene in Niedersachsen



1.2 Aufgaben- und Ausgabenkompetenzen

Die Verteilung der Aufgaben auf Bund, Länder und Kommunen ist in Art. 30 und Art. 70 ff. GG geregelt. Die Gemeinden und Gemeindeverbände gelten als Bestandteile der Länder²⁷, und es ist im wesentlichen Angelegenheit der Länder, die kommunale Ebene mit Kompetenzen auszustatten²⁸. Innerhalb ihrer Gesetzgebungskompetenz haben die Länder Art. 28 Abs. 2 GG zu berücksichtigen, der den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht auf Selbstverwaltung zugeht²⁹. Dieser Tatsache tragen die Länder Rechnung, indem sie in ihren Verfassungen die "örtlichen Angelegenheiten" zum kommunalen Aufgabenfeld bestimmen³⁰.

27 Vgl. Stern, K.: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II: Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung, München 1980, S. 1 053.

28 Vgl. Marcus, P.: Das kommunale Finanzsystem, a. a. O., S. 3; Arnold, V.; Geske, O.-E. (Hrsg.): Öffentliche Finanzwirtschaft, München 1988, (Hagener Universitätstexte), S. 56.

29 Vgl. Zimmermann, H.; Hardt, U.; Postlep, R.-D.: Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation, a. a. O., S. 26.

30 Vgl. z. B. Art. 44 Vorläufige Niedersächsische Verfassung (VNV).

Eine Analyse der Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die kommunale Finanzsituation bedarf einer über diese generalklauselartige Aufgabenzuweisung hinausgehende Betrachtung der Ausstattung der Kommunen mit Aufgabenkompetenzen. Neben einer differenzierten Betrachtung der kommunalen Aufgabenkompetenzen, die die Möglichkeiten kommunaler Entscheidungen und damit der Anpassung an die durch die Bevölkerungsentwicklung veränderten Rahmenbedingungen bestimmen, ist auch eine inhaltliche Konkretisierung der Aufgaben erforderlich.

1.2.1 Gliederung der kommunalen Aufgaben nach ihrem Rechtscharakter

Die Wahrnehmung (öffentlicher) Aufgaben gliedert sich in die Entscheidung über das Ob und Wie der Aufgabenerfüllung sowie in die Ausführung der getroffenen Entscheidung³¹; entsprechend ist zwischen der Gestaltungskompetenz (Gesetzgebungskompetenz) und der Ausführungskompetenz (Verwaltungskompetenz) zu unterscheiden³².

Im Hinblick auf die kommunale Finanzsituation ist insbesondere von Interesse, in welchem Maße die Kommunen ihre Ausgaben beeinflussen können. Die Ausgabenlast knüpft an die Aufgabenverteilung an³³. Maßstab für die Aufgabenverteilung ist dabei grundsätzlich die Aufgabenerfüllung (also die Verwaltungskompetenz, nicht die Gesetzgebungskompetenz)³⁴. Dieser Grundsatz, nämlich das Prinzip getrennter, mit der Verwaltungskompetenz korrespondierender Finanzverantwortung, wird als Konnexitätsprinzip bezeichnet³⁵. Damit wird der Grad der kommunalen Ausgabenautonomie im wesentlichen davon bestimmt, in welchem Maße die Kommunen auch über die Aufgabenerfüllung (Gesetzgebungskompetenz) entscheiden können.

In Abhängigkeit davon, welche Kompetenzen der Aufgabenwahrnehmung den Kommunen zugestanden werden, lassen sich die kommunalen Aufgaben nach ihrem Rechtscharakter wie folgt unterscheiden³⁶:

31 Vgl. z. B. Sander, L.: Aufgaben und Einnahmen der Kommunen, a. a. O., S. 21.

32 Vgl. Gläser, M.: Die staatlichen Finanzaufweisungen an die Gemeinden. Gestaltungskriterien, Effektivität, Reform, Frankfurt/Main 1981, (Reihe Wirtschaftswissenschaften; Bd. 224), S. 19.

33 Vgl. z. B. Kirchhof, P.: Die kommunale Finanzhoheit, in: Püttner, G. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 2., völlig neu bearbeitete Aufl., Bd. 6: Kommunale Finanzen, Berlin u. a. O. 1985, S. 3 - 28, S. 13.

34 Vgl. Fischer-Menshausen, H.: Finanzausgleich, II: Grundzüge des Finanzausgleichsrechts, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 2, Stuttgart u. a. O. 1980, S. 636 - 662, S. 643; Thiem, H.: Kommunale Finanzwirtschaft. Systematische Darstellung, Köln 1984, (Neue kommunale Schriften; 51), S. 8.

35 Vgl. Rosenschon, J. E.: Gemeindefinanzsystem und Selbstverwaltungsgarantie, Köln u. a. O. 1980, (Schriften zur Öffentlichen Verwaltung; Bd. 19), S. 37.

36 Die gewählte Terminologie entspricht den Verhältnissen in Niedersachsen. In anderen Bundesländern gelten zum Teil andere Bezeichnungen und Abgrenzungen für die einzelnen Aufgabenarten. So auch Hardt, U.: Kommunale Finanzkraft. Die Problematik einer objektiven Bestimmung kommunaler Einnahmemöglichkeiten in der gemeindlichen Haushaltsplanung und im kommunalen Finanzausgleich, Frankfurt a. M. u. a. O. 1988, (Finanzwissenschaftliche Schriften; Bd. 38), S. 278 Fußnote 5. Vgl. ausführlich zur Aufgabengliederung z. B.

(1) Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben:

Diese Aufgaben gehören zum eigenen Wirkungskreis der Kommunen. Die Kommunen können frei entscheiden, ob und wie sie diese Aufgaben wahrnehmen wollen³⁷. Die Entscheidungsspielräume der Kommunen bei der Aufgaben- und Ausgabengestaltung sind in diesem Bereich daher relativ groß³⁸. Einen Schwerpunkt der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben bildet die Bereitstellung sozialer, kultureller und öffentlicher Einrichtungen³⁹.

(2) Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben:

Die Kommunen sind grundsätzlich verpflichtet, diese Aufgaben wahrzunehmen⁴⁰. Die Gestaltungsfreiheit ist auf das Wie der Aufgabendurchführung beschränkt⁴¹. Zu den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben gehören z. B. die Abfall- und Abwasserbeseitigung und auch die Trägerschaft der allgemeinbildenden Schulen⁴². Postlep differenziert zusätzlich zwischen pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben mit stärker pflichtigem und mit stärker freiwilligem Charakter⁴³. Dieser Unterscheidung entspricht die Gliederung Hardts in Pflichtaufgaben mit geringerem und mit größerem Ausgabenspielraum⁴⁴.

(3) Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises:

Bei diesen Aufgaben handelt es sich um staatliche Aufgaben, die den Gemeinden (§ 5 Abs. 1 NGO) und den Landkreisen (§ 4 Abs. 1 NLO) zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden können. Trotz kommunaler Organisations- und Personalhoheit sind die Entscheidungsspielräume der Kommunen in diesem Aufgabenbereich recht gering⁴⁵; denn der beauftragende Staat behält ein bis in alle Einzelheiten gehendes Weisungsrecht⁴⁶. Die

Schmidt-Jortzig, E.: Kommunalrecht, a. a. O., S. 161 ff., und Pagenkopf, H.: Kommunalrecht, Bd. I., a. a. O., S. 170 ff.

37 Vgl. Pagenkopf, H.: Kommunalrecht, Bd. I, a. a. O., S. 170.

38 Vgl. Hardt, U.: Der Autonomiegrad kommunaler Ausgaben. Empirische Befunde für Niedersachsen und Schlußfolgerungen für den kommunalen Finanzausgleich, in: Kommunale Finanzen in der Diskussion, Hannover 1989, (NIW-Workshop 1989), S. 75 - 99, S. 81.

39 Vgl. Korte, H.; Rebe, B.: Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen, a. a. O., S. 414 f. Hier finden sich zahlreiche Beispiele freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben der Kommunen.

40 Vgl. Zimmermann, H.; Hardt, U.; Postlep, R.-D.: Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation, a. a. O., S. 27.

41 Vgl. Pagenkopf, H.: Kommunalrecht, Bd. I, a. a. O., S. 171.

42 Vgl. auch für weitere Beispiele Korte, H.; Rebe, B.: Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen, a. a. O., S. 415 und 423.

43 Vgl. Postlep, R.-D.: Wirtschaftsstruktur und großstädtische Finanzen. Einflüsse höherwertiger Dienstleistungen auf die kommunalen Steuereinnahmen und Ausgaben in verschiedenen Großstädten, Hannover 1985, (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Abhandlungen; Bd. 87), S. 236 f.

44 Vgl. Hardt, U.: Der Autonomiegrad kommunaler Ausgaben, a. a. O., S. 81.

45 Vgl. ebd., S. 80.

46 Vgl. Pagenkopf, H.: Kommunalrecht, Bd. I, a. a. O., S. 172.

Landkreise nehmen die meisten Staatsaufgaben wahr⁴⁷. Ein Schwerpunkt liegt bei Aufgaben der allgemeinen Verwaltung (Personenstandswesen, Auftragsstatistik und Durchführung von Bundestags- und Landtagswahlen) sowie in der Verwaltung der Fachaufgaben (z. B. Gesundheitsverwaltung, Bauverwaltung, Verwaltung des Bereiches "Soziale Sicherung")⁴⁸.

1.2.2 Katalog kommunaler Aufgaben

Um einen Katalog kommunaler Aufgaben zu erstellen, sind die kommunalen Aufgaben von den übrigen öffentlichen Aufgaben abzugrenzen⁴⁹. Anschließend sind die Aufgabenkompetenzen auf die verschiedenen Aufgabenträger zu verteilen. Diese Verteilung erfolgt in einem föderativen Staatswesen häufig entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip⁵⁰. Obwohl das Subsidiaritätsprinzip sichtbaren Ausdruck in der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG findet⁵¹, wird es nicht als Entscheidungsgrundlage für eine Kompetenzverteilung anerkannt⁵². Insbesondere die Länder verfügen über zahlreiche Weisungsbefugnisse und Eingriffsrechte in den kommunalen Aufgabenkreis⁵³. Weder Subsidiaritätsprinzip noch Selbstverwaltungsgarantie ermöglichen daher eine brauchbare Abgrenzung der kommunalen Aufgaben⁵⁴.

Jeder Versuch, einen Katalog der nicht weisungsgebundenen Aufgaben für die Kommunen aufzustellen, muß berücksichtigen, daß die von den einzelnen Kommunen tatsächlich wahrgenommenen Aufgaben von Landkreis zu Landkreis und von Gemeinde zu Gemeinde variieren⁵⁵. Das ist nicht nur eine Folge des univiersellen Wirkungskreises, wie er sich aus der Formulierung des Art. 28 Abs. 2 GG ("... alle Angelegenheiten ...") ergibt, und des daraus abgeleiteten Aufgabenfin-

47 Vgl. Korte, H.; Rebe, B.: Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen, a. a. O., S. 424.

48 Vgl. Hardt, U.: Der Autonomiegrad kommunaler Ausgaben, a. a. O., S. 80. Weitere Beispiele finden sich bei Korte, H.; Rebe, B.: Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen, a. a. O., S. 419, 424 f., sowie bei Pagenkopf, H.: Kommunalrecht, Bd. I., a. a. O., S. 172.

49 Die Frage der Abgrenzung öffentlicher Aufgaben von privaten Aufgaben wird hier nicht thematisiert, sondern als vorgelagertes und bereits gelöstes Problem angesehen. Vgl. zu diesem Problem z. B. Musgrave, R. A.; Musgrave, P. B.; Kullmer, L.: Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 1, 3., völlig überarbeitete Aufl., Tübingen 1984, S. 60 ff.

50 Vgl. Fischer-Menshausen, H.: Finanzausgleich, II, a. a. O., S. 640; Münstermann, E.: Die Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen im kommunalen Finanzausgleich, Opladen 1975, (Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen; Nr. 2520), S. 118.

51 Vgl. Ehrlicher, W.: Finanzausgleich, III: Der Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 2, Stuttgart u. a. O. 1980, S. 662 - 689, S. 680.

52 Vgl. Sander, L.: Aufgaben und Einnahmen der Kommunen, a. a. O., S. 374.

53 Vgl. Kapitel I Gliederungspunkt 1.2.1.

54 Vgl. Hansmeyer, K.-H.: Zur Theorie der kommunalen Finanzwirtschaft, in: Haus, W. (Hrsg.): Kommunalwissenschaftliche Forschung, Stuttgart u. a. O. 1966, (Schriften des Vereins für Kommunalwissenschaften e. V. Berlin; Bd. 12), S. 161 - 190, S. 164.

55 Vgl. Köstering, H.: Das Verhältnis zwischen Gemeinde- und Kreisaufgaben einschließlich der Funktionalreform, in: Püttner, G. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 3: Kommunale Aufgaben und Instrumente der Aufgabenerfüllung, 2., völlig neu bearbeitete Aufl., Berlin u. a. O. 1983, S. 39 - 69, S. 48.

dungsrechts⁵⁶, sondern auch des unterschiedlichen Umfangs, in dem andere (freie) Träger⁵⁷ in einer Region vorhanden sind und öffentliche Aufgaben übernehmen können⁵⁸. Darüber hinaus ist eine allgemeingültige Abgrenzung der Landkreisaufgaben von den Gemeindeaufgaben nicht möglich; denn Landkreise und Gemeinden bilden einen Leistungsverbund und dienen gemeinsam dem Ziel, ihre Einwohner bestmöglich mit Diensten und Gütern zu versorgen⁵⁹. Die Aufgaben von Landkreisen und Gemeinden überschneiden sich daher häufig. Ob der Landkreis oder die Gemeinde für eine Aufgabe zuständig ist, bestimmt "... sich weitgehend nicht nach der Wesensart der Aufgaben, sondern nach organisatorischer oder wirtschaftlicher Zweckmäßigkeit und Leistungskraft, d. h. danach, ob etwas wirksamer im kleineren Rahmen der Gemeinde oder im größeren des Kreises durchgeführt werden kann."⁶⁰

Auch im Bereich des übertragenen Wirkungskreises ergibt sich, obwohl die Aufgabenübertragung die Zuweisung der Zuständigkeit auf Landkreis oder Gemeinde mit einschließt⁶¹, keine einheitliche Aufgabenverteilung zwischen Landkreisen und Gemeinden, da den verschiedenen Gemeindetypen insbesondere in diesem Aufgabenbereich unterschiedliche Aufgabenzuständigkeiten zugeordnet sind⁶². Die Aufgabenverteilung zwischen Landkreisen und Gemeinden ist in Niedersachsen außerordentlich variabel⁶³.

Im Hinblick auf die kommunale Finanzsituation sind die kommunalen Aufgaben nur insoweit von Interesse, wie sie mit Ausgaben verbunden sind. Daher wird im folgenden der Begriff "kommunale Aufgaben" auf solche Aufgaben beschränkt, die ausgabenwirksam sind und folglich ihren Niederschlag in den kommunalen Haushalten finden und als Bezeichnung von Einzelplänen, Abschnitten und Unterabschnitten in der kommunalen Haushaltssystematik auftauchen⁶⁴. Die Erfassung der Aufgaben über die Ausgaben ermöglicht zumindest für die Gegenwart eine Trennung in Gemeinde- und Landkreisaufgaben, wobei jedoch bei einer aggregierten Betrachtung aller Kommunen eines Landes die Un-

56 Vgl. Püttner, G.: Das System der kommunalen Aufgaben, in: Püttner, G. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 3: Kommunale Aufgaben und Instrumente der Aufgabenerfüllung, 2., völlig neu bearbeitete Aufl., Berlin u. a. O. 1983, S. 3 - 8, S. 6.

57 Einen Überblick über solche Träger im Bereich des Sozialwesens gibt: Flamm, F.: Sozialwesen und soziale Arbeit in der Bundesrepublik Deutschland, 3., neubearbeitete und erweiterte Aufl., Troisdorf 1980, (Schriften des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge; Schrift 250), S. 123 ff.

58 Vgl. Köstering, H.: Das Verhältnis zwischen Gemeinde- und Kreisaufgaben, a. a. O., S. 48.

59 Vgl. Kappe, H.: Wirtschaftlichkeitsanalysen zur Gebiets- und Funktionalreform, Köln 1978, (Schriften zur Öffentlichen Verwaltung; Bd. 17), S. 56.

60 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 23. Bd., Tübingen 1968, S. 368.

61 Vgl. Schnapp, F. E.: Zuständigkeitsverteilung zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden, Frankfurt 1973, (Schriften zum deutschen Kommunalrecht; Bd. 5), S. 4.

62 Vgl. Korte, H.; Rebe, B.: Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen, a. a. O., S. 410 f.

63 Vgl. ebd., S. 410.

64 Diese Vorgehensweise wählte auch die Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen (GEWOS). Vgl. GEWOS GmbH Hamburg: Auswirkungen der Suburbanisierung auf die kommunalen Ausgaben, Endbericht (Textband), Forschungsvorhaben im Auftrage des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn-Bad Godesberg, Hamburg 1978, S. 36.

terschiede in der Aufgabenverteilung zwischen Landkreisen und Gemeinden verwischt werden. In Fallstudien, die die Haushaltspläne einzelner Gemeinden und Landkreise auswerten, ergibt sich dieses Problem jedoch nicht.

Um einen besseren Überblick über die kommunalen Aufgaben zu gewinnen, wurden anhand der kommunalen Haushaltssystematik Abschnitte und Unterabschnitte zu Aufgabenfeldern zusammengefaßt. Die Zusammenfassung von Aufgaben zu Aufgabenfeldern erfolgte aufgrund von Plausibilitätsüberlegungen mit dem Ziel, solche Aufgaben zusammenzufassen, für die der Zusammenhang zwischen Ausgabenentwicklung und Bevölkerungsentwicklung ähnlich ist. Hier bietet sich zunächst eine Dreiteilung der Aufgaben an, und zwar in

- (1) Unterhaltung der bestehenden Einrichtungen,
- (2) Transferleistungen sowie
- (3) Verwaltungsaufgaben.

Die Unterhaltung kommunaler Einrichtungen dient der Bereitstellung kommunaler Leistungen für die Bevölkerung⁶⁵. Aus der Sicht der Nutzer lassen sich diese Einrichtungen in zwei Gruppen einteilen, nämlich Einrichtungen des *Versorgungssystems* und Einrichtungen des *Besorgungssystems*⁶⁶. Bei Leistungen des Versorgungssystems erfolgt die Abgabe der Leistungen dezentral in bzw. an der Wohnung des Leistungsempfängers. Beispiele sind die Strom- und Wasserversorgung sowie die Müllabfuhr, deren Leistungen an jedem bewohnten Punkt der Fläche zu erbringen sind, aber auch die Rettungsdienste. Die Einrichtungen des Besorgungssystems erstellen ihre Leistungen zentral. Zur Inanspruchnahme der Leistungen muß der Leistungsempfänger die Einrichtung, z. B. Schulen und Bibliotheken, aufsuchen.

Kriterien für die weitere Untergliederung der beiden Einrichtungsgruppen sind eine gewisse Verwandtschaft der Aufgaben hinsichtlich der Produktion (Angebotsseite) sowie der Altersstruktur der Adressaten der Angebote (Nachfrage-seite). Bei rückläufiger Bevölkerungszahl spielt bei den Einrichtungen das Problem der Kostenremanenz eine wichtige Rolle. Für die Transferleistungen ergibt sich dieses Problem dagegen nicht; hier erscheint der Zusammenhang zwischen Bevölkerungsentwicklung und Ausgaben besonders eng. Verwaltungsaufgaben ergeben sich im großen und ganzen erst infolge der eigentlichen Aufgabenerfüllung. Einige Aufgaben wurden keinem Aufgabenfeld zugeordnet, da für sie kein unmittelbarer Zusammenhang zur Bevölkerungsentwicklung erkennbar ist oder aber die Ausgabensumme vernachlässigbar gering ist. Der Einzelplan 8 "Wirt-

65 Von unternehmenbezogenen Leistungen der Kommunen wird in dieser Arbeit abstrahiert.

66 Vgl. Köhl, W.; Lammers, G.: Standorte und Flächenbedarf von öffentlichen Versorgungseinrichtungen. Papier für die Abschlußveranstaltung des Schwerpunktprogramms "Regionalforschung und Regionalpolitik" der Deutschen Forschungsgemeinschaft am 26.4.1979 in Bonn, zitiert nach Burberg, P.-H.: Neue Organisationsformen der Infrastruktur für dünnbesiedelte ländliche Räume, in: Ernst, W.; Hoppe, W.; Thoss, R. (Hrsg.): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse - auch bei abnehmender Bevölkerungszahl?, Münster 1981, (Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung; Bd. 25), S. 83 - 104, S. 89.

schaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen" wird ebenfalls ausgeklammert⁶⁷. Es ergibt sich folgender Aufgabenkatalog:

Übersicht 3: Katalog kommunaler Aufgaben

Einrichtungen des Versorgungssystems

- Öffentliche Sicherheit
 - 13 Feuerschutz
 - 14 Katastrophenschutz
 - 15 Verteidigungslasten - Verwaltung
 - 16 Rettungsdienst

- Verkehr, Straßen
 - 63 Gemeindestraßen
 - 65 Kreisstraßen
 - 66 Bundes- und Landesstraßen
 - 67 Straßenbeleuchtung und -reinigung
 - 68 Parkeinrichtungen

- Wasser
 - 70 Abwasserbeseitigung

- Abfallbeseitigung
 - 72 Abfallbeseitigung

- Schülerbeförderung
 - 290 Schülerbeförderung

67 Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung im Einzelplan 8 betreffen die Kommunen nur indirekt. Denn die Überschüsse, die die Kommunen hier verbuchen können, resultieren im wesentlichen aus der Beteiligung der Kommunen an den Gewinnen der (Versorgungs)Unternehmen (z. B. Dividendeneinnahmen). Eine Analyse der Wirkungszusammenhänge zwischen der Bevölkerungsentwicklung und diesen Dividendeneinnahmen der Kommunen ist im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich. Es ist allerdings zu erwarten, daß die (Versorgungs)Unternehmen höhere Kosten auf ihre Kunden abwälzen und auch in Zukunft Gewinne erwirtschaften.

Einrichtungen des Besorgungssystems**- Schulträgerschaft**

- 21 Allgemeinbildendes Schulwesen
- 25 Berufsbildendes Schulwesen
- 28 Schulkosten in besonderen Einrichtungen
- 292 Übrige schulische Aufgaben

- Außerschulische Bildung

- 35 Volksbildung

- Kulturelle Einrichtungen

- 31 Wissenschaft, Forschung
- 32 Museen, Sammlungen, Ausstellungen
- 33 Theater, Konzerte, Musikpflege
- 34 Sonstige Kunstpflege
- 36 Heimatpflege
- 37 Kirchen

- Einrichtungen für ältere Menschen

- 43 Einrichtungen der Sozialhilfe und Kriegsopferfürsorge
- 470 Förderung der Wohlfahrtspflege

- Einrichtungen für Kinder und Jugendliche

- 46 Einrichtungen der Jugendhilfe
- 475 Förderung der Jugendhilfe

- Krankenhäuser

- 51 Krankenhäuser

- Sport und Erholung

- 55 Förderung des Sports
- 56 Eigene Sportstätten
- 57 Badeanstalten
- 58 Park- und Gartenanlagen
- 59 Sonstige Erholungseinrichtungen

- Bau- und Wohnungswesen

- 61 Ortsplanung, Vermessung, Bauordnung
- 62 Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge

Transferleistungen

- 41 Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz
- 44 Kriegsoferfürsorge und ähnliche Maßnahmen
- 45 Jugendhilfe nach dem Jugendwohlfahrtsgesetz
- 48 Weitere soziale Bereiche
- 49 Sonstige soziale Angelegenheiten

Verwaltung

- Allgemeine Verwaltung

- 0 Allgemeine Verwaltung
- 11 Öffentliche Ordnung

- Aufgabenbezogene Verwaltung

- 20 Schulverwaltung
- 30 Verwaltung kultureller Angelegenheiten
- 40 Verwaltung der sozialen Angelegenheiten
- 50 Gesundheitswesen
- 60 Bauverwaltung

Wirtschaftliche Unternehmen

- 8 Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen

Sonstige

- 54 Sonstige Einrichtungen und Maßnahmen der Gesundheitspflege
- 69 Wasserläufe, Wasserbau
- 73 Märkte
- 74 Schlacht- und Viehhöfe
- 75 Bestattungswesen
- 76 Sonstige öffentliche Einrichtungen
- 77 Hilfsbetriebe der öffentlichen Verwaltung
- 78 Förderung der Land- und Forstwirtschaft
- 79 Fremdenverkehr, Förderung von Wirtschaft und Verkehr

1.3 Einnahmekompetenzen

1.3.1 Regelungen des Grundgesetzes

Kraft ihrer Autorität können die öffentlichen Aufgabenträger die unterschiedlichsten Tatbestände zur Grundlage ihres Einnahmenezugriffs machen⁶⁸. Die wichtigsten öffentlichen Einnahmen sind die Steuern, auf die 1987 78 % der Einnahmen der Gebietskörperschaften⁶⁹ entfielen. Der Verteilung der Steuerhoheit kommt daher besondere Bedeutung zu. Die Zuordnung der übrigen öffentlichen Einnahmen⁷⁰ erfordert dagegen keine besondere finanzverfassungsrechtliche Regelung, da "... das Erhebungsrecht und die Gläubigereigenschaft durchweg mit der Verwaltungskompetenz der Gebietskörperschaft korrespondieren, in deren Bereich die Einnahmen anfallen."⁷¹

Der X. Abschnitt des Grundgesetzes ist der Verteilung der Finanzmittel auf Bund, Länder und Kommunen gewidmet. Bei der Betrachtung der Einnahmekompetenzen ist zwischen der Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungshoheit⁷² zu unterscheiden⁷³. Art. 105 GG gewährt dem Bund die ausschließliche oder die konkurrierende Gesetzgebungshoheit über alle Steuern mit Ausnahme der Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis. Bei diesen Steuern handelt es sich im wesentlichen um die Hunde-, Jagd-, Fischerei-, Vergnügungs-, Getränke- und Zweitwohnungssteuer⁷⁴. Das Land Niedersachsen hat auf die Gesetzgebungskompetenz, die ihm Art. 105 Abs. 2 a GG zuspricht, verzichtet und die Erhebung und Ausgestaltung dieser Abgaben seinen Kommunen überlassen⁷⁵. Von einem generellen Steuerfindungsrecht der Kommunen kann aber keine Rede sein; denn das Recht der Gemeinden zur Erhebung eigener Steuern ist eng begrenzt⁷⁶. Die Gemeinden verfügen weiterhin über das Recht, die Hebesätze der Realsteuern im Rahmen der Gesetze festzulegen (Art. 106 Abs. 6 GG).

Art. 106 GG regelt die Verteilung der Ertragskompetenzen. Den Gemeinden steht das Aufkommen aus den Realsteuern zu (Realsteuergarantie)⁷⁷. Des weite-

68 Vgl. Kops, M.: Formen und Grundprinzipien des Finanzausgleichs (II): Der originäre aktive Finanzausgleich, in: Das Wirtschaftsstudium, 13. Jg. (1984), S. 289 - 293, S. 289.

69 Bund, Länder, Gemeinden, kommunale Zweckverbände, Lastenausgleichsfonds, ERP-Sondervermögen und EG-Anteile; vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 42. Jg. Nr. 3 (März 1990), S. 60* Tabelle 1 und Fußnote 1.

70 Eine Aufzählung dieser Einnahmen findet sich bei Fischer-Menshausen, H.: Finanzausgleich, II, a. a. O., S. 645.

71 Ebd.

72 Die Verteilung der Verwaltungskompetenz ist in Art. 108 GG geregelt. Da die Verwaltungskompetenz für die Handlungsspielräume der Kommunen bedeutungslos ist, wird sie nicht näher betrachtet.

73 Vgl. Zimmermann, H.; Henke, K.-D.: Finanzwissenschaft, a. a. O., S. 109.

74 Vgl. Maunz, Th., in: Maunz, Th.; Düring, G. u. a.: Kommentar zum Grundgesetz, a. a. O., Art. 105 Rdnr. 49.

75 Z. B. § 1 Niedersächsisches Kommunalabgabengesetz (NKAG).

76 Vgl. Pagenkopf, H.: Kommunalrecht, Bd. II, a. a. O., S. 89.

77 Im Zuge der Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer wurden Bund und Länder über die Gewerbesteuerumlage an den Einnahmen aus der Gewerbesteuer beteiligt (Art. 106 Abs. 6 GG). Die Einzelheiten sind in § 6 Gemeindefinanzreformgesetz geregelt. Heute beträgt die Umlage 52 % des Maßbetrages (Quotient aus Ist-Aufkommen und Hebesatz). Das

ren steht ihnen ein Teil (gegenwärtig 15 %) des Aufkommens aus der Einkommensteuer zu (Art. 106 Abs. 5 GG). Darüber hinaus erhalten sie das Aufkommen aus den örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, wobei es den Ländern obliegt, die Ertragskompetenz für einzelne Steuern den Landkreisen zuzuweisen (Art. 106 Abs. 6 GG).

Neben diesen Regelungen zur vertikalen Verteilung der Steuereinnahmen auf Bund, Länder und Kommunen in ihrer Gesamtheit enthält das Grundgesetz auch einige Regelungen zum ergänzenden Finanzausgleich. Mit diesem Begriff werden die im Länderfinanzausgleich und im kommunalen Finanzausgleich vorgenommenen Korrekturen der originären Einnahmeverteilung bezeichnet⁷⁸. Art. 106 Abs. 7 GG begründet einen Steuerverbund zwischen den Ländern und ihren Kommunen. Die Länder sind verpflichtet, die Kommunen an ihrem Anteil an den Gemeinschaftssteuern zu beteiligen. Dieser obligatorische Steuerverbund kann um Landessteuern erweitert werden (fakultativer Steuerverbund). Die Länder bestimmen in ihren Gesetzen zum kommunalen Finanzausgleich die Höhe der Beteiligungsquote (Verbundquote). Darüber hinaus legen sie die Kriterien fest, nach denen die zur Verfügung stehende Finanzmasse als Zuweisungen auf die einzelnen Kommunen verteilt wird.

1.3.2 Verteilung der Steuereinnahmen innerhalb des kommunalen Sektors

Die Verteilung der Steuereinnahmen auf Gemeinden und Landkreise ist sehr ungleich. Denn mit Ausnahme der fiskalisch nahezu bedeutungslosen Jagdsteuer⁷⁹ stehen die Einnahmen aus den Gemeindesteuern den Gemeinden zu. Indirekt sind jedoch auch die Landkreise an den gemeindlichen Steuereinnahmen beteiligt, da die Finanzausgleichsgesetze der Länder⁸⁰ den Landkreisen das Recht einräumen, von den Gemeinden eine Umlage (sog. Kreisumlage)⁸¹ zu erheben⁸². Die Kreisumlage ist das finanzielle Bindeglied zwischen dem Landkreis und seinen Gemeinden⁸³. Die Höhe der Umlage ergibt sich durch Multiplikation der Umlagegrundlagen⁸⁴ mit dem jeweiligen Umlagesatz, der von den Landkreisen

entspricht bei einem durchschnittlichen Gewerbesteuererhebesatz von 344 % in Niedersachsen etwa 15 % des Gewerbesteueraufkommens.

78 Vgl. Zimmermann, H.; Hardt, U.; Postlep, R.-D.: Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation, a. a. O., S. 37 f.

79 Die Zuweisungen des Landes an die Landkreise in Höhe von vier Siebtel des Aufkommens aus der Grunderwerbsteuer gelten nicht als Steuereinnahmen.

80 Z. B. § 23 FAG.

81 Zum Begriff der Umlage im allgemeinen und der Kreisumlage im besonderen vgl. ausführlich Fürst, D.: Die Kreisumlage. Analyse eines Instrumentes des Finanzausgleichs, Stuttgart 1969, (Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e. V. Berlin; Bd. 28), S. 10 ff.

82 Entsprechend können die Samtgemeinden von ihren Mitgliedsgemeinden eine Samtgemeindeumlage erheben. Die Samtgemeinden selbst verfügen nicht über eigene Steuereinnahmen; die Gemeindesteuern stehen den Mitgliedsgemeinden zu.

83 Vgl. Tiedeken, H.: Die Stellung der Kreise im kommunalen Finanzsystem und die finanziellen Beziehungen zwischen den Kreisen und den Gemeinden, in: Der Landkreis, 50. Jg. (1980), S. 393 - 396, S. 394.

84 Umlagegrundlagen sind die Steuerkraftmeßzahlen im Sinne des FAG sowie 95 % der Schlüsselzuweisungen. Vgl. § 23 Abs. 2 FAG.

durch die Haushaltssatzungen festgelegt wird. Dabei muß der Umlagesatz für alle Gemeinden gleich hoch sein. Allerdings können die Umlagesätze für die verschiedenen Umlagegrundlagen voneinander abweichen. Im Rahmen dieser Vorschriften verbleibt den Landkreisen ein gewisser Entscheidungsspielraum⁸⁵. Die Kreisumlage darf allerdings nur erhoben werden, "soweit die anderen Einnahmen eines Landkreises seinen Bedarf nicht decken ..." ⁸⁶.

1.4 Struktur der kommunalen Haushalte

Ein Blick auf die Struktur der kommunalen Ausgaben zeigt, welche Aufgabengebiete für die kommunalen Haushalte großes Gewicht haben und daher besondere Aufmerksamkeit verdienen. Dabei erscheint lediglich eine genaue Betrachtung der Verwaltungshaushalte⁸⁷, in denen die laufenden Ausgaben verbucht werden, sinnvoll.

Eine Analyse der Struktur der Investitionsausgaben der Vergangenheit kann kaum Hinweise auf zukünftigen Investitionsbedarf geben. Die Höhe der Investitionsausgaben kann sehr flexibel an das zur Verfügung stehende Einnahmepotential angepaßt werden. Kommunale Sparmaßnahmen setzen zuerst an den Investitionsausgaben an. So waren die Ausgaben der Kapitalrechnung in der Rezession zu Beginn der 80er Jahre deutlich rückläufig⁸⁸, während die laufenden Ausgaben - wenn auch mit recht unterschiedlichen Zuwachsraten - stetig zugenommen haben. Da der Haushaltsausgleich zunächst weitgehend im Bereich des Vermögenshaushalts erreicht wird, entsprechen die Investitionsausgaben nicht dem tatsächlichen Investitionsbedarf. Zwar hat sich als Folge des Schülerzahlrückganges auch der Neubedarf an Schulen vermindert; in anderen klassischen Infrastrukturbereichen besteht aber erheblicher Nachholbedarf⁸⁹.

Die heutige kommunale Infrastrukturausstattung ist das Ergebnis der Investitionen der Vergangenheit. Wegen der langen Lebensdauer der Einrichtungen steht diese Ausstattung - wenn die notwendigen Erhaltungsmaßnahmen durchgeführt werden - auch in der Zukunft zur Verfügung. Zukünftiger Investitionsbedarf entsteht im wesentlichen durch neue Anforderungen an die kommunale Infrastruktur, die das Ergebnis geänderter Umweltbedingungen (z. B. aufgrund der Bevölkerungsentwicklung) oder auch der Entwicklung neuer Vorstellungen über die wünschenswerte Gestaltung der Lebensbedingungen sein können. Dies wird

85 Vgl. Günther, A.: Die Kreisumlage, in: Püttner, G. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 2., völlig neu bearbeitete Aufl., Bd. 6: Kommunale Finanzen, Berlin u. a. O. 1985, S. 366 - 382, S. 370.

86 § 23 Abs. 1 FAG.

87 Die kommunalen Haushaltspläne gliedern sich in einen Verwaltungs- und einen Vermögenshaushalt. Vgl. § 1 Verordnung über die Aufstellung und Ausführung der Haushaltspläne der Gemeinden - Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO).

88 Im Jahre 1982 betrug der Rückgang der Ausgaben der Kapitalrechnung der niedersächsischen Kommunen gegenüber 1981 18,2 %. Vgl. zu den Zahlen Maas, B.: Kommunale Finanzen in Niedersachsen seit 1981, in: Kommunale Finanzen in der Diskussion, Hannover 1989, (NIW-Workshop 1989), S. 13 - 44, S. 34 f.

89 Vgl. Reidenbach, M.: Sind kommunale Investitionen noch notwendig? in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 35. Jg. (1985), S. 122 - 128, S. 127.

zukünftig z. B. zu Investitionsbedarf für den Umweltschutz, bei der Ver- und Entsorgung, der Dorferneuerung und ähnlichem führen.

Auch auf der Einnahmeseite ist eine Beschränkung der Betrachtung auf den Verwaltungshaushalt gerechtfertigt, da Verwaltungs- und Vermögenshaushalt eng miteinander verknüpft sind. Das Ergebnis des Verwaltungshaushalts bestimmt die Situation des Vermögenshaushalts weitgehend. Der größte Teil der Einnahmen des Vermögenshaushalts entfiel 1986 auf die Zuführung vom Verwaltungshaushalt (vgl. Tabelle A 1 im Anhang). Die Bedeutung des Rechnungsergebnisses des Verwaltungshaushalts für die Einnahmen des Vermögenshaushalts insgesamt ist größer, als der Anteil der Zuführung vom Verwaltungshaushalt an den Einnahmen des Vermögenshaushalts von 30 % vermuten läßt. Eine Betrachtung der übrigen Einnahmen belegt dies.

Zweitwichtigste Einnahmequelle im Vermögenshaushalt war die (Brutto-)Kreditaufnahme. Die Kreditaufnahmemöglichkeiten der Kommunen hängen aber von der Entwicklung der laufenden Einnahmen und Ausgaben ab; denn die Kreditaufnahme ist durch haushaltsrechtliche Vorschriften (§ 92 Abs. 1 und 2 NGO) beschränkt und an die fiskalische Leistungsfähigkeit der Kommunen gekoppelt⁹⁰. Darüber hinaus stehen die Krediteinnahmen den Kommunen nicht dauerhaft zur Verfügung, sondern sind langfristig durch "ordentliche" Einnahmen abzulösen.

Langfristig ist eine Investitionsfinanzierung weder durch Entnahmen aus Rücklagen oder aus der Veräußerung von Vermögen noch aus den Rückflüssen gewährter Darlehen möglich, da die Substanz, von der in diesem Fall gezehrt wird, nicht unerschöpflich ist. Zuweisungen innerhalb der kommunalen Ebene (von Gemeinden oder Landkreisen) erhöhen das Einnahmenvolumen der Kommunen insgesamt nicht. Langfristig wird das Finanzierungspotential für Investitionen aus nur drei Einnahmequellen gespeist: nämlich aus der Zuführung vom Verwaltungshaushalt, durch die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen (ohne die Zuweisungen von Kommunen) sowie aus den Einnahmen aus Beiträgen und ähnlichen Entgelten. Der Anteil der Einnahmen aus der Zuführung vom Verwaltungshaushalt an diesen "ordentlichen" Einnahmen betrug 1986 mehr als 56 %⁹¹.

1.4.1 Struktur des Zuschußbedarfs der Kommunen (Verwaltungshaushalt)

Tabelle 1 gibt einen Überblick darüber, welche Bedeutung den einzelnen Aufgabenfeldern gemessen an ihrem Anteil an den Gesamtausgaben zukommt. Mit 30 % aller kommunalen Ausgaben des Verwaltungshaushalts entfiel 1986 der größte Anteil auf die Transferausgaben. Bei den Landkreisen betrug der Anteil

90 Maßstab für die fiskalische Leistungsfähigkeit ist die sogenannte "freie Spitze", die als Saldo aus dem Überschuß des Verwaltungshaushalts einerseits und den Ausgaben für die ordentliche Tilgung, die Rückzahlung innerer Darlehen und Kreditbeschaffungskosten andererseits ermittelt wird. Vgl. z. B. Maas, B.: Finanzstatistische Kennzahlen für die Kommunalhaushalte, in: Statistische Monatshefte Niedersachsen, 45. Jg. (1991), S. 82 - 99, S. 98.

91 Vgl. Tabelle A 1 im Anhang zu dieser Arbeit.

sogar fast 46 %. Auf die Verwaltungsausgaben entfiel mit knapp 20 % ebenfalls ein beträchtlicher Anteil der kommunalen Ausgaben. 10 % der Ausgaben aller Kommunen entstanden im Zusammenhang mit der Schulträgerschaft. Die kreisangehörigen Gemeinden verwendeten 12 % ihrer Ausgaben für die Abwasserbeseitigung.

Ein Teil dieser Ausgaben wird durch Einnahmen finanziert, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Aufgabenwahrnehmung anfallen. Hier sind z. B. die Erstattungen des Landes für einen Teil der Sozialhilfeausgaben oder aber auch die Gebühren, mit denen die Ausgaben für die Abwasserbeseitigung weitgehend gedeckt werden, zu nennen. Unter der Voraussetzung, daß sich der Anteil dieser aufgabenbezogenen Einnahmen⁹² an den Ausgaben im Zeitablauf nicht ändert⁹³, spiegelt nicht der Anteil an den Ausgaben, sondern der Anteil am Zuschußbedarf (Ausgaben minus aufgabenbezogene Einnahmen)⁹⁴ die fiskalische Bedeutung der einzelnen Aufgabenfelder wider. Die Bedeutung der aufgabenbezogenen Einnahmen ist in den einzelnen Aufgabenfeldern sehr unterschiedlich, so daß sich Verschiebungen in der Bedeutung der einzelnen Aufgabenfelder ergeben (vgl. Tabelle 1 im Vergleich zu Tabelle 2).

Knapp 30 % des Zuschußbedarfs aller Kommunen entfielen auf die Verwaltungsaufgaben, wobei der Anteil bei den Landkreisen nur 23 %, bei den kreisangehörigen Gemeinden dagegen 40 % betrug. Den Transferausgaben kommt, gemessen am Zuschußbedarf, bei den kreisangehörigen Gemeinden mit 1 % keine, bei den Landkreisen mit 35 % aber große Bedeutung zu. Mehr als 50 % des Zuschußbedarfs der Kommunen - bei den kreisangehörigen Gemeinden sogar fast 60 % - entfielen auf die Unterhaltung der Einrichtungen, wobei der Schulträgerschaft das größte Gewicht zukam. Bei den Landkreisen entfielen fast 21 % des Zuschußbedarfs auf diese Aufgabe und darüber hinaus 9 % auf die Schülerbeförderung. Bei den kreisangehörigen Gemeinden rücken nun auch andere Aufgaben ins Blickfeld. 1986 entstanden 11 % ihres allgemeinen Zuschußbedarfs im Aufgabenfeld "Verkehr und Straßen" sowie 9 % im Aufgabenfeld "Sport und Erholung".

Aus dieser Betrachtung ergeben sich erste Ansatzpunkte für die Analyse der Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung: Verwaltungs- und Transferaufgaben verdienen besondere Aufmerksamkeit. Unter den Einrichtungen kommt den Schulen besondere Bedeutung zu. Es ist der Frage nachzugehen, ob der bisherige Kostendeckungsgrad insbesondere in den klassischen Gebührenhaushalten, z. B. Abwasserbeseitigung, beibehalten werden kann. Darüber hinaus lassen die unterschiedlichen Strukturen des kommunalen Zuschußbedarfs für die einzelnen

92 Hierzu gehören z. B. Gebühren, Erstattungen, Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke, Zinseinnahmen sowie Ersatz von sozialen Leistungen, d. h. die Einnahmen, die in den Einzelplänen 0 bis 8 verbucht werden.

93 In bezug auf die Gebühren wird dies zu untersuchen sein. Im Falle der übrigen aufgabenbezogenen Einnahmen muß dies ohne weitere Prüfung vorausgesetzt werden.

94 Bei der Summenbildung wurde der Einzelplan 8 nicht berücksichtigt, der Überschüsse ausweist. Im Rahmen dieser Arbeit kann nicht analysiert werden, wie sich diese in Zukunft entwickeln werden. Sie sollen aber nicht mit dem Zuschußbedarf in den übrigen Bereichen saldiert werden. Die Summe des Zuschußbedarfs bezieht sich daher nur auf die Einzelpläne 0 bis 7.

Tabelle 1:

Ausgaben (Verwaltungshaushalt, Einzelpläne 0 - 8) der niedersächsischen Kommunen im Jahre 1986 nach Aufgabenfeldern

Aufgabenfeld	Abschnitte/ Unter- abschnitte	Kommunen insges.		kreisfreie Städte		kreisang. Gemeinden		Landkreise	
		in TDM	Anteil in %	in TDM	Anteil in %	in TDM	Anteil in %	in TDM	Anteil in %
Öffentliche Sicherheit	13,14,15,16	285 789	1,9	123 615	3,2	93 855	1,6	68 319	1,3
Verkehr, Straßen	63,65-68	772 774	5,2	201 929	5,3	440 674	7,4	130 171	2,5
Wasser	70	1 005 024	6,7	277 719	7,3	717 675	12,1	9 630	0,2
Abfallbeseitigung	72	451 416	3,0	115 004	3,0	37 141	0,6	299 271	5,7
Schülerbeförderung	290	303 454	2,0	22 997	0,6	25 947	0,4	254 510	4,9
Schulträgerschaft	21,25,28,292	1 509 645	10,1	286 936	7,5	578 190	9,7	644 519	12,3
Außerschulische Bildung	35	201 532	1,3	66 657	1,7	63 056	1,1	71 819	1,4
Kulturelle Einrichtungen	31-34,36,37	290 824	1,9	119 756	3,1	103 652	1,7	67 416	1,3
Einrichtungen für ältere Menschen	43,470	295 228	2,0	93 676	2,4	87 180	1,5	114 372	2,2
Einrichtungen für Kinder und Jugendliche	46,475	524 784	3,5	159 964	4,2	303 784	5,1	61 036	1,2
Krankenhäuser	51	56 616	0,4	20 400	0,5	8 697	0,1	27 519	0,5
Sport und Erholung	55-59	618 446	4,1	207 489	5,4	385 809	6,5	25 148	0,5
Bau- u. Wohnungswesen	61,62	290 050	1,9	124 637	3,3	99 150	1,7	66 263	1,3
Transferleistungen	41,44,45,48,49	4 507 463	30,1	1 055 492	27,6	1 056 528	17,8	2 395 443	45,8
Allgemeine Verwaltung	0,11	1 874 333	12,5	398 877	10,4	986 475	16,6	488 981	9,3
Aufgabenbezogene Verwaltung	20,30,40,50,60	1 034 774	6,9	298 179	7,8	353 982	6,0	382 613	7,3
Sonstige	54,69,73-79	619 364	4,1	144 906	3,8	378 014	6,4	96 444	1,8
Wirtschaftl. Unternehmen	8	352 999	2,4	109 000	2,8	214 610	3,6	29 389	0,6
Σ Einzelpläne 0 - 8¹		14 994 515	100,0	3 827 233	100,0	5 934 419	100,0	5 232 863	100,0

¹ Abweichung von 100 infolge Rundung möglich.

Quelle: Niedersächsisches Landesverwaltungsamt - Statistik - (Hrsg.): Staatliche und kommunale Finanzen - Jahresrechnung 1986, (Statistik Niedersachsen - Bd. 455), S. 64 ff.; eigene Berechnungen.

Tabelle 2:

Zuschußbedarf (Verwaltungshaushalt, Einzelpläne 0 - 7) der niedersächsischen Kommunen im Jahre 1986 nach Aufgabenfeldern

Aufgabenfeld	Abschnitte/ Unter- abschnitte	Kommunen insges.		kreisfreie Städte		kreisang. Gemeinden		Landkreise	
		in TDM	Anteil in %	in TDM	Anteil in %	in TDM	Anteil in %	in TDM	Anteil in %
Öffentliche Sicherheit	13,14,15,16	215 901	2,7	92 695	4,2	78 492	2,7	44 714	1,5
Verkehr, Straßen	63,65-68	571 191	7,1	129 897	5,9	320 453	11,1	120 841	4,1
Wasser	70	64 121	0,8	20 141	0,9	44 081	1,5	- 101	-
Abfallbeseitigung	72	4 125	0,1	- 1 191	-	1 025	0,0	4 291	0,1
Schülerbeförderung	290	276 404	3,4	22 978	1,0	1 233	0,0	252 193	8,6
Schulträgerschaft	21,25,28,292	1 219 175	15,2	252 241	11,5	362 773	12,6	604 161	20,6
Außerschulische Bildung	35	104 311	1,3	46 753	2,1	35 986	1,2	21 572	0,7
Kulturelle Einrichtungen	31-34,36,37	212 281	2,6	96 099	4,3	67 747	2,3	48 435	1,6
Einrichtungen für ältere Menschen	43,470	75 147	0,9	23 746	1,1	28 761	1,0	22 640	0,8
Einrichtungen für Kinder und Jugendliche	46,475	403 901	5,0	135 200	6,2	227 981	7,9	40 720	1,4
Krankenhäuser	51	40 600	0,5	16 699	0,8	2 814	0,1	21 087	0,7
Sport und Erholung	55-59	444 912	5,5	155 234	7,1	269 775	9,3	19 903	0,7
Bau- u. Wohnungswesen	61,62	156 734	2,0	90 675	4,1	59 685	2,1	6 374	0,2
Transferleistungen	41,44,45,48,49	1 608 244	20,0	543 799	24,8	34 652	1,2	1 029 793	35,0
Allgemeine Verwaltung	0,11	1 434 008	17,9	266 011	12,1	849 380	29,4	381 617	10,8
Aufgabenbezogene Verwaltung	20,30,40,50,60	908 583	11,3	257 542	11,7	305 113	10,6	345 928	11,8
Sonstige	54,69,73-79	284 642	3,5	47 068	2,1	200 474	6,9	37 120	1,3
Wirtschaftl. Unternehmen	8	- 456 784	-	- 137 947	-	- 192 860	-	- 125 977	-
Σ Einzelpläne 0 - 7¹ 2		8 024 280	100,0	2 195 567	100,0	2 890 425	100,0	2 938 288	100,0

1 Vgl. Kapitel I Fußnote 104.

2 Abweichung von 100 infolge Rundung möglich.

Quelle: Niedersächsisches Landesverwaltungsamt - Statistik - (Hrsg.): Staatliche und kommunale Finanzen, a. a. O., S. 64 ff.; eigene Berechnungen.

Körperschaftsgruppen⁹⁵ Unterschiede hinsichtlich der Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung erwarten.

1.4.2 Struktur der allgemeinen Finanzeinnahmen der Kommunen (Verwaltungshaushalt)

Von den kommunalen Einnahmen des Verwaltungshaushalts entfielen 1986 62 % auf die allgemeinen Finanzeinnahmen. Diese setzten sich zu 60 %⁹⁶ aus Steuereinnahmen und zu 40 % aus allgemeinen Finanzausweisungen zusammen. Die Einwohnerzahl bildet das wichtigste Kriterium bei der Verteilung der allgemeinen Finanzausweisungen des Landes an die Kommunen. Umfang und Struktur der Bevölkerung sind auch von erheblicher Bedeutung für die Höhe der Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, der wichtigsten Steuerquelle für die Kommunen⁹⁷. Auf diese beiden Einnahmearten, die in besonderem Maße von der Bevölkerung(sentwicklung) abhängig sind, entfallen also etwa zwei Drittel der allgemeinen Finanzeinnahmen der Kommunen.

Auch bei den allgemeinen Finanzeinnahmen bestehen Unterschiede zwischen den einzelnen Körperschaftsgruppen. Die allgemeinen Finanzeinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden dürften in höherem Maße als die entsprechenden Einnahmen der kreisfreien Städte von der Bevölkerungsentwicklung beeinflusst werden; denn der Anteil der Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (32 % zu 27 %) und der Anteil aus den allgemeinen Finanzausweisungen (32 % zu 25 %) ist bei den kreisangehörigen Gemeinden deutlich höher als bei den kreisfreien Städten. Die Landkreise sind in besonderem Maße von den allgemeinen Finanzausweisungen des Landes abhängig; denn auf sie entfallen 45 % ihrer allgemeinen Finanzeinnahmen. Welche Konsequenzen sich aus diesen Unterschieden auf der Einnahmeseite für die einzelnen Kommunen ergeben, wird zu untersuchen sein. Bevor jedoch mit der Analyse der Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die kommunale Finanzsituation begonnen werden kann, ist ein Maßstab zur Beurteilung der Veränderungen zu entwickeln.

2. Ein ideales kommunales Finanzsystem als Referenzmaßstab für die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung

Die Ableitung eines Kriterienkataloges zur Beurteilung der Funktionsfähigkeit des kommunalen Finanzsystems ist mit einigen Schwierigkeiten verbunden. Mit Hilfe ökonomischer bzw. finanzwissenschaftlicher Kriterien läßt sich ein ideales Finanzsystem ableiten⁹⁸. Die Ableitung eines idealen Finanzsystems darf sich allerdings nicht auf ökonomische Kriterien beschränken. Die ökonomische Ana-

95 Landkreise, kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte.

96 Vgl. zu den Zahlen Tabelle 3.

97 Auf die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer entfielen 1986 45 % der Steuereinnahmen und 27 % der allgemeinen Finanzeinnahmen der Kommunen.

98 Vgl. Grosseckttler, H.: Die Bestimmung der Schlüsselmasse im kommunalen Finanzausgleich - Eine ordnungspolitische Analyse der Entstehung von Finanzausgleichsbedarfen und der Möglichkeiten ihrer Quantifizierung, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 45 (1987), S. 393 - 440; Sander, L.: Aufgaben und Einnahmen der Kommunen, a. a. O., S. 21 ff. und S. 138 ff.

Tabelle 3:**Allgemeine Finanzeinnahmen (Verwaltungshaushalt) der niedersächsischen Kommunen im Jahre 1986**

Einnahmen	Gruppierungsnummer	Kommunen insges.		davon: ¹					
		in TDM	Anteil in %	kreisfreie Städte		kreisangeh. Gemeinden		Landkreise	
				in TDM	Anteil in %	in TDM	Anteil in %	in TDM	Anteil in %
Steuereinnahmen (netto) insgesamt ^{2 3}	00 - 03 ./ 810	5 888 853	60,4	1 858 960	74,8	2 466 721	67,9	36 819	1,0
davon:									
Grundsteuer A ³	000	102 375	1,0	2 516	0,1	64 676	1,8	-	-
Grundsteuer B ³	001	825 761	8,5	277 658	11,2	352 753	9,7	-	-
Gewerbesteuer (netto) ^{2 3}	003 ./ 810	2 187 498	22,4	877 823	35,2	842 151	23,2	-	-
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ³	01	2 655 343	27,2	667 864	26,8	1 159 197	31,9	-	-
Übrige Steuern und steuerähnliche Einnahmen	02, 03	117 876	1,2	33 090	1,3	47 944	1,3	36 819	1,0
Kreisumlage	072	-	-	-	-	-	-	1 982 584	54,4
Allgemeine Zuweisungen von Bund und Land	041, 051, 060,061	3 868 581	39,6	625 836	25,2	1 164 002	32,1	1 622 512	44,6
Σ		9 757 434	100,0	2 484 796	100,0	3 630 723	100,0	3 641 915	100,0

1 Abweichungen wegen Umrechnung aus Pro-Kopf-Beträgen.

2 Nach Abzug der Gewerbesteuerumlage.

3 Bei den kreisangehörigen Gemeinden nach Abzug der Kreisumlage.

Quelle: Niedersächsisches Landesverwaltungsamt - Statistik - (Hrsg.): Staatliche und kommunale Finanzen, a. a. O., S. 60 f.; dasselbe (Hrsg.): Gemeindeergebnisse der Finanzstatistik 1986, Hannover 1987, (Statistik Niedersachsen - Bd. 443), S. 5, 27; eigene Berechnungen.

lyse muß vielmehr den Rahmen, den das Grundgesetz mit dem Gebot der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse sowie der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung setzt, beachten. Aus diesem Grunde ist es nötig, den ökonomischen Kriterien Allokation, Distribution und Stabilität die staatspolitischen Kriterien Selbstverwaltung und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse gegenüberzustellen und gegebenenfalls den im Rahmen der ökonomischen Analyse abgeleiteten Kriterienkatalog für ein ideales kommunales Finanzsystem zu korrigieren bzw. zu ergänzen.

Die an der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie und dem Ziel einheitlicher Lebensverhältnisse orientierte Sicht der kommunalen Finanzen beschränkt sich nicht auf einzelne kommunale Haushalte, sondern hat auch die kommunale Finanzsituation in ihrer Gesamtheit im Blickfeld. Eine kommunale Finanzsituation ist damit durch eine bestimmte Kombination der Zielerreichung der beiden Ziele kommunale Selbstverwaltung und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse charakterisiert.

Bei einem Vergleich der heutigen kommunalen Finanzsituation mit der zukünftigen, durch die Bevölkerungsentwicklung bestimmten Finanzsituation der Kommunen kann es allerdings nur darum gehen, die Abweichungen von der heutigen Finanzsituation in bezug auf die beiden Ziele zu ermitteln. Da die Zielbeziehungen weitgehend konfliktär sind⁹⁹, ist eine vergleichende Bewertung der kommunalen Finanzsituationen ohne eine politische Aussage zur relativen Bedeutung der beiden Ziele nicht möglich. Die Gewichtung der beiden Ziele fällt von Land zu Land unterschiedlich aus und kann sich im Zeitablauf auch innerhalb eines Landes ändern¹⁰⁰, so daß der Versuch "... to find a unique definitive system would be absurd."¹⁰¹

Das gegenwärtig realisierte kommunale Finanzsystem weicht aber zum Teil beträchtlich von einem idealen System ab¹⁰². Da lediglich die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung im heutigen kommunalen Finanzsystem, nicht aber die bekannten und viel diskutierten Mängel des gegenwärtigen kommunalen Finanzsystems, die dieses unabhängig von der Bevölkerungsentwicklung aufweist¹⁰³, herausgearbeitet werden sollen, eignet sich dieses ideale System nur bedingt als Referenzsystem.

99 Vgl. Zimmermann, H.: Föderalismus und "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse". Das Verhältnis regionaler Ausgleichsziele zu den Zielen des föderativen Staatsaufbaus, in: Schmidt, K. (Hrsg.): Beiträge zu ökonomischen Problemen des Föderalismus, Berlin 1987, (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F.; Bd. 166), S. 35 - 69, S. 60 f.

100 Vgl. King, D. N.: Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government, London 1984, S. 2.

101 Ebd.

102 Vgl. ebd., S. 376.

103 Vgl. z. B. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern, Bonn 1982, (Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen; Heft 31), S. 47 ff.; Ewrigmann, D.: Das kommunale Finanzsystem unter Veränderungsdruck, in: Informationen zur Raumentwicklung, 1983, S. 371 - 392, S. 371 ff.; Massat, D.: Die ökonomische Problematik von Zuweisungen an Kommunen, Frankfurt am Main u. a. O. 1984, (Reihe Wirtschaftswissenschaften; Bd. 302), S. 231 ff.; Marcus, P.: Das kommunale Finanzsystem, a. a. O., S. 61 ff.; Zimmermann, H.: Reform des kommunalen Steuersystems, in: Institut für Kommunalwissenschaften (Hrsg.): Dezentralisierung des

Zur Entwicklung eines Beurteilungsmaßstabes wird daher folgender Weg eingeschlagen: Zunächst wird knapp ein ideales kommunales Finanzsystem skizziert, das den genannten Anforderungen genügt. Im Anschluß daran werden einige Abweichungen des realisierten Finanzsystems von dem idealen Finanzsystem und die Konsequenzen für das Korrektursystem "Finanzausgleich" dargestellt. Im Hauptteil der Arbeit ist dann u. a. folgenden Fragen nachzugehen:

- Verstärkt die Bevölkerungsentwicklung die Mängel, die sich aus der Abweichung von einem idealen Finanzsystem ergeben?
- Treten infolge der Bevölkerungsentwicklung zusätzliche Mängel auf?
- Erfüllt der kommunale Finanzausgleich in seiner heutigen Ausgestaltung seine Funktion, oder wird seine Wirkungsweise verändert, und führt dies zu ungewollten Ergebnissen?

2.1 Anforderungen an ein kommunales Finanzsystem aus ökonomischer Sicht

Bei der Konstruktion eines idealen kommunalen Finanzsystems wird das Schwergewicht bei Fragen des aktiven Finanzausgleichs¹⁰⁴ liegen. Die Abgrenzung öffentlicher von privaten Aufgaben, die Bildung von Aufgabenträgern für die öffentliche Aufgabenerfüllung und die Zuordnung der öffentlichen Aufgaben auf diese Träger¹⁰⁵ gelten als Probleme der Verfassungsordnung und werden im allgemeinen von der ökonomischen Analyse als Datum betrachtet¹⁰⁶. Fragen des passiven Finanzausgleichs, insbesondere der Verteilung der Aufgabenkompetenzen, können jedoch nicht vollkommen außer acht gelassen werden. Aus dem "Primat des passiven Finanzausgleichs" - der Tatsache, daß die nach finanzwissenschaftlichen Kriterien vorzunehmende Aufgabenverteilung die Voraussetzung für die Regelung aller weiteren Zuständigkeiten bildet - folgt nämlich, daß Probleme des passiven Finanzausgleichs, die auf die Vernachlässigung finanzwissenschaftlicher Kriterien bei der Verteilung der Aufgabenkompetenzen zurückzuführen sind, nicht durch eine Korrektur des Einnahmesystems beseitigt werden können¹⁰⁷. Eine solche Vorgehensweise hieße, lediglich an Symptomen zu kurieren.

politischen Handelns (III), Melle 1987, (Konrad-Adenauer-Stiftung, Forschungsbericht 61), S. 126 - 138, S. 131 ff.; Hickel, R.: Zum Gemeindeanteil an der Einkommensteuer als städtische Einnahmequelle - Erfahrungen und Reformvorschläge, in: Der Städtetag, 41. Jg. (1988), S. 327 - 330.

104 Vgl. zu den Begriffen passiver und aktiver Finanzausgleich Peffekoven, R.: Finanzausgleich, I, Wirtschaftstheoretische Grundlagen, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 2, Stuttgart u. a. O. 1980, S. 608 - 636, S. 608.

105 Diese drei Teilprobleme werden unter der Bezeichnung "passiver Finanzausgleich" zusammengefaßt. Vgl. z. B. Hansmeyer, K.-H.; Kops, M.: Die Kompetenzarten der Aufgabenzuständigkeit und deren Verteilung im föderativen Staat, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 29. Jg. (1984), S. 127 - 140, S. 127.

106 Vgl. Peffekoven, R.: Finanzausgleich, I, a. a. O., S. 609.

107 Vgl. Hansmeyer, K.-H.; Kops, M.: Die Kompetenzarten der Aufgabenzuständigkeit, a. a. O., S. 127.

In einem Staatswesen sind alloкатive, distributive und stabilitätspolitische Aufgaben zu erfüllen. Die ökonomische Theorie des Föderalismus leitet aus dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz¹⁰⁸ und dem Subsidiaritätsprinzip Kriterien für die Zuordnung dieser Aufgaben auf die verschiedenen Ebenen eines föderal organisierten Staatswesens ab. Da die verschiedenen Aufgaben auch jeweils verschiedene finanzpolitische Instrumente erfordern, lassen sich aus der Verteilung dieser Aufgaben auf die einzelnen Ebenen Anforderungen an die Finanzsysteme der einzelnen Ebenen ableiten.

2.1.1 Verwirklichung des Stabilitäts- und des Distributionsziels als Rahmenbedingung für ein kommunales Finanzsystem

Stabilitätspolitische Aufgaben können von der kommunalen Ebene nicht sinnvoll wahrgenommen werden, da stabilitätspolitische Maßnahmen mit erheblichen Spillover-Effekten verbunden sind. Die Kosten für ein Konjunkturprogramm sind allein von der Kommune zu tragen, die dieses Programm durchführt, während wegen der intensiven Handelsbeziehungen zwischen den Kommunen (hohe marginale Importquoten) ein großer Teil der Wirkung abfließt und auch die Nachbarkommunen von solchen Maßnahmen profitieren¹⁰⁹. Die Wahrnehmung stabilitätspolitischer Aufgaben durch die Kommunen steht im Widerspruch zum Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Die Kommunen sollten auch nicht über Kompetenzen in der Geld- und Währungspolitik verfügen, da sonst die Gefahr einer inflationären Geldschöpfung zur Finanzierung ihrer Güter und Dienstleistungen¹¹⁰ bestünde.

Auch die Umverteilungspolitik sollte im wesentlichen von der zentralen Ebene wahrgenommen werden. Lokale Unterschiede in der Umverteilungsintensität und damit in der Höhe der Besteuerung könnten dazu führen, daß sich die Bezieher höherer Einkommen zusammenschließen, den Zuzug ärmerer Bürger verhindern und so vermeiden, für Arme Steuern zahlen zu müssen¹¹¹. Wegen der sozialen Nähe ist jedoch ein gewisses Maß an Umverteilungsbereitschaft zu erwarten, so daß auch auf kommunaler Ebene begrenzte Umverteilungsmaßnahmen möglich sind, ohne daß diese durch Segregation der Einkommensschichten konterkariert werden¹¹². Von kommunalen Umverteilungsmaßnahmen wird jedoch bei der weiteren Analyse abstrahiert.

108 Vgl. vor allem Olson, M.: Das Prinzip "fiskalischer Gleichheit": Die Aufteilung der Verantwortung zwischen verschiedenen Regierungsebenen, in: Kirsch, G. (Hrsg.): Föderalismus, Stuttgart u. a. O. 1977, S. 66 - 76, Orig. The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among different Levels of Government, in: The American Economic Review, Vol. 59 (1969), S. 479 - 487. Aus dem Englischen von D. R. Vogt.

109 Vgl. z. B. Oates, W. E.: Fiscal Federalism, New York u. a. O. 1972, S. 5 f., und Peffekoven, R.: Finanzausgleich, I, a. a. O., S. 616.

110 Vgl. Sander, L.: Aufgaben und Einnahmen der Kommunen, a. a. O., S. 51.

111 Vgl. Tiebout, Ch. M.: Eine ökonomische Theorie fiskalischer Dezentralisierung, in: Kirsch, G. (Hrsg.): Föderalismus, Stuttgart u. a. O. 1977, S. 36 - 50, Orig.: An Economic Theory of Fiscal Decentralisation, in: National Bureau of Economic Research (Ed.): Public Finances: Needs, Sources, and Utilization, Princeton University Press, Princeton 1961, S. 79 - 96. Aus dem Englischen von D. R. Vogt, S. 48; Oates, W. E.: Fiscal Federalism, a. a. O., S. 7 f.

112 Vgl. Pauly, M. V.: Income Redistribution as a Local Public Good, in: Journal of Public Economics, Vol. 2 (1973), S. 35 - 58.

Bei der Ableitung eines idealen kommunalen Finanzsystems wird im folgenden davon ausgegangen, daß wirtschaftliche Stabilität und eine gerechte Einkommensverteilung von der Zentralregierung verwirklicht werden. Das kommunale Finanzsystem ist Bestandteil des gesamten staatlichen Finanzsystems und sollte daher auch die Ziele der übergeordneten Ebene berücksichtigen¹¹³. Aus diesen Überlegungen ergeben sich als erste Kriterien für ein ideales kommunales Finanzsystem:

- Es sollte stabilitätspolitische Maßnahmen der übergeordneten Ebene nicht konterkarieren¹¹⁴.
- Es sollte verteilungspolitisch neutral sein¹¹⁵.

2.1.2 Allokative Kriterien

Die Kommunen sollten nur allokativen Aufgaben wahrnehmen¹¹⁶. In einem idealen Finanzsystem sind die Kommunen für die Versorgung der Bürger und Unternehmen¹¹⁷ mit kommunalen öffentlichen Gütern und Dienstleistungen¹¹⁸ entsprechend deren Präferenzen zuständig. Das kommunale Finanzsystem legt die Bedingungen fest, unter denen sich Angebot und Nachfrage nach kommunalen öffentlichen Gütern und Dienstleistungen vollziehen. Ein kommunales Finanzsystem, das im Idealfall in ein funktionierendes übergeordnetes Finanzsystem eingebettet ist und damit Distributions- und Stabilitätsziel als verwirklicht voraussetzen kann, ist daran zu messen, wie gut es allokativen Kriterien, nämlich der Berücksichtigung der individuellen Präferenzen bei der Bereitstellung¹¹⁹

-
- 113 Seiler spricht in diesem Zusammenhang von Kompatibilität. Vgl. Seiler, G.: *Gemeinden, III: Finanzen*, in: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, 3. Bd. Stuttgart u. a. O. 1981, S. 507 - 525, S. 515 f.
- 114 Vergleichbar mit diesem Kriterium ist das Postulat geringer Konjunkturreakibilität, das für ein rationales Gemeindesteuersystem aufgestellt wird. Vgl. z. B. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: *Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern*, a. a. O., S. 41 ff.; Zimmermann, H.; Postlep, R.-D.: *Beurteilungsmaßstäbe für Gemeindesteuern*, in: *Wirtschaftsdienst*, 60. Jg. (1980), S. 248 - 253, S. 251.
- 115 Mit dieser Forderung vergleichbar ist die Forderung, das kommunale Steuersystem solle Verteilungswirkungen von Steuern des Oberverbandes nicht konterkarieren. Vgl. Milbradt, G. H.: *Überlegungen zu einer Reform des kommunalen Steuersystems aus ökonomischer Sicht*, in: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 96. Jg. (1981), S. 522 - 528, S. 526.
- 116 Vgl. Oates, W. E.: *An Economist's Perspective on Fiscal Federalism*, in: Oates, W. E. (Hrsg.): *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington u. a. O. 1977, S. 3 - 20, S. 5; Sander, L.: *Aufgaben und Einnahmen der Kommunen*, a. a. O., S. 373.
- 117 Im folgenden bleiben die Unternehmen und ihre Bedeutung für das kommunale Finanzsystem außer Betracht. Die Analyse beschränkt sich auf die Bedürfnisse der Einwohner.
- 118 Mit "Versorgung mit kommunalen öffentlichen Gütern und Dienstleistungen" sollen alle Aktivitäten der Kommunen umschrieben werden, ohne daß damit Nichtrivalität im Konsum impliziert ist. Nichtrivalität im Konsum gilt in Anlehnung an Musgrave und Samuelson als konstitutives Merkmal öffentlicher Güter. Vgl. Zimmermann, H.; Henke, K.-D.: *Finanzwissenschaft*, a. a. O., S. 43.
- 119 Die Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen erfordert nicht notwendig auch die öffentliche Produktion dieser Güter. Bereitstellung und Produktion öffentlicher Güter sind daher auch getrennt zu analysieren. Vgl. auch Sander, L.: *Aufgaben und Einnahmen der Kommunen*, a. a. O., S. 21.

öffentlicher Leistungen sowie einer kostenminimalen Leistungsbereitstellung genügt¹²⁰.

2.1.2.1 Berücksichtigung der Präferenzen

2.1.2.1.1 Bedeutung des Äquivalenzprinzips

Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, also der Übereinstimmung von Kosten- und Nutzenkreisen, gilt als notwendige Bedingung für eine Pareto-optimale Bereitstellung öffentlicher Leistungen¹²¹. Nur wenn die Individuen gezwungen sind, Kosten und Nutzen der verschiedenen öffentlichen Leistungen abzuwägen, ist eine effiziente Abstimmung der Wünsche der Individuen mit den öffentlichen Ressourcen möglich¹²². Am Äquivalenzprinzip¹²³ orientierte Finanzierungsregeln und der Ausschluß aller nicht Zahlungswilligen von der Leistungsanspruchnahme sichern diesen Abwägungsprozeß. In einem idealen kommunalen Finanzsystem erfolgt die Finanzierung der Allokationstätigkeit der Kommunen daher ausschließlich über nutzenäquivalente Abgaben in Form von Gebühren und Beiträgen¹²⁴. Wenn das Äquivalenzprinzip bei kommunalen Gütern und Dienstleistungen ähnlich effizient arbeitet, wie man es vom marktwirtschaftlichen Preismechanismus erwartet, fallen Nutzen- und Kostenäquivalenz zusammen. Die theoretische Betrachtung kann sich daher auf die Nutzenäquivalenz beschränken¹²⁵.

Die Realisierbarkeit eines solchen idealen kommunalen Finanzsystems wird bisweilen bezweifelt¹²⁶. Insbesondere das Problem des Trittbrettfahrerverhaltens, also eines strategischen Wahlverhaltens, wird als Ursache für das Versagen eines dem Marktsystem analogen Abstimmungsprozesses angeführt¹²⁷. Die Rele-

120 Vgl. Sohlen, E.: Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, Tübingen 1976, S. 30 ff.

121 Vgl. z. B. Peffekoven, R.: Finanzausgleich, I, a. a. O., S. 613.

122 Vgl. z. B. Zimmermann, H.: Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs, in: Neumark, F. (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. IV, 3., gänzlich neubearbeitete Aufl., Tübingen 1983, S. 3 - 52, S. 12.

123 Zur Bedeutung und zu den verschiedenen Formen des Äquivalenzprinzips vgl. Haller, H.: Die Bedeutung des Äquivalenzprinzips für die öffentliche Finanzwirtschaft, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 21 (1961), S. 248 - 260; derselbe: Die Steuern. Grundlinien eines rationalen Systems öffentlicher Abgaben, 3., überarbeitete Aufl., Tübingen 1981, S. 16 ff.

124 Vgl. Grosseckttler, H.: Die Bestimmung der Schlüsselmasse im kommunalen Finanzausgleich, a. a. O., S. 397.

125 Vgl. Hanusch, H.: Äquivalenzprinzip und kollektive Güter - Allokationstheoretische Aspekte -, in: Pohmer, D. (Hrsg.): Beiträge zum Äquivalenzprinzip und zur Zweckbindung öffentlicher Einnahmen, Berlin 1981, (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F.; Bd. 121), S. 37 - 91, S. 39.

126 Auf den häufig hervorgebrachten Einwand, eine am Äquivalenzprinzip orientierte Finanzierung öffentlicher Leistungen belaste einkommensschwache Gruppen zu stark, braucht an dieser Stelle nicht eingegangen zu werden, da ja die Erfüllung des Distributionsziels und damit eine gerechte Einkommensverteilung vorausgesetzt werden.

127 Vgl. Zimmermann, H.: Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs, a. a. O., S. 12.

vanz des Trittbrettfahrerverhaltens ist in der Literatur umstritten¹²⁸, und das gilt insbesondere für kleine, überschaubare Kollektive¹²⁹.

Des weiteren lassen sich die von den Kommunen angebotenen Güter und Dienstleistungen mit wenigen Ausnahmen (z. B. Straßenbeleuchtung) als Klubkollektivgüter klassifizieren¹³⁰, für die das Ausschlußprinzip anwendbar ist¹³¹. Dann kommt für die Gestaltung der kommunalen Finanzen das Prinzip der gruppenmäßigen Äquivalenz in räumlicher Abgrenzung in Betracht¹³².

Bei diesen Gütern läßt sich eine Pareto-optimale Allokation mit Hilfe des Äquivalenzprinzips erzielen¹³³. Gebühren dienen dabei der Finanzierung der bei der Nutzung entstehenden Grenzkosten, während der restliche Teil der Kosten durch Beiträge abzudecken ist¹³⁴. Die Beitragshöhe sollte dem Fixkostencharakter Rechnung tragen und unabhängig von der Leistungsanspruchnahme sein. Darüber hinaus sollte sie auch am Nutzen (nicht der Nutzung) der jeweiligen Einrichtung für einzelne Gruppen von Nutzern orientiert sein. Dies läßt sich durch eine Differenzierung der Beitragshöhe, die dem typischen Nutzen verschiedener Mitgliedergruppen entspricht, erreichen¹³⁵.

Diese nutzenäquivalenten Entgelte können als freiwillige Zahlungen erhoben werden, wenn Zahlungsunwillige mit zivilrechtlichen Mitteln von den Leistungen ausgeschlossen werden können. Ist dagegen die Anwendung öffentlich-rechtlicher Mittel erforderlich, um zu gewährleisten, daß sich nur diejenigen in der Gemeinde ansiedeln und die mit dem Gemeindeterritorium verbundenen Infrastruktureinrichtungen nutzen, die auch zur Finanzierung dieser Leistungen beitragen, so sind diese Entgelte als Zwangsabgaben zu erheben¹³⁶. Diese Zwangsabgaben kann man als Spezialfall von Steuern, nämlich als zweckgebundene und nutzenäquivalente Steuern, auffassen¹³⁷.

128 Vgl. Hanusch, H.: Äquivalenzprinzip und kollektive Güter, a. a. O., S. 62 f., sowie die dort angegebene Literatur.

129 Vgl. Olson, M.: *The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge u. a. O., 2. Aufl. 1971, S. 22 ff.

130 Vgl. Sander, L.: *Aufgaben und Einnahmen der Kommunen*, a. a. O., S. 374.

131 Vgl. Bohley, P.: *Gebühren und Beiträge. Ihre wirtschaftspolitischen Funktionen und ihr Platz im System der öffentlichen Einnahmen*, Tübingen 1977, S. 43.

132 Vgl. Kentmann, K.: *Das Äquivalenzprinzip in den Gemeinden. Zur Theorie und Praxis der Entgeltfinanzierung unter besonderer Berücksichtigung des Konzepts der gruppenmäßigen Äquivalenz in Großstädten*, Frankfurt u. a. O. 1978, (Europäische Hochschulschriften: Reihe 5, Volks- und Betriebswirtschaft; Bd. 202), S. 6. Hardt kommt zu dem Ergebnis, daß die Mehrzahl der kommunalen Angebote zumindest technisch entgeltfähig ist. Vgl. Hardt, U.: *Kommunale Finanzkraft*, a. a. O., S. 160.

133 Vgl. Hanusch, H.: *Äquivalenzprinzip und kollektive Güter*, a. a. O., S. 82.

134 Vgl. Grosseckler, H.: *Die Bestimmung der Schlüsselmasse im kommunalen Finanzausgleich*, a. a. O., S. 397.

135 Vgl. derselbe: *Options- und Grenzkostenpreise für Kollektivgüter unterschiedlicher Art und Ordnung*, in: *Finanzarchiv*, N. F., Bd. 43 (1985), S. 211 - 252, S. 246 f.

136 Vgl. derselbe: *Die Bestimmung der Schlüsselmasse im kommunalen Finanzausgleich*, a. a. O., S. 400.

137 Von richtigen Steuern unterscheiden sich diese Steuern durch einen Anspruch auf Gegenleistung sowie durch das Fehlen eines negativen Nettonutzens. Vgl. ebd., S. 398. Zum Verhältnis von Gebühren und Steuern vgl. auch Bohley, P.: *Gebühren und Beiträge*, a. a. O., S. 81 f.

2.1.2.1.2 Notwendigkeit demokratischer Kontrolle

Im Falle der Finanzierung öffentlicher Leistungen durch Zwangsabgaben sind die Möglichkeiten der Bürger, ihre Präferenzen zu äußern, eng begrenzt. Wegen des Anschluß- und Benutzungszwanges ist ein Leistungsverzicht nur durch Verlegen des Wohnsitzes nach außerhalb der Gemeinde möglich. Dies setzt jedoch eine hinreichend große Mobilitätsbereitschaft voraus. Ferner wird eingewandt, daß die Wanderungskosten häufig die zusätzlichen Nutzen eines alternativen Güterangebots übersteigen¹³⁸. Dem ist entgegenzuhalten, daß es biographisch begründete Wanderungsanlässe - wie die Gründung eines eigenen Haushalts oder die Gründung einer Familie - gibt, bei denen ohnehin Wanderungskosten anfallen. Dennoch dürfte der Präferenzevaluierung durch Abstimmung mit den Füßen¹³⁹ nur geringe Bedeutung zukommen. Die demokratische Legitimierung und Kontrolle der Entscheidungsträger durch die Bürger ist für den Fall, daß Zwangsbeiträge erhoben werden, daher besonders wichtig.

Wenn sich die kommunalpolitischen Entscheidungsträger in regelmäßigen Abständen dem Votum ihrer Wähler stellen müssen und wenn bei ihnen ein Interesse an ihrer Wiederwahl unterstellt werden kann, ist davon auszugehen, daß sich die ausgabepolitischen Entscheidungen mehr oder weniger an den wahrgenommenen Präferenzen der Bürger orientieren¹⁴⁰. Wenn gleichzeitig das Konnektivitätsprinzip verwirklicht ist, wird dem Bestreben der Kommunalpolitiker, möglichst viele der unbegrenzten Bedürfnisse ihrer Wähler zu erfüllen oder aber unabhängig von Bürgerinteressen eigene Interessen¹⁴¹ zu verfolgen, eine Grenze gesetzt. Denn wenn diejenige Instanz, die für den Aufgabenvollzug zuständig ist, auch die daraus resultierenden Ausgaben zu tragen hat, wenn der Konflikt zwischen umfassender Aufgabenerfüllung und sparsamer Haushaltsführung innerhalb einer Körperschaft ausgetragen wird, wird eine sorgfältige Abwägung zwischen möglichen Alternativen der Aufgabenwahrnehmung und einer sparsamen Mittelverwendung gewährleistet¹⁴². Kommunale Einnahmeautonomie erlaubt es, nicht nur die Struktur, sondern auch den Umfang der kommunalen öffentlichen Aktivitäten auf die Präferenzen der Bürger abzustimmen¹⁴³.

Bei der Aufgabenwahrnehmung sollten die Kommunen neben der Durchführungskompetenz über die volle Entscheidungskompetenz verfügen; denn nur wenn sie selbständig über Qualität und Quantität der Aufgabenerfüllung entscheiden können und nicht aufgabenregulierenden Eingriffen übergeordneter

138 Vgl. Peffekoven, R.: *Finanzausgleich*, I, a. a. O., S. 612.

139 Vgl. Tiebout, Ch. M.: *A Pure Theory of Local Expenditure*, in: *The Journal of Political Economy*, Vol. 64 (1956), S. 416 - 424, S. 420.

140 Vgl. Postlep, R.-D.: *Wirtschaftsstruktur und großstädtische Finanzen*, a. a. O., S. 218. Von politischen Einflußfaktoren, die neben den Bedarfsprofilen der Bürger bei den ausgabepolitischen Entscheidungen eine Rolle spielen, wird dabei abstrahiert. Vgl. ebd., S. 216.

141 Vgl. z. B. Brennan, G.; Buchanan, J. M.: *Besteuerung und Staatsgewalt. Analytische Grundlagen einer Finanzverfassung*, Hamburg 1988, S. 16 ff.

142 Vgl. Kirchhof, P.: *Rechtliche Rahmenbedingungen des kommunalen Finanzausgleichs*, in: Hoppe, W. (Hrsg.): *Reform des kommunalen Finanzausgleichs*, Köln 1985, (Schriftenreihe des Landkreistages Nordrhein-Westfalen; Bd. 4), S. 1 - 29, S. 9 f.; Hardt, U.: *Der Autonomiegrad kommunaler Ausgaben*, a. a. O., S. 75 f.

143 Vgl. Milbradt, G. H.: *Überlegungen zu einer Reform des kommunalen Steuersystems*, a. a. O., S. 523.

Ebenen ausgesetzt sind, können sie die von ihnen bereitzustellenden Leistungen in ihrem Sinne an die Präferenzen ihrer Einwohner anpassen. Nur unter diesen Bedingungen ist die demokratische Kontrolle durch die Bürger wirksam.

2.1.2.1.3 Externe Effekte und verzerrte Präferenzen

Die strikte Verwirklichung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz, d. h. das völlige Vermeiden räumlicher externer Effekte¹⁴⁴, erfordert für jedes Kollektivgut mit spezifischem Wirkungskreis eine separate Regierungsinstitution¹⁴⁵. Wegen der Vielzahl öffentlicher Güter mit unterschiedlichen Nutzenkreisen würde dies zu einer ebenso großen Zahl von Kollektiven führen¹⁴⁶. Eine wirksame demokratische Kontrolle durch die Bürger erscheint dann aber ausgeschlossen¹⁴⁷. Eine Beschränkung der Zahl der Regierungsinstitutionen auf eine relativ kleine Zahl - wie sie ja auch in der Bundesrepublik besteht - erscheint daher auch aus allokativen Gesichtspunkten sinnvoll. Dann sind externe Effekte aber auch in einem idealen Finanzsystem nicht auszuschließen¹⁴⁸.

Spillover können als Folge von Wanderungen über die Gebietsgrenzen entstehen¹⁴⁹. Von besonderer Bedeutung ist hier neben den täglichen Pendlerbewegungen die Abwanderung hochqualifizierter junger Arbeitskräfte aus ihren Heimatgemeinden. Diese Menschen nehmen das Humankapital, zu deren Bildung öffentliche Mittel einen beträchtlichen Beitrag geleistet haben, mit. Die fiskalischen Früchte der Bildungsinvestition (z. B. Einkommensteuer) werden von den

144 Definitionen externer Effekte finden sich z. B. bei Bössmann, E.: Externe Effekte (I) und (II), in: Das Wirtschaftsstudium, 8. Jg. (1979), S. 95 - 98 und S. 147 - 151, S. 95; Pollak, H.; Voß, W.: Die Berücksichtigung von Spillover-Effekten im kommunalen Finanzausgleich, in: Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Hannover 1985, (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Forschungs- und Sitzungsberichte; Bd. 159), S. 133 - 157, S. 133 f.

145 Vgl. Olson, M.: Das Prinzip "fiskalischer Gleichheit", a. a. O., S. 71.

146 Vgl. Fischer, H.: Finanzzuweisungen. Theoretische Grundlegung und praktische Ausgestaltung im bundesstaatlichen Finanzausgleich Australiens und der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1988, (Volkswirtschaftliche Schriften; Heft 379), S. 58.

147 Vgl. Tullock, G.: Föderalismus: Zum Problem der optimalen Kollektivgröße, in: Kirsch, G. (Hrsg.): Föderalismus, Stuttgart u. a. O. 1977, S. 27 - 35, Orig.: Federalism: Problems of Scale, in: Public Choice, Vol. VI, Spring 1969, Center for Studies in Public Choice, Virginia Polytechnic Institute, Blacksburg, Virginia 1969, S. 19 - 29. Aus dem Englischen von G. Kirsch, S. 32 f.

148 Auch Zentralisierung ist kein geeignetes Instrument zur Vermeidung externer Effekte, da der Nutzen oft sehr weit streut und so viele Aufgaben internationalen Organisationen übertragen werden müßten. Tullock nennt das Beispiel der Straßenreinigung, da Straßen oft auch von Ausländern benutzt werden. Vgl. ebd., S. 27. Darüber hinaus würde eine Zentralisierung unvermeidlich dazu führen, daß auch Bürger zur Finanzierung herangezogen werden, die keinen entsprechenden Nutzen aus den Leistungen ziehen. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz wäre verletzt. Vgl. Fischer, H.: Finanzzuweisungen, a. a. O., S. 59.

149 Vgl. Dafflon, B.: Federal Finance in Theory and Practice. With Special Reference to Switzerland, Bern u. a. O. 1977, (Schriftenreihe Finanzwirtschaft und Finanzrecht; Bd. 21), S. 40.

Einwohnern der neuen Wohnsitzgemeinde geerntet, während die frühere Heimatgemeinde leer ausgeht¹⁵⁰.

Aus dem Allokationsziel ergibt sich die Notwendigkeit der Internalisierung externer Effekte. Im Falle externer Effekte gibt die von den Einwohnern einer Kommune für ein bestimmtes Güterangebot zum Ausdruck gebrachte Wertschätzung den Gesamtnutzen dieses Angebots nicht vollständig wieder. Dies gilt allerdings nur für solche Güter, zu deren Finanzierung wegen des nicht funktionierenden Marktausschlusses Zwangsabgaben erhoben werden müssen; denn hierzu können nur die Einwohner der jeweiligen Gebietskörperschaft herangezogen werden¹⁵¹. Der Gesamtnutzen wird im Falle von Nutzen-Spillouts unterschätzt und führt zu einem suboptimalen Angebot¹⁵². Daher ist eine Korrektur der Informationen, die den Entscheidungen der kommunalen Entscheidungsträger zugrunde liegen, vorzunehmen.

Als Internalisierungsinstrumente bieten sich neben Mitspracherechten¹⁵³ Ausgleichszahlungen an, die - ähnlich wie die Preise im marktwirtschaftlich organisierten Bereich der Volkswirtschaft - Informationen über die Wertschätzung öffentlicher Leistungen übermitteln¹⁵⁴. Wenn die hohen Transaktionskosten¹⁵⁵ interkommunaler Verhandlungen über die Höhe dieser Ausgleichszahlungen eine Lösung des Problems der externen Effekte auf der kommunalen Ebene ausschließen, ist der Eingriff einer übergeordneten Gebietskörperschaft¹⁵⁶, z. B. des Landes, erforderlich.

Dabei ist eine differenzierte Ausgleichsstruktur erforderlich, die die Nutzen-Spillover sowohl bei der empfangenden wie auch bei der verursachenden Gemeinde berücksichtigt¹⁵⁷. Denn Ausgleichszahlungen können die aufgrund von Spillover-Effekten fehlerhafte Informationsgrundlage nur korrigieren, wenn jede Kommune die "Formel" kennt, mit der die Ausgleichszahlungen berechnet werden. Eine Zusammenfassung oder Saldierung mehrerer allokativ begründeter Ausgleichszahlungen ist daher allenfalls kassenmäßig möglich¹⁵⁸. Zu bedenken ist allerdings, daß eine nur annähernd genaue Erfassung und Bewertung der Spillover einen Verwaltungsapparat erfordert, dessen Kosten möglicherweise die Vorteile eines effizienten kommunalen Güterangebots übersteigen¹⁵⁹. Aber auch, wenn differenzierte Ausgleichszahlungen nicht sinnvoll sind, sollte zumin-

150 Vgl. Pawlowsky, P.: Räumliche externe Effekte lokaler öffentlicher Leistungen im föderativen Staat, Diss., Basel 1972, S. 33.

151 Vgl. Fischer, H.: Finanzzuweisungen, a. a. O., S. 56. Im Falle einer kostendeckenden Gebührenfinanzierung lassen sich Spillover-Probleme einfach und wirksam lösen. Vgl. z. B. Gläser, M.: Die staatlichen Finanzzuweisungen, a. a. O., S. 93.

152 Vgl. Cornes, R.; Sandler, T.: The theory of externalities, public goods, and club goods, Cambridge u. a. O. 1986, S. 24.

153 Vgl. Spiess, L.: Theorie und Praxis des regionalen Lastenausgleichs, in: Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft, Bd. 17 (1977), S. 137 - 148, S. 143.

154 Vgl. Pollak, H.; Voß, W.: Die Berücksichtigung von Spillover-Effekten, a. a. O., S. 136.

155 Vgl. zur Bedeutung der Transaktionskosten für das Zustandekommen einer Verhandlungslösung z. B. Bössmann, E.: Externe Effekte, a. a. O., S. 147.

156 Vgl. Hardt, U.: Kommunale Finanzkraft, a. a. O., S. 230.

157 Vgl. Pollak, H.; Voß, W.: Die Berücksichtigung von Spillover-Effekten, a. a. O., S. 147 f.

158 Vgl. ebd., S. 144.

159 Vgl. ebd., S. 148.

dest auf einen pauschalen Ausgleich der Nutzen-Spillouts bei der verursachenden Gemeinde nicht verzichtet werden. Denn es ist eine Frage der Verteilungsgerechtigkeit, ob Personen unentgeltlich öffentliche Leistungen in Anspruch nehmen sollen, die andere finanzieren¹⁶⁰.

Im Idealfall einer strikten Anwendung des Äquivalenzprinzips bei der Finanzierung öffentlicher Leistungen und auch bei der Internalisierung unvermeidlicher externer Effekte verfügen die kommunalen Entscheidungsträger über eine genaue Kenntnis der Präferenzen ihrer Bürger. Beim Vorliegen verzerrter Präferenzen (meritorische bzw. demeritorische Güter) werden sie allerdings eine Präferenzkorrektur vornehmen. Hierzu können z. B. Ab- bzw. Aufschläge auf die nutzenäquivalenten Gebühren vorgenommen werden oder aber Anschluß- und Benutzungszwänge bzw. Nutzungsverbote ausgesprochen werden¹⁶¹. Etwaige Finanzierungsdefizite sind dann allerdings aus Steuern oder Zuweisungen zu finanzieren.

2.1.2.2 Effiziente Produktion

Notwendige Voraussetzung für eine effiziente Allokation ist nicht nur die Übereinstimmung der bereitgestellten öffentlichen Güter mit den Präferenzen der Bürger, sondern auch eine effiziente Bereitstellung des öffentlichen Angebots. Nur dann ist gewährleistet, daß die Bürger für die von ihnen aufzubringenden Mittel auch ein Maximum an öffentlichen Gütern erhalten¹⁶². Die Produktion sollte im Durchschnittskostenminimum, d. h. zu minimalen Stückkosten erfolgen¹⁶³. In diese Effizienzüberlegungen sind jedoch nicht nur die unmittelbaren Produktionskosten, die beim Produzenten einer öffentlichen Leistung entstehen, einzubeziehen, sondern auch die mit der Bereitstellung des Angebots verbundenen Planungs- und Verwaltungskosten sowie die Kosten, die den Privaten bei der Leistungsanspruchnahme über das Nutzungsentgelt hinaus entstehen (private Zeit- und Wegekosten)¹⁶⁴.

In vielen Fällen können Produktion und Bereitstellung öffentlicher Leistungen auseinanderfallen; die bereitzustellenden Güter und Dienstleistungen können von einem anderen öffentlichen oder privaten Anbieter gekauft werden¹⁶⁵. Dann ist es möglich, unabhängig von der Größe der bereitstellenden Einheit Economies of scale auszunutzen und - unter Berücksichtigung aller relevanten Kosten - zu minimalen Stückkosten zu produzieren. Die bei der gegebenen Struktur des kommunalen Sektors optimale Betriebsgröße von Einrichtungen kann dann unab-

160 Vgl. ebd., S. 134.

161 Vgl. Grosseckterl, H.: Die Bestimmung der Schlüsselmasse im kommunalen Finanzausgleich, a. a. O., S. 399.

162 Vgl. z. B. Liedtke, C.: Theorie der öffentlichen Güter und optimale Struktur einer Föderation, Berlin 1972, (Volkswirtschaftliche Schriften; Heft 184), S. 98.

163 Vgl. z. B. Pollak, H.; Voß, W.: Die Berücksichtigung von Spillover-Effekten, a. a. O., S. 136.

164 Vgl. Peffekoven, R.: Finanzausgleich, I, a. a. O., S. 613 f.

165 Vgl. ebd., S. 613; Zimmermann, H.: Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs, a. a. O., S. 16.

hängig von der Größe der Bereitstellungseinheiten erreicht werden¹⁶⁶. Voraussetzung ist allerdings, daß die Kommunen zur erforderlichen interkommunalen Zusammenarbeit berechtigt und gewillt sind.

Die so definierte optimale Betriebsgröße orientiert sich nicht ausschließlich an betriebswirtschaftlichen Kriterien, sondern rückt das Interesse der Bürger an einem für sie kostengünstigen Angebot - dabei spielt das Kriterium der Erreichbarkeit eine wichtige Rolle - in den Vordergrund.

Eine kostengünstige Aufgabenerfüllung wird begünstigt, wenn die Anbieter öffentlicher Leistungen gleichzeitig die Finanzierung dieser Leistungen zu verantworten haben¹⁶⁷. Es ist wichtig, daß die Bürger ihre Wünsche artikulieren und in den Entscheidungsprozeß einbringen können, damit sie die Kriterien festlegen, anhand deren die Effizienz der Bereitstellung gemessen wird. Sonst besteht die Gefahr, daß die Träger öffentlicher Aufgaben nur die von ihnen zu tragenden Bereitstellungskosten (Planungs-, Verwaltungs- und Produktionskosten) berücksichtigen.

2.1.3 Äquivalenzprinzip und Distribution

Auch bei Verwirklichung einer gerechten Einkommensverteilung durch die zentrale Ebene können aufgrund distributiver Überlegungen Korrekturen an einem am Äquivalenzprinzip orientierten kommunalen Finanzsystem sinnvoll sein. Nach allgemeiner Auffassung sollte die Umverteilungsaufgabe von der Zentralinstanz wahrgenommen werden¹⁶⁸. Damit diese klare Aufgabenzuordnung nicht unterlaufen wird, sollten von der kommunalen Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen keine distributiven Wirkungen ausgehen¹⁶⁹. Wenn man den Einkommensbegriff, der zur Beurteilung der Einkommensverteilung herangezogen wird, nicht auf die verfügbaren Einkommen¹⁷⁰ beschränkt, sondern auch die Realtransfers durch kommunale öffentliche Leistungen mit einbezieht, kann die Bereitstellung öffentlicher Güter auch distributive Wirkungen aufweisen.

Zwar führt eine vollständige äquivalenzmäßige Finanzierung der öffentlichen Leistungen im Idealfall dazu, daß das "Fiscal residuum"¹⁷¹ jedes einzelnen Bürgers null beträgt¹⁷². Jedoch hängt die Wohlfahrtsposition von Personen mit gleichem

166 Vgl. auch Frey, R. L.: Infrastruktur. Grundlagen der Planung öffentlicher Investitionen, 2., ergänzte Aufl., Tübingen 1972, S. 100.

167 Vgl. Henke, K.-D.: Neuordnung des Finanzausgleichs im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland, in: Giersch, H. (Hrsg.): Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik, 3. Aufl., Stuttgart 1985, S. 128 - 152, S. 131.

168 Vgl. auch Kapitel I Gliederungspunkt 2.1.1 dieser Arbeit.

169 Vgl. Fischer, H.: Finanzzuweisungen, a. a. O., S. 80.

170 Bruttoeinkommen abzüglich Steuern zuzüglich monetäre Transfers.

171 Der Begriff "Fiscal residuum" geht auf Buchanan zurück, der in die Beurteilung einer gerechten fiskalischen Behandlung der Wirtschaftssubjekte neben den Abgaben auch "the value of public services returned to the individual" einbezieht. Das Fiscal residuum entspricht der Differenz zwischen der von einem Wirtschaftssubjekt zu tragenden Abgabenlast und den ihm aus den öffentlichen Ausgaben zufließenden Nutzen. Vgl. Buchanan, J. M.: Federalism and Fiscal Equity, in: The American Economic Review, Vol. 40 (1950), S. 583 - 599, S. 588.

172 Vgl. Fischer, H.: Finanzzuweisungen, a. a. O., S. 79.

verfügbaren Einkommen nicht nur von der Höhe ihres fiskalischen Restwerts ab. Die Wohlfahrtsposition wird vielmehr auch von der Menge der empfangenen öffentlichen Güter und Dienstleistungen beeinflusst¹⁷³. Bei gleichem verfügbarem Einkommen und gleichem fiskalischem Restwert erreichen die Bürger im Falle unterschiedlicher Kombinationen von Steuern und Nutzen nämlich im allgemeinen verschiedene Indifferenzkurven¹⁷⁴.

Bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen können - ohne daß die Kommunen dies zu verantworten haben - aufgrund soziologischer, ökonomischer, geographischer oder auch demographischer Verschiedenheiten Kostenunterschiede auftreten¹⁷⁵. Solche Kostenunterschiede haben zur Folge, daß die Bürger für eine Abgabeneinheit nicht in allen Gemeinden die gleiche Menge öffentlicher Leistungen erhalten, so daß die aus der Verteilung der verfügbaren Einkommen resultierenden Wohlfahrtspositionen durch die Bereitstellung der kommunalen Güter verändert werden. Um diese Veränderungen zu vermeiden, ist eine übergeordnete Instanz (z. B. das Land) aufgefordert, die Kostenunterschiede bei der Leistungsbereitstellung, sofern sie außerhalb der kommunalen Verantwortung liegen, mittels Finanzzuweisungen auszugleichen^{176 177}.

Mathews "expenditure needs equalisation component" dient diesem Ziel¹⁷⁸. Die Höhe der Zuweisungen an eine Kommune entspricht dem Produkt aus der Bevölkerungszahl sowie der Differenz zwischen den standardisierten Pro-Kopf-Kosten und den Pro-Kopf-Kosten, die der jeweiligen Kommune im Falle einer effizienten Bereitstellung entstehen¹⁷⁹. Die Bevölkerungszahl gilt dabei als Maßstab für die erforderliche Leistungsmenge. Die Inanspruchnahme vieler öffentlicher Leistungen ist jedoch vom Alter der Menschen abhängig (Beispiel Kindergarten), so daß - sofern nicht die Altersstruktur der Bevölkerung in allen Kommunen identisch ist und über die Zeit konstant bleibt - eine globale Einwohnerzahl als Mengenindikator ungeeignet ist.

Diese Zuweisungen sollten als allgemeine Zuweisungen gewährt werden. Denn unter der Voraussetzung einer wirksamen demokratischen Kontrolle der verantwortlichen Kommunalpolitiker durch die Bürger ist davon auszugehen, daß die den Kommunen zur Verfügung stehenden Finanzmittel im Sinne der Bürger eingesetzt werden und diesen daher zugute kommen.

173 Auf diesen Punkt hat insbesondere Scott hingewiesen. Vgl. Scott, A.: The Economic Goals of Federal Finance, in: Public Finance, Vol. 19 (1964), S. 241 - 288, S. 254 f.

174 Vgl. ebd.

175 Vgl. z. B. Le Grand, J.: Fiscal Equity and Central Government Grants to Local Authorities, in: The Economic Journal, Vol. 85 (1975), S. 531 - 547, S. 543; Mathews, R.: Fiscal Equalisation in Australia: The Methodology of the Grants Commission, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 34 (1975/76), S. 66 - 85, S. 72; Kirchhof, P.: Der Finanzausgleich als Grundlage kommunaler Selbstverwaltung, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 95. Jg. (1980), S. 711 - 719, S. 713.

176 Vgl. Le Grand, J.: Fiscal Equity, a. a. O., S. 532.

177 Durch den Ausgleich von standortbedingten Kostenunterschieden bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen wird die Ungunst dieser Standorte gemindert und so in den marktlichen Allokationsprozeß eingegriffen.

178 Vgl. Mathews, R.: Fiscal Equalisation in Australia, a. a. O., S. 77 f.

179 Im Konzept Mathews sind auch Ausgleichszahlungen (negative Zuweisungen) von Kommunen mit Kostenvorteilen vorgesehen. Vgl. ebd., S. 77.

2.2 Anforderungen an ein kommunales Finanzsystem aus staatspolitischer Sicht

2.2.1 Kommunale Selbstverwaltungsgarantie

Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistet den Gemeinden das Recht, "... alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln". Auch den Gemeindeverbänden wird "... im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs ..." das Recht auf Selbstverwaltung zuerkannt. Kommunale Selbstverwaltung zielt darauf, die Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten zu aktivieren, um so das Wohl der Einwohner zu fördern¹⁸⁰.

Bereits hier wird die enge Verbindung zwischen Selbstverwaltungsgarantie und Allokationsziel deutlich¹⁸¹. Eine sinnvolle Abstimmung der kommunalen Aktivitäten mit den Interessen und Bedürfnissen der Bürger erfordert kommunale Handlungsspielräume¹⁸².

Die Diskussion über die Kommunalautonomie vernachlässigt im allgemeinen die kommunalen Aufgaben und konzentriert sich auf die einnahmepolitischen Kompetenzen der Kommunen¹⁸³. Diese Beschränkung ist nicht gerechtfertigt. Eigenverantwortlich erhobene Einnahmen könnten nämlich durch Ausgaben, die in den Bereichen beschränkter kommunaler Autonomie bei der Aufgabenerfüllung entstehen, aufgezehrt werden¹⁸⁴. Ebenso wenig ist nach allgemeiner Auffassung eine Verkürzung der Finanzhoheit auf die bloße Ausgabenhoheit als Verfügungsmöglichkeit über die erforderlichen Finanzmittel zulässig¹⁸⁵. Zur Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenerfüllung der Kommunen gehört auch das Recht, ihre Einwohner zu den im Zuge der Aufgabenerfüllung entstehenden Kosten heranziehen zu können¹⁸⁶. Auch die Einnahmehbeschaffungsautonomie ist Bestandteil der Selbstverwaltungsgarantie¹⁸⁷. Denn die Kommunen sollten ihre

180 Vgl. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes, 11. Bd., Tübingen 1961, S. 274.

181 So auch Seiler, G.: Ziele und Mittel des kommunalen Finanzausgleichs. Ein Rahmenkonzept für einen aufgabenbezogenen kommunalen Finanzausgleich, in: Pohmer, D. (Hrsg.): Probleme des Finanzausgleichs II, Berlin 1980, (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F.; Bd. 96/II), S. 11 - 82, S. 18.

182 Vgl. auch Pagenkopf, H.: Das Gemeindefinanzsystem und seine Problematik, Siegburg 1978, (Schriften zum deutschen Kommunalrecht; Bd. 15), S. 129. Pagenkopf leitet aus der Selbstverwaltungsgarantie das Erfordernis finanzieller Handlungsspielräume ab. Vgl. auch Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern, a. a. O., S. 23 f.

183 Vgl. Postlep, R.-D.: Gesamtwirtschaftliche Aspekte kommunaler Finanzpolitik, in: Kommunale Finanzen in der Diskussion, Hannover 1989 (NIW-Workshop 1989), S. 1 - 12, S. 7.

184 Vgl. ebd. So bereits Zeitel, G.: Kommunale Finanzstruktur und gemeindliche Selbstverwaltung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 9. Jg. (1970), S. 1 - 20, S. 3.

185 Vgl. Gläser, M.: Die staatlichen Finanzausweisungen, a. a. O., S. 232.

186 Vgl. Voigtländer, H.: Zur Problematik der Gestaltung eines selbstverwaltungsgerechten und aufgabenorientierten kommunalen Finanzausgleichs, in: Informationen zur Raumentwicklung, 1978, S. 185 - 192, S. 185.

187 Vgl. Postlep, R.-D.: Zweckgebundene Finanzausweisungen an Gemeinden als Ursache räumlicher Unterschiede in den kommunalen Selbstverwaltungsspielräumen, in: Ballung und öffentliche Finanzen, Hannover 1980, (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Forschungs- und Sitzungsberichte; Bd. 134), S. 291 - 307, S. 294.

Einnahmen flexibel an unterschiedliche Bedürfnisse anpassen können, d. h. die Kommunen sollten ihre Einnahmen auch in ihrer Höhe in bestimmten Grenzen selbstverantwortlich variieren können¹⁸⁸.

Aus Art. 28 GG kann aber nicht der Schluß gezogen werden, die Kommunen müßten alle für ihre Aufgabenerfüllung benötigten Mittel vollständig aus Mitteln, die der eigenen Abgabenhöhe entspringen, aufbringen können¹⁸⁹. Dagegen verleiht Art. 28 Abs. 2 GG den Kommunen einen Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung¹⁹⁰; denn die Funktionsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung hängt ganz entscheidend von der Finanzausstattung der Kommunen ab¹⁹¹.

Die Finanzausstattung einer Kommune gilt als angemessen, wenn ihr verfügbares Finanzvolumen zur sachgerechten, autonom entschiedenen Aufgabenerfüllung ausreicht¹⁹². Die Höhe des verfassungsrechtlich garantierten Finanzvolumens hängt daher vom Umfang und der Kostenintensität ihrer Aufgaben ab¹⁹³. Ferner sind wegen der Gleichrangigkeit der Aufgaben von Bund, Ländern und Gemeinden gleichzeitig auch die Belange der übergeordneten Körperschaften zu berücksichtigen¹⁹⁴.

Aus der grundgesetzlichen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ergibt sich für das kommunale Finanzsystem die Forderung einer ausreichenden volumenmäßigen Finanzausstattung. Darüber hinaus verlangt die kommunale Selbstverwaltung kommunale Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmeautonomie. Diese Kompetenzen sind auch aus allokativen Überlegungen für die kommunale Ebene zu fordern, wobei jedoch im Rahmen der Diskussion der Selbstverwaltungsgarantie der rein fiskalischen Betrachtung größeres Gewicht zugemessen wird. Eine Korrektur der aus allokativer Sicht abgeleiteten Kriterien für ein kommunales Finanzsystem ist nicht erforderlich. Im Gegenteil: Allokative Kriterien und die staatspolitische Forderung nach Selbstverwaltung ergänzen sich gegenseitig¹⁹⁵.

188 Zimmermann, H.: Horizontaler Finanzausgleich (Einnahmenausgleich), in: Institut für Kommunalwissenschaften (Hrsg.): Dezentralisierung des politischen Handelns (III), Melle 1987, (Konrad-Adenauer-Stiftung, Forschungsbericht 61), S. 143 - 170, S. 144; Zimmermann, F.: Das System kommunaler Einnahmen, a. a. O., S. V.

189 Vgl. Pagenkopf, H.: Einführung in die Kommunalwissenschaft, 3., völlig neubearbeitete und erweiterte Aufl., Münster 1975, (Aschendorffs Juristische Handbücherei; Bd. 63), S. 116.

190 Vgl. Rosenschon, J. E.: Gemeindefinanzsystem und Selbstverwaltungsgarantie, a. a. O., S. 28; Tiedeken, H.: Die Stellung der Kreise im kommunalen Finanzsystem, a. a. O., S. 395. Entsprechend stellen Art. 44 Abs. 4 und Art. 45 VNV die kommunale Finanzgarantie als zweite Voraussetzung einer sachgerechten Aufgabenwahrnehmung neben die Garantie des eigenen Wirkungskreises. Vgl. Korte, H.; Rebe, B.: Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen, a. a. O., S. 473.

191 Vgl. Niedersächsische Sachverständigenkommission zur Fortentwicklung des Kommunalrechts, Bericht April 1978, hrsg. vom Niedersächsischen Minister des Innern, Hannover 1978, S. 22.

192 Vgl. Kirchhof, P.: Die kommunale Finanzhoheit, a. a. O., S. 13.

193 Vgl. ebd.

194 Vgl. Mutius, A.; Henneke, H. G.: Kommunale Finanzausstattung und Verfassungsrecht, Siegburg 1985, (Schriften zum deutschen Kommunalrecht; Bd. 29), S. 33 f.

195 Allerdings lassen sich nicht alle Aspekte, die sich aus dem Allokationskriterium ergeben, unter das Selbstverwaltungsziel subsumieren. Dies ist darauf zurückzuführen, daß die

2.2.2 Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse

2.2.2.1 Rechtlicher Rahmen

Das Postulat einheitlicher Lebensverhältnisse, das im Grundgesetz in verschiedenen Zusammenhängen erscheint, steht stellvertretend für regional ausgerichtete Ausgleichsziele¹⁹⁶. In der rechtlichen Diskussion über Art und Ausmaß dieses Ausgleichs wird neben der "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" als Formulierung des Grundgesetzes auch - und zwar insbesondere im Zusammenhang mit raumordnungspolitischen Vorstellungen - von "Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen" gesprochen¹⁹⁷.

Das Grundgesetz verwendet den Begriff der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse explizit in Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 sowie in Art. 106 Abs. 3 Nr. 2. Im Rahmen der Kompetenznorm des Art. 72 kommt der Forderung einheitlicher Lebensverhältnisse lediglich limitierende Funktion zu. Obwohl sie im Rahmen der Grundsätze für den vertikalen Finanzausgleich (Art. 106) richtungweisende Funktion hat¹⁹⁸, kann man auch in diesem Zusammenhang aus dieser Forderung keine weitreichenden Folgerungen wie z. B. eine Staatszielbestimmung ableiten, da sich die Forderung lediglich auf die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens beschränkt¹⁹⁹.

Daneben gibt es einige Stellen mit Bezug zur Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse²⁰⁰. Jedoch wird an keiner Stelle des Grundgesetzes eine Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse unmittelbar gefordert, so daß dieses Ziel nicht den Rang eines Verfassungsgebotes hat, aus dem Harmonisierungsansprüche gegen den Staat abgeleitet werden könnten²⁰¹.

Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse kann aber als regionalpolitisches Staatsziel verstanden werden²⁰². In der Bundesrepublik wird der Gleichheit der Entwick-

Selbstverwaltungsgarantie allein die Eigenverantwortung der einzelnen Kommune in den Mittelpunkt des Interesses rückt, während das Allokationsziel die Effektivität des gesamten Systems im Blick hat und daher auch Eingriffe der übergeordneten Ebene etwa zum Ausgleich externer Effekte oder im Falle verzerrter Präferenzen verlangt.

196 Vgl. Zimmermann, H.: Föderalismus und "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse", a. a. O., S. 35.

197 Vgl. ebd., S. 35 Fußnote 2.

198 Vgl. Fischer-Menshausen, H.: Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung, in: Dreißig, W. (Hrsg.): Probleme des Finanzausgleichs I, Berlin 1978, (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F.; Bd. 96/1), S. 135 - 163, S. 147.

199 Vgl. Zimmermann, H.: Föderalismus und "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse", a. a. O., S. 40.

200 Vgl. ebd., S. 41. Das Postulat einheitlicher Lebensverhältnisse bildet die Grundlage für die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (Art. 91 a Abs. 1 Nr. 2 GG) und der Kompetenz des Bundes, zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft Länder- und Kommunalinvestitionen finanziell zu fördern (Art. 104 a Abs. 4 GG) und auch für den Länderfinanzausgleich (Art. 107). Vgl. auch Fischer-Menshausen, H.: Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung, a. a. O., S. 147.

201 Vgl. ebd., S. 147 f.

202 Vgl. Scheuner, U.: Staatszielbestimmungen, in: Schnur, R. (Hrsg.): Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, München 1972, S. 325 - 346, S. 335 f.

lungschancen ein - im Vergleich zu anderen föderativ organisierten Staaten - hoher normativer Stellenwert zugeschrieben. Es ist zu einer weitreichenden Angleichung der Wertvorstellungen und Ansprüche der Menschen in Stadt und Land gekommen. Größere regionale Unterschiede in der Versorgung mit öffentlichen Gütern sind mit den gesellschaftlichen Gerechtigkeitsvorstellungen nicht vereinbar²⁰³. Es gilt als Aufgabe der Raumordnungspolitik, solchen Unterschieden mit regionalpolitischen Maßnahmen entgegenzuwirken²⁰⁴. Die rechtliche Grundlage für den Abbau räumlich ungleicher Lebensbedingungen oder, positiv formuliert, das Gesetz für die Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen²⁰⁵ wird unmittelbar aus der Sozialstaatsklausel des Art. 20 GG und aus Art. 28 GG abgeleitet²⁰⁶.

2.2.2.2 Konsequenzen für das kommunale Finanzsystem

Der Versuch einer Konkretisierung des Ziels einheitlicher Lebensverhältnisse führt schnell zu der Erkenntnis, daß eine am Wortlaut orientierte Interpretation dieses Terminus im Widerspruch zur Grundidee des Föderalismus steht²⁰⁷. Kommunale Selbstverwaltung - die gerade auf die Berücksichtigung regional unterschiedlicher Präferenzen zielt - läßt unterschiedliche Lebensbedingungen zum Teil erst entstehen. Das Ziel einheitlicher Lebensverhältnisse ist daher nicht als Streben nach vollständiger Egalisierung örtlicher Lebensverhältnisse aufzufassen, sondern es sollen auf allen als wesentlich betrachteten Gebieten Mindeststandards gesichert werden. Ein Anspruch auf völlige Beseitigung jeglicher Unterschiede besteht nicht²⁰⁸. Diesem Verständnis des Ziels einheitlicher Lebens-

203 Vgl. Fischer-Menshausen, H.: Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung, a. a. O., S. 149, sowie die dort angegebene Literatur.

204 Vgl. Hansmeyer, K.-H.: Öffentliche Haushalte und regionale Entwicklungen, Köln 1981, (Schriftenreihe des Landkreistages Nordrhein-Westfalen; Bd. 2), S. 11.

205 Die Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen gehört zu den Leitvorstellungen der Raumordnungspolitik. Vgl. z. B. § 1 Abs. 1 Ziff. 4 Raumordnungsgesetz (ROG); Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm), Bundestagsdrucksache 7/3584 vom 30. April 1975, S. 3; Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Gesellschaftliche Indikatoren für die Raumordnung, Beirat für Raumordnung, Empfehlungen vom 16. Juni 1976, S. 27 - 60, wiederabgedruckt in: Ernst, W.; Hoppe, W.; Thoss, R. (Hrsg.): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse - auch bei abnehmender Bevölkerungszahl?, Münster 1981, (Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung; Bd. 25), Anhang, S. 32.

206 Vgl. Zimmermann, H.: Föderalismus und "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse", a. a. O., S. 47; Gatzweiler, H. P.: Die Ermittlung der Gleichwertigkeit regionaler Lebensbedingungen mit Hilfe von Indikatoren, in: Gleichwertige Lebensbedingungen durch eine Raumordnungspolitik des mittleren Weges - Indikatoren, Potentiale, Instrumente, Hannover 1983, (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Forschungs- und Sitzungsberichte; Bd. 140), S. 25 - 61, S. 26; Ernst, W.: Der politische Stellenwert der Raumordnung in: Ernst, W.; Hoppe, W.; Thoss, R. (Hrsg.): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse - auch bei abnehmender Bevölkerungszahl?, Münster 1981, (Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung; Bd. 25), S. 1 - 22, S. 8 f.

207 Vgl. Neumark, F.: Bemerkungen zu einigen ökonomischen Aspekten der grundgesetzlichen Vorschriften über die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland, in: Dreißig, W. (Hrsg.): Probleme des Finanzausgleichs I, Berlin 1978, (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F.; Bd. 96/I), S. 165 - 175, S. 174.

208 Vgl. ebd., S. 174 f.

bedingungen entspricht das raumordnungspolitische Konzept ausgeglichener Funktionsräume²⁰⁹. Zu den zu erreichenden Mindeststandards hat der Beirat für Raumordnung ein System gesellschaftlicher Indikatoren entwickelt²¹⁰. Diese Indikatoren beziehen sich auf die Bereiche Umweltqualität, Wirtschaftsstruktur, Infrastruktur, Siedlungsstruktur und Sozialstruktur.

Es stellt sich allerdings die Frage, ob der Begriff Lebensverhältnisse überhaupt mit Indikatoren eingefangen und so weit quantifiziert werden kann, daß darauf Finanzausgleichsregelungen aufbauen können²¹¹. Das Ziel, gleichwertige Lebensverhältnisse mit Hilfe von finanzpolitischen Instrumenten zu erreichen, ist zu ehrgeizig und daher bescheidener zu fassen²¹². Eine Beschränkung auf eine Angleichung der Infrastrukturversorgungsniveaus als einer Komponente der räumlichen Lebensbedingungen der Menschen erscheint wegen der Bedeutung, die der Infrastruktur im Rahmen der Raumordnungspolitik zukommt, vertretbar²¹³.

Die Bereitstellung der Infrastrukturausstattung fällt im wesentlichen in die Zuständigkeit der Kommunen. Diese können ein Mindestinfrastrukturangebot nur bereitstellen, wenn sie die erforderlichen Einnahmen zur Finanzierung dieses Angebots erzielen können. Eine solche Mindestfinanzausstattung der Kommunen ist gesichert, wenn das angestrebte Mindestangebot durch am Äquivalenzprinzip orientierte Abgaben finanziert wird und die Bürgerpräferenzen im Falle freiwilliger Abgaben den angestrebten Mindeststandards entsprechen. Konflikte zwischen dem Ziel einheitlicher Lebensverhältnisse und der Selbstverwaltungsgarantie bestehen dann nicht.

Wegen der Unteilbarkeit vieler Leistungen und weil eine gewisse Mindestnachfrage erforderlich ist, kann nicht jede Kommune das gesamte Spektrum öffentlicher Leistungen abdecken²¹⁴. Um dennoch die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in bezug auf die Infrastrukturausstattung zumindest formal sicherzustellen, ist das Zentrale-Orte-Konzept²¹⁵ entwickelt worden. Durch die Verteilung der öffentlichen Leistungen auf ein Netz Zentraler Orte sollen diese Leistungen für jeden Bürger in "annehmbarer Entfernung" angeboten werden²¹⁶.

209 Vgl. zum Konzept ausgeglichener Funktionsräume Rottmann, J.: Regionalpolitik und kommunaler Finanzausgleich. Dargestellt am Konzept der Vorrangfunktion für nordrhein-westfälische Gemeinden, Münster 1982, (Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung; Bd. 83), S. 17 ff.

210 Vgl. Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Gesellschaftliche Indikatoren für die Raumordnung, a. a. O., S. 39 ff.

211 Vgl. Neumark, F.: Bemerkungen zu einigen ökonomischen Aspekten, a. a. O., S. 166.

212 Vgl. auch Gläser, M.: Die staatlichen Finanzausweisungen, a. a. O., S. 190.

213 Vgl. ebd., S. 192.

214 Vgl. Peffekoven, R.: Finanzausgleich, I, a. a. O., S. 613.

215 Das Zentrale-Orte-Konzept geht auf Christaller zurück, der in einer Arbeit aus dem Jahre 1933 deduktiv ein flächendeckendes System Zentraler Orte entwickelt hat. Vgl. Christaller, W.: Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen, Jena 1933, insbesondere S. 63 ff.

216 Vgl. Hansmeyer, K.-H.: Der kommunale Finanzausgleich als Instrument zur Förderung Zentraler Orte, in: Pohmer, D. (Hrsg.): Probleme des Finanzausgleichs II, Berlin 1980, (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F.; Bd. 96/II), S. 83 - 150, S. 86.

Zentrale Orte sind Versorgungskerne, die über ihren eigenen Bedarf hinaus Aufgaben sozialer, kultureller und wirtschaftlicher Art für die Bevölkerung des Verflechtungsbereichs übernehmen²¹⁷. Kern des raumordnungspolitischen Zentrale-Orte-Konzepts sind Nutzen-Spillover²¹⁸. Die Zentralen Orte werden in Kategorien unterschiedlicher Reichweite eingestuft. In Niedersachsen sind drei Stufen, nämlich Klein- und Unterzentren, die der Deckung der Grundversorgung dienen, sowie Mittelzentren und Oberzentren, zu unterscheiden²¹⁹.

Auch wenn das Zentrale-Orte-Konzept als Instrument zur Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse kritisiert werden kann²²⁰, stellt es eine landesplanerische Vorgabe für ein ideales kommunales Finanzsystem dar, liegt doch "... der wichtigste Hebel für die Raumordnungspolitik in der Finanzpolitik."²²¹ Ein ideales kommunales Finanzsystem sollte zum einen Anreize zur Umsetzung des Zentrale-Orte-Konzepts schaffen²²². Zum anderen sollte es, da eine ausschließliche Finanzierung der zentralörtlichen Leistungen über freiwillige äquivalenzorientierte Nutzungsentgelte wegen des meritorischen Charakters eines Großteils dieser Leistungen (Bildungseinrichtungen, Sportstätten, kulturelle Angebote) auch in einem idealen kommunalen Finanzsystem nicht möglich ist, einen Ausgleich der allokativen und distributiven Wirkungen der mit dem Angebot zentralörtlicher Leistungen verbundenen Nutzenspillover herbeiführen²²³.

Damit sich der Ausgleich des zentralitätsbedingten Finanzbedarfs²²⁴ nicht auf die Herbeiführung einer gerechten Lastenverteilung zwischen Zentralem Ort und Verflechtungsbereich beschränkt, sondern auch zu einer effizienten Dimensionierung der zentralörtlichen Infrastruktureinrichtungen und der laufenden Bereitstellungsniveaus beiträgt, die eine präferenzgerechte Versorgung nicht nur der Einwohner des Zentralen Ortes, sondern auch der Einwohner des Verflechtungsbereichs erlaubt, muß der Ausgleich neben der Übertragung von Finanzmitteln auch eine direkte Beteiligung der Umlandgemeinden am Entscheidungsprozeß sicherstellen²²⁵. Um eine Rückkopplung zwischen Veranlassung und Deckung zentralörtlicher Ausgaben als Voraussetzung eines effizienten Angebots zentral-

217 Vgl. Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung "Zentrale Orte und ihre Verflechtungsbereiche" vom 8. Februar 1968, in: Raumordnungsbericht 1968 der Bundesregierung, 1969, (Bundestagsdrucksache V/3958), S. 149.

218 Vgl. Pollak, H.; Voß, W.: Die Berücksichtigung von Spillover-Effekten, a. a. O., S. 135.

219 Döhne, U.; Gruber, R.: Gebietskategorien, Zentrale Orte, Entwicklungsachsen und Entwicklungsschwerpunkte in den Bundesländern, Dortmund 1976, (Schriftenreihe Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen; Bd. 1 009), S. 59.

220 Vgl. zur Kritik des Zentrale-Orte-Konzepts z. B. Uhlmann, J.: Zentrale Orte heute. Zum Stand von Forschung und Planungspraxis, in: Raumforschung und Raumordnung, 37. Jg. (1979), S. 161 - 165; Kapitel II Gliederungspunkt 4.2.2 dieser Arbeit.

221 Finanzbericht 1964, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Bonn o. J., S. 187.

222 Vgl. Voß, W.: Nutzenspillover-Effekte als Problem des kommunalen Finanzausgleichs. Ein Beitrag zur ökonomischen Rationalität des Ausgleichs zentralitätsbedingten Finanzbedarfs, Frankfurt am Main u. a. O., 1991, (Europäische Hochschulschriften: Reihe 5, Volks- und Betriebswirtschaft; Bd. 1185), S. 31.

223 Vgl. ebd., S. 9.

224 Als zentralitätsbedingter Finanzbedarf wird der besondere Zusatzfinanzbedarf, der den Zentralen Orten aus ihrer regionalen Versorgungsfunktion erwächst, bezeichnet. Vgl. ebd., S. 2.

225 Vgl. ebd., S. 57.

örtlicher Leistungen²²⁶ herzustellen, müssen die an den zentralörtlichen Leistungen partizipierenden Gemeinden in dem Umfang, in dem sie durch die Nutzung dieser Angebote Ausgaben verursachen, zur Finanzierung dieser Angebote beitragen. Diesen Anforderungen an ein System zur Finanzierung zentralitätsbedingtem Finanzbedarfs werden interkommunale Ausgleichslösungen, die sich im Rahmen interkommunal kooperierender Planungs- und Ausgleichsgemeinschaften vollziehen, am besten gerecht²²⁷.

Die interkommunale Zusammenarbeit darf allerdings nicht der Freiwilligkeit des kommunalen Sektors überlassen bleiben. Föderative Dezentralisation erfordert vielmehr einen geeigneten, von der zentralen Ebene zu schaffenden Ordnungsrahmen²²⁸. Ein solcher Ordnungsrahmen sollte die Durchführungscompetenz für das zentralörtliche Aufgabenspektrum bei den Zentralen Orten verankern, durch ein System allgemeiner Richtlinien, Normen und Grundsätze einen Rahmen für interkommunale Kooperations- und Abgeltungsabkommen schaffen und darüber hinaus die praktische Funktionsfähigkeit interkommunaler Kooperation durch finanzielle Anreize sowie regionale Abgrenzungskriterien fördern²²⁹.

Allerdings ist davon auszugehen, daß auch ein optimal ausgestalteter Ordnungsrahmen nicht dazu führt, daß dezentral organisierte Ausgleichsformen den Ausgleich des gesamten zentralitätsbedingten Finanzbedarfs übernehmen können²³⁰. Der Ausgleich des verbleibenden zentralörtlichen Finanzbedarfs ist daher durch eine übergeordnete Ebene, z. B. das Land, durchzuführen. Wegen des großen Einzugsbereichs insbesondere oberzentraler Einrichtungen ist der Umlandversorgungsanteil der Zentralen Orte beträchtlich; die empfangenen Leistungen der einzelnen zum Teil weit entfernt liegenden Umlandgemeinden sind aber gering. Es empfiehlt sich daher, das Ausgleichsproblem einseitig durch kostenäquivalente Zuweisungen an die Zentralen Orte zu lösen und die geringfügigen distributiven Wirkungen bei den einzelnen Umlandgemeinden hinzunehmen²³¹.

2.3 Grundzüge eines idealen kommunalen Finanzsystems

Die Überlegungen zur Ausgestaltung eines idealen kommunalen Finanzsystems gehen von der Voraussetzung aus, daß das kommunale Finanzsystem in ein

226 Vgl. Hansmeyer, K.-H.; Kops, M.: Die Kompetenzarten der Aufgabenzuständigkeit, a. a. O., S. 127 - 140, S. 133.

227 Vgl. Voß, W.: Nutzenspillover-Effekte als Problem des kommunalen Finanzausgleichs, a. a. O., S. 343. Zum Vorteil dezentraler horizontaler Lösungen vgl. auch Pollak, H.; Voß, W.: Die Berücksichtigung von Spillover-Effekten, a. a. O., S. 149.

228 Vgl. Voß, W.: Nutzenspillover-Effekte als Problem des kommunalen Finanzausgleichs, a. a. O., S. 343; Frey, R. L.: Zwischen Föderalismus und Zentralismus. Ein volkswirtschaftliches Konzept des schweizerischen Bundesstaates, Bern u. a. O. 1977, (Schriften des Forschungsinstituts für Föderalismus und Regionalstrukturen; Nr. 1), S. 118 f.

229 Vgl. Voß, W.: Nutzenspillover-Effekte als Problem des kommunalen Finanzausgleichs, S. 289 f.

230 Die Funktionsfähigkeit dezentraler Finanzierungsmodelle dürfte insbesondere in bezug auf oberzentrale Angebote gering sein. Vgl. ebd., S. 339.

231 Vgl. ebd., S. 339 f.

staatliches Finanzsystem, das eine Verwirklichung des Distributions- und des Stabilitätsziels sicherstellt, eingebettet ist.

Ein kommunales Finanzsystem sollte das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz erfüllen; denn eine "... Synchronisation von räumlichem Nutzen-, Zahlungsbelastungs- und Entscheidungskreis ..." ²³² ist Voraussetzung eines effizienten Angebots öffentlicher Leistungen. Eine Umsetzung der von den kommunalen Aufgabenträgern wahrgenommenen Bürgerpräferenzen erfordert eine ungeteilte Aufgabenkompetenz der kommunalen Ebene, die jedoch der demokratischen Kontrolle durch die Bürger unterliegen sollte. Weitgehende aufgabenpolitische Kompetenzen ermöglichen es den Kommunen zudem, neue Formen der Aufgabenwahrnehmung zu entwickeln und umzusetzen, um so den Herausforderungen der demographischen Entwicklung zu begegnen.

Das Konnexitätsprinzip verbunden mit kommunaler Einnahmeautonomie schafft die Voraussetzungen für eine kostengünstige Bereitstellung der Güter. Kommunale Einnahmeautonomie ermöglicht die Gestaltung der Finanzierungsregeln gemäß dem Äquivalenzprinzip. Variable Kosten sollten über nutzenäquivalente Gebühren und Fixkosten über nutzenäquivalente Beiträge finanziert werden ²³³. Auf diese Weise kann das Angebot fühlbar mit der Finanzierung in Verbindung gebracht und eine überzogene Anspruchshaltung der Bürger vermieden werden.

In einem so ausgestalteten kommunalen Finanzsystem wäre die Erhebung von Steuern auf der kommunalen Ebene weitgehend überflüssig, und auf den Einsatz von Finanzausweisungen könnte fast vollständig verzichtet werden ²³⁴. Finanzausweisungen des Landes an die kommunale Ebene wären dann lediglich zur Korrektur verzerrter Präferenzen, zur Wahrung distributionspolitischer Neutralität der kommunalen Leistungsbereitstellung und zum Ausgleich unvermeidlicher externer Effekte, die auf das Auseinanderfallen ökonomischer und politisch-administrativer Grenzen zurückgehen ²³⁵, nötig. Für Finanzausweisungen gäbe es nur noch einen rudimentären Bedarf ²³⁶.

Aus der Berücksichtigung staatspolitischer Ziele ergeben sich keine grundlegenden Änderungen des mit Hilfe ökonomischer Kriterien abgeleiteten idealen Finanzsystems. Allokationsziel und kommunale Selbstverwaltung ergänzen sich weitgehend. Die Verwirklichung des Ziels einheitlicher Lebensbedingungen im Sinne eines einheitlichen Mindestangebots öffentlicher Leistungen für alle Bürger führt dagegen zu zusätzlichen Anforderungen an ein ideales kommunales Finanzsystem. Denn die Realisierung des Zentrale-Orte-Konzepts hat Spillover-Effekte weit über den Umfang unvermeidlicher externer Effekte hinaus zur Folge. Daher sollte ein ideales kommunales Finanzsystem nun auch günstige Rahmen-

232 Postlep, R.-D.: Gesamtwirtschaftliche Aspekte kommunaler Finanzpolitik, a. a. O., S. 3.

233 Vgl. Grossekkettler, H.: Die Bestimmung der Schlüsselmasse im kommunalen Finanzausgleich, a. a. O., S. 397.

234 Vgl. Sander, L.: Aufgaben und Einnahmen der Kommunen, a. a. O., S. 375.

235 Vgl. Gläser, M.: Beurteilungskriterien für staatliche Finanzausweisungen, in: Wirtschaftsdienst, 61. Jg. (1981), S. 248 - 252, S. 248.

236 Vgl. Grossekkettler, H.: Die Bestimmung der Schlüsselmasse im kommunalen Finanzausgleich, a. a. O., S. 405.

bedingungen für dezentrale interkommunale Verhandlungen zur Abstimmung des Angebots zentralörtlicher Leistungen mit den Präferenzen aller im Einzugsbereich der jeweiligen Einrichtung lebenden Menschen sowie zur Herbeiführung eines gerechten Lastenausgleichs zwischen Zentralem Ort und partizipierenden Umlandgemeinden schaffen. Darüber hinaus führt das Ziel einheitlicher Lebensverhältnisse bzw. das Zentrale-Orte-Konzept zu zusätzlichem Bedarf an Finanzzuweisungen des Landes an die Zentralen Orte, nämlich zum Ausgleich derjenigen Belastungen aus der zentralörtlichen Aufgabenwahrnehmung, für die eine Ausgleichslösung im Rahmen interkommunaler Verhandlungen nicht gefunden werden kann.

Ein solches ideales Finanzsystem dürfte günstige Voraussetzungen für die Bewältigung der Konsequenzen der Bevölkerungsentwicklung auf der kommunalen Ebene bieten. Unter der Voraussetzung, daß es der zentralen Ebene gelingt, auch unter den veränderten demographischen Bedingungen eine gerechte Einkommensverteilung herzustellen, könnten die Kommunen in Abstimmung mit ihren Bürgern das Angebot an die sich ändernden Anforderungen anpassen. Größere Probleme dürften sich nur aufgrund der technisch bedingten Grenzen der Anpassungsmöglichkeiten bei der Infrastruktur ergeben.

3. Abweichungen vom idealen kommunalen Finanzsystem und deren Konsequenzen

Das in der Bundesrepublik Deutschland verwirklichte kommunale Finanzsystem weicht zum Teil beträchtlich von dem skizzierten idealen kommunalen Finanzsystem ab²³⁷. Es wird zu untersuchen sein, ob dies negative Auswirkungen für die Lösung der Probleme hat, die sich auf der kommunalen Ebene aus der Bevölkerungsentwicklung ergeben.

3.1 Verletzung der Rahmenbedingungen

Die Konstruktion des idealen kommunalen Finanzsystems erfolgte unter der Voraussetzung, daß die Wahrung des Stabilisierungs- und des Distributionsziels ausschließlich Aufgabe der zentralen Ebene ist und daß diese ihre Aufgaben in zufriedenstellender Weise löst. Hinsichtlich des Distributionsziels sind diese Rahmenbedingungen für ein ideales kommunales Finanzsystem verletzt²³⁸.

Weder beschränken sich die Kommunen auf die Wahrnehmung allokativer Aufgaben, noch kann das Distributionsziel als erfüllt gelten. Als örtliche Träger der Sozialhilfe sind die Kommunen verpflichtet, im Rahmen des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) distributive Aufgaben wahrzunehmen. Solche Aufgaben können aufgrund ihres Charakters nicht nach dem Äquivalenzprinzip finanziert wer-

237 Vgl. auch Sander, L.: Aufgaben und Einnahmen der Kommunen, a. a. O., S. 376.

238 Von den Konsequenzen, die sich für das kommunale Finanzsystem aus der Verletzung des Stabilitätsziels ergeben, wird abstrahiert.

den²³⁹, so daß für diesen Bereich der kommunalen Leistungen eine Steuerfinanzierung erforderlich ist²⁴⁰.

Aber auch bei den allokativen Aufgaben der Kommunen sind einer vollständigen Gebühren- und Beitragsfinanzierung - über die Grenzen, die sich aus der Existenz externer Effekte und meritorischer Güter ergeben, hinaus - Grenzen gesetzt. Eine vollständige Gebühren- und Beitragsfinanzierung kommunaler Leistungen wird im allgemeinen ähnlich wie eine Kopfsteuer mit dem Hinweis auf soziale Härten für einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen abgelehnt²⁴¹. Die meisten Kommunen erheben sozial gestaffelte Gebührensätze. Gebührenermäßigungen z. B. für Rentner, Studenten, Arbeitslose und Familien haben zur Folge, daß auch langfristig eine vollständige Kostendeckung über die Entgeltfinanzierung nicht erreicht werden kann²⁴². Sozial gestaffelte Gebühren - und damit ein bewußtes Abweichen von kostenäquivalenten Gebühren für einzelne Bevölkerungsgruppen - schließen volle Kostendeckung mittels Entgeltfinanzierung aus. Denn es widerspricht allgemeinen Gerechtigkeitsvorstellungen, den erforderlichen Solidarbeitrag zugunsten der einkommensschwächeren Gruppen über höhere Gebühren nur von den Bürgern zu verlangen, die zufällig die gleichen Leistungen in Anspruch nehmen. Ein solcher Solidarbeitrag ist von allen (finanziell leistungsfähigen) Bürgern zu leisten²⁴³.

Die Verletzung der Rahmenbedingungen hat zur Folge, daß im realen Finanzsystem nicht eine unmittelbare Verknüpfung von Ausgaben und Einnahmen das dominierende Finanzierungsprinzip bildet, sondern eine Steuerfinanzierung in beträchtlichem Umfang erforderlich ist. So wurden 1986 nur etwa 45 % der Ausgaben des Verwaltungshaushalts (Einzelplan 0 bis 7) aller niedersächsischen Kommunen durch aufgabenbezogene Einnahmen gedeckt. Die übrigen 55 % (Zuschußbedarf) sind durch allgemeine Finanzeinnahmen (Steuern und allgemeine Zuweisungen) zu finanzieren (vgl. Tabelle 4). Die Konstruktion eines idealen kommunalen Steuersystems²⁴⁴ ist bisher nicht gelungen. Insbesondere eine Korrespondenz zwischen Steuereinnahmen und Finanzbedarf²⁴⁵ konnte bisher nicht realisiert werden. Dies scheint allenfalls in Grenzen möglich zu sein, da einige kommunale Aktivitäten kaum mit Indikatoren verknüpft werden können, die sich auch als Ansatzpunkt für eine Steuer eignen²⁴⁶. Das gegenwärtige

239 Vgl. Zimmermann, H.; Henke, K.-D.: Finanzwissenschaft, a. a. O., S. 129.

240 Die Kommunen erhalten lediglich für solche Sozialhilfeleistungen Erstattungen, die sie für das Land Niedersachsen als überörtlichen Träger der Sozialhilfe wahrnehmen. Eine Ausnahme von dieser Regel bilden in Niedersachsen die allgemeinen Zuweisungen zum Ausgleich der Belastungen durch die Kommunalisierung der Altenpflege.

241 Vgl. Haller, H.: Die Steuern, a. a. O., S. 36 f.

242 Von den allokativen Verzerrungen, die sich aus Gebührenermäßigungen ergeben können, wird hier abstrahiert.

243 Vgl. Zimmermann, H.; Henke, K.-D.: Finanzwissenschaft, a. a. O., S. 129 f.

244 Vgl. zu einem idealen kommunalen Steuersystem z. B. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern, a. a. O., S. 29 ff., und Zimmermann, H.; Postlep, R.-D.: Beurteilungsmaßstäbe für Gemeindesteuern, a. a. O.

245 Vgl. z. B. Seiler, G.: Ziele und Mittel des kommunalen Finanzausgleichs, a. a. O., S. 59; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern, a. a. O., S. 29.

246 Vgl. Hardt, U.: Kommunale Finanzkraft, a. a. O., S. 247.

Tabelle 4:
**Finanzierung der Ausgaben des Verwaltungshaushalts der
 niedersächsischen Kommunen im Jahre 1986**

Einzelpläne 0 - 7	Kommunen insgesamt	davon:		
		kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden	Landkreise
Ausgaben (TDM)	14 641 516	3 718 233	5 719 809	5 203 474
aufgabenbezogene Einnahmen ¹ (TDM)	6 617 236	1 522 666	2 829 384	2 265 186
Zuschußbedarf in TDM	8 024 280	2 195 567	2 890 425	2 938 288
in % der Ausgaben	54,8	59,0	50,1	56,5

1 Alle Einnahmen, die in den Einzelplänen 0 bis 7 verbucht werden, z. B. Gebühren, Erstattungen, Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke, Zinseinnahmen sowie Ersatz von sozialen Leistungen.

Quelle: Niedersächsisches Landesverwaltungsamt - Statistik - (Hrsg.): Staatliche und kommunale Finanzen, a. a. O.; eigene Berechnungen.

Gemeindesteuersystem wird insbesondere wegen der zwischen den Gemeinden bestehenden großen Steuerkraftunterschiede kritisiert, die als zu groß und nicht bedarfsgerecht empfunden werden. Auswirkungen auf die Streuung des Steueraufkommens bilden ein wichtiges Kriterium für die Beurteilung von Reformvorschlägen zum Gemeindesteuersystem²⁴⁷.

Die Möglichkeiten der Kommunen, ihre Steuereinnahmen an ihren Finanzbedarf anzupassen, sind gering. Daher sind die Kommunen nicht in der Lage, die unzureichende Bedarfsgerechtigkeit des kommunalen Steuersystems zu korrigieren. Damit ist es ihnen auch kaum möglich, den Umfang ihrer Leistungen im Vergleich zu privaten Angeboten mit den Präferenzen der Bürger abzustimmen.

Darüber hinaus sind die den Kommunen zugewiesenen Steuerquellen nicht ergebnisgenügend, um zumindest die überwiegende Zahl der Kommunen in ausreichendem Maße mit Steuereinnahmen auszustatten. Während bei einer vollständigen Entgeltfinanzierung ein Ausgleich zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf nicht notwendig ist, kann im Falle der Steuerfinanzierung - weder in vertikaler noch in horizontaler Sicht - automatisch vorausgesetzt werden, daß bei allen

247 Vgl. Schmitt, K.: Reform des Gemeindesteuersystems. Auswirkungen der verschiedenen Vorschläge auf Gemeinden und Regionen, in: ifo-Schnelldienst, 38. Jg. (1985), Nr. 30, S. 9 - 21, S. 9.

Kommunen Finanzbedarf und Einnahmemöglichkeiten übereinstimmen²⁴⁸. Die Steuerfinanzierung macht daher zusätzliche Zuweisungen erforderlich. Zur Erreichung des Ziels einheitlicher Lebensbedingungen genügt es nun nicht mehr, externe Effekte zentralörtlicher Leistungen auszugleichen. Ein Ausgleich der Steuerkraftunterschiede muß hinzukommen.

Die unzureichende Verbindung zwischen Finanzbedarf und Steuerbemessungsgrundlagen könnte im Zuge der Bevölkerungsentwicklung ein weiteres Auseinanderdriften von Einnahmemöglichkeiten und Finanzbedarf zur Folge haben, wobei interkommunale Unterschiede nicht unwahrscheinlich erscheinen.

3.2 Beschränkungen der kommunalen Autonomie

Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz wird nicht vollständig eingehalten. Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmekompetenzen sind aber wesentliche Elemente der kommunalen Selbstverwaltung. Eine Teilung dieser Kompetenzen kann mit Unzulänglichkeiten des dezentral wirkenden Preismechanismus begründet werden²⁴⁹. Insbesondere der Wunsch, ein gewisses Mindestangebot kommunaler Güter und Dienstleistungen überall und unabhängig von den Präferenzen der Mehrheit der Einwohnerschaft (Minderheitenschutz) zu gewährleisten, hat Beschränkungen der kommunalen Aufgabenautonomie in der Weise zur Folge, daß zumindest die Wahrnehmung bestimmter Mindestaufgaben verbindlich vorgeschrieben wird. Eine solche Kompetenzteilung kann einen sinnvollen Kompromiß zwischen zentraler und dezentraler Aufgabenerfüllung darstellen, weil eine bundeseinheitliche Aufgabenwahrnehmung bei gleichzeitiger Berücksichtigung lokaler Besonderheiten gesichert werden kann²⁵⁰ und so allokativen und nichtallokativen, insbesondere verteilungspolitischen Zielsetzungen aufeinander abgestimmt werden können.

Diese Eingriffe sind mit einer Beschränkung der kommunalen Ausgabenautonomie verbunden. Für kommunale Aufgaben ohne jeglichen kommunalen Gestaltungsspielraum kann eine eigenverantwortliche Einnahmgestaltung nicht gefordert werden. Die Kosten, die bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben entstehen, sind daher (weitgehend) zu erstatten²⁵¹ ²⁵². Eine unvollständige Kostenerstattung bedeutet einen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsautonomie. Denn die Kommunen können dann einen Teil ihrer Einnahmen nicht selbstbestimmt verausgaben²⁵³. Beschränkungen der kommunalen Ausgabenautonomie schmälern die Handlungsfähigkeit der Kommunen und damit ihre Möglichkeiten, Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen, z. B. an eine veränderte Altersstruktur der Bevölkerung, vorzunehmen.

248 Ähnlich auch Hardt, U.: Kommunale Finanzkraft, a. a. O., S. 245 ff.

249 Vgl. ebd., S. 229.

250 Vgl. auch dieselbe: Der Autonomiegrad kommunaler Ausgaben, a. a. O., S. 76.

251 Vgl. Rosenschon, J. E.: Gemeindefinanzsystem und Selbstverwaltungsgarantie, a. a. O., S. 18.

252 Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß eine gewisse kommunale Mitfinanzierungsquote im Interesse einer sparsamen Mittelverwendung sinnvoll ist.

253 Vgl. Postlep, R.-D.: Gesamtwirtschaftliche Aspekte kommunaler Finanzpolitik, a. a. O., S. 7.

Hardt hat ein Konzept entwickelt, um zu ermitteln, in welchem Umfang die Kommunen bei der Verwendung ihrer allgemeinen Finanzeinnahmen Beschränkungen unterworfen sind²⁵⁴. Sie stützt sich dabei auf den Gedanken Postleps, daß die Ausgabenkompetenzen der Kommunen vom Rechtscharakter der Aufgaben abhängen²⁵⁵. Anhand des Gliederungsplans der Kommunalhaushalte überprüft sie die einzelnen Aufgaben daraufhin, inwieweit der Aufgaben- und Ausgabenspielraum der niedersächsischen Kommunen durch rechtliche Vorgaben eingengt ist, und ordnet die Aufgaben dann folgenden vier Aufgabengruppen zu:

- Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises
 - Pflichtaufgaben mit geringem Ausgabenspielraum
 - Pflichtaufgaben mit größerem Ausgabenspielraum
 - freiwillige Aufgaben
- } Aufgaben
des eigenen
Wirkungskreises

Da nicht alle Ausgaben diesen Aufgabekategorien zugeordnet werden können, bildet Hardt eine fünfte Kategorie "Gemeinkosten"²⁵⁶. Mit Hilfe dieser groben Aufgabengliederung und zusätzlichen Hypothesen zur Kostenstruktur und zum kommunalen Ausgabenverhalten²⁵⁷ überbrückt Hardt die vielfältigen Schwierigkeiten, die mit der Aufgliederung des kommunalen Zuschußbedarfs nach seinem Autonomiegrad verbunden sind²⁵⁸. Während Aussagen z. B. zur vermuteten Unterdeckung kommunaler Fremdverwaltung mit diesem Konzept nicht abgeleitet werden können, ermöglicht es räumliche und zeitliche Vergleiche²⁵⁹ und damit eine Analyse der Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf den Autonomiegrad des kommunalen Zuschußbedarfs.

Durch Aggregation der Ergebnisse von Hardt entsprechend der Aufgabengliederung dieser Arbeit ergibt sich bei Ausklammerung des Einzelplans 8 die Tabelle 5. Sie gibt Auskunft darüber, in welchem Maße die Kommunen bei der Verwendung ihrer allgemeinen Finanzeinnahmen Beschränkungen unterworfen waren. Auf die Aufgaben mit geringerem Ausgabenspielraum²⁶⁰ entfiel 1986 mehr als die Hälfte des Zuschußbedarfs. Insbesondere die Transferleistungen und die Verwaltung gehören zu diesen Aufgaben. Hingegen entfiel der Zuschußbedarf im Zusammenhang mit Einrichtungen zu fast 90 % auf Aufgaben mit größeren Gestaltungsmöglichkeiten. Allerdings darf der Ausgabenspielraum insbesondere im Bereich der Pflichtaufgaben mit größerem Ausgabenspielraum nicht überschätzt werden, da hier neben den Ob-Regelungen auch eine Vielzahl von Ausführungsregelungen, so z. B. im Schulbereich, gelten²⁶¹.

254 Vgl. Hardt, U.: Der Autonomiegrad kommunaler Ausgaben, a. a. O., S. 78 ff.

255 Vgl. Postlep, R.-D.: Wirtschaftsstruktur und großstädtische Finanzen, a. a. O., S. 230 ff.

256 Vgl. Hardt, U.: Der Autonomiegrad kommunaler Ausgaben, a. a. O., S. 82.

257 Vgl. zu diesen Hypothesen ebd., S. 82 f.

258 Vgl. zu diesen Schwierigkeiten im einzelnen ebd., S. 78 f.

259 Vgl. dieselbe: Strukturelle Probleme der Kommunalfinanzen in den 80er Jahren. Die Haushaltssituation niedersächsischer Gemeinden im regionalen und überregionalen Vergleich, Hannover 1990, (Forschungsberichte des NIW; 14), S. 107.

260 Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, Pflichtaufgaben mit geringem Ausgabenspielraum sowie Gemeinkosten.

261 Vgl. Hardt, U.: Der Autonomiegrad kommunaler Ausgaben, a. a. O., S. 81.

Tabelle 5:
Zuschußbedarf (Verwaltungshaushalt, Einzelpläne 0 - 7) der niedersächsischen Kommunen im Jahre 1986 nach
Aufgabenfeldern und Autonomiegrad

Aufgabenfeld	Zuschuß- bedarf insgesamt ¹	Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises		Aufgaben des eigenen Wirkungskreises						Gemeinkosten	
				davon:				freiwillige Aufgaben			
				Pflichtaufgaben							
				mit geringem Aus- gabenspielraum		mit größerem Aus- gabenspielraum					
TDM	TDM	%	TDM	%	TDM	%	TDM	%	TDM	%	
Öffentliche Sicherheit	215 928	14 492	0,2	188 853	2,4	12 583	0,2	96 361	1,2		
Verkehr, Straßen	571 203	7 642	0,1	276 410	3,4	467 200	5,8				
Wasser	64 116					64 116	0,8				
Abfallbeseitigung	4 107					4 107	0,1				
Schülerbeförderung	276 410			1 219 159	15,1						
Schulträgerschaft	1 219 159										
Außerschulische Bildung	104 346							104 346	1,3		
Kulturelle Einrichtungen	212 258						212 258	2,6			
Einrichtungen für ältere Menschen	75 153						75 153	0,9			
Einrichtungen für Kinder und Jugendliche	403 911						403 911	5,0			
Krankenhäuser	40 596					40 596	0,5				
Sport und Erholung	444 947						444 947	5,5			
Bau- u. Wohnungswesen	156 748	59 008	0,7				97 740	1,2			
Transferleistungen	1 608 231	84 085	1,0	1 118 346	13,9		405 800	5,1			
Allgemeine Verwaltung	1 434 050	262 945	3,3	37 699	0,5				1 133 406		
Aufgabenbezogene Verwaltung	908 650	188 182	2,3	365 684	4,6	9 233	0,1	12 607	0,2	322 944	4,1
Sonstige	284 660	60 891	0,8					223 769	2,8		
Σ Einzelpläne 0 - 7²	8 024 473	677 245	8,4	1 986 992	24,8	1 816 994	22,6	2 076 892	25,9	1 466 350	18,3

1 Bereinigt um Zahlungen zwischen Gemeinden/Landkreisen.

2 Abweichung infolge Rundung möglich.

Quelle: Hardt, U.: Der Autonomiegrad kommunaler Ausgaben, a. a. O., S. 84 ff.; eigene Berechnungen.

Ob die Kommunen auch in Zukunft einen ähnlich großen Teil ihrer allgemeinen Finanzeinnahmen für freiwillige Aufgaben einsetzen können, hängt nicht nur von der Entwicklung des Zuschußbedarfs, sondern auch von der Entwicklung der allgemeinen Finanzeinnahmen ab; denn das Maß kommunaler Selbstverwaltung kann nur aus dem Zusammenwirken möglicher Eigenverantwortung in der Ausgaben- und Einnahmgestaltung beurteilt werden²⁶². Kommunale Handlungsspielräume bestehen im wesentlichen lediglich bei den Aufgaben und Ausgaben; denn die Möglichkeiten der Kommunen, ihre allgemeinen Finanzeinnahmen zu steigern, sind begrenzt. Auf die Höhe der allgemeinen Zuweisungen - und damit auf 40 % ihrer allgemeinen Finanzeinnahmen - haben sie keinen Einfluß.

Aber auch die Möglichkeiten, ihre Steuereinnahmen zu beeinflussen, sind beschränkt. Die Gemeinden können zwar die Hebesätze für die Realsteuern festlegen; tatsächlich sind die Gestaltungsspielräume aber dennoch eng begrenzt²⁶³. Darüber hinaus können sie die Höhe ihrer Realsteuereinnahmen nur indirekt und langfristig über eine Bemessungsgrundlagenpolitik beeinflussen. Dies ist auch die einzige Möglichkeit, die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer zu steigern.

Die geringen Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen auf der Einnahmeseite gefährden gleichzeitig die Ausgabenspielräume²⁶⁴. Spielräume bei der Aufgabenwahrnehmung können nämlich nur ausgeschöpft werden, wenn die notwendigen finanziellen Handlungsspielräume vorhanden sind. "Denn es gilt der Grundsatz, daß eine freiwillige Aufgabe nur dann übernommen werden darf, wenn feststeht, daß dadurch von der Gemeinde unbedingt zu erfüllende Pflichtaufgaben nicht beeinträchtigt werden."²⁶⁵

Um die zukünftigen Handlungsspielräume der Kommunen abzuschätzen, ist daher die Entwicklung des Zuschußbedarfs mit der Entwicklung der allgemeinen Finanzeinnahmen zu vergleichen. Es ist zu erwarten, daß sich der Zuschußbedarf für die einzelnen Aufgabenfelder unterschiedlich entwickeln wird, so daß eine Änderung des Grades der kommunalen Ausgabenautonomie wahrscheinlich erscheint. Möglicherweise resultieren aus einer solchen Entwicklung zusätzliche Anforderungen an den kommunalen Finanzausgleich.

3.3 Weitgehend pauschaler Ausgleich zentralitätsbedingten Finanzbedarfs

Das kommunale Finanzsystem enthält keinen Ordnungsrahmen, der eine Implementierung interkommunaler Kooperationsmodelle zur Wahrnehmung und Finanzierung zentralörtlicher Aufgaben sichert oder zumindest begünstigt. Die interkommunale Zusammenarbeit zur Verwirklichung des Ziels einheitlicher Lebensbedingungen ist vielmehr weitgehend der Freiwilligkeit des kommunalen Sektors

262 Vgl. Zeitel, G.: Kommunale Finanzstruktur und gemeindliche Selbstverwaltung, a. a. O., S. 3.

263 Vgl. Postlep, R.-D.: Wirtschaftsstruktur und großstädtische Finanzen, a. a. O., S. 181 ff.

264 Vgl. auch Zimmermann, H.; Hardt, U.; Postlep, R.-D.: Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation, a. a. O., S. 69.

265 Fürst, D.; Mäding, E. und Mitarbeiter: Kommunale Finanz- und Investitionsplanung, Diskussionsbeitrag Nr. 1/1982, Universität Konstanz 1982, S. 46.

überlassen^{266 267}. Da für die Umlandgemeinden als Nutznießer der zentralörtlichen Angebote unter diesen Bedingungen kaum Anreize bestehen, ihre Freerider-Haltung aufzugeben²⁶⁸, überrascht es nicht, daß freiwillige interkommunale Lösungen trotz zum Teil hoher Anteile auswärtiger Nutzer nur wenig zum Abbau des zentralitätsbedingten Zuschußbedarfs beitragen²⁶⁹ und die allokativen Chancen interkommunaler Kooperation ungenutzt bleiben.

Auch die aufgrund landesrechtlicher Verpflichtung erfolgenden interkommunalen Ausgleichszahlungen, wie Gastschulbeiträge²⁷⁰ und auch die Zuweisungen der Landkreise an die kreisangehörigen Gemeinden, mit denen diese in hohem Maße zur Finanzierung der Wahrnehmung zentralörtlicher Aufgaben durch ihre kreisangehörigen Gemeinden beitragen²⁷¹, fördern die Allokationseffizienz kaum. Zwar erfolgt durch diese Zahlungen eine im wesentlichen kostenäquivalente Lastenverteilung zwischen den beteiligten Kommunen²⁷². Aber die Abgeltungsmechanismen werden weitgehend durch die Länder festgelegt²⁷³, so daß wegen der

266 Vgl. zu institutionalisierten Formen interkommunaler Zusammenarbeit Rengeling, H.-W.: Formen interkommunaler Zusammenarbeit, in: Püttner, G. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 2., völlig neu bearbeitete Aufl., Bd. 2: Kommunalverfassung, Berlin u. a. O. 1982, S. 385 - 412.

267 Die im Zweckverbandsgesetz vorgesehene Möglichkeit zur Bildung von Pflichtverbänden zur Durchführung von Auftragsangelegenheiten oder von Pflichtaufgaben, deren Erfüllung den öffentlichen Körperschaften durch Gesetz ausdrücklich auferlegt worden ist (§ 15 Abs. 1 Zweckverbandsgesetz), ist für das Angebot zentralörtlicher Leistungen nur von untergeordneter Bedeutung. Denn der größte Teil der Aufgaben mit zentralörtlichem Charakter ist den freiwilligen Aufgaben der Kommunen zuzurechnen (z. B. Aufgaben der Aufgabengebiete Kultur, außerschulische Bildung, Sport und Erholung). Aber auch im Sekundarschulbereich, der zu den kommunalen Pflichtaufgaben gehört, sind fast keine Zweckverbände zu finden, da die Regelungen des Niedersächsischen Schulgesetzes (NSchG) eine Zusammenarbeit in Form von Zweckverbänden zum Teil ausschließen (nur Landkreise und kreisfreie Städte können im Sekundarschulbereich untereinander Zweckverbände bilden, nicht jedoch mehrere kreisangehörige Gemeinden (§ 84 NSchG)) oder aber überflüssig machen. Vgl. auch Reidenbach, M.: Stadt und Umland im Finanzausgleich. Eine empirische Untersuchung am Beispiel der zentralörtlichen Belastungen in Niedersachsen, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin 1983, S. 96 ff.

268 Vgl. z. B. ebd., S. 108 f.; Jeanrenaud, C.: Das Angebot an öffentlichen Versorgungsleistungen mit geographisch externen Effekten in städtischen Regionen. Der Fall zweier schweizerischer Regionen, in: Annalen der Gemeinwirtschaft, 49. Jg. (1980), S. 149 - 170, S. 161.

269 Vgl. Reidenbach, M.: Stadt und Umland im Finanzausgleich, a. a. O., S. 109. Vgl. zu dem vom Zweckverband Großraum Hannover wahrgenommenen Aufgaben Wagener, F.: Stadt-Umland-Verbände, in: Püttner, G. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 2., völlig neu bearbeitete Aufl., Bd. 2; Kommunalverfassung, Berlin u. a. O. 1982, S. 413 - 430, S. 427.

270 Vgl. zu Gastschulbeiträgen im einzelnen Reidenbach, M.: Stadt und Umland im Finanzausgleich, a. a. O., S. 89 ff.

271 So dienten 1979 durchschnittlich 75 % der von den Landkreisen für laufende Zwecke an die Gemeinden geleisteten Zuweisungen der Mitfinanzierung zentralitätsbedingten laufenden Finanzbedarfs. Vgl. ebd., S. 112.

272 Vgl. Voß, W.: Nutzenspillover-Effekte als Problem des kommunalen Finanzausgleichs, a. a. O., S. 271.

273 Das gilt auch für die Zuweisungen der Landkreise an die kreisangehörigen Gemeinden. Vgl. Günther, A.: Probleme des Kreisfinanzsystems, Berlin 1980, (Schriftenreihe der Hochschule Speyer; Bd. 80), S. 139 ff.

Fremdbestimmtheit der Äquivalenzfinanzierung²⁷⁴ eine Gestaltung der Ausgaben- und Einnahmenseite unter Berücksichtigung der jeweiligen Präferenzen nicht stattfindet²⁷⁵.

Die genannten interkommunalen Ausgleichszahlungen beziehen sich nur auf einen kleinen Teil des zentralörtlichen Aufgabenspektrums. So bestehen für wenige Aufgaben landesrechtliche Verpflichtungen zu interkommunalen Ausgleichszahlungen. Kreiszuweisungen eignen sich als Ausgleichsinstrument nur für zentralörtliche Angebote, deren Einzugsbereich vollständig innerhalb der Grenzen eines Landkreises liegt. Es ist daher nicht nur - wie in einem idealen kommunalen Finanzsystem - aus der Wahrnehmung oberzentraler Aufgaben resultierender Finanzbedarf, sondern auch ein erheblicher Teil des mit der Wahrnehmung mittelzentraler Aufgaben verbundenen Finanzbedarfs²⁷⁶ durch Zuweisungen des Landes an die Zentralen Orte auszugleichen.

Das Gesetz über den Finanzausgleich (FAG) enthält mit dem Gemeindegrößenansatz ein zentralitätspolitisches Instrument, mit dem derartige Kompensationsregelungen zumindest implizit intendiert sind²⁷⁷. Der Ausgleich zentralitätsbedingten Finanzbedarfs erfolgt über den Gemeindegrößenansatz allerdings nur indirekt²⁷⁸, indem die Höhe der Schlüsselzuweisungen²⁷⁹ über die Veredelung der Einwohnerzahl²⁸⁰ an die Größe einer Gemeinde gekoppelt wird. Die Schlüsselzuweisungen zielen allerdings nicht nur auf einen Ausgleich des zentralitätsbedingten Finanzbedarfs, sondern im wesentlichen auf eine Verringerung nicht bedarfsgerechter Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden. Diese Form des Ausgleichs zentralitätsbedingten Finanzbedarfs stößt auf vielfältige Kritik, da sie weder raumordnungspolitischen, noch allokativen, noch distributiven Anforderungen gerecht wird²⁸¹.

274 Vgl. zur Unterscheidung des "eigenbestimmten Konzepts" vom "fremdbestimmten Konzept" der Äquivalenzfinanzierung Kentmann, K.: Das Äquivalenzprinzip in den Gemeinden, a. a. O., S. 78 f.

275 Vgl. Voß, W.: Nutzenspillover-Effekte als Problem des kommunalen Finanzausgleichs, a. a. O., S. 271.

276 Vgl. auch Kapitel II Gliederungspunkt 3.3 dieser Arbeit.

277 Vom Gesetzgeber wird als Begründung für den Gemeindegrößenansatz neben höheren Faktorkosten und zusätzlich wachsenden Aufgaben bei steigendem Ballungsgrad die Vorkhaltung infrastruktureller Einrichtungen für das Umland bei wachsender Gemeindegröße angeführt. Vgl. Begründung zum Entwurf des Siebenten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich, Hannover 1980, (Drucksache des Niedersächsischen Landtages 9/1960), S. 31.

278 Die Finanzausgleichsgesetze einiger anderer Bundesländer enthalten dagegen einen Nebenansatz zum Ausgleich zentralörtlichen Bedarfs. Eine Übersicht über die Ausgestaltungsmöglichkeiten solcher Nebenansätze gibt Hansmeyer, K.-H.: Der kommunale Finanzausgleich, a. a. O., S. 129 ff.

279 Exakt: Schlüsselzuweisungen zur Ergänzung und zum Ausgleich der Steuerkraft der Gemeinden und der Umlagekraft der Landkreise unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Einwohnerzahl, im folgenden einfach "Schlüsselzuweisungen".

280 Die Veredelung der Einwohnerzahl geht auf Popitz zurück, der einen mit der Gemeindegröße zunehmenden Pro-Kopf-Finanzbedarf festgestellt hat. Vgl. Popitz, J.: Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden. Gutachten, Berlin 1932, S. 262 ff.

281 Vgl. zu dieser Kritik zuletzt Voß, W.: Nutzenspillover-Effekte als Problem des kommunalen Finanzausgleichs, a. a. O., S. 220 ff.

Die Komplexität der finanzausgleichspolitischen Regelungen verdeckt den Zusammenhang zwischen Finanzausgleich und Raumordnungspolitik. Der kommunale Finanzausgleich zielt lediglich auf eine finanzielle Korrektur bestehender Verhältnisse, läßt aber eine gestalterische Komponente einer zukunftsorientierten Raumordnungspolitik vermissen²⁸². Denn die Umlandgemeinden leisten ihren Finanzierungsbeitrag nur indirekt²⁸³ und können ihn nicht mit Forderungen zur Gestaltung des zentralörtlichen Angebotes verbinden.

Aber auch der reine Ausgleich der bestehenden finanziellen Belastungen gelingt über den Gemeindegrößenansatz nur höchst unbefriedigend. Obwohl ein enger Zusammenhang zwischen Zentralitätsgrad und Einwohnerzahl nicht besteht, sondern im Gegenteil die einzelnen Gemeinden innerhalb einer Gemeindegrößenklasse in recht unterschiedlichem Umfang zentralörtliche Funktionen wahrnehmen²⁸⁴, wird mit dem Gemeindegrößenansatz die Einwohnerzahl als einziger Indikator für den zentralitätsbedingten Finanzbedarf verwendet. Diese unnötige Beschränkung der Informationen über die Lebensbedingungen in einer Gemeinde²⁸⁵ hat zur Folge, daß nicht nur nicht treffsicher zwischen Zentralen und Nicht-Zentralen Orten unterschieden werden kann, sondern auch die Größe des Verflechtungsbereichs der einzelnen Zentralen Orte sowie ihre Lage im Raum²⁸⁶ unberücksichtigt bleiben. Wegen der Verquickung des Ausgleichs zentralitätsbedingten Finanzbedarfs mit dem Abbau von Steuerkraftunterschieden erfolgt der Ausgleich zentralitätsbedingten Finanzbedarfs nicht kostenäquivalent, sondern in Abhängigkeit von der Finanzkraft des Zentralen Ortes²⁸⁷. Abundante Gemeinden, die aufgrund ihrer Steuerstärke keine Schlüsselzuweisungen erhalten, erhalten auch keinen Ausgleich für zentralörtliche Belastungen.

Als Element eines effizienten Finanzierungsmodells zentralörtlicher Leistungen ist der Gemeindegrößenansatz weitgehend ungeeignet²⁸⁸. Es stellt sich die Frage,

282 Vgl. Hansmeyer, K.-H.: Der kommunale Finanzausgleich, a. a. O., S. 84.

283 Nämlich indem die Umlandgemeinden niedrigere, die Zentralen Orte höhere Schlüsselzuweisungen erhalten.

284 Vgl. z. B. Schneppe, F.: Raumbedeutsame Wirkungen des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen, Hannover 1968, S. 84; Münstermann, E.: Die Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen, a. a. O., S. 202; Voß, W.: Nutzenspillover-Effekte als Problem des kommunalen Finanzausgleichs, a. a. O., S. 222.

285 Vgl. Hanusch, H.; Kuhn, T.: Messung des kommunalen Finanzbedarfs. Ein alternativer Ansatz für die Schlüsselzuweisungen, in: Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Hannover 1985, (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte; Bd. 159), S. 55 - 74, S. 56.

286 Vgl. Voß, W.: Nutzenspillover-Effekte als Problem des kommunalen Finanzausgleichs, a. a. O., S. 222.

287 Vgl. Gläser, M.: Die staatlichen Finanzzuweisungen, a. a. O., S. 341 f.

288 Zu diesem Ergebnis kommen z. B. Bös, D.: Eine ökonomische Theorie des Finanzausgleichs, Wien u. a. O. 1971, S. 72; Münstermann, E.: Die Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen, a. a. O., S. 2; Hansmeyer, K.-H.: Der kommunale Finanzausgleich, a. a. O., S. 125; Weber, M.: Die Schlüsselzuweisungen. Analyse eines Instrumentes des kommunalen Finanzausgleichs, Diss., Frankfurt 1981, S. 170; Zabel, G.: Ist die Hauptansatzstaffel noch zeitgemäß?, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6/7, 1983, S. 445 - 460, S. 458; Hansmeyer, K.-H.; Kops, M.: Finanzwissenschaftliche Grundsätze für die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs, in: Hoppe, W. (Hrsg.): Reform des kommunalen Finanzausgleichs, Köln 1985, (Schriftenreihe des Landkreistages Nordrhein-Westfalen; Bd. 4), S. 31 - 60, S. 43 ff.; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Ent-

welche Konsequenzen sich im Zuge der Bevölkerungsentwicklung aus der Verletzung raumordnungspolitischer, allokativer und distributiver Kriterien bei der Förderung des Zentrale-Orte-Konzepts durch die Finanzpolitik für den Ausgleich zentralitätsbedingten Finanzbedarfs einerseits und für die Verwirklichung einheitlicher Lebensbedingungen andererseits ergeben.

4. Das Korrektursystem "kommunaler Finanzausgleich" - Konsequenzen für die weitere Analyse

Mit dem Begriff "kommunaler Finanzausgleich" werden in dieser Arbeit nur die Zuweisungen erfaßt, die das Land Niedersachsen im Rahmen des Steuerverbundes (Art. 106 Abs. 7 GG) an die Kommunen gewährt und deren Volumen und Verteilung das FAG regelt. Zweckgebundene Zuweisungen außerhalb des Steuerverbundes werden dagegen nicht analysiert²⁸⁹. Der kommunale Finanzausgleich gilt als notwendiges Korrektiv für die Verteilung der originären Finanzeinnahmen²⁹⁰. Auch in einem idealen Finanzsystem sind Zuweisungen erforderlich. Aber insbesondere aus den Mängeln des kommunalen Steuersystems resultieren bedeutende Finanzausgleichsbedarfe. Die Betrachtung der Aufgaben des kommunalen Finanzausgleichs wird sich auf solche Aufgaben beschränken, die durch die Bevölkerungsentwicklung beeinflußt werden könnten. Andere Anforderungen an einen rationalen Finanzausgleich - z. B. eigene Steueranstrengungen der Kommunen nicht zu bestrafen oder die Berücksichtigung stabilitätspoliti-

wicklung: Vorrang für die Wachstumspolitik, Jahresgutachten 1987/88, Stuttgart u. a. O. 1987, Tz. 298; Voß, W.: Nutzenspillover-Effekte als Problem des kommunalen Finanzausgleichs, a. a. O., S. 244. Anderer Auffassung ist allerdings der Deutsche Städtetag, vgl. z. B. Karrenberg, H.; Münstermann, E.: Gemeindefinanzbericht 1988, Städtische Finanzen - An den Grenzen der Belastbarkeit, in: Der Städtetag, N. F., 41. Jg. (1988), S. 63 - 114, S. 104 ff.; dieselben: Gemeindefinanzbericht 1991, Städtische Finanzen in den 90er Jahren - Auf dem Weg zu einheitlichen Lebensverhältnissen, in: Der Städtetag, N. F., 44. Jg. (1991), S. 80 - 140, S. 95 ff.

289 Diese Zuweisungen werden in den Einzelplänen 0 bis 8 verbucht und gelten im Rahmen dieser Arbeit als aufgabenbezogene Einnahmen. Es wird unterstellt, daß ihr Anteil an den Gesamtausgaben konstant bleibt. Der Anteil der Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke (Gruppierungsnummer 17) an den in den Einzelplänen 0 bis 8 der Verwaltungshaushalte verbuchten Ausgaben aller niedersächsischen Kommunen betrug 1986 etwa 3,8 % (eigene Berechnung). Wegen der Vielzahl der Zuweisungen und der unterschiedlichen Vergabekriterien ist eine differenzierte Betrachtung hier nicht möglich. Ein Überblick über die Vielfalt der Zuweisungen außerhalb des Steuerverbundes in Niedersachsen gibt: Lindemann, P.: Kommunale Zweckzuweisungen und deren Abbau in Niedersachsen, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 93. Jg. (1978), S. 777 - 782. Auch Zimmermann/Stegmann beschränken den Begriff des kommunalen Finanzausgleichs auf die nach dem Finanzausgleichsgesetz gewährten Zuweisungen, da eine Reihe von Zuweisungen, die außerhalb des Steuerverbundes gewährt werden, schwer erfaßbar ist und wesentliche zusätzliche Erkenntnisse nicht zu erwarten sind. Vgl. Zimmermann, H.; Stegmann, H.: Öffentliche Finanzströme und regionalpolitische Fördergebiete: Anwendung einer Methodik der Regionalisierung öffentlicher Finanzströme am Beispiel der Region Trier und einiger Vergleichsräume, Bonn 1981, (Schriftenreihe der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung; Bd. 7), S. 35.

290 Vgl. z. B. Karrenberg, H.; Münstermann, E.: Gemeindefinanzbericht 1983, Städtische Finanzen in der Krise, in: Der Städtetag, N. F., 36. Jg. (1983), S. 69 - 108, S. 96.

scher Kriterien bei der Bemessung des Zuweisungsvolumens -, auf die die Bevölkerungsentwicklung keinen Einfluß haben dürfte, werden nicht betrachtet²⁹¹.

In einem idealen Finanzsystem sind Zuweisungen des Landes²⁹² an die Kommunen erforderlich

- zum Ausgleich unvermeidlicher externer Effekte,
- beim Vorliegen verzerrter Präferenzen,
- zum Ausgleich von Kostenunterschieden, die außerhalb der kommunalen Verantwortung liegen, sowie
- zur Förderung des Ziels einheitlicher Lebensbedingungen.

Der Ausgleich unvermeidlicher externer Effekte wird im folgenden nicht weiter analysiert, zum einen weil bedeutende Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung nicht zu erwarten sind und zum anderen weil der Ausgleich nicht durch allgemeine Finanzausgleichungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs erfolgt. Das gilt auch für die Spillover, die daraus resultieren, daß junge Menschen nach Abschluß ihrer Ausbildung einen Arbeitsplatz in einer anderen Kommune wählen.

Die niedrige Geburtenrate und die Konsequenzen, die sich daraus für die Einwohnerzahl und die Altersstruktur der Bevölkerung ergeben, könnten es aus der Sicht des Landes sinnvoll erscheinen lassen, z. B. die Lebensbedingungen der Familien in stärkerem Maße zu verbessern, als die Kommunen dies aus eigenem Antrieb tun. Zur Korrektur der verzerrten Präferenzen der kommunalen Ebene können neben Ge- und Verboten auch zweckgebundene Finanzausgleichungen eingesetzt werden. Vor- und Nachteile solcher Zweckzuweisungen sind bereits häufig diskutiert worden²⁹³. Daher wird dieser Themenkomplex nicht weiter verfolgt.

Die Bevölkerungsentwicklung wird in einigen Landesteilen zu einem deutlichen Rückgang der Bevölkerungsdichte führen, so daß zusätzlicher Bedarf für Zuweisungen zum Ausgleich interkommunaler Kostenunterschiede für die Bereitstellung eines Mindestangebots öffentlicher Leistungen entstehen dürfte. Die Kostenunterschiede sind unter Berücksichtigung privater Zeit- und Wegekosten zu ermitteln. Den Kosteneinsparungen, die durch eine Reduzierung der Zahl der Einrichtungen und eine Vergrößerung der Einzugsbereiche der verbleibenden Einrichtungen erreicht werden könnten, sind die Kosten der schlechteren Erreichbarkeit gegenüberzustellen. In Gebieten mit geringer Bevölkerungsdichte können

291 Vgl. zu den Anforderungen an einen rationalen kommunalen Finanzausgleich z. B. Deubel, I.: *Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen. Eine ökonomische und statistische Analyse*, Köln u. a. O. 1984, (Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Institutes; Bd. 3), S. 26 f.; Münstermann, E.: *Die Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen*, a. a. O., S. 148 ff.

292 Zwischen dem Bund und den Gemeinden bestehen keine unmittelbaren Finanzbeziehungen, so daß die Einflußmöglichkeiten des Bundes im wesentlichen auf die Finanzhilfen im Rahmen des Art. 104 a Abs. 4 GG beschränkt sind. Vgl. z. B. Arnold, V.; Geske, O.-E. (Hrsg.): *Öffentliche Finanzwirtschaft*, a. a. O., S. 51 f.

293 Vgl. z. B. Gläser, M.: *Die staatlichen Finanzausgleichungen*, a. a. O., S. 383 ff.; Münstermann, E.: *Der kommunale Finanzausgleich II - Technik und Wirkungen*, in: *Das Wirtschaftsstudium*, 5. Jg. (1976), S. 325 - 331, S. 330.

daher Skalenvorteile²⁹⁴ oftmals nicht ausgeschöpft werden, so daß die öffentlichen Leistungen höhere Kosten verursachen.

Der Gemeindegrößenansatz dient unter anderem dem Ausgleich zentralitätsbedingten Zuschußbedarfs und darüber hinaus dem Ziel, über das Zentrale-Orte-Konzept die Verwirklichung einheitlicher Lebensverhältnisse zu fördern. Die Bevölkerungsentwicklung wird die Anforderungen an eine Politik zur Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse erheblich verändern. Es stellt sich daher die Frage, ob der Gemeindegrößenansatz bei rückläufiger Bevölkerungszahl ein geeignetes Instrument zur Förderung des Ziels einheitlicher Lebensverhältnisse ist. Die Analysen zur Beantwortung dieser Frage können sich nicht darauf beschränken zu untersuchen, ob der Gemeindegrößenansatz bei rückläufiger Bevölkerungszahl einen angemessenen Ausgleich zentralitätsbedingten Finanzbedarfs herbeiführt. Es geht auch darum, inwiefern der Gemeindegrößenansatz die Umsetzung einer den neuen Bedingungen angemessenen Raumordnungspolitik fördert oder behindert.

Zusätzlicher Finanzausgleichsbedarf resultiert aus der Steuerfinanzierung eines großen Teils kommunaler Aufgaben²⁹⁵; denn

- die Höhe der Steuereinnahmen einer Kommune reicht im allgemeinen zur Finanzierung ihrer Aufgaben nicht aus (fiskalische Funktion)²⁹⁶,
- die Streuung der Steuereinnahmen ist beträchtlich und entspricht nicht interkommunalen Bedarfsunterschieden (redistributive Funktion).

Bei der fiskalischen Funktion des kommunalen Finanzausgleichs - also der Sicherung einer finanziellen Mindestausstattung der Kommunen, die zur Finanzierung einer als notwendig angesehenen Infrastrukturausstattung erforderlich ist - steht der vertikale Aspekt des kommunalen Finanzausgleichs im Vordergrund²⁹⁷. Hier geht es um die Abstimmung der Einnahmen und Ausgaben zwischen Land und Kommunen²⁹⁸ mit dem Ziel, gleiche Deckungsrelationen (Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben) zu erreichen. Bei der Bemessung der Finanzmasse (Ausgleichsmasse), die das Land den Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zuweist, sind daher Finanzbedarf und Einnahmemöglichkeiten des Landes und der Kommunen zu berücksichtigen. Ein solcher Vergleich kann im Rahmen dieser Arbeit nicht geleistet werden. Um die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die fiskalische Funktion des kommunalen Finanzausgleichs zu beurteilen, wird die mögliche Entwicklung der allgemeinen Finanzin-

294 Das Angebot vieler kommunaler Leistungen weist zumindest bis zu einer gewissen Mindestleistungsmenge zunehmende Skalenerträge auf. Vgl. Blankart, Ch. B.: Zunehmende Skalenerträge in der Nutzung als wohlfahrtsökonomisches Problem, in: Helmstädter, E. (Hrsg.): Neuere Entwicklungen in den Wirtschaftswissenschaften, Berlin 1978, (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F.; Bd. 98), S. 319 - 337, S. 325 sowie Tabelle 1 auf S. 326 ff.

295 Vgl. Grosseckler, H.: Die Bestimmung der Schlüsselmasse im kommunalen Finanzausgleich, a. a. O., S. 409 f.

296 Vgl. zu den Funktionen des kommunalen Finanzausgleichs z. B. Münstermann, E.: Der kommunale Finanzausgleich I - Begriff und Funktionen, in: Das Wirtschaftsstudium, 5. Jg. (1976), S. 275 - 279, S. 277.

297 Vgl. Voigtländer, H.: Zur Problematik der Gestaltung eines selbstverwaltungsgerechten und aufgabenorientierten kommunalen Finanzausgleichs, a. a. O., S. 186 f.

298 Vgl. Begründung zum Entwurf des Siebenten Gesetzes, a. a. O., S. 16.

nahmen der wahrscheinlichen Entwicklung des kommunalen Zuschußbedarfs gegenübergestellt werden.

Die redistributive Funktion des Finanzausgleichs dient dem Ziel, Finanzkraft und Finanzbedarf der Gemeinden und Landkreise auszugleichen. Wichtigster Indikator für den fiktiven Finanzbedarf²⁹⁹ einer Kommune ist im gegenwärtigen kommunalen Finanzausgleich die veredelte Einwohnerzahl. Dieses Finanzbedarfskonzept bestimmt die endgültige Verteilung der kommunalen Einnahmen aus Steuern und Schlüsselzuweisungen und damit die Verteilung von vier Fünfteln der allgemeinen Finanzeinnahmen der Kommunen in erheblichem Maße, obwohl das Verhältnis von Schlüsselzuweisungen zu Steuereinnahmen etwa 1 : 3 beträgt³⁰⁰.

Wegen des großen Einflusses des Finanzbedarfskonzeptes des FAG auf die Verteilung der Einnahmen aus Steuern und Schlüsselzuweisungen liegt es nahe zu untersuchen, ob der Zusammenhang zwischen Finanzbedarf und Einwohnerzahl im Zuge der Bevölkerungsentwicklung so eng sein wird, wie es das Finanzbedarfskonzept unterstellt.

Bevor die möglichen Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die Ausgaben und den Zuschußbedarf für verschiedene kommunale Aufgaben analysiert und der Entwicklung der allgemeinen Finanzeinnahmen gegenübergestellt werden, soll zunächst ein Überblick über die absehbare Bevölkerungsentwicklung gegeben werden. Außerdem wird die Bedeutung des Einflußfaktors "Bevölkerungsentwicklung" für die kommunale Finanzsituation im Rahmen einer knappen Betrachtung der übrigen Einflußfaktoren herausgearbeitet.

299 Im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs wird eine Meßziffer für den Finanzbedarf einer Kommune berechnet. Sie kann aber nicht als monetärer Finanzbedarf interpretiert werden. Vgl. Münstermann, E.: Der kommunale Finanzausgleich II, a. a. O., S. 326.

300 Der Gemeindegrößenansatz erklärt 32,6 % der Streuung der Pro-Kopf-Steuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden, aber 46,2 % der Streuung der gesamten Einnahmen aus Steuern und Schlüsselzuweisungen je Einwohner (Korrelationskoeffizienten zwischen dem Gemeindegrößenansatz sowie den Pro-Kopf-Steuereinnahmen bzw. den Einnahmen aus Steuern und Schlüsselzuweisungen je Einwohner für die kreisangehörigen Gemeinden 1986; eigene Berechnungen).

Zweites Kapitel

Die Bevölkerungsentwicklung und andere Einflußfaktoren für die kommunalen Haushalte

1. Vorbemerkung

Der Bevölkerungsrückgang und insbesondere die Änderung der Altersstruktur der Bevölkerung stellen in dem Ausmaß, wie sie für die Zukunft erwartet werden, ein neues, bisher noch nicht beobachtetes Phänomen dar. Aus diesem Grunde kann sich die Analyse der Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die kommunale Finanzsituation nur in begrenztem Umfang auf die Auswertung kommunaler Rechnungsergebnisse aus der Vergangenheit stützen. Im Vordergrund der Analyse werden vielmehr die Wirkungszusammenhänge zwischen Bevölkerungsveränderungen und den kommunalen Haushalten stehen.

Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Bevölkerungsentwicklung nicht der einzige Einflußfaktor für die kommunalen Haushalte ist. Die Auswirkungen der demographischen Entwicklung werden vielmehr von den Effekten, die von einer Vielzahl anderer Faktoren auf die kommunalen Haushalte ausgehen, überlagert. Eine Analyse der Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die kommunalen Haushalte ist daher in einen umfassenden Ansatz zur Erklärung der kommunalen Finanzen einzubetten¹. Eine umfassende, empirisch abgesicherte Theorie kommunaler Einnahmen und kommunaler Ausgaben ist aber nicht verfügbar² und kann auch im Rahmen dieser Arbeit nicht entwickelt werden.

Aber auch wenn ein umfassendes Erklärungsmodell für die kommunalen Haushalte verfügbar wäre, würde seine Anwendung Probleme aufwerfen. Denn es wäre eine Vorausschätzung der Entwicklung aller im Modell berücksichtigten Einflußfaktoren über den gesamten Untersuchungszeitraum erforderlich, der wegen der Trägheit demographischer Prozesse sehr weit in die Zukunft reicht. Neben der Bevölkerungsentwicklung wäre auch die Entwicklung der nichtdemographischen Einflußfaktoren wie der wirtschaftlichen Entwicklung oder des Verhaltens der Menschen über einen Zeitraum von 40 Jahren vorauszuschätzen. Wegen der erheblichen Unsicherheiten, mit denen solche Prognosen zwangsläufig verbunden sind³, wären die Ergebnisse einer derartigen Analyse nur schwer interpretierbar. Die Aussagen zu den Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die kommunalen Haushalte wären, obwohl die Vorausschätzung der Bevölkerungsentwicklung trotz einiger Unsicherheiten auch über einen langen Zeitraum relativ zuverlässig möglich ist, mit den Unsicherheiten der Vorausschätzung aller übrigen Einflußfaktoren befrachtet. Eine Prognose der kommunalen Ausgaben und Einnahmen des Jahres 2030 ist auch deshalb nicht möglich,

1 So auch Postlep, R.-D.: Wirtschaftsstruktur und großstädtische Finanzen, a. a. O., S. 12.

2 Vgl. ebd., S. 4 f.; Mielke, B.: Interkommunale Ausgabenunterschiede und Strukturmerkmale von Gemeinden, a. a. O., S. 100; Littmann, K.: Ausgaben, öffentliche, II: Die "Gesetze" ihrer langfristigen Entwicklung, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 1, Stuttgart u. a. O. 1977, S. 349 - 363, S. 357.

3 Vgl. z. B. Färber, G.: Probleme der Finanzpolitik, a. a. O., S. 35 f.

weil immer wieder völlig unerwartete Entwicklungen auftreten (können), deren Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte in keinem Modell und von keiner Prognose erfaßt werden können. Das gilt z. B. für die nicht vorhersehbaren Umwälzungen im Osten Europas und deren Auswirkungen für die zukünftige Entwicklung in Deutschland und in den Kommunen.

In dieser Analyse der Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die kommunalen Haushalte wird daher ein anderer Weg beschritten. Um die Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die kommunalen Haushalte klar herausarbeiten und von den Effekten, die von anderen Einflußfaktoren auf die kommunalen Haushalte ausgehen, trennen zu können, sollen die Beziehungen zwischen den kommunalen Haushalten und der Bevölkerungsentwicklung als bedingte Zusammenhänge, d. h. unter einschränkenden Rahmenbedingungen, betrachtet werden⁴. Zur Formulierung dieser Rahmenbedingungen reicht eine pauschale Ceteribus-paribus-Klausel bezüglich der übrigen Einflußfaktoren nicht aus; denn zwischen den demographischen und den nichtdemographischen Einflußfaktoren für die kommunalen Ausgaben und Einnahmen bestehen Wechselwirkungen. So dürfte die wirtschaftliche Entwicklung nicht unabhängig von der Bevölkerungsentwicklung sein. Solche Interdependenzen sind bei der Konkretisierung der Rahmenbedingungen zumindest zu bedenken.

Im Anschluß an einen Überblick über die Bevölkerungsentwicklung werden daher zunächst knapp die wichtigsten Bestimmungsfaktoren für die kommunalen Ausgaben und Einnahmen skizziert⁵, um danach auf die wichtigsten Beziehungen zwischen der Bevölkerungsentwicklung und nichtdemographischen Einflußfaktoren für die kommunalen Haushalte einzugehen.

2. Überblick über die Bevölkerungsentwicklung

2.1 Die bisherige Bevölkerungsentwicklung

Nach dem Zweiten Weltkrieg nahm die Einwohnerzahl der Bundesrepublik Deutschland zunächst von Jahr zu Jahr zu und erreichte 1974 mit 62,1 Millionen ihren bis dahin höchsten Stand. In der unmittelbaren Nachkriegszeit war dies neben dem Geburtenüberschuß vor allem auf die Zuwanderung aus der damaligen DDR und den ehemaligen deutschen Ostgebieten zurückzuführen. In den 60er Jahren beruhte die Entwicklung im wesentlichen auf dem hohen Überschuß der Zahl der Geborenen über die Zahl der Gestorbenen. Anschließend führte die Zuwanderung von ausländischen Gastarbeitern zur Zunahme der Bevölkerungszahl.

Von Mitte der 60er Jahre an ging die Geburtenhäufigkeit deutlich zurück. Die Zahl der Lebendgeborenen hat sich von 1964 bis 1978 nahezu halbiert. Seit

4 Vgl. zu dieser Vorgehensweise auch Tekles, H.: Bevölkerungsentwicklung und Personalbedarf in der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden 1986, (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft; Bd. 82, S. 20.

5 Die Analyse ist auf die einwohnerorientierten Aufgaben und Ausgaben sowie auf die Einnahmen des Verwaltungshaushalts beschränkt.

1972 übersteigt die Zahl der Gestorbenen die der Lebendgeborenen. Die Einwohnerzahl der Bundesrepublik Deutschland ging in dem Zeitraum von 1974 bis 1986 um 1,1 Millionen Menschen zurück.

Trotz weiterhin bestehender Geburtendefizite steigt die Einwohnerzahl seit 1987 wieder an. Wichtigste Ursache für diese Entwicklung ist die Zuwanderung von Aussiedlern aus Ost- und Südosteuropa sowie von Übersiedlern aus der ehemaligen DDR. Während von 1980 bis 1986 jährlich durchschnittlich knapp 70 000 Aus- und Übersiedler in die Bundesrepublik kamen, hat ihre Zahl seit 1987 sprunghaft zugenommen. Im Jahre 1989 wurden 721 000 Aus- und Übersiedler registriert. Aber auch die Zuwanderung von Ausländern, insbesondere von Asylbewerbern, hat in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen. Am 31.12.1989 lebten 62,7 Millionen Menschen in der Bundesrepublik Deutschland.

Die bisherige Bevölkerungsentwicklung hat sich nicht überall gleichmäßig vollzogen, sondern sie weist deutliche regionale Unterschiede auf. Zwischen den Volkszählungen 1970 und 1987 hat sich die Bevölkerungszahl in Niedersachsen (+ 1,1 %) ähnlich wie die Bevölkerungszahl im Bundesdurchschnitt (+ 0,7 %) entwickelt. Innerhalb Niedersachsens sind aber beträchtliche Unterschiede zu beobachten (vgl. Übersicht 4). So reicht die Spanne von einer Bevölkerungszunahme um 34 % im Landkreis Harburg bis zu einem Rückgang der Bevölkerung um 15 % in der Stadt Hannover. Wie die meisten Landkreise im Südosten Niedersachsens weist auch der Landkreis Wolfenbüttel einen Rückgang seiner Bevölkerungszahl, nämlich um 4 %, auf.

Die beobachteten Unterschiede in der Bevölkerungsentwicklung resultieren aus Unterschieden in der natürlichen Bevölkerungsentwicklung wie auch in den Wanderungsbilanzen. Verwendet man die Bruttoreproduktionsrate⁶ als Maßstab für die Geburtenhäufigkeit, so war 1986 die Geburtenhäufigkeit im Landkreis Embsland fast doppelt so hoch wie in der Stadt Hannover. Die Bruttoreproduktionsrate für den Landkreis Wolfenbüttel (0,70) entsprach 1986 etwa der Rate für das Land Niedersachsen (0,65).

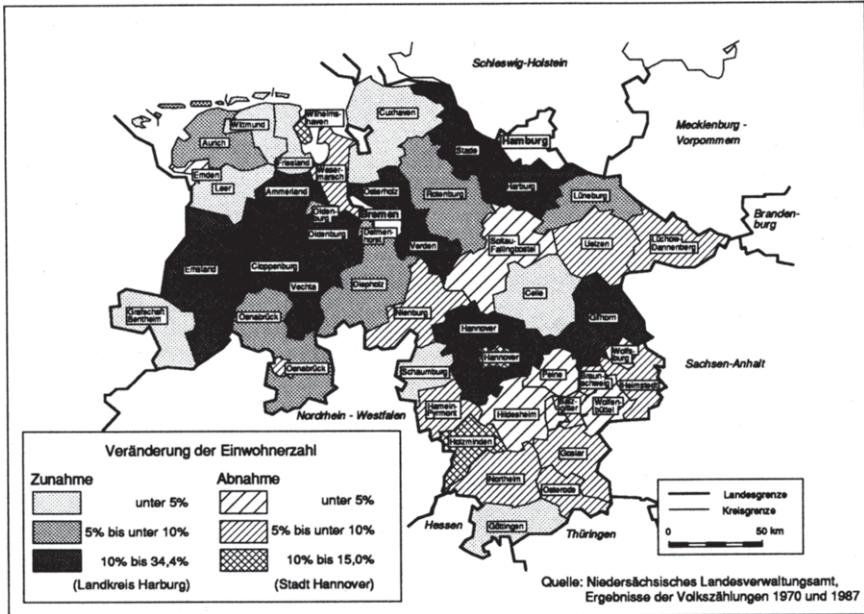
Auch die Wanderungsbilanzen weisen regionale Unterschiede auf. Während einige Gebiete - so z. B. die Landkreise Gifhorn, Hannover und Harburg - erhebliche Wanderungsgewinne zu verzeichnen hatten, kumulierten in anderen - zum Beispiel in den Landkreisen Goslar, Northeim und Hildesheim - Geburtendefizite und Wanderungsverluste. Die Wanderungsbewegungen haben erhebliche Auswirkungen auf die Altersstruktur der Bevölkerung in den einzelnen Regionen des Landes. Die Abwanderung aus den Kernstädten konzentriert sich auf die 30- bis unter 50jährigen und deren Kinder (Familienwanderung). Hingegen weisen die Kernstädte Wanderungsgewinne bei den 18- bis unter 25jährigen auf, die zur Ausbildung aus dem Umland und in noch stärkerem Maße aus dem ländlichen Raum in die Kernstädte kommen (Ausbildungs- und Berufswanderungen)⁷.

6 Die Bruttoreproduktionsrate mißt, inwieweit die Zahl der von einer Müttergeneration zur Welt gebrachten Töchter ausreicht, um den Bestand dieser Frauen zu ersetzen. Vgl. Bähr, J.: *Bevölkerungsgeographie. Verteilung und Dynamik der Bevölkerung in globaler, nationaler und regionaler Sicht*, Stuttgart 1983, (Uni-Taschenbücher; 1249), S. 189.

7 Vgl. *Raumordnungsbericht Niedersachsen 1988*, hrsg. vom Niedersächsischen Innenministerium Hannover o. J., (Schriften der Landesplanung Niedersachsen; A13), S. 19.

Übersicht 4:

Veränderung der Einwohnerzahl in den Landkreisen und kreisfreien Städten Niedersachsens zwischen 1970 und 1987



Quelle: Zahlen aus Niedersächsisches Landesverwaltungsamt - Statistik - (Hrsg.): Kreisergebnisse der Volkszählung 1987, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Hannover 1989, (Statistische Berichte Niedersachsen; VZ-j/87), S. 12 f.

1986 überstieg im Landkreis Wolfenbüttel (112 938 Einwohner) die Zahl der Gestorbenen die Zahl der Lebendgeborenen um 391. Der Saldo der Wanderungsbilanz wies - anders als in den Jahren zuvor - ein positives Vorzeichen auf. Hohe Wanderungsverluste bei den 18- bis unter 25jährigen⁸ standen leichte Wanderungsgewinne in den übrigen Altersgruppen gegenüber.

8 1986 zogen 1 616 18- bis unter 25jährige aus dem Landkreis Wolfenbüttel fort, aber nur 1 450 Angehörige dieser Altersgruppe zu; das entspricht einem Wanderungsverlust von etwa 13 je 1 000 gleichaltriger Einwohner. Vgl. zu den Wanderungsdaten Niedersächsisches Landesverwaltungsamt - Statistik - (Hrsg.): Wanderungen 1986, Hannover 1987, (Statistische Berichte Niedersachsen; AIII1/AIII2), S. 28 f.; eigene Berechnungen.

Auch die Altersstruktur der Bevölkerung weist innerhalb Niedersachsens deutliche Unterschiede auf⁹. Am 31.12.1986 war im Landkreis Emsland jeder vierte Einwohner jünger als 18 Jahre, während in der Stadt Hannover nur jeder siebte noch zur Gruppe der Kinder und Jugendlichen gehörte. In Hannover hatten 19,0 % der Bevölkerung ihren 65. Geburtstag bereits gefeiert, während im Landkreis Emsland nur 10,5 % der Bevölkerung älter als 65 Jahre waren.

Die Altersstruktur der Bevölkerung des Landkreises Wolfenbüttel ist etwas ungünstiger als die der niedersächsischen Bevölkerung insgesamt. Der Anteil der Kinder und Jugendlichen lag 1986 mit 19,1 % 0,4 Prozentpunkte unter dem Landesdurchschnitt. Deutlich größer ist die Abweichung bei der Generation möglicher Eltern (hier 18- bis unter 35jährige). Ihr Anteil an der Bevölkerung betrug im Landkreis Wolfenbüttel 24,8 % gegenüber 27,1 % im Landesdurchschnitt. Dagegen lebten im Landkreis Wolfenbüttel relativ mehr ältere Menschen. Zum Beispiel betrug der Anteil der über 65jährigen 16,6 % gegenüber 15,6 % in ganz Niedersachsen.

Zahl und Altersstruktur der Bevölkerung bilden neben der Geburtenhäufigkeit eine wichtige Determinante für die zukünftige Bevölkerungsentwicklung. Daher zeichnen sich bereits heute deutliche regionale Unterschiede in der Bevölkerungsentwicklung auch für die Zukunft ab.

2.2 Die zukünftige Bevölkerungsentwicklung

2.2.1 Probleme von Bevölkerungsvorausschätzungen

Jede Bevölkerungsvorausschätzung muß Annahmen zur Entwicklung der Zahl der Geburten und der Sterbefälle (natürliche Bevölkerungsentwicklung) sowie zu den Wanderungen treffen. Die natürliche Bevölkerungsentwicklung kann wesentlich zuverlässiger vorausgeschätzt werden als die Entwicklung der Wanderungen. Eine wahrscheinliche weitere Erhöhung der Lebenserwartung¹⁰ dürfte im wesentlichen aus der Verminderung der Sterberisiken der über 50jährigen resultieren. Eine solche Entwicklung würde die Zahl der älteren Menschen erhöhen. Auf die Besetzung der jüngeren Altersjahrgänge ergäben sich aber nur geringe Auswirkungen¹¹.

Bei den Geburtenziffern sind größere Veränderungen nicht zu erwarten. Die sinkenden Geburtenzahlen spiegeln einen tiefgreifenden Einstellungswandel wi-

9 Daten zur Altersstruktur der Bevölkerung in Niedersachsen finden sich in: Niedersächsisches Landesverwaltungsamt - Statistik - (Hrsg.): Bevölkerung nach Alter, Geschlecht und Familienstand 1986, Hannover 1987, (Statistische Berichte Niedersachsen; A13).

10 In der Bundesrepublik Deutschland ist die Lebenserwartung Neugeborener von 1949/51 bis 1986/88 für Knaben um 7,6 auf 72,2 Jahre und für Mädchen sogar um 10,2 auf 78,7 Jahre angestiegen. Sterbetafeln sind abgedruckt in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Gebiet und Bevölkerung 1989, Stuttgart u. a. O. 1992, (Fachserie 1, Reihe 1), S. 147 ff.

11 Vgl. Mackensen, R.: Bevölkerungsentwicklung: Was ist das, und was hat es mit unserer Zukunft zu tun?, in: Mackensen, R.; Umbach, E.; Jung, R. (Hrsg.): Leben im Jahr 2000 und danach. Perspektiven für die nächsten Generationen, Berlin 1984, S. 20 - 32, S. 26 f.

der¹². Der allgemeine Wertewandel und insbesondere eine zunehmende Berufsorientierung der Frauen, die als wichtigste Ursachen für den Rückgang der Geburtenhäufigkeit gelten¹³, werden auch in Zukunft das Geburtenverhalten beeinflussen. Die Wirksamkeit politischer Maßnahmen zur Erhöhung der Geburtenrate ist wissenschaftlich umstritten. Es scheint aber, daß eine deutliche und dauerhafte Erhöhung der Geburtenrate auch durch umfangreiche und kostspielige pronatalistische Maßnahmen nicht erreicht werden kann¹⁴. Daher spricht vieles dafür, daß die Geburtenhäufigkeit auf dem heutigen Niveau verharren wird¹⁵. Änderungen des Geburtenverhaltens wirken sich darüber hinaus nur sehr langsam auf die Entwicklung der Bevölkerungszahl aus¹⁶.

Die Vorausschätzung der Wanderungen ist mit erheblich größeren Unsicherheiten verbunden. Das gilt heute in besonderem Maße. Die Umwälzungen in Osteuropa und die Öffnung der innerdeutschen Grenze haben eine nicht vorhersehbare und nicht vorstellbare Zuwanderungswelle von Aus- und Übersiedlern ausgelöst. Bevölkerungsvorausschätzungen, die bis 1988 erstellt wurden, konnten diesen Strukturbruch bei den Außenwanderungen nicht vorhersehen und überschätzen daher aus heutiger Sicht den Bevölkerungsrückgang. Das gilt auch für die Analyse der Bevölkerungsentwicklung im Landkreis Wolfenbüttel¹⁷, die im Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung erstellt worden ist und den Modellrechnungen zu den Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die kommunalen Haushalte zugrunde liegt. Denn in dieser Bevölkerungsvorausschätzung werden die Wanderungen unter Zugrundelegung des in den Jahren 1984 bis 1986 beobachteten Wanderungsverhaltens modelliert¹⁸.

Wegen der bestehenden Unsicherheiten über die weitere Entwicklung der Zuwanderung von Aussiedlern sowie von Menschen aus den fünf neuen Bundesländern in die bisherige Bundesrepublik ist die Ausgangslage für Bevölkerungsvorausschätzungen auch gegenwärtig durch erhebliche Prognoserisiken

12 Vgl. Färber, G.: Probleme der Finanzpolitik, a. a. O., S. 14.

13 Eine ausführliche Darstellung der Erklärungsansätze zum Rückgang der Geburtenhäufigkeit findet sich z. B. bei Bolte, K. M.: Bestimmungsgründe der Geburtenentwicklung und Überlegungen zu einer möglichen Beeinflussbarkeit, in: Bevölkerungsentwicklung und nachwachsende Generation, Bericht eines Arbeitskreises der Gesellschaft für sozialen Fortschritt, Stuttgart u. a. O. 1980, (Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit; Bd. 93), S. 64 - 91; Höhn, Ch.: Einflußfaktoren des generativen Verhaltens - Zwischenbilanz zu den Gründen des Geburtenrückgangs -, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 12. Jg. (1986), S. 309 - 323.

14 Vgl. Höhn, Ch.; Schubnell, H.: Bevölkerungspolitische Maßnahmen und ihre Wirksamkeit in ausgewählten europäischen Industrieländern, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 12. Jg. (1986), S. 3 - 51 und S. 185 - 219, S. 186.

15 Vgl. auch Winkel, R.: Infrastruktur in der Stadt- und Regionalplanung. Eine Untersuchung der Einflußfaktoren und Rahmenbedingungen, Frankfurt/Main u. a. O. 1989 (Campus: Forschung; Bd. 627), S. 52.

16 In diesem Zusammenhang wird auch von der Trägheit der Bevölkerungsentwicklung gesprochen. Vgl. z. B. Felderer, B.: Wirtschaftliche Entwicklung bei schrumpfender Bevölkerung. Eine empirische Untersuchung, Berlin u. a. O. 1983, S. 24.

17 Vgl. Thebes, M. und andere: Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung im Landkreis Wolfenbüttel, a. a. O.

18 Vgl. zum Aufbau des Vorausschätzungsmodells und zur Modellierung der Wanderungen ebd., S. 17 ff.

gekennzeichnet. Für kleinräumige Bevölkerungsvorausschätzungen, wie sie für die Analyse der Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die kommunalen Finanzen benötigt werden, besteht eine weitere Schwierigkeit: Nur ein Teil der bisher zugewanderten Menschen wird auf Dauer an dem mehr oder minder zufällig gewählten ersten Wohnort bleiben. Es sind vielmehr in erheblichem Umfang weitere Wanderungen (Sekundärwanderungen) zu erwarten. Es ist daher gegenwärtig kaum möglich, eine kleinräumige Bevölkerungsvorausschätzung unter Berücksichtigung der Zuwanderung von Aussiedlern zu erstellen.

Dennoch, jede zukunftsorientierte Wirkungsanalyse braucht Prognosen¹⁹. Dazu erscheint der Rückgriff auf eine Bevölkerungsvorausschätzung, die die verstärkte Zuwanderung von Aus- und Übersiedlern noch nicht berücksichtigt, sinnvoller als die Beschränkung auf ein einfaches Modell. Denn durch die Zunahme der Außenwanderungsgewinne werden die vormals prognostizierten Entwicklungen lediglich abgeschwächt bzw. verzögert, nicht aber umgekehrt²⁰. Die Bevölkerungsvorausschätzungen enthalten aber, auch wenn die absoluten Werte von den tatsächlichen abweichen oder - was noch wahrscheinlicher ist - die vorausgerechneten Werte zu einem späteren Zeitpunkt realisiert werden, eine Fülle von bedeutsamen Informationen²¹, die einen Beitrag zum Verständnis der Bevölkerungsentwicklung leisten und helfen können, Erkenntnisse über die Folgewirkungen der Bevölkerungsentwicklung - z. B. für die kommunalen Finanzen - zu gewinnen²². Diese Informationen über Zusammenhänge zwischen Zahl und Altersstruktur der Bevölkerung in der Ausgangssituation sowie der Struktur der kommunalen Haushalte, der Infrastrukturausstattung, der Siedlungsstruktur und der funktionsräumlichen Stellung einerseits und der wahrscheinlichen Bevölkerungsentwicklung einer Gemeinde andererseits könnten bei einem Verzicht auf Bevölkerungsvorausschätzungen nur schwer im Rahmen eines "einfachen Modells" berücksichtigt werden.

Anliegen der Modellrechnungen zu den Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die kommunalen Finanzen ist es nicht, die kommunalen Finanzen des Jahres 2030 vorzuschätzen. Es geht vielmehr darum, die Wirkungsmechanismen zwischen der Bevölkerungsentwicklung und den kommunalen Haushalten offenzulegen und zu prüfen, ob es den Kommunen bei der gegenwärtigen Ausgestaltung des kommunalen Finanzsystems möglich sein wird, ihre Gestaltungsaufgaben trotz Bevölkerungsrückgangs und Altersstrukturverschiebung wahrzunehmen und gleichzeitig ausgeglichene Haushalte vorzulegen. Ob mögliche Probleme im Jahre 2030 oder erst einige Jahre später in Kommune x oder Kommune y auftreten, ist dabei von untergeordneter Bedeutung.

19 So auch Wolff, H.: Bevölkerungsentwicklung: Gesamtwirtschaftliche Folgen und politische Szenarien, in: Furmiak, K.; Weihe, U. (Hrsg.): Programmforschung zur Bevölkerungsentwicklung, Werkstattbericht 9 der Gesellschaft für Programmforschung in der öffentlichen Verwaltung, München 1987, S. 43 - 66, S. 45.

20 So auch Raumordnungsbericht 1990, a. a. O., S. 68; Bucher, H.; Kocks, M.: Aus- und Übersiedler und alternde Bevölkerung, a. a. O., insbesondere S. 120.

21 Vgl. auch Mackensen, R.: Wie sicher sind die demographischen Prognosen?, in: Ferber, Ch. v.; Radebold, H.; Schulenburg, J.-M. Graf v. d. (Hrsg.): Die demographische Herausforderung, Gerlingen 1989, (Beiträge zur Gesundheitsökonomie 23), S. 17 - 62, S. 55.

22 Vgl. Atteslander, P.: Müssen soziale Prognosen falsch sein?, in: IBM-Nachrichten 31. Jg. (1981), Heft 255, S. 7 - 11, S. 8 f.

2.2.2 Die Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland

In der Bundesrepublik Deutschland wird es aufgrund der niedrigen Geburtenrate langfristig zu einem deutlichen Rückgang der Bevölkerungszahl kommen. Der zeitliche Verlauf des Bevölkerungsrückgangs wird wesentlich von der Altersstruktur der Bevölkerung geprägt. Zu Beginn der 90er Jahre, wenn die geburtenstarken Jahrgänge die Generation möglicher Eltern stellen, wird der Saldo der natürlichen Bevölkerungsentwicklung weitgehend ausgeglichen sein. In den folgenden Jahren wird sich die Schere zwischen Geburtenzahlen und Sterbefällen altersstrukturbedingt immer weiter öffnen. Etwa ab Mitte der 90er Jahre ist mit einem starken Rückgang der Geburtenzahlen zu rechnen, da dann die geburtenschwachen Jahrgänge die geburtenstarken Jahrgänge als Generation möglicher Eltern ablösen werden. Dagegen wird die Zahl der Sterbefälle ansteigen, da stärker besetzte Altersjahrgänge in die Altersklassen mit höherer Sterbewahrscheinlichkeit nachwachsen werden. Dies wird zu einer Beschleunigung des Bevölkerungsrückgangs führen. Das Durchwachsen der geburtenstarken Jahrgänge und die geringen Zahlen bei den nachwachsenden Generationen prägen auch die Entwicklung des Altersaufbaus der Bevölkerung. Bis zum Jahre 2030 wird die Zahl der Kinder und Jugendlichen sowie der Erwerbsfähigen deutlich zurückgehen, die Zahl der über 60jährigen wird hingegen zunehmen.

Wie stark sich der Bevölkerungsrückgang infolge der natürlichen Entwicklung auf Zahl und Altersstruktur der Bevölkerung auswirkt, hängt von der Entwicklung der Außenwanderungen ab. Während man noch vor wenigen Jahren erwartete, daß die Bevölkerungszahl in der Bundesrepublik zunächst langsam und ab 2000/2010 beschleunigt um insgesamt etwa 18 bis 19 % bis zum Jahre 2030 abnehmen würde²³, geht man heute davon aus²⁴, daß die Bevölkerung bis zum Jahre 2000 noch um etwa 7 % zunimmt. Der Bevölkerungsrückgang wird nach heutiger Einschätzung erst nach der Jahrhundertwende einsetzen und bis zum Jahre 2030 weniger als 10 % betragen. Für das Jahr 2040 wird aber eine Bevölkerungszahl erwartet, die etwa den früheren Erwartungen für das Jahr 2030 entspricht.

Die Auswirkungen der Zuwanderung auf die Veränderung der Altersstruktur sind weniger stark. Obwohl die Aussiedler eine wesentlich günstigere Altersstruktur als die einheimische Bevölkerung aufweisen²⁵, wird der Anteil der über 60jährigen an der Bevölkerung von heute 20,7 % bis zum Jahre 2030 auf 35,1 % gegenüber 36,9 % ohne Berücksichtigung von Aus- und Übersiedlern

23 Vgl. Schulz, E.: Zur langfristigen Entwicklung der Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht, 55. Jg. (1988), S. 397 - 408, S. 404 f.; Statistisches Bundesamt: Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung, a. a. O.

24 Vgl. Schulz, E.: Szenarien der Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung; Wochenbericht, 57 Jg. (1990), S. 93 - 102, S. 101, Szenario A.

25 31,5 % der Aussiedler, die 1989 in die Bundesrepublik kamen, aber nur 18,2 % der bereits ansässigen Bevölkerung waren jünger als 18 Jahre. Nur 3,8 % der Aussiedler, aber 15,4 % der Einheimischen waren älter als 65 Jahre. Zahlen aus: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch 1990 für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1990, S. 52, 74; eigene Berechnungen.

ansteigen²⁶. Möglicherweise werden die Auswirkungen der Aussiedlerzuwanderung auf die Altersstruktur der Bevölkerung gegenwärtig sogar überschätzt. Wenn die im politischen wie im wissenschaftlichen Raum vertretene Auffassung, daß nahezu die gesamte deutschstämmige Bevölkerung in Osteuropa in die Bundesrepublik kommen wird, zutrifft, werden, nachdem zunächst vorwiegend die Jüngeren gekommen sind, in den nächsten Jahren vorwiegend Ältere zuwandern. Dann wird sich aber die Altersstrukturdifferenz zur ansässigen Bevölkerung tendenziell verkleinern und wird der Beitrag der Außenwanderung zur Verjüngung der Bevölkerung abnehmen²⁷.

2.2.3 Die Entwicklung im Landkreis Wolfenbüttel

Für die Analyse der langfristigen Bevölkerungsentwicklung im Landkreis Wolfenbüttel²⁸ wurde auf Daten der Kommunalstatistik zurückgegriffen, da die für eine kleinräumige Bevölkerungsvorausschätzung benötigten Bevölkerungsdaten in der amtlichen Statistik nicht verfügbar sind. Die Kommunalstatistik weist aber nicht wie die amtliche Statistik die Bevölkerung am Ort der Hauptwohnung, sondern die Zahl der Wohnberechtigten (einschließlich Einwohnern mit zweitem und weiteren Wohnsitzen) aus. Daher weichen die Daten der Kommunalstatistik von den Bevölkerungsdaten der amtlichen Statistik ab. So lebten am 31.12.1986 laut Kommunalstatistik 123 346 Menschen im Landkreis Wolfenbüttel, während die amtliche Statistik zum selben Stichtag 112 938 Einwohner auswies. Den Verteilungsverfahren im Rahmen des Gesetzes über den kommunalen Finanzausgleich und im Rahmen des Gemeindefinanzreformgesetzes liegen aber die amtlichen Einwohnerzahlen zugrunde. Um die Entwicklung der kommunalen Finanzsituation mit der Ausgangssituation des Jahres 1986 vergleichen zu können, wurden die Ergebnisse der genannten Bevölkerungsvorausschätzung pauschal um die geschätzte Zahl der Einwohner mit zweitem Wohnsitz und weiteren Wohnsitzen im Landkreis Wolfenbüttel vermindert²⁹.

Für den Landkreis Wolfenbüttel zeichnet sich bis zum Jahre 2000 ein leichter Rückgang der Einwohnerzahl (- 9 %) ab. Nach dem Jahre 2000 wird sich der Bevölkerungsrückgang beschleunigen, da dann die geburtenschwachen Jahrgänge in das gebärfähige Alter hineinwachsen und deshalb mit einer Halbierung der Geburtenzahlen gegenüber dem Stand von 1986 zu rechnen ist. Im Jahre 2030 ist im Landkreis Wolfenbüttel eine Bevölkerungszahl von knapp 70 000 Einwohnern zu erwarten. Das bedeutet gegenüber 1986 einen Rückgang um

26 Ergebnisse der Bevölkerungsvorausschätzung des DIW aus den Jahren 1990 (Szenario B) und 1988. Vgl. Schulz, E.: Szenarien der Bevölkerungsentwicklung, a. a. O., S. 101; dieselbe: Zur langfristigen Entwicklung, a. a. O., S. 406.

27 Vgl. Bucher, H.; Kocks, M.: Aus- und Übersiedler und alternde Bevölkerung, a. a. O., S. 117.

28 Eine Darstellung der Ergebnisse der Bevölkerungsvorausschätzung findet sich bei: Thebes, M. und andere: Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung im Landkreis Wolfenbüttel, a. a. O.

29 Dazu wurden die Ergebnisse der Bevölkerungsvorausschätzung mit dem Quotienten aus der Zahl der Bevölkerung am Ort der Hauptwohnung und der Zahl der Wohnberechtigten im Jahre 1986 multipliziert. Dabei wurde eine grobe Unterscheidung nach Altersgruppen vorgenommen.

40 %. Damit sind die Tendenzen der Bevölkerungsentwicklung des Landkreises Wolfenbüttel deutlich ungünstiger, als sie sich für das gesamte Bundesgebiet und auch für Niedersachsen abzeichnen. Dies ist darauf zurückzuführen, daß für den Landkreis Wolfenbüttel neben den Sterbeüberschüssen auch Wanderungsverluste von fast 10 000 Menschen zu erwarten sind.

Als eine Ursache für die ungünstige Wanderungsbilanz des Landkreises gilt die bisherige Randlage des Landkreises Wolfenbüttel an der ehemaligen innerdeutschen Grenze. Durch die Vereinigung der beiden deutschen Staaten ergeben sich für den Landkreis neue Entwicklungsperspektiven, die auch Auswirkungen auf die Bevölkerungsentwicklung haben werden. So hat der Landkreis Wolfenbüttel vom 1.1.1989 bis zum 30.6.1990 2 400 Aus- und Übersiedler aufgenommen. Aus heutiger Sicht kann aber eine Änderung der Wanderungen den Bevölkerungsrückgang aus der natürlichen Entwicklung nur für einen begrenzten Zeitraum kompensieren³⁰.

Aus der Bevölkerungsentwicklung ergeben sich gravierende Veränderungen im Altersaufbau der Bevölkerung (vgl. Tabelle 6). Diese werden durch eine mögliche stärkere Zuwanderung allenfalls leicht verzögert. Während bis zum Jahre 2000 nur die Zahl der Kinder und Jugendlichen sowie der jungen Erwachsenen (18 bis unter 30 Jahre) deutlich zurückgeht und die Zahl der 30- bis unter 65jährigen und der älteren Menschen (65 Jahre und älter) zunächst etwa konstant bleibt, werden sich bis zum Jahre 2030 weitreichende Veränderungen im Altersaufbau vollziehen. Die Zahl der Kinder und Jugendlichen wird gegenüber 1986 um deutlich mehr als die Hälfte, die Zahl der jungen Erwachsenen um mehr als zwei Drittel, die der 30- bis unter 50jährigen um die Hälfte zurückgehen. Die einzige Altersgruppe, deren Bevölkerungszahl langfristig wachsen wird, ist die der über 65jährigen, deren Zahl bis zum Jahre 2030 um etwa ein Achtel zunehmen wird. Damit wird sich ihr Bevölkerungsanteil von 16,6 % (1986) auf etwa 31 % nahezu verdoppeln. Bemerkenswert ist auch der auf etwa 13 % anwachsende Anteil der Hochbetagten (75 Jahre und älter) an der Bevölkerung.

Innerhalb des Landkreises sind die Perspektiven für die Entwicklung von Bevölkerungszahl und -struktur sehr unterschiedlich. Auf der Ebene der Samt- und Einheitsgemeinden reicht der erwartete Bevölkerungsrückgang von 32 % (Samt-gemeinde Sickinge) bis zu 43 % (Samt-gemeinde Oderwald). Bei kleinräumigerer Betrachtung sind die Unterschiede noch größer (Rückgang zwischen 30 und 56 %). Deutliche Unterschiede sind auch bei der Entwicklung der Altersstruktur zu erwarten³¹.

Im Mittelpunkt der Analyse der Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die kommunalen Haushalte werden neben dem Landkreis Wolfenbüttel insgesamt die Stadt Wolfenbüttel und die Einheits-gemeinde Cremlingen stehen. In der Stadt Wolfenbüttel leben mit knapp 49 000 Einwohnern derzeit etwa 43 % der Bevölkerung des Landkreises Wolfenbüttel. Die absehbare Bevölkerungsent-

30 Vgl. Thebes, M., und andere: Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung im Landkreis Wolfenbüttel, a. a. O., S. 1.

31 Vgl. dazu Tabelle A 2 im Anhang zu dieser Arbeit.

Tabelle 6:

Zahl und Altersstruktur der Bevölkerung des Landkreises Wolfenbüttel 1986, 2000 und 2030

im Alter von ... bis unter ... Jahren	31.12.1986		2000		2030	
	Zahl	Anteil in % ¹	Zahl ²	Anteil (in %) ¹	Zahl ²	Anteil (in %) ¹
0 - 18	21 524	19,1	81,6	17,1	41,4	13,1
18 - 30	20 880	18,5	56,9	11,6	31,3	9,6
30 - 50	31 038	27,4	99,8	30,2	49,2	22,4
50 - 65	20 792	18,4	111,9	22,7	79,2	24,2
über 65	18 704	16,6	100,7	18,4	112,5	30,8
Insgesamt	112 938	100,0	90,8	100,0	60,4	100,0

1 Abweichungen von 100 infolge Rundung möglich

2 1986 = 100

Quelle: Niedersächsisches Landesverwaltungsamt - Statistik - (Hrsg.): Bevölkerung nach Alter, Geschlecht und Familienstand 1986, Hannover 1987, (Statistische Berichte Niedersachsen; AI3), S. 25; Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung: Bevölkerungsvorausschätzung für den Landkreis Wolfenbüttel (unveröffentlichte Ergebnisse), Hannover 1989; eigene Berechnungen.

wicklung dieser Stadt unterscheidet sich nur geringfügig von der Entwicklung im gesamten Landkreis. Mittelfristig ist in der Stadt Wolfenbüttel ein Bevölkerungsrückgang um etwa 10 % zu erwarten. Bis zum Jahre 2030 wird die Einwohnerzahl auf etwa 29 000 (- 40 %) sinken. Die Entwicklung der Altersstruktur entspricht ebenfalls weitgehend der Entwicklung im gesamten Landkreis.

In der Einheitsgemeinde Cremlingen lebten Ende 1986 11 328 Menschen. Bis zum Jahre 2000 ist ein Rückgang auf etwa 10 500 (- 7 %), bis 2030 auf 7 000 (- 38 %) Einwohner zu erwarten. Damit wird der Bevölkerungsrückgang etwas geringer ausfallen als im Landkreisdurchschnitt. Cremlingen, das unmittelbar östlich an die Stadt Braunschweig grenzt, ist Wohngemeinde für viele Arbeitnehmer aus Braunschweig. Dies spiegelt sich im gegenwärtigen Altersaufbau

der Bevölkerung wider, der noch von früheren Zuzügen von Pendlern aus Braunschweig geprägt ist. Insbesondere die mittleren Altersjahrgänge (30- bis unter 50jährige) sind stärker vertreten als im Landkreisdurchschnitt. Dagegen ist der Anteil älterer Menschen in Cremlingen heute relativ niedrig. Da Cremlingen inzwischen in der Familienwanderung keine Zuwanderungsüberschüsse mehr erzielt, wird sich der Altersaufbau langfristig dem des Landkreises anpassen. Für Cremlingen ist ein starker Anstieg der Zahl älterer Menschen zu erwarten. Nach dem Jahre 2000 wird ihre Zahl knapp 40 % über der heutigen liegen. Ihr Bevölkerungsanteil wird sich von 14 % auf 30 % mehr als verdoppeln.

2.2.4 Die Entwicklung in den übrigen Landkreisen und kreisfreien Städten Niedersachsens

Die Entwicklung der Einnahmen einer Kommune wird in erheblichem Maße von der Entwicklung ihrer Einwohnerzahl in Relation zur Entwicklung in den übrigen Kommunen des Landes bestimmt. Daher sind für die Modellrechnungen zu den Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die Einnahmen des Landkreises Wolfenbüttel und der Gemeinden dieses Landkreises aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer sowie aus dem kommunalen Finanzausgleich nicht nur Daten zur Bevölkerungsentwicklung in diesem Landkreis, sondern aller Gemeinden Niedersachsens erforderlich. Eine Bevölkerungsvorausschätzung für alle Gemeinden Niedersachsens ist aber nicht verfügbar. Die Bevölkerungsentwicklung der übrigen Gemeinden muß daher mit Hilfe einfacher Annahmen unter Vernachlässigung der Vielfalt der absehbaren Entwicklungen abgebildet werden.

Die Bundesanstalt für Landeskunde und Raumforschung erwartet erhebliche Unterschiede in der Bevölkerungsentwicklung von Kernstädten einerseits und für das Umland und ländlich geprägte Regionen andererseits³². Um zumindest ein Mindestmaß an regionalen Unterschieden zu berücksichtigen, werden daher verschiedene Annahmen für die Bevölkerungsentwicklung in den kreisfreien Städten³³ und den kreisangehörigen Gemeinden³⁴ Niedersachsens getroffen. Dazu werden eine Bevölkerungsvorausschätzung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumforschung für verschiedene Strukturräume³⁵, eine Bevölkerungsvorausschätzung des Statistischen Bundesamtes³⁶ sowie eine Vorausschätzung der Bevölkerungsentwicklung in Niedersachsen³⁷ miteinander

32 Vgl. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung: Bevölkerungsprognose 1984 - 2035 / status quo, in: Bucher, H.: Regionale Bevölkerungsverteilung, Infrastruktur und Umweltbelastung, in: Recktenwald, H. C. (Hrsg.): Der Rückgang der Geburten - Folgen auf längere Sicht, Mainz 1989, S. 177 - 188, S. 185 - 187, S. 185 f.

33 Die Stadt Göttingen wird den kreisfreien Städten zugerechnet, da Bevölkerungsstruktur und -entwicklung der Stadt Göttingen aufgrund des bedeutenden Hochschulstandortes eher denen einer kreisfreien Stadt gleichen und Göttingen darüber hinaus im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs wie eine kreisfreie Stadt behandelt wird. Vgl. auch Kapitel I Fußnote 21 dieser Arbeit.

34 Ohne Stadt Göttingen und ohne Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel!

35 Vgl. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung: Bevölkerungsprognose 1984 - 2035 / status quo, a. a. O., S. 185 f.

36 Vgl. Statistisches Bundesamt: Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung, a. a. O.

37 Vgl. Raumordnungsbericht Niedersachsen 1988, a. a. O., S. 25 ff.

kombiniert. Die auf dieser Basis getroffenen Annahmen zur Entwicklung der Bevölkerung am Ort der Hauptwohnung³⁸ sind in der folgenden Tabelle 7 zusammengestellt. Die Daten für den Landkreis Wolfenbüttel wurden zum Vergleich aufgenommen.

Tabelle 7:

Annahmen zur Bevölkerungsentwicklung in den Landkreisen und kreisfreien Städten Niedersachsens von 1986 bis 2000 und 2030

Gebiet	Änderung der Einwohnerzahl gegenüber 1986 (in %)				
	Einwohner insgesamt	im Alter von ... bis unter ... Jahren			
		6 - 16	15 - 60	60 - 65	über 65
2000					
kreisfreie Städte ¹	- 10,0	- 10,0	- 15,1	+ 16,1	- 2,0
Landkreise ²	- 1,3	- 3,9	- 5,8	+ 33,5	+ 7,3
LK Wolfenbüttel	- 9,4	- 12,7	- 14,2	+ 27,7	- 0,5
Niedersachsen	- 3,4	- 5,1	- 8,0	+ 29,4	+ 4,9
2030					
kreisfreie Städte ¹	- 38,0	- 45,0	- 49,0	+ 25,0	0,0
Landkreise ²	- 18,3	- 38,9	- 30,9	+ 30,3	+ 42,0
LK Wolfenbüttel	- 39,7	- 55,6	- 54,1	+ 17,4	+ 12,2
Niedersachsen	- 23,1	- 40,3	- 35,4	+ 28,9	+ 31,1

1 Einschließlich Stadt Göttingen.

2 Ohne Stadt Göttingen und ohne Landkreis Wolfenbüttel, einschließlich zweier gemeindefreier Bezirke.

3. Einflußfaktoren für die kommunalen Haushalte

Als wichtigste Einflußfaktoren für die kommunalen Ausgaben sowie die kommunalen Einnahmen gelten Faktoren aus dem Bereich der Bevölkerung, der Wirtschaft sowie raumstrukturelle Determinanten³⁹. Diese können hier nur nacheinander

38 Hinsichtlich der Zahl der nichtkasernierten Angehörigen der Stationierungstreitkräfte und ihrer Familienangehörigen, die bei der Ermittlung der Einwohnerzahl im Rahmen des Finanzgleichs ebenfalls zu berücksichtigen sind, wird vom Status quo ausgegangen.

39 Vgl. z. B. Zimmermann, H.; Hardt, U.; Postlep, R.-D.: Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation, a. a. O., S. 9; Mielke, B.: Interkommunale Ausgabenunterschiede und Strukturmerkmale von Gemeinden, a. a. O., S. 111 ff.; Heuer, H.: Sozioökonomische Be-

ander betrachtet werden, obwohl sie simultan am Zustandekommen der tatsächlichen Ausgaben mitwirken⁴⁰ und zwischen ihnen zahlreiche Wechselwirkungen bestehen.

3.1 Die Bevölkerung als Einflußfaktor für die kommunalen Haushalte

Die Einwohner einer Kommune sind die Adressaten der kommunalen Leistungen und tragen gleichzeitig zur Finanzierung der Leistungen bei. Es überrascht daher nicht, daß Variablen aus dem Bereich Bevölkerung immer wieder und an erster Stelle zur Erklärung der Höhe, aber auch der Struktur der kommunalen Ausgaben und der kommunalen Einnahmen je Einwohner herangezogen werden. Die wichtigsten demographischen und soziodemographischen Merkmale sind die Zahl der in einer Gemeinde lebenden Einwohner, die Bevölkerungsdichte sowie Strukturmerkmale der Bevölkerung wie Alter und sozialer Status im Sinne von Einkommen, Bildungsabschluß und Stellung im Beruf⁴¹.

3.1.1 Ausgaben

Die Diskussion des Zusammenhangs zwischen der Einwohnerzahl einer Gemeinde und der Höhe der Pro-Kopf-Ausgaben geht auf Arbeiten von Popitz⁴² und Brecht⁴³ aus dem Jahre 1932 zurück. Auch in jüngeren Untersuchungen, die neben der Bevölkerungszahl noch eine Vielzahl anderer Erklärungsgrößen berücksichtigen, gilt die Bevölkerungszahl als wichtige Erklärungsgröße für die Höhe der kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben⁴⁴. Der Nachweis eines statistischen Zusammenhangs zwischen der Einwohnerzahl und der Höhe der kommunalen Ausgaben je Einwohner bedeutet jedoch nicht den Beweis eines kausalen Zusammenhangs zwischen beiden Größen. Die erhebliche Streuung der Pro-Kopf-Ausgaben in den einzelnen Gemeindegrößenklassen deutet im Gegenteil darauf hin, daß der Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Ausgabenvolumen nicht so strikt ist, wie vermutet werden könnte⁴⁵.

stimmungsfaktoren der Stadtentwicklung, 2. ergänzte Aufl., Stuttgart u. a. O. 1977, (Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik; Bd. 50), S. 248 f.; Deppe, L.: Das Verhältnis der kommunalen Ausgaben zur Größe, Struktur, Funktion und Finanzkraft städtischer Gemeinden, untersucht am Beispiel der sozialen und kulturellen Ausgaben in Nordrhein-Westfalen, jur. Diss. Münster 1966, S. 27 ff.

40 Vgl. Zimmermann, H.; Hardt, U.; Postlep, R.-D.: Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation, a. a. O., S. 19.

41 Vgl. ebd., S. 130 f.

42 Vgl. Popitz, J.: Der künftige Finanzausgleich, a. a. O.

43 Vgl. Brecht, A.: Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Leipzig u. a. O. 1932.

44 Vgl. z. B. Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Gutachten zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1987, S. 34.

45 Vgl. Zimmermann, H.; Hardt, U.; Postlep, R.-D.: Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation, a. a. O., S. 238.

Zwar sind die höheren Pro-Kopf-Ausgaben größerer Gemeinden auch Ergebnis der umfangreicheren Aufgabenkompetenzen dieser Gemeinden⁴⁶. Das gilt nicht nur für den Vergleich zwischen kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten, sondern auch innerhalb der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden⁴⁷. Der Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Höhe der Pro-Kopf-Ausgaben wird aber zum einen dadurch überlagert, daß die kommunalen Aufgaben in unterschiedlichem Umfang durch andere Aufgabenträger, z. B. private Wohlfahrtsverbände, wahrgenommen werden. Zum anderen dürften die kommunalen Ausgaben je Einwohner eher von demographischen, sozioökonomischen und raumstrukturellen Variablen abhängen als von der durch die Gebietsabgrenzung zufällig bestimmten Einwohnerzahl⁴⁸.

Die genannten Variablen und die Einwohnerzahl sind aber nicht unabhängig voneinander⁴⁹. Insbesondere die raumstrukturellen Merkmale einer Gemeinde korrelieren mehr oder minder stark mit der Einwohnerzahl. So nimmt die Bevölkerungsdichte im allgemeinen mit der Einwohnerzahl einer Gemeinde zu⁵⁰. Auch zwischen der Einwohnerzahl und der Stellung einer Gemeinde in der Hierarchie der Zentralen Orte besteht ein Zusammenhang. Während aber eine Änderung der Bevölkerungszahl automatisch eine Änderung der Bevölkerungsdichte in einer Gemeinde zur Folge hat⁵¹, bleibt die Stellung einer Gemeinde in der Hierarchie der Zentralen Orte bis zu einer Neueinstufung im Rahmen der Raumordnungspolitik des Landes unverändert. Die Bevölkerungsdichte einer Gemeinde wird daher als demographischer Einflußfaktor für die Höhe der kommunalen Ausgaben aufgefaßt, die zentralörtliche Funktion einer Gemeinde hingegen nicht.

Mit der Bevölkerungsdichte nimmt *ceteris paribus* (insbesondere bei gegebenem Einzugsbereich und unverändertem Nachfrageverhalten) die Menge der insgesamt nachgefragten kommunalen Leistungen zu. Der Zusammenhang zwischen

46 So auch Schneppe, F.: Raumbedeutsame Wirkungen des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen, Hannover 1968, S. 60; Littmann, K.: Ausgaben, öffentliche, II, a. a. O., S. 361.

47 Vgl. auch Kapitel I Exkurs dieser Arbeit.

48 Vgl. Mielke, B.: Interkommunale Ausgabenunterschiede und Strukturmerkmale von Gemeinden, a. a. O., S. 108. In der finanzwissenschaftlichen Literatur werden im Anschluß an die Arbeit von Fabricant Änderungen der Bevölkerungszahl streng von Änderungen der Bevölkerungsdichte, dem Grad der Verstädterung und von Wandlungen in der Bevölkerungsstruktur getrennt. Vgl. Fabricant, S.: The Trend of Government Activity in the United States since 1900, New York 1952, (National Bureau of Economic Research, General series; no. 56), S. 112 ff.

49 Wegen der hohen Korrelation zwischen der Einwohnerzahl und anderen Variablen verzichtet Mielke in seiner Analyse auf eine Berücksichtigung der Einwohnerzahl, um eine Verzerrung der Ergebnisse zu vermeiden. Vgl. Mielke, B.: Interkommunale Ausgabenunterschiede und Strukturmerkmale von Gemeinden, a. a. O., S. 108 f.

50 Vgl. Tabelle A 3 im Anhang zu dieser Arbeit.

51 Vorausgesetzt werden dabei unveränderte Gebietsgrenzen. Zum Zusammenhang zwischen Einwohnerzahländerungen und Bevölkerungsdichte im Falle einer Änderung der Gemeindegrenzen (kommunale Gebietsreform) vgl. Brockmann, G.; Rosenfeld, M.: Auswirkungen der Gebietsreform im Bereich der Ausgabenpolitik der Gemeinden, Empirische Untersuchungen am Beispiel des Landes Niedersachsen, Baden-Baden 1984, (Die kommunale Gebietsreform; Bd. 3,3), S. 30 f.

Bevölkerungsdichte und der Höhe der kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben für eine einzelne Leistung wird daher wesentlich davon bestimmt, ob die Bereitstellung dieser öffentlichen Leistung positive oder negative Skalenerträge aufweist. Die Forschungsarbeiten liefern hierzu bislang keine einheitlichen Ergebnisse⁵². Für die meisten kommunalen Leistungen wird aber ein u-förmiger Verlauf der Pro-Kopf-Ausgaben vermutet⁵³.

Die höheren Kosten pro Einwohner bei geringer Bevölkerungsdichte können mit einem hohen Fixkostenanteil vieler kommunaler Einrichtungen und mit Kosten der Fläche⁵⁴, die z. B. aus den längeren Kanalnetzen bei der Abwasserbeseitigung resultieren, begründet werden. In Ballungsgebieten gelten höhere Inputpreise (Bodenpreise)⁵⁵, ein höherer technischer Aufwand bei der Leistungserstellung (U-Bahn-Bau, Feuerwehr)⁵⁶ und größere Anstrengungen zur Zurückdrängung von Umweltbelastungen⁵⁷, die mögliche Skalenvorteile überkompensieren, als Gründe für höhere Pro-Kopf-Ausgaben.

Empirische Analysen zum Zusammenhang zwischen der Bevölkerungsdichte und der Höhe der kommunalen Ausgaben für das gesamte Aufgabenspektrum können keine einheitliche Wirkungsrichtung nachweisen⁵⁸. Dies ist darauf zurückzuführen, daß das Stückkostenminimum für die verschiedenen kommunalen Leistungen bei unterschiedlichen Nutzerzahlen erreicht wird. Darüber hinaus kann man nicht unmittelbar von der Bevölkerungsdichte auf die nachgefragte Leistungsmenge schließen, da die Einzugsbereiche der einzelnen kommunalen Einrichtungen unterschiedlich groß sind⁵⁹ und viele Leistungen (z. B. Kindergärten) nur von Teilgruppen der Bevölkerung in Anspruch genommen werden. Altersspezifische Bevölkerungsdichte und allgemeine Bevölkerungsdichte stimmen aber naturgemäß nicht überein. Aus diesen Gründen ist es nicht ohne weiteres möglich, vom Zusammenhang zwischen der Bevölkerungsdichte und der Höhe der kommunalen Ausgaben für einzelne Leistungen auf den Verlauf einer Gesamtausgabenkurve in Abhängigkeit von der Bevölkerungsdichte zu schließen.

52 Vgl. Mielke, B.: Interkommunale Ausgabenunterschiede und Strukturmerkmale von Gemeinden, a. a. O., S. 108, sowie die dort angegebene Literatur.

53 Vgl. auch Tekles, H.: Bevölkerungsentwicklung und Personalbedarf, a. a. O., S. 31 ff. Tekles diskutiert den Zusammenhang allerdings anhand einer Gesamtausgabenkurve.

54 Hier wird vielfach nicht die Bevölkerungsdichte, sondern die Siedlungsstruktur als entscheidende Determinante für die Ausgabenhöhe angesehen. Vgl. Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Gutachten, a. a. O., S. 43.

55 Vgl. z. B. Littmann, K.: Ausgaben, öffentliche, II, a. a. O., S. 361. Anderer Auffassung ist Leineweber. Vgl. Leineweber, N.: Das säkulare Wachstum der Staatsausgaben. Eine kritische Analyse, Diss., Göttingen 1988, (Abhandlungen zu den wirtschaftlichen Staatswissenschaften; Bd. 33), S. 43.

56 Vgl. z. B. Littmann, K.: Ausgaben, öffentliche, II, a. a. O., S. 361.

57 Vgl. Zimmermann, H.; Hardt, U.; Postlep, R.-D.: Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation, a. a. O., S. 242.

58 Vgl. Deubel, I.: Der kommunale Finanzausgleich, a. a. O., S. 65.

59 Das gilt nicht nur für zentralörtliche Leistungen, sondern auch für die von jeder Gemeinde anzubietende Grundversorgung. Kindergärten und Grundschulen, die von Kindern Tag für Tag aufgesucht werden müssen, sollten zu Fuß erreichbar sein, während an die Erreichbarkeit von Verwaltungseinrichtungen, die nur wenig Publikumsverkehr aufweisen, geringere Anforderungen zu stellen sind.

Darüber hinaus verbergen sich auch hinter der Bevölkerungsdichte bzw. der Gemeindegröße andere ausgabenklärende Einflußfaktoren. So bestehen zwischen der Bevölkerungsdichte und der Wirtschaftsstruktur sowie dem Grad der Urbanisierung Zusammenhänge, die nicht ohne Auswirkungen auf die Höhe der kommunalen Ausgaben und Einnahmen sind⁶⁰. Zum Beispiel können aus den Agglomerationsvorteilen zunehmender Bevölkerungsdichte sogar höhere kommunale Ausgaben resultieren, da diese Vorteile die Wirtschaftstätigkeit anregen und so komplementäre Ausgaben des öffentlichen Sektors bedingen⁶¹. Auch zwischen der Gemeindegröße bzw. der Bevölkerungsdichte und der fiskalischen Leistungsfähigkeit einer Gemeinde bestehen Zusammenhänge⁶², so daß die höheren Pro-Kopf-Ausgaben größerer Gemeinden zum Teil mit deren Finanzstärke erklärt werden können.

Die Ansprüche der Menschen an die kommunalen Leistungen werden von ihren sozialen und ökonomischen Lebensverhältnissen beeinflußt. Daher spielt die Sozialstruktur der Bevölkerung für die Erklärung der kommunalen Ausgaben eine Rolle. Gruppenspezifische Bedarfsunterschiede ergeben sich insbesondere für den Bereich Soziale Sicherung (Einzelplan 4), und zwar dort in erster Linie für die Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG); denn diese Leistungen richten sich naturgemäß an die sozial Schwächeren. Aber auch die Höhe der Pro-Kopf-Ausgaben für den Bereich Wissenschaft, Forschung und Kulturpflege (Einzelplan 3) kann von der Sozialstruktur der Bevölkerung abhängen, wenn nämlich die sozial Bessergestellten höhere Ansprüche an das kulturelle Leistungsangebot stellen und diese aufgrund ihrer häufig überdurchschnittlichen Einflußnahme auf den kommunalpolitischen Entscheidungsprozeß⁶³ auch durchsetzen können⁶⁴. Von Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die Sozialstruktur der Bevölkerung wird - mit Ausnahme eines Rückgangs des Anteils der Arbeitslosen - in der Analyse der Wirkungszusammenhänge zwischen der Bevölkerungsentwicklung und den kommunalen Haushalten abstrahiert. Daher sollen diese knappen Hinweise zum Zusammenhang zwischen der Sozialstruktur und Struktur und Höhe der kommunalen Ausgaben an dieser Stelle genügen.

Die Bevölkerungsentwicklung hat erhebliche Auswirkungen auf die Altersstruktur der Bevölkerung. Da sich eine Vielzahl kommunaler Angebote nur an eine bestimmte Altersgruppe richtet, kommt der Altersstruktur der Bevölkerung erhebliche Bedeutung für die Struktur und die Höhe der kommunalen Ausgaben - auch je Einwohner - zu. Die Bedeutung des Schüleranteils an der Bevölkerung für die Höhe der Pro-Kopf-Ausgaben für Schulen wird von verschiedenen Analysen herausgestellt⁶⁵. Der Anteil älterer Einwohner gilt als Indikator für die Höhe der

60 Vgl. Kaehler, J.: Agglomeration und Staatsausgaben - Brechtsches und Wagnersches Gesetz im Vergleich, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 40 (1982), S. 445 - 474, S. 447.

61 Vgl. Boss, A.; Bothe, A.: Ausgabenkürzungen im öffentlichen Sektor, Tübingen 1987, (Kieker Studien; 207), S. 152.

62 Vgl. Tabelle A 3 im Anhang zu dieser Arbeit.

63 Vgl. z. B. Arzberger, K.: Bürger und Eliten in der Kommunalpolitik, Stuttgart u. a. O. 1980, (Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik; Bd. 67).

64 Vgl. Zimmermann, H.; Hardt, U.; Postlep, R.-D.: Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation, a. a. O., S. 142.

65 Vgl. z. B. Deubel, I.: Der kommunale Finanzausgleich, a. a. O., S. 55 f., Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Gutachten, a. a. O., S. 34.

Ausgaben für Altersheime und Sozialstationen⁶⁶. Deutliche altersspezifische Unterschiede sind bei der Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen zu beobachten⁶⁷. Während im Jahre 1986 in Niedersachsen 5,5 % aller Einwohner Sozialhilfeleistungen erhielten, betrug der Anteil bei den Kindern und Jugendlichen (bis 17 Jahre) sowie bei den über 75jährigen 8,4 % bzw. 8,5 %. Überdurchschnittlich viele der hochbetagten Sozialhilfeempfänger erhielten Leistungen innerhalb von Einrichtungen, die mit wesentlich höheren Ausgaben verbunden sind⁶⁸. Mit dem Anteil der Bevölkerungsgruppen, die überdurchschnittlich hohe Ausgaben verursachen, steigen auch die durchschnittlichen Ausgaben je Einwohner.

3.1.2 Einnahmen

Auch die Höhe der kommunalen Einnahmen je Einwohner wird von der Zahl und der Struktur der Bevölkerung beeinflusst. Im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs bildet die Einwohnerzahl das wichtigste Kriterium zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen an die Kommunen. Wegen der Veredelung der Einwohnerzahl mit dem Gemeindegrößenansatz⁶⁹ beeinflusst die Einwohnerzahl die Höhe der Pro-Kopf-Einnahmen einer Gemeinde aus den Schlüsselzuweisungen.

Die Höhe der Pro-Kopf-Steuererinnahmen ist positiv mit der Einwohnerzahl und der Bevölkerungsdichte korreliert⁷⁰. Bevölkerungsdichte bzw. Einwohnerzahl sind jedoch nur indirekt Ursache für die höheren Einnahmen je Einwohner. Die Einkommenssituation der Bevölkerung bildet hier das wesentliche Bindeglied. Denn insbesondere die kommunalen Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, aber auch die Entgelte und Grundsteuererinnahmen knüpfen mehr oder minder direkt an die Einkommenssituation der Bevölkerung an⁷¹. Diese wird von der Sozialstruktur der Bevölkerung beeinflusst. Das Alter bildet neben dem Bildungsstand eine wichtige Erklärungsgröße für die Beteiligung am Erwerbsleben und auch für die Einkommenshöhe⁷². Die Sozialstruktur der Bevöl-

66 Vgl. Deubel, I.: Der kommunale Finanzausgleich, a. a. O., S. 45.

67 Daten zur Struktur der Sozialhilfeempfänger 1986 finden sich in: Niedersächsisches Landesverwaltungsamt - Statistik - (Hrsg.): Sozialhilfe 1986, Teil 2: Empfänger, Hannover 1988, (Statistische Berichte Niedersachsen; KI).

68 1986 betragen in Niedersachsen die durchschnittlichen reinen Ausgaben für Sozialhilfeleistungen pro Empfänger innerhalb von Einrichtungen 15 065 DM gegenüber 3 267 DM außerhalb von Einrichtungen. Für Daten zur Struktur der Sozialhilfeausgaben 1986 vgl. Niedersächsisches Landesverwaltungsamt - Statistik - (Hrsg.): Sozialhilfe 1986, Teil 1: Ausgaben und Einnahmen; Kriegsopferfürsorge 1986, Hannover 1988, (Statistische Berichte Niedersachsen; KI1/KI13).

69 Bei den kreisangehörigen Gemeinden beträgt der Gemeindegrößenansatz für Gemeinden mit weniger als 5 000 Einwohnern 110 %, für Gemeinden mit mehr als 100 000 Einwohnern dagegen 160 % (§ 5 FAG).

70 Vgl. Tabelle A 3 im Anhang zu dieser Arbeit.

71 Vgl. Zimmermann, H., Hardt, U.; Postlep, R.-D.: Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation, a. a. O., S. 151.

72 Vgl. Blümle, G.: Theorie der Einkommensverteilung. Eine Einführung, Berlin u. a. O. 1975, (Heidelberger Taschenbücher; Bd. 173), S. 89 f.

kerung, aber auch die Wirtschaftsstruktur in einer Gemeinde⁷³ sind nicht unabhängig von der Einwohnerzahl und der Bevölkerungsdichte.

3.2 Die ökonomischen Rahmenbedingungen als Einflußfaktor für die kommunalen Haushalte

Auch von den ökonomischen Rahmenbedingungen gehen Einflüsse auf die kommunalen Haushalte aus. Als ökonomische Rahmenbedingungen gelten hier folgende Aspekte des Zustandes einer Volkswirtschaft: die Höhe des Volkseinkommens (pro Kopf), die Lage auf dem Arbeitsmarkt⁷⁴ sowie die Wirtschaftsstruktur.

3.2.1 Ausgaben

Mit seinem Gesetz von der wachsenden "Ausdehnung der öffentlichen bezw. Staatstätigkeiten mit dem Fortschritt der Volkswirtschaft und Kultur"⁷⁵ stellte Wagner bereits 1863 einen Zusammenhang zwischen Volkseinkommen und Staatsausgaben her. In der heutigen Terminologie entspricht Wagners Gesetz von der Zunahme der Staatsquote der These, daß öffentliche Leistungen superiore Güter sind⁷⁶. Höhere Einkommen ermöglichen es den Menschen, auch Bedürfnisse nach Bildung, Gesundheit, sozialer Sicherheit, die über die reine Existenzsicherung hinausgehen, zu befriedigen, so daß die Nachfrage (nicht der Bedarf) nach diesen Leistungen zunimmt⁷⁷. Darüber hinaus sind öffentliche Leistungen häufig Komplementärgüter zu privaten Gütern. Das gilt für den Straßenbau infolge privater Kraftfahrzeugnutzung ebenso wie für Umweltschutzmaßnahmen zur Kompensation negativer externer Effekte privater Produktion⁷⁸.

73 Vgl. zu den Unterschieden der steuerlichen Ergiebigkeit der Einkommensentstehung in den einzelnen Wirtschaftsbereichen Zimmermann, H.; Hardt, U., S. 227 - 239, S. 105 ff.

74 Von den ebenfalls in § 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft genannten Zielen Preisniveaustabilität und außenwirtschaftliches Gleichgewicht wird abstrahiert. Vgl. zu den Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf diese Ziele Demmer, K.: Stabilitätspolitische Probleme des Bevölkerungsrückganges in der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 1987 (Duisburger Volkswirtschaftliche Schriften; Bd. 2), insbesondere S. 147 ff.

75 Wagner, A.: Staat in nationalökonomischer Sicht, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. 7, 3. gänzlich umgearbeitete Aufl.; Jena 1911, S. 727 - 739, S. 734.

76 Vgl. Nowotny, E.: Der öffentliche Sektor. Einführung in die Finanzwissenschaft, 2., neu bearbeitete und erweiterte Aufl., Berlin u. a. O. 1991, S. 83.

77 Vgl. Leineweber, N.: Das säkulare Wachstum der Staatsausgaben, a. a. O., S. 37. Anders dagegen Timm, der behauptet, das Bedürfnis steige mit zunehmendem Einkommen. Timm, H.: Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 21 (1961), S. 201 - 247, S. 231.

78 Vgl. Nowotny, E.: Der öffentliche Sektor, a. a. O., S. 84. Leineweber ist allerdings der Auffassung, daß diese Nachfrage nicht notwendig durch öffentliche Angebote befriedigt werden müsse, sondern daß insbesondere bei wachsendem Wohlstand zunehmend private Angebote in Frage kommen. Vgl. Leineweber, N.: Das säkulare Wachstum der Staatsausgaben, a. a. O., S. 37 f.

Ein nicht geringer Teil der Nachfrage nach den genannten öffentlichen Leistungen wird durch kommunale Angebote gedeckt. Insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Sport und Erholung sowie Kultur tragen die Kommunen einen erheblichen Teil der öffentlichen Ausgaben⁷⁹.

Die Höhe der kommunalen Ausgaben wird auch von der Lage auf dem Arbeitsmarkt bestimmt. Mit der Zunahme der Dauerarbeitslosigkeit sind in Niedersachsen, aber auch in den übrigen Bundesländern die kommunalen Ausgaben für Leistungen nach dem BSHG drastisch gestiegen. 1986 war Arbeitslosigkeit für 36 % der Haushalte von Empfängern laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen der wichtigste Grund für die Hilfebedürftigkeit⁸⁰. Insbesondere Haushalte mit Kindern haben Sozialhilfe zusätzlich zum Arbeitslosengeld bzw. zur Arbeitslosenhilfe in Anspruch genommen. Die einzelnen Gemeinden sind in recht unterschiedlicher Weise von Arbeitslosigkeit betroffen. Die Belastungen konzentrieren sich in den Regionen, in denen schrumpfende Wirtschaftsbereiche stark, wachsende dagegen nur schwach vertreten sind⁸¹.

Höhe und Struktur der kommunalen Ausgaben werden auch vom Lohn- und Gehaltsniveau, dem Niveau der Güter- und Faktorpreise sowie der Kreditzinsen beeinflusst.

3.2.2 Einnahmen

Die Höhe der Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden hängt unmittelbar von der Höhe des Sozialprodukts ab. Steuern knüpfen im wesentlichen an der Entstehung oder Verwendung von Einnahmen an. Über die volkswirtschaftliche Steuerquote⁸², die in der Nachkriegszeit eine erstaunliche Konstanz aufwies und um 24 % schwankte⁸³, sind die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden direkt mit der Höhe des Bruttosozialprodukts verknüpft.

Der Anteil der Gemeinden an den gesamten Steuereinnahmen liegt seit Anfang der 70er Jahre bei etwa 13 % bis 14 %⁸⁴. Die Struktur und die Entwicklung der Steuereinnahmen einer einzelnen Gemeinde werden auch von der Struktur der

79 Auf die Kommunen entfielen 1986 vom gesamten Zuschußbedarf der öffentlichen Haushalte (einschließlich Lastenausgleichsfonds, ERP-Sondervermögen, EG-Anteil, Sozialversicherung und Zweckverbände) im Bundesdurchschnitt: im Bereich Sport und Erholung 83,9 %, für Krankenhäuser 68,2 % sowie für kulturelle Angelegenheiten 51,1 %. Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch 1989 für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1989, S. 432 f., und eigene Berechnungen.

80 Zahlen aus: Niedersächsisches Landesverwaltungsamt - Statistik - (Hrsg.): Sozialhilfe 1986, Teil 2, a. a. O., S. 29.

81 Vgl. Zimmermann, H.; Hardt, U.; Postlep, R.-D.: Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation, a. a. O., S. 84.

82 Anteil der Steuern am Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen.

83 Vgl. Finanzbericht 1990, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Bonn 1989, S. 251. 1990 beträgt die volkswirtschaftliche Steuerquote (Gebietsstand der Bundesrepublik Deutschland am 2.10.1989) 22,7 %, vgl. Finanzbericht 1992, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Bonn 1991, S. 94.

84 Vgl. Finanzbericht 1990, a. a. O., S. 182 ff., und eigene Berechnungen.

Wertschöpfung beeinflusst⁸⁵. Da die Bevölkerungsentwicklung nicht automatisch eine Änderung der Wirtschaftsstruktur einer Gemeinde zur Folge hat⁸⁶ und der Zusammenhang zwischen der Wirtschaftsstruktur und der Höhe des Realsteueraufkommens auch von anderen Einflußfaktoren wie der Hebesatzpolitik der Gemeinden überlagert wird, werden diese Zusammenhänge hier nicht weiterverfolgt. Kurzfristige Schwankungen der gemeindlichen Steuereinnahmen infolge der Konjunkturreagibilität der einzelnen Steuerarten werden nicht betrachtet, da von möglichen Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf den Konjunkturverlauf abgesehen wird.

Arbeitslosigkeit führt wegen des Ersatzes steuerpflichtiger Arbeitseinkommen durch steuerfreie Arbeitersatzeinkommen wie Arbeitslosengeld oder -hilfe zu erheblichen Einnahmeausfällen bei dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer⁸⁷.

Die Höhe der Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs, nach den Steuereinnahmen zweitwichtigste Einnahmequelle der Kommunen, ist über die Steuerverbundquote an die Höhe der Steuerverbundeinnahmen des Landes gekoppelt. Allerdings können die Länder die Höhe der Verbundquote ändern. Insbesondere bei ungünstiger Einnahmesituation des Landes ist dies in der Vergangenheit wiederholt geschehen⁸⁸. Der kommunale Finanzausgleich wird daher auch als Reservekasse der Länder bezeichnet⁸⁹.

3.3 Die Leitlinien der Raumordnungspolitik als Einflußfaktor für die kommunalen Haushalte

Zur Umsetzung des Zentrale-Orte-Konzepts, der gegenwärtig wohl wichtigsten Leitlinie der Raumordnungspolitik, stuft die Landesregierung im Rahmen des Landes-Raumordnungsprogramms einzelne Gemeinden als Ober- bzw. Mittelzentren ein. Die Bestimmung der Grundzentren erfolgt in den regionalen Raumordnungsprogrammen⁹⁰. Die Grundzentren werden im folgenden nicht näher betrachtet, da nennenswerte Spillover nur bei mittel- und oberzentralem Angebot auftre-

85 Vgl. zum Einfluß der Wirtschaftsstruktur auf die Gemeindesteuereinnahmen Zimmermann, H.; Hardt, U.; Postlep, R.-D.: Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation, a. a. O., S. 118 ff.

86 Von indirekten Auswirkungen auf die Wirtschaftsstruktur, die sich z. B. durch eine Dezentralisierung der industriellen Produktionsstätten infolge einer sinkenden Arbeitskräftedichte ergeben könnten, wird dabei abstrahiert.

87 Vgl. Strauß, W.: Verteilungswirkungen des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer - Notwendigkeit und Möglichkeiten einer Neuorientierung, in: Zeitschrift für Kommunalfinzen, 36. Jg. (1986), S. 218 - 222, S. 218.

88 So wurde in Niedersachsen die Koppelung der Ausgleichsmasse an die Steuerverbundeinnahmen in den Jahren 1987 bis 1989 durch Begrenzung des Zuwachses der Ausgleichsmasse auf 3 % (1987), 1,5 % (1988) und 2 % (1989) ("Deckelung") aufgehoben.

89 Vgl. Karrenberg, H.; Münstermann, E.: Gemeindefinanzbericht 1982, Städtische Finanzen '82 - Im Zeichen des Rotstifts, in: Der Städtetag, N. F., 35. Jg. (1982), S. 97 - 130, S. 110.

90 Vgl. zur Festlegung der Zentralen Orte Reidenbach, M.: Stadt und Umland im Finanzausgleich, a. a. O., S. 26.

ten⁹¹. Die Ministerkonferenz für Raumordnung hat Kataloge ober- und mittelzentraler Einrichtungen erstellt⁹², die als möglichst nicht zu unterschreitende Orientierungswerte für die Regionalpolitik zu verstehen sind⁹³. Die in diesen Katalogen genannten Einrichtungen werden nur zum Teil von den Gemeinden selbst bereitgestellt. So werden z. B. Aufgaben im Bereich von Handel, Handwerk und Kreditinstituten im allgemeinen von Privaten wahrgenommen, während Universitäten, Fachschulen, Dienststellen und höhere Verwaltungsstellen sowie Gerichte in den Aufgabenbereich des Landes und zum Teil auch des Bundes fallen⁹⁴. Obwohl unmittelbare Auswirkungen auf die Gemeindehaushalte nur von den durch die Gemeinden selbst wahrgenommenen zentralörtlichen Aufgaben - hier sind insbesondere die Bereiche Bildung, Gesundheit, Sport und Kultur zu nennen⁹⁵ - ausgehen, spiegelt sich die Stellung einer Gemeinde in der Hierarchie der Zentralen Orte in Umfang und Struktur ihres Haushalts wider⁹⁶.

3.3.1 Ausgaben

Die Wahrnehmung zentralörtlicher und damit zusätzlicher Aufgaben ist mit zusätzlichen Ausgaben verbunden⁹⁷. Während das Land die Kosten für das Lehrpersonal der allgemeinbildenden Schulen übernimmt und die Kommunen lediglich die Sachkosten tragen, entfallen im Bereich der außerschulischen Bildung (Volkshochschulen, Büchereien) alle Ausgaben auf die Kommunen. Im Aufgabenfeld Sport besteht eine enge Zusammenarbeit zwischen Vereinen und Kommunen. Die Kommunen stellen die Sportstätten bereit und sorgen für deren Unterhaltung; die Ausrichtung von Sportveranstaltungen wird dagegen zumeist von privaten Vereinen übernommen. Neben den Ausgaben für ihre eigenen Krankenhäuser⁹⁸, soweit diese nicht durch Pflegesätze bzw. im Rahmen des Krankenhausfinanzierungsgesetzes von übergeordneten Körperschaften getragen werden, zahlen die Kommunen Zuschüsse für private Krankenhäuser.

Den Oberzentren entstehen darüber hinaus Ausgaben für kulturelle Einrichtungen wie Museen, Theater und zoologische Gärten. Diese Aufgaben können prinzipiell auch von Privaten oder übergeordneten Gebietskörperschaften wahrgenommen werden. Im allgemeinen sind die Kommunen aber an der Bereitstellung

91 Vgl. Zimmermann, H.; Hardt, U.; Postlep, R.-D.: Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation, a. a. O., S. 197.

92 Diese Kataloge sind in den Übersichten A 1 und A 2 im Anhang zu dieser Arbeit abgedruckt.

93 Vgl. Zimmermann, H.; Hardt, U.; Postlep, R.-D.: Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation, a. a. O., S. 200.

94 Vgl. Reidenbach, M.: Stadt und Umland im Finanzausgleich, a. a. O., S. 52.

95 Vgl. zur Problematik der Abgrenzung kommunal anzubietender zentralörtlicher Leistungen: Zimmermann, H.; Hardt, U.; Postlep, R.-D.: Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation, a. a. O., S. 201 ff.

96 Von den Einflüssen, die darüber hinaus von der großräumigen Lage - verstanden als Entfernung einer Gemeinde zum nächsten Ballungsgebiet - ausgehen, wird abstrahiert. Vgl. hierzu ebd., S. 284 ff.

97 Vgl. zu den folgenden Ausführungen ebd., S. 204 ff.

98 Die Kommunen sind Träger von etwa 25 % der planmäßigen Krankenhausbetten. Vgl. Laux, E.: Kommunales Krankenhauswesen, in: Püttner, G. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 4: Die Fachaufgaben, 2., völlig neu bearbeitete Aufl., Berlin u. a. O. 1983, S. 422 - 436, S. 422.

und Finanzierung dieser Einrichtungen beteiligt. Aus diesem Grunde weisen die Oberzentren im Vergleich zu den Mittelzentren eine deutlich höhere Belastung durch zentralörtliche Aufgaben auf.

Zentrale Angebote verursachen unabhängig von der Trägerschaft zusätzliche Aufgaben in den Bereichen allgemeine Verwaltung, Verkehr, Stadtplanung und Wirtschaftsförderung, die allein von den Kommunen wahrgenommen werden und daher bei diesen auch uneingeschränkt ausgabewirksam werden. Da die Trennung dieser Ausgaben von den normalen Ausgaben einer Kommune kaum möglich ist, ist eine Quantifizierung der zentralörtlichen Ausgabenbelastungen mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Ergebnis solcher Quantifizierungsversuche ist, daß die Ausgabenbelastungen tendenziell mit der Zentralitätsstufe zunehmen⁹⁹.

3.3.2 Einnahmen

Im Zuge der Wahrnehmung zentralörtlicher Leistungen erzielen die Gemeinden auch Einnahmen. Zentralörtliche Leistungen sind prinzipiell entgeltfähig, und die Inanspruchnahme der meisten zentralörtlichen Leistungen ist auch entgeltpflichtig. Die wichtigste Ausnahme bildet der Bereich der allgemeinbildenden Schulen. Der Gebührenerhebung kommt in der Praxis jedoch nur geringe Bedeutung zu; die Kostendeckungsgrade für zentralörtliche Leistungen sind relativ niedrig¹⁰⁰. Von der Erhebung kostendeckender Gebühren wird auch deshalb abgesehen, weil die Nutzung der Einrichtungen einem öffentlichen Interesse dient und mit der Entgeltfestsetzung auch sozial-, gesundheits- und kulturpolitische Ziele verfolgt werden¹⁰¹.

Neben den Gebühren bilden die Zuweisungen für laufende Zwecke, mit denen insbesondere das Land die Wahrnehmung zentralörtlicher Leistungen fördert, eine wichtige aufgabenbezogene Einnahmequelle. Dennoch müssen die Zentralen Orte mehr als die Hälfte der Ausgaben für zentralörtliche Leistungen¹⁰² aus

99 Vgl. Reidenbach, M.: Stadt und Umland im Finanzausgleich, a. a. O., S. 54 ff.

100 Für 1986 weist die Finanzstatistik für alle niedersächsischen Kommunen folgende Kostendeckungsgrade (Anteil der Verwaltungs- und Benutzungsgebühren sowie ähnlicher Entgelte und der zweckgebundenen Abgaben (Gruppierungsnummern 10, 11, 12) an den gesamten Ausgaben des jeweiligen Abschnitts des Verwaltungshaushalts) aus:

Abschnitt 32 (Museen, Sammlungen, Ausstellungen):	7,7 %
Abschnitt 33, 34 (Theater, Konzerte, Musikpflege):	13,3 %
Abschnitt 35 (Volksbildung):	22,2 %
Abschnitt 55, 56 (Förderung des Sports, Eigene Sportstätten):	5,5 %
Abschnitt 57 (Badeanstalten):	21,6 %

Quelle: Niedersächsisches Landesverwaltungsamt - Statistik - (Hrsg.): Staatliche und kommunale Finanzen, a. a. O., S. 66 ff.; eigene Berechnungen.

101 Vgl. Karrenberg, H.; Münstermann, E.: Gemeindefinanzbericht 1981, Konsolidierung der Staatsfinanzen - Konsequenzen für die Kommunalfinanzen, in: Der Städtetag, N. F., 34. Jg. (1981), S. 55 - 85, S. 71 f.

102 Ohne zentralitätsbedingte Ausgaben in den Bereichen allgemeine Verwaltung, Verkehr, Stadtplanung und Wirtschaftsförderung.

allgemeinen Finanzeinnahmen decken¹⁰³, wobei die Belastungen je Einwohner in den Oberzentren am größten sind.

Die Höhe der allgemeinen Finanzeinnahmen wird durch die Wahrnehmung zentralörtlicher Leistungen nur indirekt beeinflusst. Ein Teil der zentralörtlichen Leistungen wird vom privaten Sektor angeboten. Die hierdurch induzierten Steuerzahlungen kommen im wesentlichen den Zentralen Orten zugute. Darüber hinaus führen die Standortvorteile der Zentralen Orte für Haushalte und Unternehmen ebenfalls zu höheren Steuereinnahmen der Zentralen Orte¹⁰⁴. Allerdings kommen die Einkommensteuerzahlungen, nach der Abwanderung insbesondere von Gutverdienenden aus den Kernstädten in das Umland, zu einem großen Teil den Umlandgemeinden zugute, da für die Verteilung des Einkommensteueraufkommens das Wohnsitzprinzip gilt¹⁰⁵.

Zentralörtliche Belastungen werden im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs über den Gemeindegrößenansatz bei der Bemessung der Schlüsselzuweisungen berücksichtigt. Da sich die Höhe der empfangenen Schlüsselzuweisungen nicht unmittelbar nach der Höhe des zentralitätsbedingten Zuschußbedarfs richtet, sondern von der Gemeindegröße und von der Steuerstärke der Gemeinde abhängt, ergeben sich für die verschiedenen Zentralen Orte recht unterschiedliche Einnahmewirkungen¹⁰⁶.

3.4 Sonstige Einflußfaktoren

Neben den bereits genannten Einflußfaktoren für die kommunalen Haushalte gibt es eine Fülle weiterer Einflußfaktoren. Diese Faktoren können im Rahmen dieser Arbeit jedoch nicht ausführlich betrachtet werden und sollen an dieser Stelle nur genannt werden. Bereits kleine Änderungen des rechtlichen Rahmens können erhebliche Auswirkungen für die kommunalen Haushalte mit sich bringen. Bund und Länder können über die Festsetzung detaillierter Vorschriften und Normen Einfluß auf Qualität und Quantität kommunaler Leistungen und damit auf die Höhe der anfallenden Ausgaben nehmen¹⁰⁷. Das gilt auch für Bundes- oder

103 1986 betrug der Zuschußbedarf (in Prozent der Ausgaben des Verwaltungshaushalts des jeweiligen Abschnitts) für alle niedersächsischen Kommunen:

Abschnitt 32 (Museen, Sammlungen, Ausstellungen):	68,2 %
Abschnitt 33, 34 (Theater, Konzerte, Musikpflege):	77,9 %
Abschnitt 35 (Volksbildung):	51,8 %
Abschnitt 55, 56 (Förderung des Sports, Eigene Sportstätten):	81,3 %
Abschnitt 57 (Badeanstalten):	64,1 %

Quelle: Niedersächsisches Landesverwaltungsamt - Statistik - (Hrsg.): Staatliche und kommunale Finanzen, a. a. O., S. 66 ff.; eigene Berechnungen.

104 Vgl. Zimmermann, H.; Hardt, U.; Postlep, R.-D.: Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation, a. a. O., S. 225 f.

105 Vgl. zu den fiskalischen Auswirkungen der Stadt-Umland-Wanderung z. B. Conrad, H.-J.: Stadt-Umland-Wanderung und Finanzwirtschaft der Kernstädte, a. a. O., S. 128 ff.; Lindemann, R.: Stadt-Umland-Wanderungen und kommunale Finanzen, a. a. O.

106 Vgl. auch Kapitel I Gliederungspunkt 3.3 dieser Arbeit.

107 Vgl. Ewringmann, D.: Der staatliche Einfluß auf die kommunale Aufgabenerfüllung, in: Institut für Kommunalwissenschaften (Hrsg.): Reform kommunaler Aufgaben, Bonn 1978, (Studien zur Kommunalpolitik; Bd. 19), S. 116 - 139, S. 133.

Landesgesetze, in denen Leistungen festgelegt werden, die auch von den Kommunen zu finanzieren und/oder zu verwalten sind¹⁰⁸.

Desgleichen haben Steuerrechtsänderungen erhebliche Auswirkungen für die kommunalen Haushalte. So werden die Mindereinnahmen der Gemeinden im Zuge der Einkommensteuerreform der Jahre 1986/88/90 unter Vernachlässigung konjunkturbedingter Mehreinnahmen auf bundesweit insgesamt 6,6 Milliarden DM jährlich geschätzt¹⁰⁹. Die kommunalen Mehreinnahmen aufgrund der Abschaffung der zehnjährigen Grundsteuerbefreiung für Wohnraum werden auf 100 Millionen DM im ersten und 1 Milliarde DM im zehnten Jahr geschätzt¹¹⁰.

Im Zuge der Vereinigung der beiden deutschen Staaten ergeben sich auch Auswirkungen für die kommunalen Haushalte. In den Jahren 1991 bis 1994 haben die niedersächsischen Kommunen einen Solidarbeitrag zu den Kosten der Vollendung der Einheit Deutschlands zu leisten, der mit ihren Einnahmen aus den Finanzausgleichszuweisungen verrechnet wird¹¹¹. Darüber hinaus sind Konsequenzen für den Länderfinanzausgleich absehbar. Die Einnahmen des Landes Niedersachsen aus dem Länderfinanzausgleich nach Artikel 107 Abs. 2 GG gehen aber in den Steuerverbund ein, aus dem die Ausgleichsmasse im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs gespeist wird¹¹².

Die kommunalen Ausgaben werden ferner vom Stand des technischen Wissens beeinflusst. Die Bautechnik hat Einfluß auf die Baukosten, und die Möglichkeiten zur elektronischen Datenverarbeitung in der Verwaltung bestimmen die Größe und Struktur des erforderlichen Personalbestandes mit¹¹³. Darüber hinaus erfordern technische Neuerungen, wie z. B. die Entwicklung der modernen Kommunikationstechnologien, zunächst kommunale Ausgaben, um langfristig die Vorteile des technischen Fortschritts auch für die kommunalen Aufgabenerfüllung nutzbar zu machen. Die Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung spielt für die kommunalen Haushalte ebenso eine Rolle wie die Präferenzen und die Zahlungsbereitschaft der Bürger.

Zu beachten ist auch, daß der politische Entscheidungsprozeß nicht neutral hinsichtlich der Höhe der kommunalen Ausgaben wirkt¹¹⁴. Insbesondere in die Einschätzung des Bedarfsprofils von Bürgern und Unternehmen oder auch in die Be-

108 Eine Analyse der Auswirkungen von Bundesgesetzen auf die kommunalen Haushalte findet sich bei Schmidt-Eichstaedt, G.: Bundesgesetze und Gemeinden, Stuttgart u. a. O. 1981, (Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik; Bd. 65).

109 Vgl. Finanzbericht 1989, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Bonn 1988, S. 91; eigene Berechnungen.

110 Vgl. Recker, E.: Kreis- und Gemeindefinanzen 1988, in: Der Landkreis, 58. Jg. (1988), S. 64 - 70, S. 66.

111 Vgl. Gesetz über den besonderen Solidarbeitrag der Gemeinden und Landkreise zu den Kosten der Vollendung der Einheit Deutschlands (Solidarbeitragsgesetz).

112 Vgl. § 1 FAG.

113 Vgl. Dick, E.: Bestimmungsgründe und Schwächen kommunaler Ausgabenentscheidungen, hrsg. von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Köln 1975, S. 49.

114 Mielke ist sogar der Auffassung, daß im Mittelpunkt einer Theorie der kommunalen Ausgaben eine Theorie der Entscheidung über die Ausgaben stehen müßte. Vgl. Mielke, B.: Interkommunale Ausgabenunterschiede und Strukturmerkmale von Gemeinden, a. a. O., S. 100.

urteilung der Nutzungsmöglichkeiten der vorhandenen Infrastruktur durch die politischen Entscheidungsträger gehen politische Einflußfaktoren ein¹¹⁵.

4. Die Bevölkerungsentwicklung als Einflußfaktor für die kommunalen Haushalte

Die Bevölkerungsentwicklung verändert wichtige Einflußfaktoren für die kommunalen Haushalte. Bevölkerungszahl und -struktur werden sich unmittelbar ändern. Darüber hinaus sind Auswirkungen auf die wirtschaftliche Lage zu erwarten und ist das raumordnungspolitische Konzept der Zentralen Orte unter den geänderten Rahmenbedingungen neu zu überdenken. Auch die Wirkung der sonstigen Einflußfaktoren kann von der Bevölkerungsentwicklung beeinflusst werden. Da die Bevölkerungsentwicklung die wichtigsten Einflußfaktoren für die kommunalen Haushalte verändert, wird die Bevölkerungsentwicklung selbst zum Einflußfaktor für die kommunalen Haushalte.

4.1 Direkte Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung

Als direkte Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung werden die Auswirkungen bezeichnet, die sich aus einer Änderung der Einwohnerzahl, der Bevölkerungsdichte und der Altersstruktur der Bevölkerung, also aus einer Änderung der demographischen Einflußfaktoren für die kommunalen Haushalte ergeben. Die Analyse dieser direkten Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte ist Gegenstand des dritten Kapitels dieser Arbeit.

Demographische und nichtdemographische Einflußfaktoren für die kommunalen Haushalte sind in ihren Wirkungen auf die kommunalen Haushalte nicht unabhängig voneinander, vielmehr hängen die Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die kommunalen Haushalte auch von der Entwicklung der nichtdemographischen Einflußfaktoren ab. Die nichtdemographischen Einflußfaktoren bilden den Rahmen, innerhalb dessen sich die direkten Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung vollziehen. Dieser Rahmen wird von den Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die nichtdemographischen Einflußfaktoren, die als indirekte Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung aufgefaßt werden, verändert. Bevor die Analyse der direkten Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung durchgeführt werden kann, sind daher die wichtigsten Rahmenbedingungen - nämlich die ökonomischen Rahmenbedingungen und die raumordnungspolitischen Leitlinien - für die veränderten Bevölkerungsverhältnisse neu zu formulieren.

¹¹⁵ Vgl. Postlep, R.-D.: Wirtschaftsstruktur und großstädtische Finanzen, a. a. O., S. 216.

4.2 Indirekte Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung

4.2.1 Bevölkerungsentwicklung und ökonomische Rahmenbedingungen

Die Betrachtung des Zusammenhangs zwischen der wirtschaftlichen Situation und den kommunalen Haushalten hat ergeben, daß insbesondere die Höhe der Pro-Kopf-Einkommen und die Zahl der Arbeitslosen für die kommunale Ausgaben- und Einnahmesituation von Bedeutung ist. Es ist daher der Frage nachzugehen, wie sich diese beiden Größen im Zuge der Bevölkerungsentwicklung verändern werden. Mit anderen Worten: Welche Konsequenzen ergeben sich aus der demographischen Entwicklung für den gesamtwirtschaftlichen Wachstumsprozeß?¹¹⁶

Der gesamtwirtschaftliche Wachstumsprozeß wird von der Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Angebots und der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage beeinflusst. Sowohl auf der Angebotsseite als auch auf der Nachfrageseite wirken neben den demographischen nichtdemographische Einflußfaktoren, die für die Entwicklung des Wachstumsprozesses von größerer Bedeutung als die demographischen Faktoren sind¹¹⁷.

Auf der Angebotsseite sind als Einflußfaktoren neben der Entwicklung der Zahl der Erwerbspersonen z. B. Arbeitsproduktivität, aber auch Kapitalausstattung, technischer Fortschritt sowie Verfügbarkeit von Energie und Rohstoffen zu nennen. Für Volumen und Struktur der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ist neben der Zahl und der Altersstruktur der Einwohner sowie der Zahl der Haushalte eine Fülle anderer Faktoren wie das Freizeitverhalten, das Umweltbewußtsein und auch der technische Fortschritt von Bedeutung¹¹⁸. Gesamtwirtschaftliches Angebot und Nachfrage unterliegen darüber hinaus Einflüssen, die von der staatlichen Wirtschaftspolitik und der internationalen Verflechtung der deutschen Wirtschaft ausgehen¹¹⁹.

Die Konstruktion eines gesamtwirtschaftlichen Wachstumsmodells, das die Bevölkerungsentwicklung auf der Angebots- und der Nachfrageseite als erklärende Variable einsetzt, ist zur Abschätzung der zukünftigen Rahmenbedingungen für die kommunalen Haushalte im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich. Es

116 Es gibt Hinweise darauf, daß die Bevölkerungsentwicklung ihrerseits von der wirtschaftlichen Entwicklung beeinflusst wird. Vgl. Felderer, B.: Wirtschaftliche Entwicklung bei schrumpfender Bevölkerung, a. a. O., S. 11 ff., sowie die dort angegebene Literatur. Diese Einflüsse werden hier nicht berücksichtigt, sondern die Bevölkerungsentwicklung wird als gegeben angenommen.

117 So ist festzustellen, daß die Ergebnisse von Modellrechnungen zur Entwicklung der Pro-Kopf-Einkommen in den nächsten 40 Jahren bei Variation der Annahmen zur Bevölkerungsentwicklung nur eine geringe Sensitivität aufweisen, während die Ergebnisse für verschiedene Annahmen hinsichtlich der Rate des technischen Fortschritts deutlich voneinander abweichen. Vgl. ebd., S. 194.

118 Vgl. Bericht über die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, Zweiter Teil: Auswirkungen auf die verschiedenen Bereiche von Staat und Gesellschaft, Bonn 1984, (Bundestagsdrucksache 10/863), S. 12.

119 Vgl. Wander, H.: Die Folgen des Geburtenrückgangs für Wirtschaft und Beschäftigungssystem, in: Dettling, W. (Hrsg.): Schrumpfende Bevölkerung - Wachsende Probleme?, München - Wien 1978, S. 97 - 106, S. 98.

sollen lediglich das von der Bevölkerungsentwicklung direkt beeinflusste Arbeitsangebot als möglicher Engpaßfaktor für das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential sowie Konsequenzen des Bevölkerungsrückgangs für die gesamtwirtschaftliche (Konsum)Nachfrage betrachtet werden. Auf dieser Grundlage können die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die Rahmenbedingungen, unter denen sich die direkten Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die kommunalen Haushalte vollziehen werden, abgeschätzt werden¹²⁰.

4.2.1.1 Produktionspotential

Die Entwicklung der Zahl der Erwerbsfähigen bestimmt die Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials nur indirekt. Entscheidend sind vielmehr der tatsächliche Arbeitskräfteinsatz (Arbeitsvolumen) und dessen Produktivität¹²¹. Zunächst zur Entwicklung des Arbeitskräfteinsatzes: Der Rückgang der Zahl der Erwerbsfähigen dürfte zumindest zum Teil durch eine höhere Erwerbsbeteiligung der Frauen ausgeglichen werden. Denn die abnehmende Kinderzahl, das steigende Ausbildungsniveau der Frauen und Änderungen der Arbeitszeitregelungen - wie flexiblere Gestaltung der Arbeitszeiten und generelle Verkürzung der Arbeitszeit - sowie eine höhere Zahl von Teilzeitarbeitsplätzen lassen eine Zunahme der Erwerbsbeteiligung der Frauen erwarten¹²². Für diese Annahme spricht auch, daß die Erwerbsbeteiligung der Frauen in der Bundesrepublik im internationalen Vergleich trotz eines deutlichen Anstiegs in den letzten zweieinhalb Jahrzehnten¹²³ noch extrem niedrig ist¹²⁴. Eine Erhöhung der allgemeinen Erwerbsbeteiligung ist darüber hinaus durch die Eingliederung bisher Arbeitsloser sowie der Menschen, die sich gegenwärtig trotz Interesses an einer Erwerbstätigkeit entmutigt vom Arbeitsmarkt zurückgezogen haben, in den Arbeitsprozeß möglich. In die gleiche Richtung wirkt auch die Erhöhung der Altersgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung und damit die Verlängerung der Lebensarbeitszeit.

Neben der Erwerbsbeteiligung wird das tatsächliche Arbeitsvolumen auch von der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit bzw. Jahresarbeitszeit bestimmt. Die Entwicklung der regelmäßigen Arbeitszeit wird nur indirekt von demographischen Faktoren bestimmt. Arbeitskräftemangel dürfte einer weiteren Verkürzung der Arbeitszeit entgegenstehen oder zu einer Zunahme der geleisteten Über-

120 Vgl. zu dieser Vorgehensweise auch Färber, G.: Probleme der Finanzpolitik, a. a. O., S. 36 f.

121 Vgl. Mäding, H.: Voraussichtliche Auswirkungen einer rückläufigen Bevölkerung auf das wirtschaftliche Wachstum, in: Wechselwirkungen zwischen Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung, zusammengestellt und bearbeitet von O. Hatzold, München 1980, (Ifo-Studien zur Bevölkerungsökonomie; Nr. 1), S. 82 - 94, S. 86.

122 Vgl. Cornetz, W.: Theorie und Empirie des Arbeitskraftangebots. Über die Bestimmungsgründe und den Wandel des geschlechtsspezifischen Erwerbsverhaltens, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 19. Jg. (1986), S. 422 - 438, S. 434.

123 Die Erwerbsquote 15- bis unter 65jähriger Frauen ist im Bundesgebiet von 34 % im Jahre 1961 auf 52 % im Jahre 1987 angestiegen (Ergebnisse der Volkszählungen 1961 und 1987).

124 Vgl. Winkler-Büttner, D.: Bevölkerungsrückgang und Arbeitskräfteangebot, in: Wirtschaftsdienst, 65. Jg. (1985), S. 253 - 258, S. 255.

stunden führen und so einer Verknappung des Erwerbspersonenpotentials tendenziell entgegenwirken.

Auch die Arbeitsproduktivität wird nicht ausschließlich von demographischen Faktoren bestimmt. Da die individuelle Leistungsfähigkeit sowie die räumliche und berufliche Mobilität mit dem Alter abnehmen¹²⁵, wird aufgrund des zunehmenden Durchschnittsalters der Erwerbstätigen eine ungünstige Entwicklung der Arbeitsproduktivität befürchtet. Inwiefern sich das Nachlassen der Körperkräfte in höherem Alter negativ auf die Arbeitsproduktivität auswirkt, hängt von der technischen Entwicklung und der Arbeitsorganisation ab¹²⁶. Der technische Fortschritt und der Strukturwandel kommen aber dem Alterungsprozeß der Bevölkerung entgegen. Denn in einer modernen Dienstleistungsgesellschaft spielen jugendliche Kraft und Schnelligkeit eine immer geringere Rolle¹²⁷, während Arbeitsplätze, an denen Erfahrung und Zuverlässigkeit - Fähigkeiten, die mit dem Alter tendenziell zunehmen - entscheidender sind, an Bedeutung gewinnen. Durch eine Weiterentwicklung der beruflichen Fortbildungssysteme kann älteren Arbeitnehmern die Anpassung an veränderte Anforderungen an die berufliche Qualifikation ermöglicht bzw. erleichtert werden¹²⁸ und so ein Leistungsabfall verzögert oder gar verhindert werden.

Positiv auf die Arbeitsproduktivität dürfte sich auch auswirken, daß zunehmende Arbeitskräfteknappheit zunächst eine Verbesserung der Kapitalausstattung der Arbeitsplätze zur Folge haben und darüber hinaus arbeitssparenden technischen Fortschritt induzieren dürfte.

Die Überlegungen zeigen, daß die Auswirkungen des Rückgangs der Zahl der Erwerbsfähigen und die Zunahme des Durchschnittsalters der Beschäftigten auf das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential und damit den gesamtwirtschaftlichen Wachstumsprozeß im wesentlichen davon abhängen, wie gut es den Unternehmen gelingt, die angebotenen Arbeitsplätze auf die Bedürfnisse der Menschen abzustimmen. Das gilt für die Gestaltung der Arbeitszeit hinsichtlich Dauer und Flexibilität ebenso wie für die Schaffung einer Arbeitsorganisation und eines Weiterbildungssystems, die die individuellen Fähigkeiten jedes Arbeitnehmers berücksichtigen.

4.2.1.2 Nachfrage

Gefahren für das Wirtschaftswachstum könnten auch von der Nachfrageseite her drohen. Zur Begründung wird seltener der Rückgang der Zahl der Konsumenten, sondern zumeist eine Verminderung der Konsumquote infolge steigender Pro-Kopf-Einkommen als Konsequenz der demographischen Schrumpfung bei nahezu unverändertem Volkseinkommen angeführt. Die Erfahrung, daß die Sparquote mit steigendem Einkommen zunimmt und die Konsumquote abnimmt,

125 Vgl. Färber, G.: Probleme der Finanzpolitik, a. a. O., S. 48.

126 Vgl. ebd.

127 Loeffelholz, H. D. v.: Bevölkerungsentwicklung, Wirtschaftswachstum und staatliche Leistungen. Erfahrungen und Perspektiven für die Bundesrepublik, in: RWI-Mitteilungen, 39. Jg. (1988), S. 215 - 238, S. 223 f.

128 Vgl. Färber, G.: Probleme der Finanzpolitik, a. a. O., S. 48.

ist allerdings das Ergebnis von Querschnittsuntersuchungen. Langfristige Untersuchungen haben dagegen eine weitgehend konstante Konsumquote ergeben¹²⁹. Eine generelle Bedarfssättigung gilt nicht als wahrscheinlich. Vielmehr scheint die Nachfrage mit dem Einkommen zunehmen zu können¹³⁰, so daß kein Anlaß zu einem Nachfragepessimismus besteht¹³¹.

Die Nachfragerücke, die aufgrund einer zu geringen Nachfrage seitens der privaten Haushalte und Unternehmen möglicherweise entstehen könnte, kann durch vermehrte Staatsausgaben und Exporte geschlossen werden. Denkbar ist auch eine nachfragestimulierende Wirtschaftspolitik des Staates. Vor dem Hintergrund des erheblichen Nachholbedarfs, der in dem östlichen Teil Deutschlands sowohl hinsichtlich des Konsums bei der Bevölkerung als auch bei der Infrastrukturausstattung und der Ausstattung der Unternehmen mit moderner Technologie besteht, scheint gegenwärtig eine wachstumsgefährdende Nachfragerücke kaum vorstellbar.

4.2.1.3 Strukturwandel

Probleme für den Wachstumsprozeß ergeben sich weniger aus der absolut schrumpfenden Bevölkerungszahl als aus den mit diesem Prozeß einhergehenden Strukturverschiebungen. Die geringeren Kinderzahlen in den Haushalten und die Zunahme des Anteils älterer Menschen lassen Verschiebungen in der Struktur der privaten Nachfrage erwarten¹³². Diese von der demographischen Entwicklung induzierten Strukturverschiebungen machen Anpassungen auf der Angebotsseite erforderlich, die aber geringer sein dürften als solche, die in der Vergangenheit aus anderen Gründen nötig waren und auch in Zukunft nicht zu vermeiden sein dürften¹³³. Allerdings könnte die Bewältigung des Strukturwandels aufgrund der demographischen Entwicklung erschwert werden, da die natürliche Fluktuation der Arbeitskräfte wegen des Rückgangs der Zahl der Berufsanfänger und auch der Zahl der aus dem Erwerbsleben ausscheidenden Personen nicht mehr ausreichen könnte, um den durch den Strukturwandel bedingten Mobilitätsbedarf zu decken¹³⁴.

129 Vgl. Fotiadis, F.; Hutzl, J. W.; Wied-Nebbeling, S.: Konsum- und Investitionsverhalten in der Bundesrepublik Deutschland seit den fünfziger Jahren; Bd. I: Bestimmungsgründe des Konsumverhaltens, Berlin 1980, S. 5 ff., sowie die dort angegebene Literatur.

130 Vgl. Buttler, G.: Bevölkerungsentwicklung und Wirtschaftswachstum, in: Bevölkerungsentwicklung und nachwachsende Generation, Bericht eines Arbeitskreises der Gesellschaft für sozialen Fortschritt, Stuttgart u. a. O. 1980, (Schriften des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit; Bd. 93), S. 92 - 100, S. 93 f.

131 Vgl. Färber, G.: Probleme der Finanzpolitik, a. a. O., S. 75.

132 Vgl. Wander, H.: Die Folgen des Geburtenrückgangs, a. a. O., S. 100. Eine Zusammenstellung möglicher Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die Struktur der Nachfrage der privaten Haushalte findet sich bei Demmer, K.: Stabilitätspolitische Probleme des Bevölkerungsrückgangs, a. a. O., S. 102 ff.

133 Vgl. Felderer, B.: Wirtschaftliche Auswirkungen einer schrumpfenden Bevölkerung, in: Wirtschaftsdienst, 63. Jg. (1983), S. 291 - 297, S. 293.

134 Vgl. Winkler-Büttner, D.: Bevölkerungsrückgang und Arbeitskräfteangebot, a. a. O., S. 255.

4.2.2 Bevölkerungsentwicklung und raumordnungspolitische Leitlinien

Die Änderung der demographischen Rahmenbedingungen macht ein Überdenken des Zentrale-Orte-Konzepts und auch des Konzepts ausgeglichener Funktionsräume als Instrumente der Raumordnungspolitik zur Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse erforderlich. Kritiker dieser Konzepte wenden heute ein, daß nicht die Infrastrukturausstattung eines mehr oder weniger willkürlich definierten Funktionsraums, sondern die Ausstattung des persönlichen Aktionsraums¹³⁵ jedes einzelnen den geeigneten Maßstab zur Beurteilung der Lebensbedingungen bildet. Unter diesem Blickwinkel erfordern einheitliche Lebensbedingungen aber, "... daß jedem Haushalt bei der Aufstellung seines Tagesprogramms ermöglicht wird, die Einzeltätigkeit in Zeit und Raum so zu plazieren ..., daß ein Mindeststandard an individueller Entscheidungs- und Wahlfreiheit erhalten bleibt."¹³⁶ Die Versorgungsqualität ist - auch weil sich die Bewertung von Zeit verändert und Zeit sich zu einem spezifischen Wohlstandsziel entwickelt hat - auch nach den Kriterien Zeitaufwand und Zeitverfügbarkeit zu messen¹³⁷.

Mit dem Ausbau der Zentralen Orte trat jedoch das eigentliche Kriterium der Erreichbarkeit durch die Nutzer der jeweiligen Einrichtungen immer mehr in den Hintergrund¹³⁸. Die höhere Versorgungsqualität in den Zentralen Orten ging mit einer Reduzierung der einfachen Versorgungsansprüche in der Fläche einher und führte zu einer Vergrößerung der Diskrepanz zwischen realisierbarem Lebensraum und geplantem Funktionsraum¹³⁹.

Die Rahmenbedingungen, unter denen das Zentrale-Orte-Konzept in den 60er Jahren zur Leitlinie der Raumordnung wurde¹⁴⁰, haben sich grundlegend verändert. Der Bevölkerungsrückgang und die Entwicklung der modernen Kommunikationstechnologien werden die Rahmenbedingungen weiter verändern und das Zentrale-Orte-Konzept in Frage stellen. Das dominierende Prinzip der Tragfähig-

135 Als für einen bestimmten Zeitraum definierten Aktionsraum wird die Gesamtheit der Standorte und Wege, die in diesem Zeitraum regelmäßig aufgesucht werden, verstanden. Vgl. Heuwinkel, D.: Aktionsräumliche Analysen und Bewertung von Wohngebieten. Ein verhaltenensorientiertes Verfahren, entwickelt am Beispiel von Berlin (West), Hamburg 1981, (Beiträge zur Stadtforschung; Bd. 5), S. 35.

136 Stiens, G.: Neue Ansatzpunkte für eine ausgleichsorientierte Infrastrukturpolitik, in: Gleichwertige Lebensbedingungen durch eine Raumordnungspolitik des mittleren Weges - Indikatoren, Potentiale, Instrumente, Hannover 1983, (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Forschungs- und Sitzungsberichte; Bd. 140), S. 239 - 256, S. 249.

137 Vgl. ders.: Die sozialpolitische Dimension der Infrastrukturplanung unter Aspekten der Zeitbindung, in: Informationen zur Raumentwicklung 1989, S. 27 - 37, S. 27.

138 Vgl. Kreibich, B.; Kreibich, V.; Ruhl, G.: Vom Funktionsraum zum Aktionsraum. Wissenschaftliche Grundlagen für eine Modernisierung der Infrastruktur- und Regionalplanung, in: Informationen zur Raumentwicklung 1989, S. 51 - 71, S. 51.

139 Kunst hat für die Region Rothenburg o. d. T. im Zuge der Konzentration der (Infrastruktur)Einrichtungen in den Zentralen Orten in den Jahren 1960 bis 1980 eine deutliche Verschlechterung der Erreichbarkeitsbedingungen festgestellt. Vgl. Kunst, F.: Infrastruktur im ländlichen Raum unter den Bedingungen funktionsräumlicher Maßstabsvergrößerungen, in: Informationen zur Raumentwicklung 1989, S. 39 - 50, S. 45 f.

140 Zu den Rahmenbedingungen vgl. z. B. Winkel, R.: Infrastruktur unter gewandelten Rahmenbedingungen, in: Informationen zur Raumentwicklung 1989, S. 1 - 12, S. 1.

keit dürfte unter den veränderten Bedingungen noch weniger geeignet sein, "räumliche Ausstattungsgerechtigkeit" zu erreichen; denn die Einzugsbereiche der Einrichtungen können nicht beliebig vergrößert werden¹⁴¹.

Bei einem Festhalten am Zentrale-Orte-Konzept dürfte insbesondere in den ländlichen Regionen eine Vielzahl von Mittelzentren langfristig von Funktionsrückstufungen bedroht sein¹⁴².

Bereits heute wird eine Fülle von Vorschlägen für eine neue Raumordnungspolitik diskutiert¹⁴³. Ein Teil dieser Vorschläge zielt auf eine Anpassung des Zentrale-Orte-Konzepts an die veränderten Rahmenbedingungen. Als Möglichkeiten gelten eine Verbesserung der Verkehrsverhältnisse und damit der Erreichbarkeitsbedingungen¹⁴⁴, eine Ergänzung des Zentrale-Orte-Systems nach unten¹⁴⁵ sowie eine Entspezialisierung der Infrastruktur, um die Voraussetzungen für eine Zusammenfassung von Infrastruktur zur Erreichung tragfähiger Größen zu schaffen¹⁴⁶. Andere bezweifeln die Anpassungsfähigkeit des Zentrale-Orte-Konzepts. Sie fragen, ob nicht völlig neue Denk- und Handlungskategorien losgelöst vom herkömmlichen Ordnungsprinzip nötig seien¹⁴⁷. Als mögliche neue Konzeption wird ein Leistungsverbundsystem aus kleinen, sich ergänzenden Einheiten diskutiert, wobei die Versorgungsfunktionen nicht mehr schwerpunktmäßig ortsbezogen, sondern als - zum Teil mobile - regionale, weitgehend dezentralisierte Infrastruktursysteme anzubieten wären¹⁴⁸.

Die Kritik am Zentrale-Orte-Konzept und die Diskussion möglicher neuer Konzeptionen für die Raumordnung lassen erwarten, daß in Zukunft das Zentrale-Orte-Konzept zumindest nicht alleinige raumordnungspolitische Richtschnur sein wird. Im Zuge der Bevölkerungsentwicklung werden sich daher die von der Raumord-

141 Vgl. Kreibich, B.; Kreibich, V.; Ruhl, G.: Vom Funktionsraum zum Aktionsraum, a. a. O., S. 1.

142 Vgl. Winkel, R.: Planungsansätze für die Steuerung der Raum- und Regionalentwicklung werden reformbedürftig, in: Der Landkreis, 56. Jg. (1986), S. 154 - 158, S. 156.

143 Ein Überblick über diese Diskussion findet sich bei Burberg, P.-H.; Wieneke, G.: Infrastrukturversorgung bei rückläufiger Bevölkerungsdichte unter besonderer Berücksichtigung der Mobilität von Bevölkerung und Infrastruktureinrichtungen. Eine Auswertung der relevanten Literatur, Hannover 1989, (Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Beiträge 115).

144 Vgl. Burberg, P.-H.: Neue Organisationsformen der Infrastruktur, a. a. O., S. 92 f.

145 Vgl. Kunst, F.: Infrastruktur im ländlichen Raum, a. a. O., S. 49 f.

146 Vgl. Thoss, R.: Qualitatives Wachstum in den Raumordnungsregionen der Bundesrepublik Deutschland, in: Gleichwertige Lebensbedingungen durch eine Raumordnungspolitik des mittleren Weges - Indikatoren, Potentiale, Instrumente, Hannover 1983, (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Forschungs- und Sitzungsberichte; Bd. 140), S. 1 - 23, S. 20 f.

147 So z. B. Fischer, K.: Von Zentralen Orten und Achsen zum Netzwerkprinzip. Über die Notwendigkeit neuer Ordnungskonzepte für den ländlichen Raum, in: Der Landkreis, 38. Jg. (1988), S. 166 - 169, S. 166.

148 Vgl. ebd., S. 168 f.; Schramm, W.: Geburtenrückgang und Regionalentwicklung - Auswirkungen der absehbaren Bevölkerungsentwicklung auf regionale Infrastrukturversorgung und Flächennutzung, in: Regionale Aspekte der Bevölkerungsentwicklung unter den Bedingungen des Geburtenrückganges, Hannover 1983, (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Forschungs- und Sitzungsberichte; Bd. 144), S. 183 - 201, S. 194.

nungspolitik gesetzten Rahmenbedingungen für die kommunalen Haushalte verändern.

5. Formulierung von Rahmenbedingungen für die Analyse der Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die kommunalen Haushalte

Dieses Kapitel diene der Vorbereitung der Analyse der Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die kommunalen Ausgaben und Einnahmen. Dazu wurden verschiedene Einflußfaktoren für die kommunalen Haushalte betrachtet. Besonderes Augenmerk galt dabei Determinanten aus dem Bereich der Bevölkerung, denen ein recht hoher Erklärungswert für die kommunalen Haushalte zugeschrieben wird. Insbesondere die kommunalen Einnahmen sind nicht nur insgesamt, sondern auch pro Kopf in beträchtlichem Maße von der Einwohnerzahl der einzelnen Kommunen abhängig. Im Vergleich dazu kommt der Einwohnerzahl für die Erklärung der kommunalen Ausgaben nur auf den ersten Blick herausragende Bedeutung zu. Denn die Einwohnerzahl ist mit anderen Merkmalen der Kommunen wie der Bevölkerungsdichte, der Wirtschaftsstruktur und ihrer funktionsräumlichen Stellung oftmals recht eng korreliert. Diese anderen Merkmale besitzen für die Erklärung der kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben oft größeres Gewicht als die Einwohnerzahl.

Es wirken aber auch andere Einflußfaktoren auf die kommunalen Haushalte ein. Die wichtigsten sind die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die Leitlinien der Raumordnungspolitik. Um die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die kommunalen Haushalte klar herausarbeiten und von den Effekten, die von den übrigen Einflußfaktoren auf die kommunalen Haushalte ausgehen, trennen zu können, wird bezüglich der übrigen Einflußfaktoren vom Status quo ausgegangen. Allerdings können nicht alle übrigen Einflußfaktoren ohne weiteres in den Datenkranz verbannt werden; denn im Zuge der Bevölkerungsentwicklung werden sich die wirtschaftlichen und raumordnungspolitischen Rahmenbedingungen kommunaler Aufgabenerfüllung und kommunaler Einnahmeerzielung ändern. Daher sind Annahmen hinsichtlich der zukünftigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie hinsichtlich der raumordnungspolitischen Leitlinien zur Anpassung der vorhandenen Infrastrukturbestände an die verminderte Nachfrage zu treffen.

Da die Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft im allgemeinen hoch eingeschätzt wird und infolge der Bevölkerungsentwicklung lediglich eine Abschwächung des Wachstumsprozesses erwartet wird¹⁴⁹, wird angenommen, daß die durchschnittlichen altersspezifischen Pro-Kopf-Einkommen, die insbesondere bei den Modellrechnungen zur Entwicklung der Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer zu berücksichtigen sind, unverändert bleiben. Vorausgesetzt wird dabei, daß es zu den in der Literatur immer wieder genannten An-

149 Vgl. z. B. Steinmann, G.: Bevölkerungsentwicklung und wirtschaftlicher Fortschritt - Ein Plädoyer für mehr Zukunftsoptimismus, in: Birg, H.; Wingen, M.; Zimmermann, K. (Hrsg.): Zusammenhänge zwischen Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1984, S. 13 - 39, S. 32; Loeffelholz, H. D. v.: Bevölkerungsentwicklung, Wirtschaftswachstum und staatliche Leistungen, a. a. O., S. 237.

passungsprozessen, nämlich Zunahme der Erwerbsbeteiligung der Frauen, Erhöhung des Rentenzugangsalters sowie Abbau der Arbeitslosigkeit, kommt.

Zur Anpassung der Infrastrukturbestände an die veränderte Nachfrage sind von den kommunalen Entscheidungsträgern nicht nur rein quantitative Anpassungen, sondern auch qualitative und strukturelle Anpassungen gefordert, um trotz enger werdender finanzieller Spielräume eine zukunftsorientierte Aufgabenerfüllung zu ermöglichen¹⁵⁰. Rein quantitative Anpassungen können im Rahmen einer Extrapolation der Gegenwart in die Zukunft unter Berücksichtigung sinkender Nachfragezahlen nach kommunalen Leistungen bis zu einem gewissen Grade erfaßt werden¹⁵¹. Qualitative und strukturelle Anpassungen, wie z. B. die Verminderung der Zahl der Standorte oder die Änderung der Angebotsform, können - da die Erreichbarkeitsverhältnisse insbesondere in ländlichen Regionen in Zukunft stärker berücksichtigt werden müssen - nicht ausschließlich unter betriebswirtschaftlichen Tragfähigkeitsaspekten modelliert werden.

Das Kriterium einer effizienten Produktion¹⁵² führt dagegen weiter; denn es berücksichtigt auch die Erreichbarkeitsbedürfnisse der Nutzer. Die Verwirklichung von Produktionseffizienz erfordert aber unter den sich grundlegend ändernden Bevölkerungsverhältnissen möglicherweise eine nicht minder grundlegende Änderung der Angebotsformen¹⁵³. Aber weder das vollständige Spektrum möglicher Angebotsformen mit den dazugehörigen Produktionsfunktionen und Faktorkosten noch die Präferenzen der Bürger für die verschiedenen Angebotsformen der einzelnen kommunalen Leistungen sind bekannt, so daß das Effizienzkriterium in praxi ebenfalls keine Antwort auf die Frage nach der zukünftigen Form der Wahrnehmung kommunaler Aufgaben liefert. Die nötigen qualitativen und strukturellen Anpassungen sind wissenschaftlich nicht ableitbar, sondern bedürfen der politischen Entscheidung. Daher können sie nicht prognostiziert werden.

Die Analyse des Anpassungsprozesses erfolgt daher in zwei Stufen. Zunächst wird herausgearbeitet, wie sich die Bevölkerungsentwicklung auf die Haushaltssituation der Kommunen auswirkt, wenn diese sich wie bisher verhalten und sich auf quantitative Anpassungen beschränken. In den Bereichen, in denen bereits absehbar ist, daß die gegenwärtige Form und/oder Qualität der Aufgabenerfüllung nicht beibehalten werden kann, sollen auch Möglichkeiten für qualitative und strukturelle Anpassungen aufgezeigt und ihre Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte untersucht werden.

150 Ähnlich auch Fernau, F. W.: Innovation statt Resignation. Finanzkrise und Strukturprobleme als Herausforderung für Kommunalpolitik, in: Der Städtetag, N. F., 41. Jg. (1988), S. 547 - 551, S. 549.

151 Vgl. Färber, G.: Probleme der Finanzpolitik, a. a. O., S. 93.

152 Vgl. hierzu auch Kapitel I Gliederungspunkt 2.1.2.2 dieser Arbeit.

153 Der Terminus "Angebotsform" umfaßt sowohl die verschiedenen Möglichkeiten der Produktion wie auch der Bereitstellung kommunaler Leistungen.

Drittes Kapitel

Analyse der Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung im gegenwärtigen kommunalen Finanzsystem

1. Vorbemerkung

Das Hauptziel dieses Kapitels besteht darin, die Übertragungskanäle zwischen der Bevölkerungsentwicklung und den kommunalen Haushalten im bestehenden kommunalen Finanzsystem offenzulegen. Wegen der Vielzahl der Einflußfaktoren für die kommunalen Finanzen und wegen des Fehlens einer umfassenden Theorie¹ sind im Grunde nur qualitative Aussagen zum Zusammenhang zwischen Bevölkerungsentwicklung und kommunaler Finanzsituation möglich².

Dennoch wird sich diese Analyse nicht auf die Herausarbeitung der qualitativen Wirkungszusammenhänge beschränken, sondern - allerdings lediglich beispielhaft und unter einfachen Annahmen - auch die quantitativen Auswirkungen für die kommunalen Haushalte abschätzen. Denn: Auf der Einnahmeseite, insbesondere bei den Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs, aber auch bei den Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ist es wegen der Komplexität der Verteilungsverfahren im Rahmen einer rein qualitativen Betrachtung nicht möglich, auch nur die Richtung des Nettoeffekts der vielfältigen, zum Teil entgegengesetzt wirkenden Einflüsse abzuschätzen. Für diese Einnahmen sind daher ohnehin Modellrechnungen durchzuführen, so daß sich für die Einnahmeseite quasi automatisch eine Quantifizierung der Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung ergibt. Die so ermittelte Entwicklung der allgemeinen Finanzeinnahmen kann aber nur im Rahmen einer Gegenüberstellung mit der voraussichtlichen Entwicklung des kommunalen Zuschußbedarfs bewertet werden.

Aussagen zur quantitativen Entwicklung des kommunalen Zuschußbedarfs erfordern allerdings umfangreiche und differenzierte Analysen, die die Besonderheiten der einzelnen Kommunen sowohl hinsichtlich ihrer demographischen Entwicklung als auch hinsichtlich der übrigen Einflußfaktoren, insbesondere ihrer Infrastrukturausstattung, berücksichtigen. Hier kann auf die Ergebnisse einer Studie³ zurückgegriffen werden, in der beispielhaft für die Stadt Wolfenbüttel, die Einheitsgemeinde Cremlingen sowie den Landkreis Wolfenbüttel die Zusammenhänge zwischen der Bevölkerungsentwicklung und dem kommunalen Zuschußbedarf auf der Basis der Haushaltspläne dieser Kommunen analysiert und quantifiziert werden.

Die quantitativen Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf den kommunalen Zuschußbedarf und auf die allgemeinen Finanzeinnahmen werden als

1 Vgl. Kapitel II Gliederungspunkt 1 dieser Arbeit.

2 Ähnlich auch Bericht über die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, a. a. O., S. 21.

3 Miera, St.; unter Mitarbeit von Thebes, M.: Systemanalyse der Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung, a. a. O.

Änderungsraten dieser Größen gegenüber 1986 ermittelt. Die Wahl des Bezugsjahres 1986 ergibt sich aus der Datenlage. Zum einen ist 1986 das Basisjahr der kleinräumigen Bevölkerungsvorausschätzung für den Landkreis Wolfenbüttel. Zum anderen bezieht sich die jüngste verfügbare der nur in dreijährigem Turnus erstellten Statistik über Lohnsteuer und veranlagte Einkommensteuer ebenfalls auf das Jahr 1986.

Die Ergebnisse der Modellrechnungen zur Entwicklung der kommunalen Finanzsituation sind von der Verteilung des Zuschußbedarfs auf die einzelnen Aufgabenfelder sowie von der Zusammensetzung der allgemeinen Finanzeinnahmen aus stärker und weniger stark von der Bevölkerungsentwicklung beeinflussten Einnahmen und damit von der kommunalen Finanzsituation im Basisjahr nicht unabhängig. Dagegen ist die Höhe des Zuschußbedarfs und der allgemeinen Finanzeinnahmen von untergeordneter Bedeutung. Die Ergebnisse der Modellrechnungen sind daher vor dem Hintergrund der kommunalen Finanzsituation des Basisjahres 1986 zu interpretieren.

Nach der angespannten Situation der kommunalen Haushalte zu Beginn der 80er Jahre und einer deutlichen Konsolidierung 1984/85 verschlechterte sich die kommunale Finanzsituation 1986/87 erneut⁴. Die kommunalen Steuereinnahmen nahmen insbesondere als Folge eines Einbruchs bei den Gewerbesteuererinnahmen gegenüber dem Vorjahr ab. Das kräftige Wirtschaftswachstum seit 1988 hat auch in Niedersachsen wieder zu einer deutlichen Verbesserung der kommunalen Finanzsituation geführt⁵.

Das Jahr 1986 kann hinsichtlich der Struktur des kommunalen Zuschußbedarfs als weitgehend normales Jahr gelten. Denn die aufgrund des Einbruchs bei den allgemeinen Finanzeinnahmen erforderlichen Anpassungen auf der Ausgaben-seite mit oftmals zumindest im Hinblick auf die Bedürfnisse der Bevölkerung relativ willkürlich erscheinenden Einsparungen bei den leichter abbaubaren Ausgaben für Sachinvestitionen und für Aufgaben mit größerem kommunalen Entscheidungsspielraum sind erst 1987 erfolgt⁶. Dagegen kann das Jahr 1986 hinsichtlich der Struktur der allgemeinen Finanzeinnahmen nicht als typisch für die 80er Jahre gelten. Denn in den 80er Jahren war der Anteil der Realsteuern an den allgemeinen Finanzeinnahmen der Kommunen nur 1987 niedriger als 1986. Mit Blick auf die Annahmen zur Entwicklung des Realsteueraufkommens im Zuge der Bevölkerungsentwicklung⁷ ist dies keineswegs als Nachteil, sondern eher als Vorteil zu werten. Denn die Auswirkungen der optimistischen Annahmen zur Entwicklung der Realsteuereinnahmen auf die Entwicklung der

4 Die Entwicklung der kommunalen Finanzsituation kann an Hand verschiedener finanzstatistischer Kennzahlen grob charakterisiert werden. Vgl. z. B. zur Entwicklung des Saldo der laufenden Rechnung und der "Freien Finanzspitze" der niedersächsischen Kommunen in den Jahren 1981 bis 1988 Maas, B.: Kommunale Finanzen in Niedersachsen, a. a. O., S. 38 f. Vgl. zur Interpretation dieser Kennzahlen derselbe: Finanzstatistische Kennzahlen, a. a. O., S. 97 ff.

5 Vgl. Deutsche Bundesbank: Die Entwicklung der Kommunalfinanzen seit dem Jahre 1988, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 41. Jg. Nr. 11 (November 1989), S. 39 - 46, insbesondere S. 39 und 45.

6 Vgl. auch Hardt, U.: Strukturelle Probleme der Kommunalfinanzen, a. a. O., S. 117 ff.

7 Vgl. hierzu Kapitel III Gliederungspunkt 3.2 dieser Arbeit.

Steuereinnahmen insgesamt werden so etwas gemindert. Vor dem Hintergrund der Tatsache, daß es eine hinsichtlich der kommunalen Finanzsituation in jeder Hinsicht normale Ausgangslage nicht gibt⁸, erscheint das Jahr 1986 als Basisjahr für die Modellrechnungen durchaus geeignet.

Der Versuch, die aus der Bevölkerungsentwicklung resultierenden Be- und Entlastungen zu quantifizieren, dient dem Ziel, die im Rahmen der qualitativen Betrachtung gewonnenen Mosaiksteinchen zu einem Gesamtbild der kommunalen Finanzsituation zusammensetzen und mit den Anforderungen an ein kommunales Finanzsystem konfrontieren zu können. Es wird nicht beansprucht, die Entwicklung der kommunalen Finanzen bis zum Jahre 2030 vorauszusagen. Dazu sind die Einflüsse, die auf die kommunalen Finanzen einwirken, zu vielfältig.

2. Mögliche Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf den kommunalen Zuschußbedarf

2.1 Wirkungszusammenhänge zwischen der Bevölkerungsentwicklung und dem kommunalen Zuschußbedarf für die einzelnen Aufgabefelder

Die Wirkungskette zwischen der Bevölkerungsentwicklung und der Entwicklung des kommunalen Zuschußbedarfs⁹ besteht aus folgenden Gliedern:

- Bevölkerungsentwicklung,
- Änderung der Nachfrage,
- Anpassung des Angebotes,
- Änderung des Zuschußbedarfs.

Die Änderung der Zahl und der Altersstruktur der Bevölkerung hat Auswirkungen auf den Umfang und die Struktur der Nachfrage nach kommunalen Leistungen. Die Nachfrageänderung stellt die Kommunen vor die Aufgabe, ihr Angebot anzupassen. Sowohl von einer Anpassung des Angebots (Leistungsbereitstellung) als auch von einer Änderung der Leistungsanspruchnahme gehen Auswirkungen auf den kommunalen Zuschußbedarf aus.

Dabei bestehen zwischen den einzelnen Kettengliedern Wechselwirkungen. So wird die Inanspruchnahme kommunaler Leistungen auch von der Qualität und Verfügbarkeit des Angebotes bestimmt. Die technischen Bedingungen der Leistungserstellung (Unteilbarkeiten) bestimmen nicht nur die Möglichkeiten der Angebotsanpassung; sie sind darüber hinaus ein wichtiger Bestimmungsfaktor für die Entwicklung der Ausgaben im Zuge der Angebotsanpassung. Die Entwicklung der Ausgaben bildet ihrerseits ein Kriterium bei der Entscheidung über die Anpassung des Angebotes an die veränderte Nachfrage.

⁸ Vgl. Maas, B.: *Kommunale Finanzen in Niedersachsen*, a. a. O., S. 13.

⁹ Ausgaben minus aufgabenbezogene Einnahmen. Vgl. auch Kapitel I Gliederungspunkt 1.4.1 dieser Arbeit.

Für einige kommunale Leistungen liegen Produktions- bzw. Kostenfunktionen vor¹⁰, die einen Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl einer Kommune und den Ausgaben dieser Körperschaft für die Erfüllung der jeweiligen Aufgabe und damit einen Zusammenhang zwischen dem ersten und dem letzten Glied der Wirkungskette herstellen¹¹. Auch die Regressionsanalysen, die im Zusammenhang mit der Bedarfsschätzung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs erstellt worden sind¹², stellen einen solchen Zusammenhang her.

Aber weder die Kostenfunktionen noch die Regressionsanalysen bilden eine geeignete Basis für die hier durchzuführenden Analysen. Denn sie sind das Ergebnis von Querschnittsbetrachtungen für Kommunen unterschiedlicher Größe. Sofern die Einwohnerzahl der betrachteten Kommune nach der Wahl der Technologie und der Bestimmung der Einrichtungskapazität keine allzu großen Veränderungen aufwies¹³, ist davon auszugehen, daß Technologie und Kapazität so an die Einwohnerzahl angepaßt sind, daß möglichst nah am Minimum der Durchschnittskostenkurve produziert wird. Der relativ flache Verlauf der geschätzten Durchschnittskostenkurven ist ein Ergebnis dieser Abstimmung zwischen Leistungserstellung und Einwohnerzahl.

Für Analysen zu den Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs ist jedoch der Verlauf der (Durchschnitts)Kostenkurve einer gegebenen Einrichtung bei rückläufiger Nutzerzahl von Interesse. Der Verlauf einer solchen einrichtungsbezogenen Kostenfunktion stimmt wegen der begrenzten Flexibilität der Leistungserstellung im allgemeinen nicht mit dem Verlauf einer im Rahmen von Querschnittsbetrachtungen gewonnenen Kostenfunktion überein.

Für kommunale Leistungen ist eine Kostenrechnung im betriebswirtschaftlichen Sinn nicht verfügbar. Dies erweist sich als Handikap, obwohl lediglich allgemeine Aussagen zum Zusammenhang zwischen der Bevölkerungsentwicklung und der Entwicklung des kommunalen Zuschußbedarfs, nicht aber die Entwicklung einer Theorie der Kosten kommunaler Leistungserstellung bei rückläufiger Bevölkerungszahl angestrebt wird¹⁴. In den kommunalen Haushaltsplänen, auf die als wichtigste Datenquelle zurückgegriffen werden muß, erfolgt nämlich keine Erfassung der Ausgaben nach dem Grund ihrer Entstehung¹⁵. Sie enthalten lediglich eine Aufstellung der Aus- und Einzahlungen, die in dieser Arbeit als

10 Vgl. z. B. die Zusammenstellung der Studien bei Blankart, Ch. B.: Zunehmende Skalenerträge, a. a. O., S. 326 ff.; Zwintz, R.: Infrastrukturkosten in Abhängigkeit von der Raumstruktur - dargestellt am Beispiel der Abwasserbeseitigung, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik; Bd. 190 (1976), S. 507 - 529.

11 Es wird implizit unterstellt, daß das Verhältnis zwischen Ausgaben und aufgabenbezogenen Einnahmen (Kostendeckungsgrad) konstant bleibt.

12 Vgl. z. B. Deubel, I.: Der kommunale Finanzausgleich, a. a. O., S. 50 ff.; Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Gutachten, a. a. O., Anlage 8.

13 In der Vergangenheit ist ein Rückgang der Einwohnerzahl zumindest in dem Ausmaß, wie er sich jetzt abzeichnet, nicht zu beobachten gewesen. Der Rückgang der Einwohnerzahl in vielen Kernstädten infolge der Stadt-Umland-Wanderung ging nicht mit einem entsprechenden Rückgang der Nachfrage nach kommunalen Leistungen einher, da viele Einwohner aus dem Umland weiterhin Leistungen der Kernstädte in Anspruch nehmen.

14 Vgl. zur Abgrenzung der Begriffe Ausgaben und Kosten z. B. Lenk, R.; Lang, E.: Herstellungskosten und Folgelasten öffentlicher Investitionen, München 1981, S. 11.

15 Vgl. Hardt, U.: Strukturelle Probleme der Kommunal Finanzen, a. a. O., S. 107.

kommunale Ausgaben bzw. Einnahmen interpretiert werden. Dieser Verzicht auf die in der Betriebswirtschaftslehre übliche sorgfältige Unterscheidung der Begriffspaare Auszahlung/Einzahlung und Ausgaben/Einnahmen ist gerechtfertigt, da sich das Erkenntnisinteresse auf die Ausgaben und Einnahmen im haushaltstechnischen Sinn richtet¹⁶. Eine Trennung der Ausgaben in Ausgaben, die bereits durch die Leistungsbereitschaft entstehen, und solche, die erst bei der Leistungsanspruchnahme anfallen, wie sie für die Analyse der Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die kommunalen Ausgaben erforderlich ist, kann daher nicht ohne weiteres vorgenommen werden. Der Anteil der fixen und variablen Ausgaben kann lediglich auf der Basis aufwendiger Analysen der einzelnen in den kommunalen Haushaltsplänen verbuchten Ausgaben geschätzt werden. Aus diesen Gründen kann die Analyse der Wirkungszusammenhänge zwischen der Bevölkerungsentwicklung und dem kommunalen Zuschußbedarf lediglich beispielhaft für ausgewählte Untersuchungskommunen erfolgen.

2.1.1 Einrichtungen des Versorgungssystems

Die kommunalen Einrichtungen des Versorgungssystems sind durch die Notwendigkeit einer flächendeckenden Versorgung gekennzeichnet. Bei allen diesen Aufgaben bestimmt die Siedlungsstruktur das erforderliche Lei(s)tungsnetz und damit die erforderlichen Ausgaben¹⁷ wesentlich. Die Siedlungsstruktur wird auch bei drastischem Bevölkerungsrückgang im wesentlichen unverändert bleiben. Der Bevölkerungsrückgang wird allenfalls dazu führen, daß einzelne, abseits gelegene Häuser nicht mehr bewohnt werden. Aber auch dann ergeben sich nur geringe Auswirkungen für die Lei(s)tungsnetze. Denn diese Häuser sind bereits heute nicht vollständig in das Lei(s)tungsnetz eingebunden. Vielfach sind sie nicht über eine Straße, sondern lediglich über einen kleinen Feldweg zu erreichen, und häufig fehlt auch der Anschluß an die Sammelkanalisation.

Da die Standortstruktur der Nachfrage lediglich ausgedünnt wird, ist eine Verringerung der Maschendichte der Lei(s)tungsnetze nicht möglich. Neben dieser Gemeinsamkeit weisen die Einrichtungen des Versorgungssystems aber unterschiedliche Möglichkeiten auf, die Leistungserstellung an die veränderte Nachfrage anzupassen.

2.1.1.1 Öffentliche Sicherheit

Im Bereich Öffentliche Sicherheit ist der Zusammenhang zwischen der Bevölkerungsentwicklung und der vorzuhaltenden Schutzkapazität nur sehr schwach ausgeprägt¹⁸. Die Sollstärke der Feuerwehr¹⁹ ist abhängig vom Sicherheitsniveau, das eine Kommune im Rahmen ihres Ermessensspielraums anstrebt, und

16 Vgl. zu dieser Vorgehensweise auch Brockmann, G.; Rosenfeld, M.: Auswirkungen der Gebietsreform, a. a. O., S. 27.

17 Vgl. hierzu Rosen, H.: Probleme finanzieller Mehrbelastung in Flächengemeinden, in: Städte- und Gemeinderat, 30. Jg. (1976), S. 330 - 335, insbesondere S. 330 f.

18 Vgl. Becker, B.: Mögliche politisch-administrative Folgen der künftigen Bevölkerungsentwicklung, in: Die Verwaltung, 14. Jg. (1981), S. 409 - 442, S. 434.

19 Ähnliches gilt für das Rettungswesen.

vom Gefahrenpotential. Bei einer gegebenen Anzahl von Feuerschutzeinrichtungen werden die Einsatzwege von der Siedlungsstruktur bestimmt, die jedoch nur von der Bevölkerungsentwicklung verändert würde, wenn ganze Siedlungsteile aufgegeben würden. Die Dauer eines Einsatzes ist unabhängig von der Bevölkerungszahl und -struktur. Lediglich die Wahrscheinlichkeit des gleichzeitigen Eintretens mehrerer Einsatzfälle dürfte im Zuge der Bevölkerungsentwicklung leicht zurückgehen. Untersuchungen zur Risikoermittlung im kommunalen Brandschutz haben jedoch gezeigt, daß die Kumulierung von Einsätzen im Feuerwehrewesen bei unverändertem Sicherheitsniveau nur geringe Auswirkungen auf das erforderliche Einsatzpotential hat²⁰. In ländlichen dünnbesiedelten Gebieten bildet darüber hinaus das Erfordernis der schnellen Erreichbarkeit den dominierenden Faktor bei der Bestimmung der Feuerschutzkapazität.

Solange im Interesse der Sicherheit der Bevölkerung eine ständige und flächendeckende Einsatzbereitschaft der betreffenden Einrichtungen gefordert wird, besteht kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen den Ausgaben für die Öffentliche Sicherheit und der Bevölkerungsentwicklung. Im Zuge der Bevölkerungsentwicklung ergibt sich dann bei den Ausgaben keine Entlastung.

2.1.1.2 Verkehr, Straßen

Der Bevölkerungsrückgang wird *ceteris paribus* das ständige Wachstum des Verkehrsaufkommens beenden und langfristig zu einer Senkung des Verkehrsaufkommens führen. Aus dem Rückgang des Verkehrsaufkommens werden sich - sieht man von sonst möglicherweise erforderlichen Erweiterungen des Straßennetzes und den daraus resultierenden zusätzlichen Aufwendungen für dessen Unterhaltung ab - aber keine Konsequenzen für den kommunalen Zuschußbedarf ergeben. Die Nutzung des kommunalen Straßennetzes stellt - mit Ausnahme überfüllter Innenstadtstraßen - ein reines Kollektivgut dar, das durch Nichtrivalität im Konsum gekennzeichnet ist²¹. Charakteristikum reiner Kollektivgüter ist, daß bis zum Erreichen der Kapazitätsgrenze die Inanspruchnahme durch zusätzliche Nutzer ohne zusätzliche Kosten möglich ist²². Umgekehrt ergeben sich bei einem Rückgang der Inanspruchnahme aber auch keine Einsparungen.

Die Ausgaben für die Straßenunterhaltung, nämlich die Ausgaben für die Erhaltung des Straßenbelages, die Straßenreinigung und die Beleuchtung, sind von der Leistungsanspruchnahme weitgehend unabhängig. Sie hängen vielmehr von den angestrebten Qualitätsstandards und von der Witterung ab, die insbesondere den Aufwand für den winterlichen Streudienst und für die Behebung

20 Vgl. Beyerle, G.; Dietz, H.-L.: Risikoermittlung im kommunalen Brandschutz. Ein Ansatz zur Bemessung des Feuerwehrpotentials, in: Der Städtetag, 31. Jg. (1978), S. 573 - 576, S. 576.

21 In der Terminologie Münchs handelt es sich streng genommen um ein begrenztes Kollektivgut, da Nichtrivalität im Konsum nur bis zu einem bestimmten Maß der Inanspruchnahme gegeben ist. Vgl. Münch, K. N.: Kollektive Güter und Gebühren. Elemente einer Gebührentheorie für Kollektivgüter, Göttingen 1976, (Abhandlungen zu den Wirtschaftlichen Staatswissenschaften; Bd. 11), S. 51. In ländlichen Gebieten dürfte aber das Erreichen der Kapazitätsgrenze des Straßennetzes eine seltene Ausnahme darstellen.

22 Musgrave, R. A.; Musgrave, P. B.; Kullmer, L.: Die öffentlichen Finanzen, a. a. O., S. 62.

von Witterungsschäden bestimmen. Im Aufgabenfeld Verkehr, Straßen ergeben sich für die Kommunen im Zuge der Bevölkerungsentwicklung keine Möglichkeiten zur Einsparung von Ausgaben.

2.1.1.3 Wasser

Zwischen dem Wasserverbrauch der privaten Haushalte und der Einwohnerzahl besteht ein recht enger Zusammenhang, der allerdings durch Einflüsse, die von der Haushaltsgröße und von Verhaltensänderungen ausgehen, modifiziert wird. Die Abwassermenge resultiert aber nur zum Teil aus dem Wasserverbrauch der privaten Haushalte. Ein Teil des Abwassers fällt als Regenwasser völlig unabhängig von der Bevölkerungsentwicklung an²³. Dem möglicherweise deutlichen Rückgang der Abwassermenge stehen jedoch nur geringe Möglichkeiten der Angebotsanpassung gegenüber.

Ähnlich wie bei dem Straßennetz fallen die Kosten der Unterhaltung des bestehenden Kanalnetzes, dessen Länge durch die Siedlungsstruktur vorgegeben ist, unabhängig von der Auslastung an. Bei den Betriebskosten der Kläranlagen spielt dagegen - neben dem Verschmutzungsgrad - die zu reinigende Wassermenge eine größere Rolle. Die Ausgaben werden aber darüber hinaus vom Stand der Technik und dem angestrebten Reinigungsgrad des Abwassers beeinflusst. Vor dem Hintergrund steigenden Umweltbewußtseins und damit höherer Anforderungen an die Qualität der Abwasserreinigung scheinen hier aber Ausgabeneinsparungen enge Grenzen gesetzt zu sein.

Im Bereich der Abwasserentsorgung gelten lediglich 15 % der Ausgaben als variable, von der Wassermenge abhängige Ausgaben; 85 % sind fixe Ausgaben²⁴. Die laufenden Ausgaben der Abwasserentsorgung werden zu mehr als 80 % durch Gebühren gedeckt²⁵. Wenn dieser Kostendeckungsgrad auch bei rückläufiger Bevölkerungszahl beibehalten werden soll, werden aufgrund des hohen Fixkostenanteils die Gebühren für die privaten Haushalte erheblich angehoben werden müssen, so bei einem Bevölkerungsrückgang um 40 % um deutlich mehr als 50 %. Für die Privaten ergeben sich dann erhebliche Mehrbelastungen, denen sie wegen des Anschlußzwanges nicht ausweichen können. Bei den kommunalen Haushalten sind aber im Vergleich zu heute kaum Entlastungen zu verzeichnen.

23 Vom Wasserverbrauch in Industrie und Gewerbe wird wegen der Beschränkung auf bevölkerungsbezogene kommunale Leistungen in dieser Arbeit abstrahiert.

24 Graphische Darstellungen einer Kanalkostenfunktion sowie einer Klärwerkskostenfunktion finden sich bei: Orth, H.: Verfahren zur Planung kostenminimaler Abwasserentsorgungssysteme, Bielefeld 1975, (Wasser und Abwasser in Forschung und Praxis; Bd. 9), S. 105.

25 1986 wurden 83,3 % der Ausgaben des Verwaltungshaushalts der niedersächsischen Kommunen für Abwasserbeseitigung durch Gebühren gedeckt. Vgl. Niedersächsisches Landesverwaltungsamt - Statistik - (Hrsg.): Staatliche und kommunale Finanzen, a. a. O., S. 73; eigene Berechnungen.

2.1.1.4 Abfallbeseitigung

Die zu entsorgende Müllmenge wird mit der Bevölkerungszahl zurückgehen. Allerdings wird der Trend zu kleineren Haushalten, der sich wegen der Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung in Zukunft fortsetzen wird, einem zum Bevölkerungsrückgang proportionalen Rückgang des Müllaufkommens entgegenwirken. Bei der Analyse der Möglichkeiten der Anpassung der kommunalen Leistungserstellung an die veränderte Situation ist zwischen den Bereichen Sammlung und Transport des Mülls sowie seiner Beseitigung zu unterscheiden.

Obwohl die Anpassungsmöglichkeiten bei der Müllsammlung nicht in dem Maße wie bei der Abwassersammlung (Kanalisation) vom Problem der technischen Unteilbarkeit bestimmt werden, besteht nur geringer Handlungsspielraum. Da die Standortstruktur der Nachfrage im Zuge des Bevölkerungsrückgangs lediglich ausgedünnt wird, die abzufahrenden Strecken also nahezu unverändert bleiben, dürfte allenfalls eine geringfügige Reduzierung des Fahrzeugbestandes möglich sein. Größere Einsparungen erscheinen lediglich durch Rationalisierung des Sammelvorganges, insbesondere durch eine Minderung der Leerungshäufigkeit, möglich. Diese Maßnahmen können aber unabhängig von der Bevölkerungsentwicklung ergriffen werden.

Durch das getrennte Einsammeln von wiederverwertbaren Stoffen (Papier, Glas, Metalle, Kunststoffe, Garten- und Küchenabfälle) könnte zusätzlicher Aufwand bei der Müllsammlung entstehen. Bei geschickter Organisation und Vermarktung der Stoffe könnte dies aber ausgabenneutral oder sogar mit Gewinn durchgeführt werden.

Eine Verminderung der zu deponierenden Müllmenge hat eine Verlängerung der Betriebszeit der bestehenden Deponien zur Folge, so daß Investitionsausgaben für die Anlage neuer Deponien in die Zukunft verschoben werden können. Bei den laufenden Ausgaben für die Deponien (Verwaltungshaushalt) ergeben sich indes kaum Einsparungsmöglichkeiten, da die Ausgaben für die Unterhaltung im wesentlichen durch die Betriebsbereitschaft unabhängig von der zu verarbeitenden Müllmenge anfallen²⁶.

Im Bereich der Abfallentsorgung sind die Möglichkeiten zur Anpassung und damit zur Einsparung von Ausgaben im Zuge des Bevölkerungsrückgangs günstiger als im Bereich Abwasserbeseitigung. Dennoch wird der Rückgang der Ausgaben hinter dem Bevölkerungsrückgang zurückbleiben. Die von den Privaten zu zahlenden Gebühren werden, soll der gegenwärtig hohe Kostendeckungsgrad (99,1 %) ²⁷ beibehalten werden, beträchtlich ansteigen müssen. Den zusätzlichen Belastungen der privaten Haushalte stehen jedoch keine Entlastungen der kommunalen Haushalte gegenüber.

26 Bilitewski, Härdtle, Marek ermitteln in einer Beispielrechnung, daß lediglich knapp 12 % der gesamten Betriebskosten einer Mülldeponie variable Kosten sind. Vgl. Bilitewski, B.; Härdtle, G.; Marek, K.: Abfallwirtschaft. Eine Einführung, Berlin u. a. O. 1990, S. 574 ff.

27 1986 wurden 91,5 % der Ausgaben des Verwaltungshaushalts der niedersächsischen Kommunen für Müllbeseitigung durch Gebühren und weitere 7,6 % durch andere aufgabenbezogene Einnahmen gedeckt. Vgl. Niedersächsisches Landesverwaltungsamt - Statistik - (Hrsg.): Staatliche und kommunale Finanzen, a. a. O., S. 73; eigene Berechnungen.

2.1.1.5 Schülerbeförderung

Die Landkreise und kreisfreien Städte sind Träger der Schülerbeförderung. Sie haben die Schüler der 1. bis 10. Schuljahrgänge unter zumutbaren Bedingungen zur Schule zu befördern (§ 94 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG)). Wenn der Rückgang der Schülerzahl zur Aufgabe von Schulstandorten führt, wird der Anteil der Fahrschüler an allen Schülern zunehmen. Dennoch dürfte die Zahl der Fahrschüler ebenso wie die Zahl der 6- bis unter 16jährigen deutlich zurückgehen.

Die Standortstruktur der Nachfrage und damit die zu bedienenden Strecken als eine der wichtigsten Bestimmungsgrößen der Ausgaben für die Schülerbeförderung wird weitgehend unverändert bleiben. Von der Zahl der zu befördernden Schüler hängt lediglich ab, wie viele Fahrzeuge welcher Größe einzusetzen sind. Der Schülerfreistellungsverkehr ergänzt oftmals den öffentlichen Personennahverkehr; denn freie Plätze können auch von anderen Fahrgästen genutzt werden. Im Landkreis Wolfenbüttel werden beispielsweise fast alle Querverbindungen zwischen den Ortschaften lediglich durch den Schülerfreistellungsverkehr bedient. Eine strikte Reduzierung der Kapazität entsprechend der Schülerzahl hätte also eine Verschlechterung des öffentlichen Personennahverkehrs zur Folge, von der insbesondere die nicht motorisierte Landkreisbevölkerung betroffen wäre.

Einsparungsmöglichkeiten im Zuge des Rückgangs der Schülerzahl bestehen lediglich durch den Einsatz kleinerer Fahrzeuge²⁸. Diese sind vergleichsweise bescheiden, da lediglich die Anschaffungsausgaben und die Betriebskosten etwas niedriger sind. Die Personalausgaben bleiben hingegen in unveränderter Höhe bestehen. Da im Haushaltsplan des Landkreises Wolfenbüttel lediglich die Gesamtausgaben für die Schülerbeförderung (1986: 6,1 Millionen DM) ausgewiesen sind, sind weitergehende Aussagen zur Höhe des Einsparungspotentials hier nicht möglich.

2.1.1.6 Zusammenfassung

Im Bereich des Versorgungssystems wird die Entwicklung des kommunalen Zuschußbedarfs zum einen durch die Beschränkung der Anpassungsmöglichkeiten, die aus den technischen Merkmalen der Infrastruktur resultieren²⁹, und zum anderen durch den hohen Kostendeckungsgrad der klassischen Gebührenhaushalte geprägt. Auch bei einem deutlichen Rückgang der Bevölkerungszahl wird der kommunale Zuschußbedarf in nahezu unveränderter Höhe bestehen bleiben.

In den Bereichen Öffentliche Sicherheit und Verkehr sind Ausgabeneinsparungen kaum möglich - von der Bevölkerungsentwicklung gehen nahezu keine Auswirkungen auf die bereitzuhaltende Kapazität der Schutzeinrichtungen aus,

28 Es wird vorausgesetzt, daß das Einsparungspotential einer geschickten Organisation der Schülerbeförderung (z. B. versetzte Schulanfangszeiten) bereits ausgeschöpft ist.

29 Vgl. zu den Merkmalen der Infrastruktur Stohler, J.: Zur rationalen Planung der Infrastruktur, in: Konjunkturpolitik, 11. Jg. (1965), S. 279 - 308, S. 281 ff.

und das bestehende Straßennetz ist weiterhin zu unterhalten. Bei den Entsorgungsaufgaben sind dagegen geringfügige Ausgabeneinsparungen möglich. Wenn die Entsorgungsleistungen auch in Zukunft zu mehr als 90 % durch aufgabenbezogene Einnahmen (in erster Linie Gebühren) gedeckt werden - diese Annahme erscheint wegen des bestehenden Anschluß- und Benutzungszwanges als realistisch -, bleibt es bei einem nur geringen Zuschußbedarf für die kommunalen Haushalte. Eine Verringerung des Zuschußbedarfs ergibt sich aber nicht. Lediglich bei der Wahrnehmung der Schülerbeförderung sind durch eine Verkleinerung der eingesetzten Fahrzeuge bei einem Rückgang der Schülerzahl Einsparungen möglich.

Diese Tendenzen für die Entwicklung des kommunalen Zuschußbedarfs für die Einrichtungen des Versorgungssystems zeichnen sich für alle Kommunen weitgehend unabhängig von der Gemeindefläche oder der Ausgangsbevölkerungszahl ab.

2.1.2 Einrichtungen des Besorgungssystems

Während die Anpassungsmöglichkeiten im Bereich des Versorgungssystems wegen der Notwendigkeit der flächendeckenden Versorgung und der weitgehenden Unteilbarkeit der Lei(s)tungsnetze begrenzt sind, sind die Anpassungsmöglichkeiten im Bereich des Besorgungssystems nicht von vornherein durch technische Zwänge beschränkt. Inwieweit aber quantitative oder zeitliche Anpassungen oder völlig neue Angebotsformen in Frage kommen, hängt von den Auswirkungen möglicher Anpassungen auf den kommunalen Zuschußbedarf einerseits und den Auswirkungen auf die Lebensbedingungen der Bevölkerung (Stichwort Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse) andererseits ab. Aussagen zur Entwicklung des kommunalen Zuschußbedarfs können daher nur nach einer Gegenüberstellung der Auswirkungen der verschiedenen Anpassungsmöglichkeiten getroffen werden. Dies ist nur an Fallbeispielen möglich.

2.1.2.1 Schulträgerschaft

Die Kommunen sind Träger der Schulen (§ 82 a NSchG), und sie tragen die Sachkosten, darunter die Kosten für das nicht unterrichtende Personal (§ 93 NSchG). Sie sind verpflichtet, für jeden Schüler einen Schulplatz bereitzustellen. Wegen der allgemeinen Schulpflicht ergibt sich die Zahl der Schüler unmittelbar aus den Ergebnissen der Bevölkerungsvorausschätzung³⁰. Für Niedersachsen ist bis zum Jahre 2000 mit einem geringfügigen (5 %) und bis zum Jahre 2030 mit einem deutlichen (40 %) Rückgang der Zahl der Schüler des Primarbereichs und des Sekundarbereichs I (6- bis unter 16jährige) zu rechnen. Für den Landkreis Wolfenbüttel zeichnet sich ein noch kräftigerer Rückgang der Schülerzahlen ab: Bis zum Jahre 2030 wird sich die Zahl der Grundschüler (- 52 %) und der Schüler des Sekundarbereichs I (- 57 %) mehr als halbieren. Die Zahl der Schüler des Sekundarbereichs II wird sogar um 70 % zurückgehen.

30 Von Änderungen des Bildungsverhaltens wird bei der Schätzung der Entwicklung der Schülerzahlen für die einzelnen Schulformen abstrahiert.

Der sich abzeichnende deutliche Rückgang der Schülerzahl erfordert Anpassungsmaßnahmen. Grundsätzlich bestehen folgende Möglichkeiten der Anpassung an die verringerte Nachfrage:

- Verringerung der Schülerzahl je Klasse,
- Verringerung der Zahl der (Parallel)Klassen,
- Verringerung der Zahl der Schulstandorte.

Bei einem Verzicht auf quantitative Anpassungsmaßnahmen, d. h. bei einer Beschränkung auf die Verringerung der Zahl der Schüler je Klasse, können lediglich die unmittelbar von der Schülerzahl abhängigen Ausgaben (z. B. die Ausgaben für einen Teil der Lehr- und Lernmittel) abgebaut werden, auf die nach vorsichtigen Schätzungen auf der Grundlage der kommunalen Haushaltspläne der Untersuchungskommunen etwa 5 % der laufenden Ausgaben entfallen. Der prozentuale Rückgang des kommunalen Zuschußbedarfs fällt dann mit lediglich 5 % des prozentualen Rückgangs der Schülerzahl sehr bescheiden aus.

Eine Verringerung der Zahl der (Parallel)Klassen einer Schule kommt lediglich für heute mehrzügige Schulen oder durch Einführung jahrgangsübergreifender Klassen in Frage. Neben den unmittelbar schülerzahlabhängigen Ausgaben können auch die Ausgaben, die im Zusammenhang mit der Nutzung des Klassenraums entstehen (z. B. Heizungs- und Reinigungskosten), eingespart werden. In sehr großen Schulen könnte ein ganzer Gebäudeteil stillgelegt werden und möglicherweise die Zahl der Hausmeister verringert werden. Ein solches größeres Einsparungspotential besteht allerdings vorwiegend in städtischen Gebieten mit hoher Schülerdichte.

Bei Beibehaltung der Zahl der Schulstandorte ergeben sich - wenn die Qualität des Unterrichtsangebots bei sinkenden Schülerzahlen durch kompensatorische Maßnahmen (z. B. verstärkte Differenzierung des Unterrichts) gesichert wird, was allerdings zusätzliche Ausgaben verursacht³¹ - keine Auswirkungen für die Erreichbarkeit und Qualität der Unterrichtsversorgung. Allerdings kann lediglich ein geringer Teil der kommunalen Ausgaben für die Schulträgerschaft eingespart werden.

Mit der Aufgabe von Schulstandorten können größere Ausgabenersparnisse erzielt werden, wenn an anderer Stelle freie Kapazitäten (ohne zusätzliche Kosten) genutzt werden können. In städtischen Gebieten mit einem relativ dichten Netz von Schulstandorten beeinträchtigt die Schließung einer Schule das Bildungsangebot für die Bevölkerung kaum.

Dagegen hat die Schließung einer Schule im Dorf oft gravierende Konsequenzen³². Die Aufgabe eines Schulstandortes geht dort mit einer erheblichen Verschlechterung der Erreichbarkeitsbedingungen einher³³, die im Bereich der allge-

31 Vgl. Zimmermann, Th. v.: Der Geburtenrückgang und seine finanziellen Auswirkungen auf das Bildungssystem, in: Umbach, E. (Hrsg.): Geburtenrückgang - Bildungssystem - Lage der jungen Generation, Frankfurt a. M. u. a. O., 1981, S. 130 - 135, S. 130.

32 Vgl. Jokusch, P.: Schulen werden leerstehen - Probleme und Chancen des Bildungswesens, in: Mackensen, R.; Umbach, E.; Jung, R. (Hrsg.): Leben im Jahr 2000 und danach. Perspektiven für die nächsten Generationen, Berlin 1984, S. 141 - 155, S. 149.

33 Vgl. Winkel, R.: Infrastruktur, a. a. O., S. 177 f.

meinbildenden Schulen wegen des Alters der Schüler und der Tatsache, daß Schulwege sehr häufig zurückzulegen sind, besonders negativ zu bewerten ist. Möglichen Einsparungen stehen zusätzliche Ausgaben für die Schülerbeförderung gegenüber, die entweder von der öffentlichen Hand oder aber den Eltern zu tragen sind. Weite Schulwege bergen die Gefahr des Bildungsverzichts und damit eines niedrigeren Qualifikationsniveaus bei den nachwachsenden Generationen. Bei der Entscheidung über die Schließung der Schulstandorte sollten daher die Schulwegbedingungen maßgeblich sein³⁴. Darüber hinaus verliert mit jeder Schulschließung auf dem flachen Land ein weiteres dörfliches Gemeinwesen seine Bildungseinrichtungen, was Nachteile für die Bindung junger Familien und die Standortwahl der Betriebe zur Folge hat³⁵. Die Schule hat - insbesondere in kleineren Ortschaften - eine wichtige Funktion für das kulturelle Leben. Häufig bieten die Schulgebäude die einzigen Räumlichkeiten für kulturelle und gesellige Veranstaltungen.

Trotz eines besonders deutlichen Rückgangs der Zahl der Berufsschüler zeichnen sich für die berufsbildenden Schulen nur geringe Ausgabeneinsparungen ab. Vor dem Hintergrund der Bevölkerungsentwicklung gewinnt die Ausbildung des Nachwuchses an Bedeutung. Daher ist die Qualität der beruflichen Bildung zu sichern oder - wenn möglich - noch zu verbessern. Dazu gehört auch eine angemessene technische Ausstattung der Schulen, die ständig der technischen Entwicklung anzupassen ist.

Im Aufgabenbereich Schulen ergeben sich für die Kommunen nur geringe Einsparungsmöglichkeiten, die deutlich hinter dem Rückgang der Schülerzahl zurückbleiben werden³⁶. Dabei sind die Möglichkeiten, das Angebot und damit auch die Ausgaben an die veränderte Nachfragesituation anzupassen, um so größer, je dichter das Netz der Schulstandorte heute ist. Insbesondere in ländlichen Gebieten mit bereits heute geringer Schülerdichte ergeben sich nur geringe Möglichkeiten, Ausgaben im Schulbereich einzusparen.

2.1.2.2 Außerschulische Bildung

Die Zusammenhänge zwischen der Bevölkerungsentwicklung und dem kommunalen Zuschußbedarf für das Aufgabenfeld außerschulische Bildung werden am Beispiel der Volkshochschulen als wichtigste Anbieter außerschulischer Bildungsveranstaltungen auf der kommunalen Ebene analysiert³⁷. Anders als im Bereich der Schule ist bei der außerschulischen Bildung kein automatischer

34 Vgl. Geißler, C.: Bevölkerungsentwicklung und schulische Infrastruktur, in: Regionale Aspekte der Bevölkerungsentwicklung unter den Bedingungen des Geburtenrückganges, Hannover 1983, (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Forschungs- und Sitzungsberichte; Bd. 144), S. 203 - 251, S. 247.

35 Vgl. Schuster, F. (Hrsg.): Politik für ländliche Räume, Köln 1990, S. 107.

36 Vgl. Heruday, R.: Konsequenzen der langfristigen Bevölkerungsveränderung in Stuttgart, in: Der Städtetag, 39. Jg. (1986), S. 723 - 727, S. 726.

37 Eine weitere wichtige Aufgabe im Abschnitt 35 Volksbildung (hier außerschulische Bildung) sind die Büchereien. Für diese gelten ähnliche Zusammenhänge wie für die von den Kommunen getragenen kulturellen Einrichtungen. Vgl. auch Kapitel III Gliederungspunkt 2.1.2.3 dieser Arbeit.

Rückgang der Nachfrage im Zuge des Rückgangs der Bevölkerungszahl zu erwarten. Vielmehr werden den Volkshochschulen zum Teil infolge der Bevölkerungsentwicklung neue Aufgaben zuwachsen:

- Die Bedeutung der beruflichen Fortbildung wird wegen des beschleunigten technologischen Wandels und der abnehmenden Zahl junger, entsprechend der neuesten Standards ausgebildeter Menschen zunehmen. Den Volkshochschulen kommt die Aufgabe zu, kleine und mittlere Unternehmen, die bei der Durchführung von Fortbildungsmaßnahmen allein überfordert sind, zu unterstützen. Da Weiterbildung oft neben der Berufstätigkeit durchgeführt wird, ist ein dezentrales Weiterbildungsangebot von besonderer Bedeutung³⁸.
- Die Nachfrage nach Weiterbildungsangeboten, in denen Angehörigen hilfreiche medizinisch-pflegerische Kenntnisse vermittelt werden, wird angesichts der wachsenden Zahl alter und pflegebedürftiger Menschen zunehmen³⁹.
- Ein zusätzliches Nachfragepotential ergibt sich aus der wachsenden Freizeit der Bevölkerung.

Ein Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und der Nachfrage nach Angeboten der Volkshochschule läßt sich wegen der vielfältigen Einflüsse schwer konstruieren. Die Entwicklung der Ausgaben bei Änderung des Angebotes läßt sich dagegen besser abschätzen. Die Ausgaben hängen im wesentlichen von der Zahl und der Dauer der angebotenen Veranstaltungen ab. 1986 entfielen etwa 60 % der Ausgaben für die Kreisvolkshochschule im Landkreis Wolfenbüttel auf Personalausgaben. Davon wiederum wurden 40 % für freie Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen aufgewendet. Über dieses Potential hinaus bestehen Anpassungsmöglichkeiten im Rahmen der natürlichen Fluktuation bei den festangestellten Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen, so daß das Personal relativ schnell an eine veränderte Nachfrage nach Veranstaltungen angepaßt werden kann. Ein Teil der übrigen Ausgaben (z. B. Ausgaben für Studienreisen, Reisekosten für Dozenten) kann als variable Ausgaben aufgefaßt werden. Ein weiterer Teil der Ausgaben entsteht durch Auftragsmaßnahmen zugunsten Dritter (z. B. im Bereich der beruflichen Bildung), die diese Ausgaben tragen. Notwendige Anpassungen in diesem Bereich dürften daher für die Kommunen ohne finanzielle Konsequenzen bleiben. Der Anteil der nicht abbaubaren fixen Kosten ist bei den Volkshochschulen mit, grob geschätzt, 15 % relativ gering, so daß sich die Ausgaben bei Verringerung der Zahl der Veranstaltungsstunden etwa parallel vermindern werden.

Die Ausgaben werden neben den bereits genannten Erstattungen im wesentlichen aus zwei Finanzierungsquellen gedeckt: Durch Zuschüsse vom Land und durch Teilnehmergebühren. Die Zuschüsse vom Land sind an die Mindestzahl von zehn Teilnehmern je Kurs geknüpft. Diese Mindestteilnehmerzahl stellt bereits heute für manche Volkshochschule im ländlichen Raum eine Hürde dar, die

38 Vgl. Schuster, H. (Hrsg.): Politik, a. a. O., S. 117.

39 Vgl. Schubert, H. J.: Verantwortung der Städte für die ältere Generation, in: Der Städte- und Gemeindebund, 42. Jg. (1987), S. 362 - 365, S. 364.

nur schwer überwunden werden kann⁴⁰. Die Teilnehmergebühren deckten 1986/87 im Durchschnitt aller niedersächsischen Kommunen 36 bis 40 % der Ausgaben⁴¹. Sie dürften sich etwa parallel zur Teilnehmerzahl entwickeln, da eine Erhöhungen der Teilnehmergebühren wegen der Preiselastizität der Nachfrage nur in engen Grenzen möglich und sinnvoll sein dürfte⁴².

Wenn die Teilnehmerzahl der einzelnen Veranstaltungen im Zuge des Bevölkerungsrückgangs abnimmt, werden die teilnehmerbezogenen Einnahmen stärker zurückgehen als die veranstaltungsbezogenen Ausgaben. Der Rückgang des Zuschußbedarfs bleibt dann hinter dem Rückgang des Veranstaltungsangebotes zurück.

2.1.2.3 Kulturelle Einrichtungen

Museen, Sammlungen, Theater und Konzerte werden bei einem Rückgang der Bevölkerungszahl niedrigere Besucherzahlen zu verzeichnen haben. Die Ausgaben für die Bereitstellung derartiger Angebote sind aber nur in geringem Maße von der Inanspruchnahme abhängig. Ob der bisherige (geringe) Kostendeckungsgrad⁴³ bei einem Besucherrückgang beibehalten werden kann, erscheint fraglich. Denn bei Erhöhung der Eintrittspreise ist ein weiterer Rückgang der Besucherzahl nicht unwahrscheinlich.

Insbesondere in ländlichen Gebieten wird das kulturelle Leben jedoch häufig in starkem Maße durch ehrenamtliche Initiativen verschiedener Gemeindeeinwohner bestimmt. Durch die Bereitstellung geeigneter Räumlichkeiten (Mehrfach-/Mehrzwecknutzung der Schulgebäude) und möglicherweise durch eine geringe finanzielle Unterstützung kann die private Initiative unterstützt und gefördert werden. Auf diese Weise könnte die Vielfalt kultureller Angebote erhalten und darüber hinaus eine flexible Anpassung des Angebots an die Bedürfnisse der Bevölkerung erreicht werden.

Die Unterhaltung kultureller Einrichtungen gehört zu den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben der Kommunen. Diese können über die Form der Aufgabenerfüllung weitgehend selbst bestimmen. Wie hoch der Zuschußbedarf für kulturelle Einrichtungen in Zukunft sein wird, hängt daher im wesentlichen davon ab, welcher Stellenwert dem kulturellen Leben beigemessen wird und damit auch davon, wieviel Geld die Kommunen für kulturelle Belange ausgeben wollen und können.

40 Vgl. Dittmann, E.: Volkshochschularbeit im ländlichen Raum - Probleme und Perspektiven, in: Berichte und Informationen der Erwachsenenbildung in Niedersachsen, Heft 44, 20. Jg. (1988), S. 24 - 25, S. 25.

41 Vgl. o. V.: Kostendeckungsgrad bei öffentlichen Einrichtungen, in: Information Niedersächsischer Landkreistag, 12. Jg. (Januar 1989), S. 16 - 17, S. 16.

42 Vgl. z. B. Karrenberg, H.; Münstermann, E.: Gemeindefinanzbericht 1984, Kurskorrekturen im Konsolidierungsprozeß?, in: Der Städtetag, N. F. 37. Jg. (1984), S. 83 - 119, S. 99.

43 Vgl. Kapitel II Fußnoten 100 und 103 dieser Arbeit.

2.1.2.4 Einrichtungen für ältere Menschen

Die älteren Menschen sind die einzige Bevölkerungsgruppe, deren Zahl langfristig noch zunehmen wird. Im Jahre 2030 wird in Niedersachsen etwa ein Drittel mehr über 65jährige als 1986 leben. Im Landkreis Wolfenbüttel, dessen Bevölkerung bereits heute eine relativ ungünstige Altersstruktur mit einem hohen Anteil älterer Menschen aufweist, wird der Anstieg der Zahl der Älteren weniger deutlich ausfallen. Bis zum Jahre 2000 bleibt die Zahl der über 65jährigen nahezu unverändert; im Jahre 2030 wird sie um etwa 12 % höher als 1986 sein.

Das Angebot an Möglichkeiten zur Freizeitgestaltung für die in zunehmendem Maße aktive Gruppe der über 65jährigen kann durch eine stärkere Ausrichtung bereits bestehender Einrichtungen (z. B. Volkshochschule) auf die Bedürfnisse dieser Altersgruppe ausgeweitet werden. Durch die Umgestaltung von Jugendzentren in Freizeitzentren für alle Altersgruppen könnten zusätzliche Angebote für alte Menschen geschaffen werden und könnte gleichzeitig einer möglichen Isolierung dieser Altersgruppe in der Gesellschaft entgegengewirkt werden⁴⁴. Es erscheint durchaus möglich, die in bestehenden Einrichtungen freiwerdenden Kapazitäten an die neuen Anforderungen anzupassen, ohne daß hieraus erhebliche Mehrbelastungen für die kommunalen Haushalte resultieren.

Größere Probleme dürften sich dagegen aus der erforderlichen Betreuung pflegebedürftiger alter Menschen ergeben. Die Zahl der Pflegebedürftigen wird von der Zahl der älteren Menschen, insbesondere der Hochbetagten (über 80jährige) bestimmt; denn der Anteil der Pflegebedürftigen in einer Altersgruppe steigt mit dem Alter deutlich an⁴⁵. Die Verlängerung der Lebenserwartung und die damit einhergehende Zunahme des Anteils sehr alter Menschen läßt eine Zunahme des Anteils Pflegebedürftiger unter den Hochbetagten erwarten. Das Risiko der Pflegebedürftigkeit ist aber nicht nur vom Alter, sondern auch vom Verhalten abhängig. Wachsende Einsicht in die Notwendigkeit von Gesundheitsvorsorge und gesundheitsbewußtes Verhalten können einem Anstieg des Anteils der Pflegebedürftigen unter den Hochbetagten entgegenwirken. Wenn die altersspezifischen Häufigkeiten der Pflegebedürftigkeit in Zukunft unverändert bleiben, wird die Zahl der über 65jährigen, die pflegebedürftig sind, im Landkreis Wolfenbüttel 2030 um 130 (5,3 %) über der rechnerischen Zahl für 1986 liegen⁴⁶. Da die geburtenstarken Jahrgänge der 60er Jahre erst nach 2030 in die Altersgruppen mit dem höchsten Risiko der Pflegebedürftigkeit hineinwachsen, wird der Anstieg der Zahl der Pflegebedürftigen nach 2030 weitergehen und die Probleme der Betreuung Pflegebedürftiger verstärken.

Um den alten Menschen trotz unterschiedlicher krankheitsbedingter Einschränkungen eine möglichst selbständige Lebensführung zu ermöglichen, ist ein diffe-

44 Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung: Mehrfach- und Mehrzwecknutzung von Gemeinbedarfseinrichtungen, Köln 1974, S. 19.

45 SOCIALDATA hat ermittelt, daß etwa 1,5 % der 18- bis unter 65jährigen der Pflege bedürfen, aber 8,0 % der 65- bis unter 80jährigen und sogar 28,4 % der über 80jährigen pflegebedürftig sind. Vgl. SOCIALDATA: Anzahl und Situation zu Hause lebender Pflegebedürftiger, Stuttgart u. a. O. 1980, (Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit; Bd. 80), S. 42.

46 Vgl. Tabelle A 4 im Anhang zu dieser Arbeit.

renziertes Angebot an ambulanten und stationären Einrichtungen erforderlich⁴⁷. Im Zentrum des Angebotes stehen die Sozialstationen, die eine Fülle medizinischer und sozialer Betreuungsleistungen ambulant erbringen. Die Ausgaben der Sozialstationen dürften in Zukunft nicht nur wegen der steigenden Zahl der zu betreuenden Pflegebedürftigen, sondern auch wegen steigender Ausgaben je Pflegebedürftigen ansteigen. Der Anteil der Hochbetagten unter den Pflegebedürftigen wird zunehmen. Sie bedürfen einer besonders intensiven Betreuung, die viel Zeit und besonders qualifiziertes Personal erfordert. Der Personalmangel in den Pflegeberufen wird sich im Zuge der demographischen Entwicklung weiter verstärken. Darüber hinaus wird es den ambulanten Diensten nicht mehr möglich sein, sich in dem heutigen Umfang auf Zivildienstleistende und ehrenamtliche Helfer zu stützen⁴⁸. Die ambulanten Dienste benötigen jedoch eine tragfähige personalwirtschaftliche Basis, damit sie die Hilfebedürftigen zuverlässig betreuen und diese auf die Dienste vertrauen können⁴⁹. Einsparungen bei den Personalkosten erscheinen daher nicht möglich.

Gegenwärtig finanzieren sich die Sozialstationen aus verschiedenen Quellen⁵⁰:

- Das Land Niedersachsen übernimmt 20 % der Kosten für das hauptberufliche Fachpersonal.
- Es gewährt darüber hinaus einen Sockelbetrag von 0,75 DM pro Einwohner zur Finanzierung der allgemeinen Betriebskosten.
- Der Landkreis Wolfenbüttel zahlt 50 % der gewährten Landesmittel.
- Auch die Gemeinden zahlen 50 % der gewährten Landesmittel an ihre Sozialstation.
- Abrechenbare Leistungen werden mit den Trägern von Sozialleistungen (Krankenkassen und Sozialamt) bzw. mit Selbstzahlern abgerechnet.
- Darüber hinaus beteiligen sich Land und Kommunen an den Erstinvestitionskosten.

Über den Personalkostenzuschuß sind Land, Landkreis und Gemeinden von einer wahrscheinlichen Steigerung der Personalkosten betroffen. Der allgemeine Betriebskostenzuschuß, der von Land und Kommunen geleistet wird, ist heute an die Einwohnerzahl gekoppelt. Unter Beibehaltung dieser Regelung würden sich für die Zukunft geringere Zuschüsse - und damit Ausgaben - der Kommunen und des Landes für die Sozialstationen ergeben. Die tatsächlichen Betriebskosten der Sozialstationen hängen aber nicht von der Einwohnerzahl, sondern von der Zahl der betreuten Personen und der geleisteten Pflegestunden ab. Da die pauschalen, an der Einwohnerzahl orientierten Zuschüsse zu den Betriebskosten den erhöhten Anforderungen an die Sozialstationen infolge der Verschiebung der Al-

47 Vgl. Schröder, W. F.; Diekmann, F.; Neuhaus, R.; Rampelt, J.: Kommunale Gesundheitsplanung, Basel u. a. O. 1986, (Stadtforchung aktuell; Bd. 13), S. 53.

48 Vgl. Nake-Mann, B.: Flexible Infrastruktur. Möglichkeiten der Anpassung der sozialen Infrastruktur an räumliche Auswirkungen demographischer und ökonomischer Veränderungsprozesse, Opladen 1987 (Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen; Nr. 3214: Fachgruppe Wirtschafts- und Sozialwissenschaften), S. 179.

49 Vgl. ebd., S. 179 f.

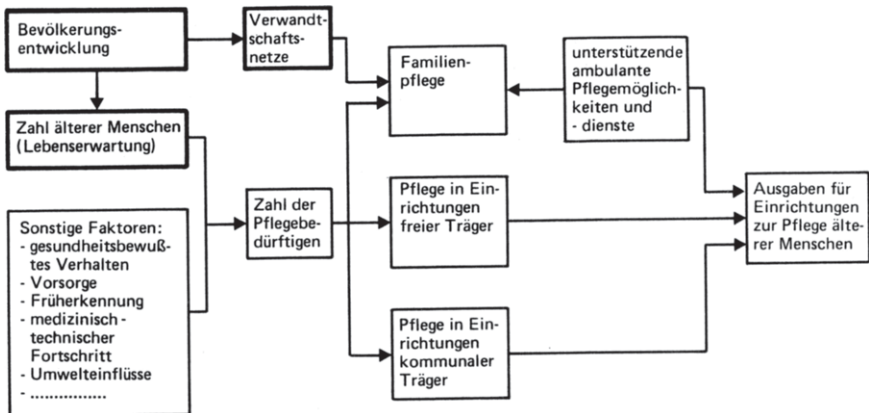
50 Vgl. Niedersächsischer Sozialminister (Hrsg.): Sozialstation, Krankenpflege, Altenpflege und Familienpflege zu Hause, Hannover 1988.

tersstruktur der Bevölkerung nicht gerecht werden, ist eine Änderung dieser Regelung zu erwarten.

Ambulante Pflegemöglichkeiten finden dort ihre Grenze, wo sich die alten Menschen nicht auf genügend zuverlässige Helfer verlassen können, die ihnen - in Ergänzung zu den ambulanten Diensten - bei der Verrichtung der alltäglichen Lebensvollzüge helfen⁵¹. Wichtigste Helfer älterer Menschen sind aber die nächsten Angehörigen, nämlich Ehepartner und (Schwieger)Kinder, insbesondere (Schwieger)Töchter⁵². Der Trend zum Singledasein, niedrigere Kinderzahlen, wachsende soziale und räumliche Mobilität und auch eine höhere Erwerbsbeteiligung der Frauen werden die Tragfähigkeit der familialen Hilfenetze vermindern. Es ist daher auch bei einer Verbesserung der Konzepte der ambulanten Betreuung⁵³, die sicher auch höhere kommunale Ausgaben für ambulante Dienste und Pflegemöglichkeiten erfordern, mit einem wachsenden Anteil von Pflegebedürftigen innerhalb von stationären Einrichtungen zu rechnen (vgl. auch Übersicht 5).

Übersicht 5:

Wirkungsverläufe Bevölkerungsentwicklung - kommunale Ausgaben für Einrichtungen zur Pflege älterer Menschen



Welche Konsequenzen ergeben sich aus dieser Entwicklung für die kommunalen Haushalte? - Die laufenden Kosten für die Heimunterbringung werden durch die Pflegesätze abgedeckt, die bei Pflegebedürftigen, die über kein ausreichendes

51 Vgl. Schubert, H. J.: Verantwortung der Städte, a. a. O., S. 364.

52 Vgl. Rückert, W.: Die demographische Entwicklung und deren Auswirkungen auf Pflege-, Hilfs- und Versorgungsbedürftigkeit, in: Ferber, Ch. v.; Radebold, H.; Schulenburg, J. M. Graf v. d. (Hrsg.): Die demographische Herausforderung, Gerlingen 1989, (Beiträge zur Gesundheitsökonomie; 23), S. 111 - 143, S. 121.

53 Vorschläge hierzu finden sich z. B. bei Nake-Mann, B.: Flexible Infrastruktur, a. a. O., S. 71 ff.

Einkommen verfügen, von der Sozialhilfe getragen werden. Darüber hinaus ist die Schaffung neuer Pflegeheimplätze erforderlich; denn bereits heute entspricht die Versorgung mit Pflegeheimplätzen nicht der Nachfrage. In fast allen Einrichtungen im Landkreis Wolfenbüttel bestehen auch für den akuten Bedarf Wartelisten. Die Schaffung neuer Pflegeheimplätze erfordert Investitionen, die über die Ersatzinvestitionen zur Instandhaltung bereits bestehender Einrichtungen hinausgehen. Diese werden zusätzliche kommunale Ausgaben entweder in Form von Zuschüssen an andere Träger oder aber als eigene Investitionen zur Folge haben, wenn sich kein freier Träger findet. Hier dürften jedoch Zuschüsse von Bund und Land einkalkuliert werden.

Die Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung mit einer wachsenden Zahl und einem wachsenden Anteil älterer Menschen wird bei den Kommunen zu höheren finanziellen Belastungen im Aufgabenfeld Einrichtungen für ältere Menschen führen.

2.1.2.5 Einrichtungen für Kinder und Jugendliche

Die Bereitstellung von Kindergartenplätzen gehört zu den wichtigsten Aufgaben der Gemeinden im Aufgabenfeld Einrichtungen für Kinder und Jugendliche. Die Zahl der Kinder im Kindergartenalter (3 bis unter 6 Jahre) wird im Landkreis Wolfenbüttel bis zum Jahre 2000 um etwa 7 % und dann beschleunigt bis zum Jahre 2030 um mehr als die Hälfte (56 %) zurückgehen. In den nächsten Jahren wird es aber trotz insgesamt rückläufiger Kinderzahl im Landkreis Wolfenbüttel ein Nebeneinander von Ortschaften mit zunehmender Nachfrage nach Kindergartenplätzen sowie von Ortschaften, die einen Nachfragerückgang zu verzeichnen haben, geben. Angesichts bereits heute bestehender Engpässe und des Strebens nach einem wohnungsnahen Angebots an Kindergartenplätzen erscheint die Schaffung zusätzlicher Kindergartenplätze in Ortschaften mit wachsender Kinderzahl erforderlich. Die Einrichtung neuer Kindergartengruppen ist mit zusätzlichen Ausgaben verbunden.

Da die Schließung von Kindergärten insbesondere in ländlichen Gebieten im allgemeinen eine deutliche Verschlechterung der Erreichbarkeit mit sich bringt und größere Entfernungen zu Lasten der Chancengleichheit gehen⁵⁴ und damit auch gegen das Gebot der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse verstoßen, wird bei der Erörterung der Anpassungsmöglichkeiten von der Schließung ganzer Einrichtungen abgesehen. In Kindergärten, in denen heute nur eine Gruppe betreut wird, bestehen kaum, in größeren Einrichtungen, die sich vorwiegend in Gebieten mit hoher Bevölkerungsdichte befinden⁵⁵, dagegen größere Anpassungsmöglichkeiten.

54 Vgl. Freytag, H. L.: Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf Angebot sowie Nachfrage öffentlicher und privater Leistungen in ländlichen Räumen, in: Felderer, B. (Hrsg.): Bevölkerung und Wirtschaft, Berlin 1990, (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F.; Bd. 202), S. 289 - 312, S. 304.

55 So wird lediglich in zwei der sieben Kindergärten in der Gemeinde Cremlingen, aber in zwölf der 15 Kindergärten in der Stadt Wolfenbüttel mehr als eine Kindergartengruppe betreut.

Der überwiegende Teil (70 % bis 80 %) der Ausgaben für Kindergärten entfällt auf Personalausgaben. Die übrigen Ausgaben entstehen für die Unterhaltung der Gebäude, Heizung, Reinigung sowie Spielmaterial. Wird bei einem Rückgang der Kinderzahl lediglich die durchschnittliche Gruppengröße vermindert, können lediglich die unmittelbar von der Kinderzahl abhängigen Ausgaben für das Spielmaterial eingespart werden. Wird bei kleineren Gruppen - abweichend von bisher gültigen Richtlinien⁵⁶ - auf eine zweite Betreuungskraft (Kindergartenhelferin/Praktikantin) verzichtet, kann auch ein geringer Teil der Personalausgaben eingespart werden. Aber auch bei einer Verminderung der Gruppengröße ist ein entsprechender Abbau der Personalausgaben nicht möglich. Denn die Abdeckung längerer Öffnungszeiten, die neben der Erreichbarkeit ein zweites wichtiges Kriterium für die Qualität der Versorgung bildet, erfordert einen Mindestpersonalbestand.

Die Verschiebung der Standortstruktur der Nachfrage bis zum Jahre 2000 läßt wegen der Kostenremanenz bei rückläufiger Nachfrage und wegen der erforderlichen zusätzlichen Ausgaben bei Ausdehnung des Angebots an anderer Stelle kaum Ausgabeneinsparungen zu. Möglicherweise werden die Ausgaben sogar ansteigen. Bis zum Jahre 2030 ergeben die Modellrechnungen für die Einheitsgemeinde Cremlingen bei einem Rückgang der Kinderzahl um knapp 60 % einen Rückgang der Ausgaben um 30 %. Für die Stadt Wolfenbüttel dürften bei etwa gleich starkem Rückgang der Kinderzahl etwas höhere Ausgabeneinsparungen möglich sein. Die Ausgaben je betreutem Kind werden also erheblich ansteigen⁵⁷.

Für die Entwicklung des Zuschußbedarfs der Kommunen dürfte es keinen Unterschied bedeuten, ob es sich um Kindergärten in öffentlicher oder privater Trägerschaft handelt. Den weitgehend gruppenabhängigen Ausgaben der Kindergartenträger stehen Einnahmen (Elternbeiträge sowie Zuschüsse vom Land, Landkreis und bei Einrichtungen in privater Trägerschaft auch von den Gemeinden) gegenüber, deren Höhe sich nach der Zahl der betreuten Kinder richtet. Wenn die Einnahmen je Kindergartenplatz nicht ansteigen, wird sich die Schere zwischen Ausgaben- und Einnahmenentwicklung immer weiter öffnen und im Extremfall für die Einrichtungsträger zu steigenden Belastungen nicht nur je Kindergartenplatz, sondern sogar insgesamt führen. Dies gilt insbesondere für ländliche Gebiete, in denen eine wohnungsnahe Versorgung nur in kleinen Gruppen möglich sein wird. Um derartige Belastungen für die privaten Träger und damit eine Schließung dieser Einrichtungen zu verhindern, sollten die höheren Kosten je Kindergartenplatz gleichmäßig von allen heute an der Finanzierung Beteiligten getragen werden.

56 Vgl. Richtlinien für Heime und andere Einrichtungen (§ 78 JWG und § 26 AGJWG) - Heimrichtlinien - Runderlaß des Niedersächsischen Kultusministers vom 30. Dezember 1966, (Nds. MBl. 1967, S. 131), Nr. 21.

57 Zu ähnlichen Ergebnissen kommt die GEWOS GmbH Hamburg: Auswirkungen der Suburbanisierung, a. a. O., S. 111.

2.1.2.6 Krankenhäuser

Die Krankenhausfinanzierung ist im Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) geregelt. Die Krankenhäuser erhalten Erlöse aus Pflegesätzen und erfahren eine öffentliche Förderung ihrer Investitionskosten (§ 4 KHG). In Niedersachsen tragen die Landkreise und die kreisfreien Städte 40 % der Investitionskosten sowie 33,3 % der Fördermittel (§ 2 Abs. 1 Nds. KHG), die u. a. für Anlauf- und Umstellungskosten gewährt werden. Der Beitrag der Kommunen zur Krankenhausfinanzierung dient im wesentlichen investiven Zwecken und wird im Vermögenshaushalt der Kommunen verbucht⁵⁸. Da aber die Krankenhausumlage eines der wenigen Elemente des kommunalen Finanzsystems ist, das unterschiedliche Belastungen aus der Bevölkerungsentwicklung zumindest indirekt berücksichtigt, werden die Wirkungszusammenhänge zwischen der Bevölkerungsentwicklung und der Höhe der Finanzierungsbeiträge einzelner Kommunen hier trotz der im übrigen vorgenommenen Beschränkung auf die laufenden Ausgaben analysiert.

Wegen der Umlagefinanzierung ist die Entwicklung des Zuschußbedarfs einer Kommune für das Aufgabenfeld Krankenhäuser nicht - wie bei den übrigen kommunalen Aufgaben - von der Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen der einzelnen Kommune, sondern von der landesweiten Entwicklung der Investitions- und Förderkosten im Krankenhausbereich abhängig⁵⁹. Als Indikator für die Entwicklung der Krankenhauskosten wird die voraussichtliche Entwicklung der Zahl der Krankenhauspatienten gewählt. Da die Wahrscheinlichkeit eines Krankenhausaufenthalts mit dem Alter zunimmt, bleibt der Rückgang der Zahl der Krankenhauspatienten hinter dem Bevölkerungsrückgang in Niedersachsen zurück. Bei einem Bevölkerungsrückgang um gut 3 % wird die Zahl der Kranken in stationärer Behandlung bis zum Jahre 2000 nur unwesentlich und bis zum Jahre 2030 bei einem Bevölkerungsrückgang um 23 % lediglich um 8 % zurückgehen⁶⁰.

Neben der Zahl der Krankenhauspatienten bestimmt auch die Verschiebung der Altersstruktur der Patienten die Entwicklung der landesweiten Investitions- und Förderkosten; denn altersspezifische Unterschiede in den Krankheitsarten machen eine Umstrukturierung des Versorgungsangebotes erforderlich. Einem möglichen Bettenabbau im Bereich der Grundversorgung steht die Notwendigkeit gegenüber, Kapazitäten, die für die medizinische Versorgung älterer Menschen und chronisch Kranker geeignet sind, auszubauen. Die Zahl der Betten in Reha-

58 1986 zahlte der Landkreis Wolfenbüttel 2,2 Millionen DM an Krankenhausumlage. Davon entfielen 2,1 Millionen DM auf investive und 0,1 Millionen DM auf laufende Zwecke.

59 Vom über die Krankenhausumlage hinausgehenden Zuschußbedarf, der entsteht, wenn die Kommunen als Krankenhausträger Zahlungen an ihre aus dem Haushaltsplan ausgegliederten Krankenhäuser leisten, wird abstrahiert. Gründe für solche Zahlungen sind zum Beispiel: Unzureichende öffentliche Förderung, zu geringe Pauschalen für kurz- und mittelfristige Wirtschaftsgüter, Baumaßnahmen außerhalb des Plans und die Tatsache, daß manche Krankenhäuser den Grundsätzen der Sparsamkeit nicht gerecht werden. Vgl. Reidenbach, M.: Stadt und Umland im Finanzausgleich, a. a. O., S. 69 f.

60 Vgl. Tabelle A 5 im Anhang zu dieser Arbeit.

bilitationskliniken ist bereits heute unzureichend⁶¹. Auch wenn es gelingt, die Anpassung des Bettenangebots an die veränderte Bedarfsstruktur durch eine gezielte Verwendung freiwerdender Kapazitäten vorzunehmen, ist nicht mit einem deutlichen Rückgang der investiven Kosten zu rechnen⁶².

Die insgesamt von den niedersächsischen Kommunen zu leistende Krankenhausumlage wird sich trotz deutlichen Rückgangs der Bevölkerungszahl nicht vermindern. Allerdings wird die unterschiedliche Betroffenheit der Kommunen von der Bevölkerungsentwicklung bei der Aufbringung der Umlage berücksichtigt und bis zu einem gewissen Grade ausgeglichen. Die Umlage wird nämlich je zur Hälfte nach der Einwohnerzahl und der Umlagekraftmeßzahl erhoben (§ 2 Abs. 3 Nds. KHG). Für den Landkreis Wolfenbüttel, für den sich eine ungünstige Entwicklung der Bevölkerungszahl und infolgedessen auch der Umlagekraftmeßzahl abzeichnet, ergibt sich eine Verminderung seines Anteils an der Krankenhausumlage um knapp 7 % bis zum Jahre 2000 und um knapp 22 % bis zum Jahre 2030⁶³. Dennoch wird der Rückgang der Ausgaben des Landkreises Wolfenbüttel für die Krankenhausumlage hinter dem Bevölkerungsrückgang zurückbleiben.

2.1.2.7 Sport und Erholung

Das Angebot einer Grundversorgung von wohnungsnahen Sportstätten, die Gelegenheit für den Breitensport bieten, gehört trotz zahlreicher kommerzieller Sportangebote zu den kommunalen Aufgaben. Es ist davon auszugehen, daß die vorhandenen Sportstätten in Zukunft nicht mehr in gleichem Umfang wie heute ausgelastet sein werden.

Rückläufige Schülerzahlen haben einen Rückgang des Sportstättenbedarfs für den Schulsport zur Folge. Da sich die verminderten Schülerzahlen aufgrund niedrigerer Klassenfrequenzen auf mehr Klassen verteilen, der Umfang des Sportunterrichts für alle Schuljahrgänge von zwei auf drei Wochenstunden ausgedehnt werden soll und die bisher vielfach noch mangelhafte Situation des Schulsports an den berufsbildenden Schulen zu verbessern ist⁶⁴, wird der Rückgang des Sportstättenbedarfs für den Schulsport hinter dem Rückgang der Schülerzahl zurückbleiben.

Im Bereich außerschulischer Sportaktivitäten ist wegen des Bevölkerungsrückgangs und der Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung mit einem Rückgang der Nutzung von Sportstätten zu rechnen. Gestiegenes Gesundheitsbewußtsein und eine Zunahme der Freizeit begünstigen die Aktivierung bisher sportlich noch passiver Menschen. Es ist aber fraglich, ob eine Erhöhung des

61 Vgl. Thies, H.: Tausendfach vermeidbare Pflegefälle, in: Hannoversche Allgemeine Zeitung vom 25.4.1991.

62 Vgl. Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Bevölkerungsentwicklung und Regierungshandeln in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1987, (Schriftenreihe des Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen), S. 79 f.

63 Vgl. Tabelle A 6 im Anhang zu dieser Arbeit.

64 Vgl. Mombaur, P. M.; Mattner-Stellmann, H.: Sport 2000 - 8 500 Goldene Planungen?, in: Der Städte- und Gemeindebund, 43. Jg. (1988), S. 3 - 15, S. 7 f.

Organisationsgrades insbesondere bei mittleren und älteren Altersjahrgängen erreicht werden kann, die die Halbierung der Jahrgangszahlen bei Kindern und Jugendlichen - also der sportlich aktivsten Bevölkerungsgruppe - ausgleicht. Zudem sind Freizeitsportaktivitäten in der Regel nicht auf wettkampfgerechte Sportstätten angewiesen, die von den Kommunen bereitzustellen und zu unterhalten sind. Eine Erhöhung des Auslastungsgrades durch die Vergrößerung der Einzugsgebiete (Hallenschließungen) ist wegen des möglichen Verzichts auf sportliche Aktivitäten durch die schlechtere Erreichbarkeit insbesondere in dünnbesiedelten Gebieten nicht immer möglich bzw. wünschenswert. Hier sollten die Möglichkeiten zur Mehrfachnutzung⁶⁵ - in vielen Gemeinden fehlen geeignete größere Räume für das kulturelle und soziale Gemeindeleben - ausgeschöpft werden.

Die bei der Unterhaltung der Sportstätten anfallenden Kosten sind zum überwiegenden Teil fixe Kosten. Die Kommunen könnten ihre finanzielle Situation verbessern, indem sie den Vereinen die Hallen zur eigenverantwortlichen Nutzung überlassen und so Personalkosten einsparen und/oder durch Erheben von Gebühren für die Nutzung der Hallen Einnahmen erzielen⁶⁶.

Für die kommunalen Haushalte bestehen im Bereich Sport und Erholung darüber hinaus größere Belastungen durch die Schwimmbäder, insbesondere Hallenbäder. Während die Einnahmen aus den Eintrittsgeldern bei einem Rückgang der Besucherzahlen automatisch zurückgehen, bleiben die Ausgaben in unveränderter Höhe bestehen. Zur Verbesserung der finanziellen Situation der Kommunen ist eine Verkürzung der Öffnungszeiten (Einsparen von Personalausgaben) oder eine Erhöhung der Eintrittspreise denkbar. Die Wirksamkeit beider Maßnahmen dürfte aber wegen eines weiteren Rückgangs der Besucherzahlen gering bleiben. Der Zuschußbedarf für traditionelle Schwimmhallen dürfte daher im Zuge der Bevölkerungsentwicklung noch weiter ansteigen.

Die Höhe der Ausgaben zur Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen unterliegt im wesentlichen der politischen Entscheidung. Sollen die gegenwärtig vorhandenen Grünanlagen auch in Zukunft gepflegt werden, können kaum Ausgaben eingespart werden, da ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen diesen Ausgaben und der Bevölkerungsentwicklung nicht besteht.

Insgesamt bestehen auch im Aufgabenfeld Sport und Erholung nur geringe Einsparungsmöglichkeiten.

2.1.2.8 Bau- und Wohnungswesen

Mit dem Bevölkerungsrückgang und der Veränderung der Altersstruktur ändern sich die Anforderungen an Wohnung und Infrastruktur. Eine Intensivierung und Flexibilisierung der Nutzung bestehender Gemeindevorrichtungen (Mehrfach- und Mehrzwecknutzung) erfordern eine gründliche Bedarfsanalyse und eine sorgfältige

65 Vgl. ebd., S. 11 f.

66 Vgl. Wermker, K.: Haushaltsdefizit, Einwohnerverlust, Arbeitsplatzabbau: Konsequenzen für die soziale Infrastruktur, in: Bauwelt 79. Jg. (1988), S. 1012 - 1016, S. 1016.

tige aufgabenübergreifende Planung. Für diese neuen Aufgaben bestehen im Unterschied zur Planung von Neubauten nur wenig Erfahrungen, so daß sie besonders arbeitsintensiv sein dürften. Kurzfristig besteht noch aufgrund des Zustroms von Aussiedlern und Asylbewerbern auch bei der Planung neuer Einrichtungen, insbesondere bei der Wohnungsbauförderung, ein hoher Bedarf. Langfristig wird jedoch der Umfang der Planungsaufgaben für neue Einrichtungen abnehmen.

Der überwiegende Teil (mehr als 90 %) der von den Kommunen für das Bau- und Wohnungswesen getätigten Ausgaben sind Personalausgaben, die sich bei vorausschauender Personalpolitik relativ gut abbauen lassen⁶⁷.

2.1.2.9 Zusammenfassung

Die Ableitung von Aussagen zur Entwicklung des kommunalen Zuschußbedarfs im Zuge der Bevölkerungsentwicklung ist für Einrichtungen des Besorgungssystems wesentlich schwieriger als für die des Versorgungssystems. Denn für jedes Element der Wirkungskette "Bevölkerungsentwicklung → Änderung der Nachfrage → Anpassung des Angebotes → Änderung des Zuschußbedarfs" ist eine Vielzahl von Einflußfaktoren zu berücksichtigen.

Die Entwicklung der Nachfrage nach kommunalen Leistungen des Besorgungssystems wird nicht nur von der Entwicklung der Bevölkerungszahl (in den jeweiligen Altersgruppen), sondern auch mehr oder minder stark vom Verhalten der Menschen bestimmt. Da die gravierende Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung auch Auslöser für gesellschaftlichen Wandel sein wird und darüber hinaus die Leistungsanspruchnahme von der Qualität des Angebotes bestimmt wird, sind erhebliche Verhaltensänderungen nicht unwahrscheinlich. Der Bedarf an öffentlichen Angeboten hängt ferner davon ab, in welchem Umfang entsprechende Leistungen von Privaten bereitgestellt werden. Eine genaue Vorauschätzung des zukünftigen Bedarfs an kommunalen Angeboten ist daher nicht möglich. Es ist aber in allen Bereichen, mit Ausnahme der Leistungen für ältere Menschen, mit einem Rückgang der Nachfrage zu rechnen.

Ein weiteres Problem bei der Ableitung von Aussagen zur Entwicklung des Zuschußbedarfs bildet die Modellierung der von den Kommunen durchgeführten Maßnahmen zur Anpassung des Angebotes an die rückläufige Nachfrage. Die Kriterien einer kostengünstigen Bereitstellung unter Berücksichtigung der Erreichbarkeit liefern dafür allerdings Anhaltspunkte⁶⁸.

Sofern die Anpassungen bei Aufrechterhaltung des bestehenden Einrichtungsnetzes erfolgen, ändern sich die Erreichbarkeitsverhältnisse nicht. Wegen der Unteilbarkeit vieler Einrichtungen sind die Möglichkeiten, auf diese Weise Ausgaben einzusparen, aber begrenzt. Das gilt um so mehr, je kleiner die Einrich-

67 Vgl. auch Kapitel III Gliederungspunkt 2.1.4 dieser Arbeit.

68 Vgl. Kapitel I Gliederungspunkt 2.1.2.2 und Kapitel II Gliederungspunkt 5 dieser Arbeit.

tungen sind. Von diesem Problem sind insbesondere ländliche dünnbesiedelte Gebiete betroffen⁶⁹.

Möglichen Einsparungen bei der Aufgabe einzelner Standorte stehen erhebliche Nachteile für die Bevölkerung gegenüber, die vor dem Hintergrund des Ziels einheitlicher Lebensverhältnisse, zu dessen Verwirklichung auch eine gut erreichbare Grundversorgung mit öffentlichen Leistungen gehört⁷⁰, zu bewerten sind. Bei der Abwägung der Vor- und Nachteile einer Standortaufgabe bieten die im Zusammenhang mit der Zentrale-Orte-Konzeption festgelegten Mindesteinwohnerzahlen in den Einzugsbereichen verschiedener Einrichtungen⁷¹ keine Entscheidungshilfe. Denn sie berücksichtigen weder die Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung noch die Verminderung der Bevölkerungsdichte und die dann erforderlich werdende Vergrößerung der Einzugsbereiche.

Für die Bewertung der Änderung der Erreichbarkeitsverhältnisse ist nicht nur die Verlängerung der zurückzulegenden Wegstrecke maßgeblich. Die nichtmotorisierte Bevölkerung - insbesondere Kinder, Jugendliche und Ältere - sind von einer Entfernungsvergrößerung besonders betroffen. Neben dem Zeitaufwand ist auch die Zeitverfügbarkeit zu berücksichtigen. Freie Zeit während der Geschäftszeiten ist für Erwerbstätige im allgemeinen knapp. Ein höherer Zeitaufwand für während der Geschäftszeit zurückzulegende Wege kann die Gestaltungsspielräume innerhalb des täglichen Aktionsprogramms erheblich beschneiden. Darüber hinaus steht der meritorische Charakter vieler Leistungen einer Schließung der entsprechenden Einrichtungen entgegen. Qualifizierung der nachwachsenden Generation oder Gesundheitsvorsorge durch Sport sollten im Interesse der Allgemeinheit gefördert werden.

Aus den genannten Gründen sind die Möglichkeiten zur Aufgabe von Standorten in ländlichen dünnbesiedelten Gebieten, die bereits heute eine relativ große Maschenweite des Einrichtungsnetzes aufweisen, insbesondere bei Einrichtungen für nicht mobile junge und ältere Menschen eng begrenzt.

Die genannten Überlegungen zur Anpassung des Angebotes gehen von einem Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage an kommunalen Leistungen in der Ausgangssituation (1986) aus. Da aber in ländlichen Gebieten häufig noch Ausstattungsdefizite festzustellen sind, sind hier die Möglichkeiten, die Leistungen bei einem Nachfragerückgang abzubauen, zusätzlich begrenzt⁷².

69 Zur Erklärung der Standortdichte und der Größe der Einrichtungen wird meist mit der Bevölkerungsdichte argumentiert. Von mindestens ebenso großer Bedeutung ist aber die Siedlungsstruktur, die sich allerdings nicht wie die Bevölkerungsdichte mit einer einfachen Maßzahl abbilden läßt. Einflüsse, die von der Siedlungsstruktur ausgehen, werden daher in den meisten Analysen vernachlässigt. Vgl. auch: Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Gutachten, a. a. O., S. 43.

70 Vgl. Kapitel I Gliederungspunkt 2.2.2.2 dieser Arbeit.

71 Vgl. z. B.: Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen (Hrsg.): Funktionelle Erfordernisse zentraler Einrichtungen als Bestimmungsgröße von Siedlungs- und Stadteinheiten in Abhängigkeit von Größenordnung und Zuordnung, Bonn-Bad Godesberg 1972, (Schriftenreihe "Städtebauliche Forschung"; 03.003), S. 472 ff; Wagener, F.: Neubau der Verwaltung, Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert, 2. Aufl., Berlin 1974, (Schriftenreihe der Hochschule Speyer; Bd. 41), S. 462 ff.

72 Vgl. Winkel, R.: Infrastruktur, a. a. O., S. 106.

Als weitere Möglichkeit der Anpassung des Angebotes gelten neuartige Angebotsformen, insbesondere verschiedene Formen mobiler Einrichtungen sowie die Bündelung von Leistungen⁷³. Die Kostenvorteile mobiler Einrichtungen resultieren zu einem erheblichen Teil aus den kurzen Öffnungszeiten an den einzelnen Standorten. Diese stellen ebenfalls einen Eingriff in die Zeitsouveränität dar. Mobile Einrichtungen können allerdings - insbesondere für den nicht mobilen Teil der Bevölkerung - eine nicht zu unterschätzende Verbesserung der Versorgung bewirken. Sie können jedoch ein stationäres Angebot lediglich ergänzen, nicht aber ersetzen⁷⁴.

Aussagen zur Entwicklung des kommunalen Zuschußbedarfs können nur vor dem Hintergrund der Unsicherheit über die Wahl der Anpassungsform getroffen werden. Das Fehlen einer Kostenrechnung für kommunale Leistungen kommt erschwerend hinzu, da eine Trennung der Ausgaben in nutzungsabhängige und nutzungsunabhängige kaum möglich ist. Daten über die Kosten neuartiger Angebotsformen fehlen völlig.

Aus den technischen Merkmalen der Infrastruktureinrichtungen begrenzte Teilbarkeit und lange Lebensdauer folgen die ökonomischen Merkmale *economies of scale* und hoher Fixkosten- und Gemeinkostenanteil⁷⁵. Beide haben zur Folge, daß auf Nachfrageänderungen nur recht unelastisch reagiert werden kann und Ausgabeneinsparungen nur in geringem Umfang möglich sind. Bei Aufgaben, deren Erfüllung einen hohen Personaleinsatz erfordert, ist zudem wegen des sich abzeichnenden Arbeitskräftemangels mit Personalkostensteigerungen zu rechnen.

Wegen der ausgeprägten Kostenremanenz haben sowohl räumliche Verschiebungen der Nachfrage (Beispiel Kindergarten) als auch aus der Verschiebung der Altersstruktur resultierende Verlagerungen der Aufgabenschwerpunkte insgesamt tendenziell höhere Ausgaben zur Folge.

Die kommunalen Einnahmen können durch eine Erhöhung der Eintrittspreise allenfalls geringfügig gesteigert werden. Denn im Unterschied zu den Einrichtungen des Versorgungssystems, für die Anschluß- und Benutzungszwang besteht, ist hier die Preiselastizität der Nachfrage zu berücksichtigen. Bei einer Verringerung der Auslastung der Einrichtungen wird sich daher die Schere zwischen einrichtungs- oder gruppenabhängigen Ausgaben einerseits und nutzerbezogenen Einnahmen andererseits immer weiter öffnen.

Der Rückgang des kommunalen Zuschußbedarfs wird insbesondere in dünnbesiedelten Gebieten deutlich hinter dem Rückgang der Bevölkerungszahl zurückbleiben.

73 Vgl. z. B. Burberg, P.-H.; Wieneke, G.: Infrastrukturversorgung bei rückläufiger Bevölkerungsdichte, a. a. O., S. 55 ff.

74 Vgl. Nake-Mann: Flexible Infrastruktur, a. a. O., S. 190 f.

75 Vgl. Stohler, J.: Zur rationalen Planung, a. a. O., S. 281.

2.1.3 Transferleistungen

Die Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) sind die wichtigsten von den Kommunen (Landkreisen und kreisfreien Städten) getragenen Transferleistungen. Zwei Formen der Hilfgewährung nach dem BSHG sind zu unterscheiden:

Erstens. Hilfe zum Lebensunterhalt, die sowohl als einmalige Hilfe in kurzfristigen Notsituationen und für unregelmäßig erforderliche Anschaffungen als auch als laufende Hilfe zur Abdeckung des notwendigen Lebensunterhalts gewährt wird.

Zweitens. Hilfe in besonderen Lebenslagen, bei der 13 Hilfearten zu unterscheiden sind, wobei hinsichtlich des finanziellen Umfangs der gewährten Leistungen der Hilfe zur Pflege die größte Bedeutung zukommt.

Beide Hilfearten können sowohl innerhalb als auch außerhalb von Einrichtungen gewährt werden. Während die Sozialhilfestatistik die Bruttoausgaben nach Hilfearten gegliedert ausweist, werden die mit der Hilfgewährung in Zusammenhang stehenden Einnahmen wie der Kostenersatz, der von Sozialhilfeempfängern und ihren Angehörigen zu leisten ist, nur als Summe ausgewiesen. Es ist daher nicht möglich, den Zuschußbedarf für einzelne Hilfearten zu ermitteln. Insbesondere im Bereich der Leistungen zur Pflege innerhalb von Einrichtungen sind aber hohe Einnahmen, nämlich vor allem die Renteneinkünfte älterer pflegebedürftiger Hilfeempfänger, zu verbuchen⁷⁶. In den folgenden Analysen wird angenommen, daß der Anteil der Ausgaben für Sozialhilfeleistungen, der durch Einnahmen gedeckt wird, in Zukunft unverändert bleibt, d. h. daß sich Ausgaben und Zuschußbedarf parallel entwickeln.

2.1.3.1 Hilfe zum Lebensunterhalt

Mehr als 90 % der Hilfen zum Lebensunterhalt werden außerhalb von Einrichtungen gewährt. Die folgende Analyse beschränkt sich daher auf diese Leistungen. Die Struktur der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen ist durch zwei Besonderheiten gekennzeichnet:

Zum einen fällt der überdurchschnittlich hohe Anteil junger Hilfeempfänger auf. 1986 erhielten im Landkreis Wolfenbüttel (in Niedersachsen) 5,4 % (6,5 %) der Kinder und Jugendlichen (unter 18jährige) sowie 4,2 % (4,7 %) der jungen Erwachsenen (18- bis unter 25jährige) Hilfen zum Lebensunterhalt, während es bei den über 25jährigen nur 2,7 % (2,8 %) waren.

Zum anderen ist die große Bedeutung der Arbeitslosigkeit als Ursache für die Hilfebedürftigkeit zu nennen. Arbeitslosigkeit war für mehr als 36 % der Hilfeempfänger in Niedersachsen der wichtigste Grund für die Hilfebedürftigkeit.

76 Vgl. Bedenbender, R.: Hilfe zur Pflege nach dem Bundessozialhilfegesetz im Zeitraum 1978 bis 1988, in: Statistische Monatshefte Niedersachsen, 44. Jg. (1990), S. 57 - 62, S. 58.

Beide Phänomene sind nicht unabhängig voneinander. Arbeitslosigkeit führt zur Sozialhilfebedürftigkeit, wenn die Absicherung durch Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe unzureichend ist oder gar nicht besteht⁷⁷. Arbeitslose, die eine große Familie mit vielen Kindern zu versorgen haben, und damit auch Kinder sind in besonderem Maße von Sozialhilfebedürftigkeit bedroht⁷⁸.

Sowohl die Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung als auch die zu erwartende Entspannung auf dem Arbeitsmarkt wird zu einer Entlastung der Kommunen von den Ausgaben für laufende Hilfe zum Lebensunterhalt führen. Kinder und Jugendliche sowie junge Erwachsene, also die Gruppen mit den höchsten Anteilen an Hilfeempfängern, sind die Bevölkerungsgruppen, die den stärksten Rückgang aufweisen. Die Zahl der Kinder und Jugendlichen wird im Landkreis Wolfenbüttel bis zum Jahre 2000 (2030) um 18 % (60 %) zurückgehen, die Zahl der jungen Erwachsenen sogar um 50 % (70 %).

Der aus der Verschiebung der Altersstruktur resultierende Rückgang der Zahl der Hilfeempfänger wird durch die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt noch verstärkt. Schwierigkeiten beim Einstieg in das Erwerbsleben dürften kaum noch auftreten. Der allgemeine Rückgang der Zahl der Erwerbsfähigen läßt darüber hinaus die Wahrscheinlichkeit von Arbeitslosigkeit und insbesondere von Langzeitarbeitslosigkeit für alle Arbeitnehmer sinken. Ein großer Teil der heute Langzeitarbeitslosen ohne oder mit nur unzureichendem Anspruch auf Lohnersatzleistungen wird bis zum Jahre 2000 das Rentenalter erreicht haben. Mit dem Eintritt in den Ruhestand dürften diese Menschen aufgrund der vor der Arbeitslosigkeit erworbenen Rentenanwartschaften und der - wenn auch verminderten Anrechnung von Arbeitslosigkeit in der Rentenversicherung - nicht mehr auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen sein.

Neben Arbeitslosigkeit bilden unzureichende Rentenversorgungsansprüche einen weiteren wichtigen Grund für Sozialhilfebedürftigkeit. Insbesondere ältere Frauen sind hiervon betroffen. Der Anteil der Frauen, die keine oder nur eine sehr geringe eigene Rente beziehen, wird in Zukunft abnehmen; denn die künftigen Rentnerinnengenerationen werden wegen höherer Erwerbsbeteiligung der Frauen bei zum Teil gestiegener Qualifikation und höheren Einkommen über höhere Rentenanwartschaften verfügen. In die gleiche Richtung wirken die Einführung des Versorgungsausgleichs im Ehescheidungsrecht sowie die Anrechnung von Erziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung. Diese Verhaltens- und Rechtsänderungen lassen erwarten, daß in Zukunft ein deutlich geringerer Anteil der älteren alleinstehenden Frauen laufende Hilfe zum Lebensunterhalt in Anspruch nehmen muß.

77 Vgl. zur Bedeutung der Arbeitslosigkeit für die Sozialhilfebedürftigkeit ausführlich Kühl, J.: Sozialhilfe und Arbeitsmarkt, in: Kitterer, W. (Hrsg.): Sozialhilfe und Finanzausgleich, Heidelberg 1990, (Schriftenreihe des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften Kiel; Bd. 11), S. 77 - 89.

78 Vgl. Schubert, H. J.; Mitarbeiter: Sozialhilfe in Niedersachsen. Lebenssituationen der Empfänger und Ausgabenstrukturen in den Regionen des Landes im Jahre 1986, Hannover 1988, (Materialien des Instituts für Entwicklungsplanung und Strukturforschung; Bd. 133), S. 43 f.

Diesen entlastenden Wirkungen stehen jedoch belastende Einflüsse gegenüber, die von der Änderung der Familienstruktur der Bevölkerung ausgehen. In Zukunft wird bei einer steigenden Zahl älterer Menschen ein zunehmender Anteil älterer Menschen keine eigenen Kinder und die älteren Menschen mit Kindern weniger Kinder als heute haben. Die Zahl der Familienangehörigen, die älteren Menschen finanzielle⁷⁹ und praktische Hilfe gewähren können, wird also abnehmen. Die ausgabensteigernden Effekte, die daraus für die Träger der Sozialhilfeleistungen resultieren, könnten von den ausgabenmindernden Effekten, die von einer Verbesserung der Altersversorgung insbesondere der Frauen ausgehen, in etwa kompensiert werden.

Die Entwicklung des kommunalen Zuschußbedarfs für die Hilfen zum Lebensunterhalt wird über den allgemeinen Bevölkerungsrückgang hinaus von der Entwicklung der Zahl der Arbeitslosen sowie von der Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung bestimmt. Unter der Annahme, daß die Zahl der Arbeitslosen bis zum Jahre 2000 um ein Drittel und bis zum Jahre 2030 um 90 % zurückgeht, ergibt sich für den Landkreis Wolfenbüttel eine deutliche finanzielle Entlastung. Der Zuschußbedarf für laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen wird bis zum Jahre 2000 um ein knappes Viertel (2,9 Millionen DM) und bis zum Jahre 2030 um gut 60 % (7,6 Millionen DM) zurückgehen. Der kommunale Zuschußbedarf wird damit deutlich stärker als die Zahl der Einwohner abnehmen. Der Rückgang des Zuschußbedarfs resultiert für das Jahr 2000 (2030)

- zu 39 % (64 %) aus dem allgemeinen Bevölkerungsrückgang,
- zu 20 % (13 %) aus der Änderung der Altersstruktur,
- zu 41 % (23 %) aus dem Abbau der Arbeitslosigkeit⁸⁰.

2.1.3.2 Hilfe zur Pflege

Von den Empfängern von Hilfe zur Pflege erhielten 1986 in Niedersachsen jeweils die Hälfte diese Leistungen außerhalb und innerhalb von Einrichtungen. Auf die Empfänger innerhalb von Einrichtungen entfielen aber wegen der hohen Kosten stationärer Pflege mehr als 80 % der gesamten Ausgaben. Fast 70 % der Pflegebedürftigen innerhalb von Einrichtungen können die Pflegekosten nicht aus ihren laufenden Einkünften bestreiten⁸¹. Dieser Anteil wird in Zukunft eher noch ansteigen. Trotz höherer durchschnittlicher Altersrenten insbesondere der Frauen dürfte die Entwicklung der Renteneinkünfte der Mehrzahl der Pflegeheimbewohner - wie bereits in der Vergangenheit⁸² - nicht mit der Entwicklung der Pflegesätze Schritt halten.

79 Verpflichtungen der Unterhaltspflichtigen, z. B. der Kinder gegenüber ihren Eltern (§ 1601 BGB), haben Vorrang vor Leistungen der Sozialhilfe (§ 2 Abs. 2 Satz 1 BSHG).

80 Vgl. zu den Ergebnissen der Modellrechnungen die Tabellen A 7 und A 8 im Anhang zu dieser Arbeit.

81 Vgl. Henke, K.-D.: Die Finanzierung altersbedingter Pflegekosten, in: Birg, H.; Wingen, M.; Zimmermann, K. (Hrsg.): Zusammenhang zwischen Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1984, S. 381 - 404, S. 384.

82 Vgl. Bedenbender, R.: Hilfe zur Pflege, a. a. O., S. 60.

Die Entwicklung der kommunalen Ausgaben für Hilfe zur Pflege hängt daher neben der Entwicklung der Zahl der Pflegebedürftigen insbesondere von der Entwicklung des Anteils derer ab, die nicht zu Hause gepflegt werden können und stationärer Pflege bedürfen. Heute werden etwa 13 % der pflegebedürftigen Menschen stationär betreut⁸³. Für die Entwicklung dieses Anteils sind entgegengesetzt wirkende Einflußfaktoren bedeutsam. Zum einen läßt die Verringerung der Kinderzahlen in den Familien erwarten, daß die Familien künftig in geringerem Umfang als heute in der Lage sein werden, die Pflege zu übernehmen⁸⁴. Zum anderen steigen aber die Bemühungen, alten Menschen solange wie möglich ein selbständiges Leben zu ermöglichen und die Bedingungen für die Familienpflege zu verbessern. Neben dem Ausbau des Netzes ambulanter Dienste sind die Übernahme von Kosten für eine Ersatzpflegeperson bei Krankheit und Urlaub oder die Berücksichtigung von Pflegezeiten bei der Rentenbemessung erste Schritte in diese Richtung.

Wenn die Anteile derer, die Hilfe zur Pflege innerhalb bzw. außerhalb von Einrichtungen in Anspruch nehmen müssen, konstant bleiben und wenn die Höhe des durchschnittlichen Zuschußbedarfs je Hilfeempfänger unverändert bleibt⁸⁵, ergeben sich für den Landkreis Wolfenbüttel Einsparungen im Umfang des Rückgangs der Zahl der Pflegebedürftigen, nämlich um 7,4 % bis 2000 und 11,7 % bis 2030⁸⁶. Wegen der Zunahme des Anteils älterer Menschen bleibt der Rückgang der Zahl der Pflegebedürftigen deutlich hinter dem Rückgang der Bevölkerungszahl zurück, so daß der Zuschußbedarf für die Hilfe zur Pflege pro Einwohner deutlich, nämlich um 44 % bis 2030, zunehmen wird.

2.1.3.3 Kommunalisierung der Altenpflege

Die Zuständigkeitsverteilung zwischen örtlichem und überörtlichem Träger der Sozialhilfe ist in Niedersachsen zum Jahresbeginn 1986 geändert worden⁸⁷. Während zuvor das Land als überörtlicher Träger mit wenigen Ausnahmen für die Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen zuständig war, ist seitdem - unabhängig davon, ob die Hilfestellung innerhalb oder außerhalb von Einrichtungen erfolgt - der örtliche Träger, also Landkreise und kreisfreie Städte, für die Hilfestellung an über 60jährige zuständig. Zum Ausgleich der zusätzlichen Belastungen im Zuge der Kommunalisierung der Altenpflege gewährt das Land den Kommunen pauschale Zuweisungen (§ 6 b Abs. 1 Niedersächsisches Gesetz zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes (Nds. AG BSHG))⁸⁸.

83 Bericht der Bundesregierung zu Fragen der Pflegebedürftigkeit, Bonn 1984 (Bundestagsdrucksache 10/1943), S. 3.

84 Vgl. auch Kapitel III Gliederungspunkt 2.1.2.4 dieser Arbeit.

85 Mögliche Entlastungen der Sozialhilfeträger durch die Einführung einer Pflegeversicherung bleiben unberücksichtigt.

86 Vgl. zur rechnerischen Entwicklung der Zahl der Pflegebedürftigen im Landkreis Wolfenbüttel Tabelle A 4 im Anhang zu dieser Arbeit.

87 Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes und des Niedersächsischen Gesetzes zur Durchführung der Kriegsoferfürsorge vom 3. Februar 1986 (Nieders. GVBl, S. 17).

88 Diese Zuweisungen werden als allgemeine Finanzeinnahmen in den kommunalen Haushalten (Einzelplan 9) verbucht. Wegen des engen Bezugs des Volumens der Landeszuweisungen zu

Die Höhe des insgesamt vom Land im Zuge der Kommunalisierung der Altenpflege an die Kommunen zu zahlenden Zuweisungsbetrages wird alle fünf Jahre der Entwicklung der entsprechenden Sozialhilfeausgaben in Niedersachsen angepaßt (§ 6b Abs. 3 Nds. AG BSHG). In den übrigen Jahren ergibt sich das Zuweisungsvolumen aus der Entwicklung der Zahl der über 60jährigen Einwohner in Niedersachsen sowie der Entwicklung eines Kostenmeßwertes (§ 6b Abs. 2 Nds. AG BSHG). Bei der Schätzung der künftigen Ausgaben für Sozialhilfeleistungen der Kommunen wurde von möglichen Kostensteigerungen abstrahiert. Bei der Schätzung der Entwicklung des gesamten Zuweisungsbetrages sowie dessen Verteilung an die Kommunen wird hier daher lediglich die Entwicklung der Zahl der über 60jährigen berücksichtigt.

Unter diesen Annahmen wird der insgesamt vom Land Niedersachsen zum Ausgleich der Belastungen aus der Kommunalisierung der Altenpflege an die örtlichen Träger zu zahlende Betrag im Vergleich zu 1986 bis 2000 um gut 11 % und bis 2030 um mehr als 30 % ansteigen. Der Landkreis Wolfenbüttel, für den sich eine unterdurchschnittliche Zunahme der Zahl der über 60jährigen abzeichnet, kann mit einer Zunahme der Zuweisungen um knapp 7 % (2000) bzw. 14 % (2030) oder Mehreinnahmen von 320 000 DM bzw. 650 000 DM rechnen.

2.1.3.4 Zusammenfassung

Die Bevölkerungsentwicklung führt zu einer Entlastung der kommunalen Haushalte von Ausgaben für Leistungen der Sozialhilfe. Der allgemeine Rückgang der Ausgaben für Leistungen zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen, der sich aus dem Bevölkerungsrückgang ergibt, wird durch den besonders starken Rückgang der Zahl der Kinder und Jugendlichen sowie der jungen Erwachsenen und darüber hinaus durch den Rückgang der Zahl der Arbeitslosen noch verstärkt.

Während die Entlastungen der öffentlichen Haushalte bei den Leistungen außerhalb von Einrichtungen auch ohne deren Zutun erreicht werden, sind im Bereich der Betreuung pflegebedürftiger älterer Menschen erhebliche Anstrengungen erforderlich, um die Belastungen für Leistungen zur Pflege innerhalb von Einrichtungen zu begrenzen. Der absehbare Anstieg der Ausgaben für Sozialhilfeleistungen für über 60jährige innerhalb von Einrichtungen betrifft allerdings nicht die Kommunen, sondern das Land Niedersachsen, das diese Ausgaben über die Zuweisungen im Rahmen der Kommunalisierung der Altenpflege trägt. Aber nur wenn die Entwicklung des Zuweisungsvolumens mit der Entwicklung der entsprechenden Sozialhilfeausgaben Schritt hält, erhöht sich der kommunale Zuschußbedarf für Sozialhilfeleistungen zur Pflege innerhalb von Einrichtungen nicht.

den kommunalen Ausgaben für die Altenpflege wird die Entwicklung der Einnahmen aus diesen Zuweisungen hier dennoch der Entwicklung des Zuschußbedarfs für Sozialhilfeausgaben gegenübergestellt.

Unter Berücksichtigung dieser Zuweisungen ergibt sich für den Landkreis Wolfenbüttel eine deutliche Verringerung seines Zuschußbedarfs für die Sozialhilfeausgaben insgesamt, und zwar um 23 % (4,3 Millionen DM) bis zum Jahre 2000 und um 60 % (11,0 Millionen DM) bis zum Jahre 2030.

2.1.4 Verwaltungsaufgaben

Die Entwicklung des kommunalen Zuschußbedarfs für Verwaltungsaufgaben wird entscheidend von der Entwicklung der Personalausgaben bestimmt, auf die im Durchschnitt aller niedersächsischen Kommunen 80 % der Verwaltungsausgaben entfallen. Die Höhe der Personalausgaben hängt zum einen von der Zahl der Beschäftigten⁸⁹ und zum anderen von der durchschnittlichen Höhe der Personalausgaben für einen Beschäftigten ab.

Der Zusammenhang zwischen der Bevölkerungsentwicklung und dem Personalbedarf in der kommunalen Verwaltung ist für die verschiedenen Verwaltungsaufgaben unterschiedlich eng ausgeprägt. Zum Bereich der allgemeinen Verwaltung gehören sowohl Aufgaben, bei denen die benötigte personelle Kapazität recht eng mit der Bevölkerungszahl verknüpft ist (Standesamt, Ordnungsamt), als auch Aufgaben, für die nur ein schwacher Zusammenhang zur Einwohnerzahl besteht (EDV, Gemeindeorgane).

Die Entwicklung des Bedarfs an Verwaltungskapazität für die aufgabenbezogene Verwaltung wird von der Verminderung des Umfangs der Aufgabenwahrnehmung in den einzelnen Aufgabenfeldern beeinflusst. Der Personalbedarf für die Schulverwaltung wird im wesentlichen von der Zahl der genutzten Schulgebäude bestimmt. Möglichen Entlastungen für die Verwaltung aufgrund geringerer Schülerzahlen dürften Mehrbelastungen infolge der Mehrfachnutzung der Schulgebäude gegenüberstehen. Der Zuschußbedarf für die Verwaltung kultureller Angelegenheiten fällt in den kommunalen Haushalten nicht ins Gewicht⁹⁰ und kann daher vernachlässigt werden. Der Personalbedarf für die Verwaltung sozialer Angelegenheiten, zu der auch die Beratung der Sozialhilfeempfänger gehört, dürfte sich weitgehend parallel zur Zahl der Sozialhilfeempfänger entwickeln und daher stärker als die Einwohnerzahl zurückgehen. Der Personalbedarf des Gesundheitsamtes dürfte sich nahezu proportional zur Bevölkerungszahl entwickeln. Die erforderliche personelle Ausstattung der Bauverwaltung dürfte trotz Rückgang der Neubautätigkeit nur langsam zurückgehen, da Verwaltungserfahrungen in den Bereichen Instandhaltung und Sanierung, aber auch Umwidmung von Gebäuden heute noch weitgehend fehlen und die Bearbeitung dieser neuartigen Aufgaben zunächst verhältnismäßig viel Arbeitszeit erfordern wird.

89 Von Änderungen des Verhältnisses von Teilzeitbeschäftigten zu Vollzeitbeschäftigten wird dabei abstrahiert.

90 Der Anteil des Zuschußbedarfs für die Verwaltung kultureller Angelegenheiten am Zuschußbedarf der Einzelpläne 0 bis 7 betrug im Durchschnitt aller niedersächsischen Kommunen 1986 0,16 %. Vgl. Niedersächsisches Verwaltungsamt - Statistik - (Hrsg.): Staatliche und kommunale Finanzen, a. a. O., S. 64 ff., und eigene Berechnungen.

Für Verwaltungsaufgaben wird in Zukunft auch ohne weitere Rationalisierung der Verwaltungsarbeit deutlich weniger Personal als heute benötigt werden. Theoretisch dürfte ein Personalabbau, der etwa 55 % bis 70 % des prozentualen Rückgangs der Einwohnerzahl entspricht, möglich sein. Obwohl das Erreichbarkeitskriterium bei der Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben nur eine untergeordnete Rolle spielt, ist nicht zu erwarten, daß die Personalausgaben bis 2030 in diesem Umfang vermindert werden können. Dem steht eine Fülle von Hindernissen entgegen.

Erstens. Der Personalbestand kann nicht vollständig an den Personalbedarf angepaßt werden.

- Die Unterauslastung der öffentlichen Verwaltungen dürfte nicht offen zutage treten, weil die Bediensteten ihre Handlungsspielräume - einen eindeutigen Maßstab für die Erledigung einer Verwaltungsaufgabe gibt es nur selten - nutzen dürften, um ihren eigenen Arbeitsbereich durch eine intensivere Bearbeitung der verbleibenden Aufgaben zu erhalten⁹¹.
- Für die meisten Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gilt das Lebenszeitprinzip. Personalabbau ist daher nur im Rahmen der natürlichen Fluktuation möglich. Diese wird wesentlich von der Altersstruktur der Bediensteten bestimmt. Die Anpassungsgeschwindigkeit des Personalbestandes dürfte hinter der des Bedarfsrückgangs zurückbleiben⁹².
- Personalumsetzungen sind, weil nicht jede Verwaltungskraft jede Aufgabe erfüllen kann, nur in begrenztem Umfang möglich. Insbesondere in kleineren Verwaltungen wird der Personalabbau dadurch begrenzt. Diese Beschränkungen könnten jedoch entweder durch Kooperation mehrerer Gemeinden - ein Spezialist könnte für mehrere Gemeindeverwaltungen tätig sein - oder durch verstärkten ämterübergreifenden Einsatz der Bediensteten innerhalb der Gemeindeverwaltung überwunden werden.

Zweitens. Die Personalausgaben je Bediensteten werden ansteigen.

- Der sich abzeichnende Arbeitskräftemangel und der daraus resultierende Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte dürfte zu einem Anstieg des Lohn- und Gehaltsniveaus führen.
- An die Qualifikation vielseitig einsetzbarer Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen sind hohe Anforderungen gestellt. Der Personalabbau dürfte sich daher vorwiegend im Bereich der geringer qualifizierten Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen mit niedrig dotierten Stellen vollziehen und eine Verschiebung der Stellenhierarchie nach oben erfordern.

91 "Arbeit läßt sich wie Gummi dehnen, um die Zeit auszufüllen, die für sie zur Verfügung steht." Parkinson, C. N.: Parkinsons Gesetz und andere Untersuchungen über die Verwaltung, Düsseldorf u. a. O. 1963, S. 13; vgl. auch Pfeiffer, Ch.: Verwaltung in Staat und Gemeinde. Schlankheitskur für den öffentlichen Dienst? - Zu den Auswirkungen des demographischen Wandels, in: CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag (Hrsg.): Tatsachen und Folgen der Bevölkerungsentwicklung, Hannover 1988, S. 91 - 112, S. 95.

92 Vgl. auch Tekles, H.: Bevölkerungsentwicklung und Personalbedarf, a. a. O., S. 155 ff.

- Das Durchschnittsalter der Beschäftigten nimmt zu. (Bewährungs)Aufstieg und regelmäßige altersabhängige Gehaltserhöhungen (Altersstufen) haben zur Folge, daß die Gehälter im öffentlichen Dienst im allgemeinen mit dem Alter ansteigen. Die Auswirkungen geringerer Kinderzahlen auf die Ortszuschläge können demgegenüber vernachlässigt werden.
- Die Lohnnebenkosten, insbesondere die Beiträge zur Rentenversicherung, aber auch zur Krankenversicherung dürften aufgrund der demographischen Entwicklung ansteigen. Der Versorgungsaufwand für die Ruhegeldempfänger des öffentlichen Dienstes wird in den kommenden Jahren ebenfalls ansteigen⁹³. Alle Untersuchungskommunen sind Mitglied der Niedersächsischen Versorgungskasse, die die Versorgungsbezüge an Pensionäre und Kommunen und ihre Hinterbliebenen zahlt. Die Kommunen zahlen eine Umlage an diese Versorgungskasse, die sich nach dem Gehalt der aktiven Beamten der Kommunalverwaltung bemißt. Die Entwicklung der Höhe dieser Umlage dürfte im wesentlichen der Entwicklung des Beitragssatzes der gesetzlichen Rentenversicherung entsprechen, für den ein deutlicher Anstieg erwartet wird.
- Die Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen sollte stärker als bisher gefördert werden, um zum einen sinkender Leistungsfähigkeit und abnehmender Flexibilität der Verwaltung infolge Überalterung des Personals⁹⁴ entgegenzuwirken und zum anderen die Möglichkeiten der modernen Technik auch für die öffentliche Verwaltung nutzbar zu machen.

Trotz der genannten Hindernisse sollte es aber bei vorausschauender Personalpolitik und effizienter Gestaltung der Verwaltung mit Hilfe der modernen Methoden der Textverarbeitung und der Bürokommunikation sowie der Informationsübertragung zwischen verschiedenen Verwaltungsstellen möglich sein, bei den Personalausgaben erhebliche Einsparungen zu erzielen. Bei den übrigen Verwaltungsausgaben - insbesondere Unterhaltung der Gebäude und sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand - dürften dagegen kaum Einsparungen möglich sein. Um die Möglichkeiten des technischen Fortschritts nutzen zu können, sind wahrscheinlich aufgrund des schnellen technischen Wandels höhere Investitionsausgaben für die Anschaffung von Geräten erforderlich.

Ein großer Teil der Einnahmen, nämlich die Verwaltungsgebühren, die von den Bürgern für Verwaltungsleistungen erhoben werden, ist eng mit der Entwicklung der Einwohnerzahl verknüpft. Unter Berücksichtigung der aus dem Einwohnerzahlrückgang resultierenden Einnahmeausfälle dürfte der kommunale Zuschußbedarf für Verwaltungsausgaben im Durchschnitt etwa nur halb so stark wie die Einwohnerzahl zurückgehen.

93 Modellrechnungen gehen davon aus, daß die Belastungen der öffentlichen Haushalte unter Zugrundelegung der heute gültigen Regeln der Beamtenversorgung die Belastungen, die sich für die gesetzliche Rentenversicherung abzeichnen, noch übertreffen werden. Vgl. Verbockett, H. W.: Eine Modellrechnung über die künftige Entwicklung von Zahl und Struktur der Ruhegeldempfänger im öffentlichen Dienst und ihre finanzielle Bedeutung, Inaug.-Diss., Frankfurt am Main 1986, S. 194.

94 Vgl. Pfeiffer, Ch.: Verwaltung in Staat und Gemeinde, a. a. O., S. 93 f.

2.2 Bedeutung der Wirkungszusammenhänge für die Entwicklung des kommunalen Zuschußbedarfs insgesamt

Die Anpassung der Aufgabenwahrnehmung an die veränderte Nachfrage und damit der Abbau kommunalen Zuschußbedarfs ist für die verschiedenen Aufgaben in unterschiedlichem Umfang möglich. Aussagen zur Entwicklung des kommunalen Zuschußbedarfs insgesamt erfordern daher eine Verknüpfung der für die einzelnen Aufgabenfelder dargelegten Wirkungszusammenhänge zwischen der Bevölkerungsentwicklung und der Entwicklung des kommunalen Zuschußbedarfs einerseits mit der Struktur der kommunalen (Verwaltungs)Haushalte andererseits.

Als Gewichtungsschema für die aufgabenspezifischen Einsparungen wird zunächst die Struktur der kommunalen (Verwaltungs)Haushalte aller niedersächsischen Kommunen verwendet. Auf diese Weise sollen nicht nur Aussagen zur Entwicklung des kommunalen Zuschußbedarfs insgesamt, sondern auch Aussagen zur Struktur des kommunalen Zuschußbedarfs hinsichtlich des Autonomiegrades abgeleitet werden. Durch getrennte Betrachtung der Landkreise und der kreisangehörigen Gemeinden werden dann die Konsequenzen, die sich aus den unterschiedlichen Aufgabenschwerpunkten dieser beiden Körperschaftsgruppen für die Entwicklung ihres Zuschußbedarfs im Zuge der Bevölkerungsentwicklung ergeben, herausgearbeitet.

Bei der Interpretation der Ergebnisse ist aber zu bedenken, daß die Ableitung der Wirkungszusammenhänge am Beispiel lediglich dreier Untersuchungskommunen vorgenommen wurde. Die Charakteristika dieser Untersuchungskommunen sowohl hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung als auch hinsichtlich der Bedingungen kommunaler Aufgabenerfüllung prägen daher die herausgearbeiteten Zusammenhänge. Zu ihrer weiteren Absicherung und Verallgemeinerung wären zusätzliche Analysen erforderlich, die aber im Rahmen dieser Arbeit nicht durchgeführt werden können.

2.2.1 Auswirkungen für die Kommunen insgesamt

2.2.1.1 Auswirkungen auf die Höhe des Zuschußbedarfs

Im Durchschnitt aller niedersächsischen Kommunen entfiel 1986 fast die Hälfte (47,4 %) des kommunalen Zuschußbedarfs⁹⁵ auf Einrichtungen, deren Kapazität nur relativ unelastisch an Nachfrageänderungen angepaßt werden kann. Davon wiederum entfiel knapp ein Drittel auf Einrichtungen der Versorgungsinfrastruktur und gut zwei Drittel auf Einrichtungen der Besorgungsinfrastruktur. Im Bereich der Versorgungsinfrastruktur dürften lediglich bei einem Viertel des Zuschußbedarfs, nämlich bei der Schülerbeförderung, geringfügige Einsparungen möglich sein. Diese bleiben aber ebenso wie mögliche Einsparungen beim Zuschußbedarf für Einrichtungen des Besorgungssystems deutlich hinter dem Schüler- bzw. Bevölkerungsrückgang zurück. Allein für das Aufgabenfeld Schul-

⁹⁵ Hier und im folgenden: Zuschußbedarf des Verwaltungshaushalts (Einzelpläne 0 bis 7). Vgl. Tabelle 2 dieser Arbeit.

trägerschaft, das wegen des nur sehr geringen Anteils unmittelbar schülerzahlabhängiger Ausgaben (5 %) besonders von Kostenremanenz betroffen ist, verwendeten die Kommunen fast die Hälfte ihres Zuschußbedarfs für Einrichtungen des Besorgungssystems. Auf das Aufgabenfeld Einrichtungen für ältere Menschen, für das ein Anstieg des Zuschußbedarfs zu erwarten ist, entfiel 1986 nur 1 % des gesamten Zuschußbedarfs. Bei Übertragung der am Beispiel der drei Untersuchungskommunen gewonnenen Erkenntnisse über die Wirkungsverläufe zwischen Bevölkerungsentwicklung und kommunalem Zuschußbedarf auf Bevölkerungsentwicklung und Haushaltsstruktur aller niedersächsischen Kommunen ergibt sich ein prozentualer Rückgang des Zuschußbedarfs im Bereich der Einrichtungen in Höhe von lediglich einem Zehntel des relativen Bevölkerungsrückgangs.

Bei den Transferleistungen, auf die 1986 im Durchschnitt aller niedersächsischen Kommunen 20 % des kommunalen Zuschußbedarfs entfielen, wird der aus dem Rückgang der Einwohnerzahl resultierende automatische Rückgang des Zuschußbedarfs durch die Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung noch verstärkt. Bei Übertragung der Ergebnisse für den Landkreis Wolfenbüttel auf die Gesamtheit der niedersächsischen Kommunen und unter Berücksichtigung der Landeszuweisungen zum Ausgleich der kommunalen Belastungen aus der Kommunalisierung der Altenpflege ist bis 2000 (2030) bei einem Rückgang der Bevölkerung um 3,4 % (23,1 %) ein Rückgang des kommunalen Zuschußbedarfs um etwa 6 % (26 %) zu erwarten.

Für Verwaltungsaufgaben verwendeten die niedersächsischen Kommunen 1986 29 % ihres Zuschußbedarfs. Die Analysen für die Untersuchungskommunen lassen erwarten, daß der mögliche Rückgang des kommunalen Zuschußbedarfs etwa der Hälfte des Rückgangs der Bevölkerungszahl entspricht.

Bis zum Jahre 2000 ergeben die Modellrechnungen für alle niedersächsischen Kommunen einen Rückgang des Zuschußbedarfs um etwa 2,5 %. Der Pro-Kopf-Zuschußbedarf dürfte im Vergleich zu 1986 geringfügig ansteigen. Bis zum Jahre 2030 wird die deutliche Verschiebung der Altersstruktur den Rückgang des Zuschußbedarfs bremsen, so daß dieser lediglich 60 % des prozentualen Bevölkerungsrückgangs betragen dürfte. Aus dieser Entwicklung resultiert eine deutliche Zunahme (13 %) des Pro-Kopf-Zuschußbedarfs. Die Bevölkerung wird darüber hinaus durch einen deutlichen Anstieg der Gebühren, insbesondere in den Bereichen Abwasser und Abfall, belastet.

2.2.1.2 Auswirkungen auf den Autonomiegrad des Zuschußbedarfs

Der Zunahme des kommunalen Zuschußbedarfs je Einwohner steht eine - allerdings weitgehend formale - Verbesserung der Struktur des Zuschußbedarfs in bezug auf seinen Autonomiegrad gegenüber. Der größte Teil des Zuschußbedarfs für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und für Pflichtaufgaben mit geringem kommunalen Ausgabenpielraum, nämlich der Zuschußbedarf für Transferleistungen und Verwaltungsaufgaben⁹⁶, dürfte im Zuge der Bevölke-

96 Vgl. Tabelle 5 dieser Arbeit.

rungsentwicklung stärker als der Zuschußbedarf für Pflichtaufgaben mit größerem Ausgabenspielraum und für freiwillige Aufgaben abgebaut werden können.

Diese Strukturverbesserung des kommunalen Zuschußbedarfs sollte jedoch nicht überbewertet werden. Formalrechtlich bestehende Ausgabenspielräume dürften im Bereich der Versorgungsinfrastruktur wegen der bestehenden technischen Zwänge nicht ausgeschöpft werden können. Auch im Bereich der Besorgungsinfrastruktur, deren Unterhaltung mit Ausnahme des allerdings (fiskalisch) wichtigsten Bereichs der Schulträgerschaft zu den freiwilligen Aufgaben der Kommunen gehört, könnten die Gestaltungsspielräume in Zukunft geringer als heute sein. Freiwillige Aufgaben dürfen nämlich nur wahrgenommen werden, wenn die Wahrnehmung der Pflichtaufgaben gesichert ist⁹⁷. Wesentliche Ausgabeneinsparungen sind bei den Einrichtungen nur durch die Aufgabe einzelner Standorte möglich. Daher könnten sich die Gestaltungsmöglichkeiten, falls die allgemeinen Finanzeinnahmen je Einwohner nicht entsprechend der Entwicklung des Pro-Kopf-Zuschußbedarfs ansteigen, auf die Auswahl der zu schließenden Einrichtungen beschränken.

2.2.2 Interkommunale Unterschiede

2.2.2.1 Zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen

Die Struktur des Zuschußbedarfs der niedersächsischen Landkreise und der kreisangehörigen Gemeinden weist beträchtliche Unterschiede auf⁹⁸. Der größte Unterschied besteht bei den Transferleistungen, für die die niedersächsischen Landkreise 1986 35 %, die kreisangehörigen Gemeinden aber nur gut 1 % ihres Zuschußbedarfs aufwendeten. Der hohe Stellenwert der Sozialhilfeleistungen in den Haushalten der Landkreise prägt die Entwicklung ihres gesamten Zuschußbedarfs. Aber nicht nur bei den Transferleistungen, sondern auch bei dem Zuschußbedarf für die Einrichtungen des Versorgungssystems stellt sich die Situation für die Landkreise günstiger dar. Zwar entfielen bei Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden mit jeweils 14 % bzw. 15 % etwa gleich große Anteile des Zuschußbedarfs auf diese Aufgaben. Während aber für die kreisangehörigen Gemeinden keine Einsparungsmöglichkeiten bestehen, können die Landkreise zumindest einen geringen Teil der Ausgaben für die Schülerbeförderung, auf die mehr als die Hälfte ihres Zuschußbedarfs für die Versorgungsinfrastruktur entfiel, einsparen.

Die kreisangehörigen Gemeinden sind darüber hinaus wegen des höheren Anteils des Zuschußbedarfs, den sie für Einrichtungen des Besorgungssystems aufwendeten (37 % gegenüber 27 % bei den Landkreisen), vom Problem der Kostenremanenz besonders betroffen. Auch der fast doppelt so hohe Anteil des relativ gut abbaubaren Zuschußbedarfs für Verwaltungsaufgaben (40 % gegenüber 23 %) bei den kreisangehörigen Gemeinden ändert nur wenig daran, daß sich für die kreisangehörigen Gemeinden insgesamt eine im Vergleich zu

97 Vgl. auch Kapitel I Gliederungspunkt 3.2 dieser Arbeit.

98 Vgl. Tabelle 2 dieser Arbeit.

den Landkreisen ungünstigere Entwicklung des kommunalen Zuschußbedarfs abzeichnet.

Bis zum Jahre 2000 dürfte sich die unterschiedliche Struktur des kommunalen Zuschußbedarfs der Landkreise und der kreisangehörigen Gemeinden wegen der nur geringfügigen Veränderung der Bevölkerungszahl kaum auf die Entwicklung des Zuschußbedarfs dieser beiden Körperschaftsgruppen auswirken. Die Entwicklung bis zum Jahre 2030 wird aber durch deutliche Unterschiede gekennzeichnet sein. Während die kreisangehörigen Gemeinden außerhalb des Landkreises Wolfenbüttel bei einem Rückgang der Bevölkerungszahl um 18 % und deutlichen Änderungen der Altersstruktur ihren Zuschußbedarf lediglich um 5 % vermindern können und eine Zunahme des Pro-Kopf-Zuschußbedarfs um 16 % verkraften müssen, dürften die Landkreise (ohne Landkreis Wolfenbüttel) etwa 13 % ihres Zuschußbedarfs einsparen können. Für sie ergibt sich lediglich eine Zunahme des Zuschußbedarfs je Einwohner um 6 %.

2.2.2.2 Zwischen den kreisangehörigen Gemeinden

Da die Entwicklung des kommunalen Zuschußbedarfs im Zuge der Bevölkerungsentwicklung von einer Fülle von Einflußfaktoren bestimmt wird, können auf der Basis der Analysen für lediglich zwei Gemeinden, nämlich die Stadt Wolfenbüttel und die Einheitsgemeinde Cremlingen, lediglich erste Hinweise auf die Besonderheiten der Entwicklung des Zuschußbedarfs für verschiedene Typen kreisangehöriger Gemeinden gewonnen werden. Dies gilt um so mehr, als die beiden Gemeinden sich hinsichtlich absehbarer Bevölkerungsentwicklung, Größe und funktionsräumlicher Stellung unterscheiden.

In der Einheitsgemeinde Cremlingen ist die Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung wesentlich stärker ausgeprägt als in der Stadt Wolfenbüttel. Für Cremlingen ist bis 2000 eine Zunahme der Zahl über 65jähriger um 11 % und bis 2030 um 39 % zu erwarten. Dagegen geht die Zahl der Älteren in der Stadt Wolfenbüttel mittelfristig leicht zurück (5,4 %) und dürfte im Jahre 2030 um knapp 6 % über dem Niveau von 1986 liegen. Die deutliche Zunahme der Zahl älterer Menschen ist mit höheren Ausgaben für Alteneinrichtungen, so z. B. für Sozialstationen, verbunden. Da aber auch der Landkreis Wolfenbüttel einen Teil dieser Ausgaben trägt und auf diese Weise Unterschiede in der Entwicklung der Zahl älterer Menschen in den Gemeinden des Landkreises zum Teil ausgeglichen werden, schlagen sich unterschiedliche Entwicklungen in der Zahl älterer Menschen nur in begrenztem Umfang in den Gemeindehaushalten nieder.

Die Stadt Wolfenbüttel ist mit gegenwärtig fast 49 000 Einwohnern mehr als viermal so groß wie die Einheitsgemeinde Cremlingen (11 300 Einwohner). Gleichzeitig ist die Einwohnerdichte in der Stadt Wolfenbüttel mehr als dreimal so hoch wie in der Einheitsgemeinde Cremlingen. Die Einheitsgemeinde Cremlingen ist daher in stärkerem Maße als die Stadt Wolfenbüttel vom Problem der mangelnden Teilbarkeit in den Bereichen Kindergärten und Schulen betroffen⁹⁹.

99 Allerdings weist die Einheitsgemeinde Cremlingen mit 191 Einwohnern je Quadratkilometer die zweithöchste Einwohnerdichte im Landkreis Wolfenbüttel auf. Die Probleme dürften z. B.

Sowohl im Bereich Kindergärten als auch im Bereich Schulen können lediglich die unmittelbar kinder- bzw. schülerzahlabhängigen Ausgaben eingespart werden, während in den größeren Einrichtungen der Stadt Wolfenbüttel durch eine Verminderung der Zahl der Gruppen bzw. Klassen innerhalb einer Einrichtung auch ein Teil der gruppenabhängigen Ausgaben eingespart werden kann.

Die Größe der Stadt Wolfenbüttel ist aber in bezug auf die Entwicklung des Zuschußbedarfs nicht nur mit Vorteilen verbunden. Denn aus der Funktion eines Mittelzentrums resultiert ein relativ hoher Zuschußbedarf für zentralörtliche Aufgaben¹⁰⁰, der sich nur schlecht abbauen läßt. So wendete die Stadt Wolfenbüttel 20 % ihres Zuschußbedarfs, die Umlandgemeinde Cremlingen aber nur 5,7 % ihres Zuschußbedarfs für das Aufgabenfeld Straßen und Verkehr auf. Auch die Anteile des Zuschußbedarfs für die Aufgabenfelder kulturelle Angelegenheiten (2,1 % zu 1,0 %) sowie Sport und Erholung (10,8 % zu 5,7 %) dokumentieren die (mittel)zentrale Funktion der Stadt Wolfenbüttel.

Der Vergleich für die Einheitsgemeinde Cremlingen und die Stadt Wolfenbüttel zeigt gegenläufige Auswirkungen, die von der Größe einer Gemeinde auf die Entwicklung des Zuschußbedarfs ausgehen. Die höhere Einwohnerdichte in größeren Gemeinden eröffnet zwar für einzelne Aufgabenfelder bessere Möglichkeiten zur Einsparung von Ausgaben. Mit der Größe einer Gemeinde nimmt aber im allgemeinen auch der Umfang der von ihr wahrgenommenen zentralörtlichen Aufgaben zu. Die mit der Wahrnehmung dieser Aufgaben verbundenen Ausgaben lassen sich im Zuge des Bevölkerungsrückgangs vergleichsweise schlecht abbauen.

2.3 Zwischenbilanz: Mögliche Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf Höhe und Verteilung des kommunalen Zuschußbedarfs

Kommunale Selbstverwaltung verlangt eine Finanzausstattung, die den Kommunen eine sachgerechte und selbständig entschiedene Aufgabenerfüllung ermöglicht¹⁰¹. Die voraussichtliche Entwicklung des kommunalen Zuschußbedarfs¹⁰² bildet daher ein wichtiges Kriterium für die Bewertung der Entwicklung der allgemeinen Finanzeinnahmen. Die folgenden konkreten Aussagen zur Entwicklung des Zuschußbedarfs beanspruchen nicht, die Entwicklung des Zuschußbedarfs bis 2030 vorauszusagen. Sie dienen allein dem Ziel, die Entwicklung des Zuschußbedarfs der Entwicklung der allgemeinen Finanzeinnahmen gegenüberstellen zu können. Da die Wahl der Anpassungsstrategie der einzelnen Kommunen

in den Samtgemeinden Oderwald und Schöppenstedt mit einer Dichte von 75 bzw. 79 Einwohnern je Quadratkilometer noch größer sein. Vgl. auch Tabelle A 20 im Anhang zu dieser Arbeit.

100 Vgl. Tabelle A 9 im Anhang zu dieser Arbeit. Inwieweit die Struktur des Zuschußbedarfs der Stadt Wolfenbüttel für Mittelzentren typisch ist, wäre noch zu überprüfen. Da die erforderlichen Daten aber der amtlichen Statistik nicht entnommen werden können, kann dies im Rahmen dieser Arbeit aus Zeitgründen nicht geleistet werden.

101 Vgl. Kapitel I Gliederungspunkt 2.2.1 dieser Arbeit.

102 Vom Zuschußbedarf bereits abgesetzt worden sind die Zuweisungen des Landes zum Ausgleich der kommunalen Belastungen aus der Kommunalisierung der Altenpflege, die in den kommunalen Haushalten im Einzelplan 9 (Allgemeine Finanzwirtschaft) verbucht werden.

wissenschaftlich nicht ableitbar ist, liegen den Modellrechnungen folgende Annahmen zugrunde:

- Auf einen Abbau oder eine Stilllegung von Infrastruktureinrichtungen wird verzichtet.
- Der gegenwärtige Kostendeckungsgrad wird aufrechterhalten, d. h. die Bürger müssen für die Aufrechterhaltung einer möglichst wohnungsnahen Infrastrukturversorgung (Beispiel Kindergärten) höhere Gebühren zahlen, da höhere Ausgaben je Nutzer an die Nutzer weitergegeben werden.
- Neue Aufgaben, z. B. im Bereich der Weiterbildung, werden soweit wie möglich durch Nutzung nicht mehr ausgelasteter Kapazitäten in den bestehenden Einrichtungen kostengünstig erfüllt.

Die Analysen lassen im Durchschnitt aller niedersächsischen Kommunen bis 2030 eine deutliche Zunahme (13 %) des Pro-Kopf-Zuschußbedarfs erwarten. Es zeichnen sich aber interkommunale Unterschiede ab. Die Notwendigkeit, ein gut erreichbares Mindestangebot an Einrichtungen aufrechtzuerhalten, schränkt die Anpassungsmöglichkeiten insbesondere in ländlichen Gebieten, in denen die Erreichbarkeitsbedingungen bereits heute vergleichsweise ungünstig sind, stark ein. In diesen Gebieten ist eine überdurchschnittliche Zunahme des Zuschußbedarfs je Nutzer zu erwarten.

Darüber hinaus erscheint auch für Kommunen, die in besonderem Maße von der Bevölkerungsentwicklung betroffen sind, zumindest vorübergehend ein höherer Zuschußbedarf je Einwohner unvermeidlich¹⁰³. So nimmt unter den getroffenen Annahmen der Zuschußbedarf um so stärker zu, je deutlicher die Bevölkerungszahl zurückgeht. Während die Modellrechnungen für den Landkreis Wolfenbüttel bei einem Rückgang der Einwohnerzahl um 40 % eine Zunahme des Pro-Kopf-Zuschußbedarfs um 18 % ergeben, zeichnet sich für die übrigen niedersächsischen Landkreise bei einem Bevölkerungsrückgang um 18 % eine Zunahme des Pro-Kopf-Zuschußbedarfs um lediglich 6 % ab. Entsprechend ist für die kreisangehörigen Gemeinden in Niedersachsen außerhalb des Landkreises Wolfenbüttel eine Zunahme des Pro-Kopf-Zuschußbedarfs um 16 %, für die Einheitsgemeinden Cremlingen und Stadt Wolfenbüttel aber um mehr als 40 % zu erwarten.

Obwohl die Analysen für die Einheitsgemeinden Cremlingen und Stadt Wolfenbüttel einen ähnlichen Verlauf des Zuschußbedarfs erwarten lassen, zeigen sie doch auch, daß die Entwicklung des Zuschußbedarfs von einer Reihe von Faktoren abhängig ist. Die funktionsräumliche Stellung einer Gemeinde und auch die Einwohnerdichte bzw. die Siedlungsstruktur prägen die Infrastrukturausstattung einer Gemeinde und beeinflussen daher auch die Abbaubarkeit ihres Zuschußbedarfs. Da weder für die funktionsräumliche Stellung einer Gemeinde noch für die Einwohnerdichte ein unmittelbarer Zusammenhang zur Einwohnerzahl be-

103 Vgl. auch Bothe, A.: Die Gemeindeausgaben in der Bundesrepublik: Ein nachfrageorientierter Erklärungsansatz, Tübingen 1989, (Kieler Studien; 226), S. 86.

steht¹⁰⁴, scheint die heutige Einwohnerzahl einer Gemeinde für die Entwicklung ihres Zuschußbedarfs im Zuge der Bevölkerungsentwicklung von untergeordneter Bedeutung zu sein.

Die deutlichen Unterschiede in der Entwicklung des Zuschußbedarfs zwischen den kreisangehörigen Gemeinden und den Landkreisen¹⁰⁵ bis zum Jahre 2030 sind im wesentlichen auf die Entlastung der Landkreise von Sozialhilfeleistungen zurückzuführen. Bei der Bewertung des sich abzeichnenden deutlichen Rückgangs der kommunalen Sozialhilfeausgaben ist zu bedenken, daß die Sozialhilfeausgaben in den vergangenen Jahren insbesondere infolge der Massenarbeitslosigkeit sprunghaft angestiegen sind¹⁰⁶. Das Basisjahr 1986 ist also in bezug auf die Sozialhilfebelastung kein normales Jahr. Ein deutlicher Rückgang der Sozialhilfeausgaben bedeutet lediglich eine Normalisierung für die durch Sozialhilfeausgaben besonders belasteten kommunalen Haushalte. Die Auswirkungen eines Mangels des öffentlichen Finanzsystems, nämlich die Wahrnehmung distributiver Aufgaben unter Verletzung des Äquivalenzprinzips durch die Kommunen¹⁰⁷, werden dadurch gemildert. Die diesbezüglich notwendige Korrektur des Finanzsystems¹⁰⁸ verliert dadurch etwas an Dringlichkeit.

3. Mögliche Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die kommunalen Steuereinnahmen

3.1 Auswirkungen auf die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer sind mit einem Anteil von 45 % (1986) an den gesamten Steuereinnahmen die wichtigste Steuerquelle für die niedersächsischen Kommunen¹⁰⁹. Im Landkreis Wolfenbüttel entfiel in allen Gemeinden sogar mehr als die Hälfte der Steuereinnahmen auf das Aufkommen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Aber nicht nur wegen seiner fiskalischen Bedeutung, sondern insbesondere wegen des engen Zusammenhangs zwischen der Entwicklung der Bevölkerungszahl und der Bevölkerungsstruktur einerseits und dem Steueraufkommen andererseits¹¹⁰ gehört dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer im Rahmen einer Analyse

104 Bezogen auf die Siedlungsfläche weist ein Haufendorf eine wesentlich höhere Einwohnerdichte auf als ein Moor- oder Marschhufendorf mit gleicher Einwohnerzahl.

105 Für die kreisfreien Städte können auf der Basis der durchgeführten Analysen keine Aussagen getroffen werden.

106 Die Bruttoausgaben der örtlichen Träger der Sozialhilfe in Niedersachsen haben sich von 625 Millionen DM im Jahre 1979 auf 1 230 Millionen DM im Jahre 1985 fast verdoppelt. Ein Vergleich für 1986 ist wegen der Änderung der Zuständigkeitsverteilung zwischen örtlichem und überörtlichem Träger nicht sinnvoll. Vgl. zu den Zahlen Niedersächsisches Landesverwaltungsamt - Statistik - (Hrsg.): Sozialhilfe 1986, Teil 1, a. a. O., S. 8.

107 Vgl. Kapitel I Gliederungspunkt 3.1 dieser Arbeit.

108 Vgl. z. B. Breuel, B.: Neuverteilung der Sozialhilfebelastungen? Der Vorschlag Niedersachsens, in: Wirtschaftsdienst, 68. Jg. (1988), S. 231 - 234.

109 Vgl. Tabelle 3 dieser Arbeit.

110 Vgl. Kapitel II Gliederungspunkt 3.1.2 dieser Arbeit.

der Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die kommunalen Finanzen besondere Aufmerksamkeit.

Dabei wird nicht eine isolierte Betrachtung der fiskalischen Effekte der Bevölkerungsentwicklung für einzelne Gemeinden im Vordergrund der Analyse stehen. Es wird vielmehr um einen Vergleich der Auswirkungen für Gemeinden mit unterschiedlicher Bevölkerungsstruktur und unterschiedlicher absehbarer Bevölkerungsentwicklung unter Berücksichtigung von Unterschieden bezüglich der Höhe und Struktur der Steuereinnahmen gehen. Darüber hinaus werden die Wirkungen des Verfahrens zur Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer auf die Gemeinden analysiert.

3.1.1 Bestimmungen des Gemeindefinanzreformgesetzes

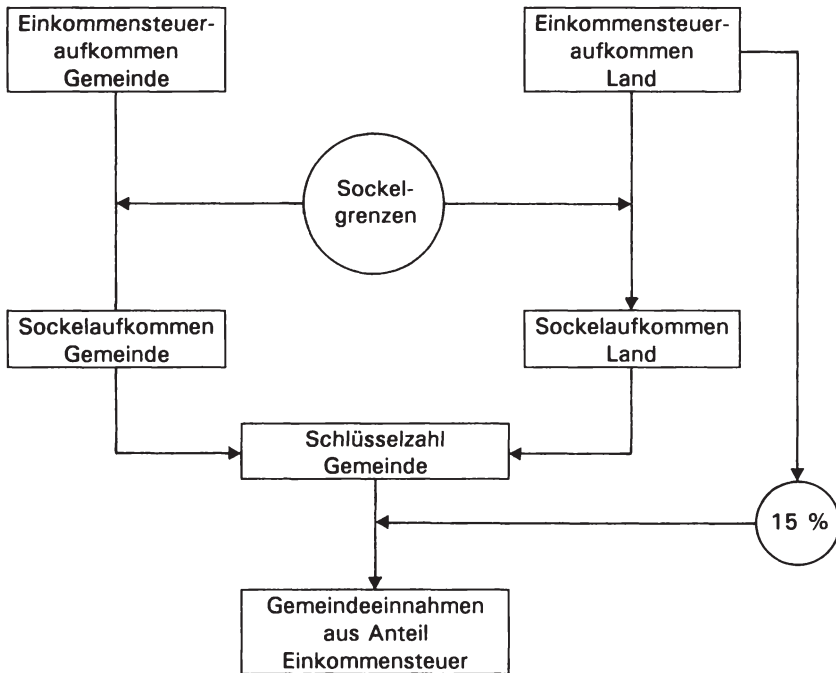
Das Gemeindefinanzreformgesetz regelt bundeseinheitlich die Einzelheiten zur Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer. Es bestimmt, daß bundesländerweise 15 % des örtlichen Aufkommens an Lohnsteuer und veranlagter Einkommensteuer¹¹¹ mit Hilfe von Schlüsselzahlen auf die Gemeinden des Landes zu verteilen sind. Zur Ermittlung dieser Schlüsselzahlen werden nur die Sockelaufkommen - nämlich Einkommen- bzw. Lohnsteuerbeträge, die auf zu versteuernde Einkommen bis zur Anrechnungsgrenze (gegenwärtig 32 000 DM für Alleinstehende bzw. 64 000 DM für Verheiratete) entfallen - berücksichtigt (§ 3 Gemeindefinanzreformgesetz). Die Schlüsselzahl für eine Gemeinde entspricht dem Quotienten aus dem Sockelaufkommen dieser Gemeinde und dem Sockelaufkommen aller Gemeinden des Landes. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ergibt sich für jede einzelne Gemeinde aus dem Produkt von Schlüsselzahl und 15 % des örtlichen, nicht plafonierten Steueraufkommens des jeweiligen Bundeslandes. Die Funktionsweise dieses Verteilungsverfahrens ist in Übersicht 6 dargestellt:

Alle Gemeinden eines Bundeslandes stehen also hinsichtlich der Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in einem direkten wechselseitigen Wirkungsgefüge.

3.1.2 Annahmen für die Modellrechnungen

Im Rahmen der Modellrechnungen wird die Entwicklung der Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer einer Gemeinde mit ihrer Bevölkerungsentwicklung verknüpft. Dazu ist neben der Entwicklung der Bevölkerungszahl auch die Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung zu berücksichtigen; denn das Einkommen und damit die zu zahlende Einkommensteuer ändern sich im Laufe des Lebens eines Menschen. Da die Steuerstatistiken das Merkmal "Alter des Steuerpflichtigen" nicht enthalten und daher altersspezifische Einkommensteuerleistungen nicht ermittelt werden können, sind einige Überlegungen erforderlich.

¹¹¹ Für den Terminus Lohnsteuer und veranlagte Einkommensteuer wird im folgenden vereinfachend der Begriff Einkommensteuer verwendet.

Übersicht 6:**Funktionsweise des Verfahrens zur Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer**

Quelle: Gschwind, F.; Henckel, D.: Verfahren zur Aufbereitung der Steuerstatistik für Mobilitätsuntersuchungen, in: Allgemeines Statistisches Archiv, 63. Bd. (1979), S. 260 - 274, S. 262.

Der größte Teil des Aufkommens aus der Einkommensteuer wird von den Erwerbstätigen aufgebracht, aber auch Rentner und Pensionäre zahlen Einkommensteuer. Da die Einkommen der Rentner und Pensionäre im allgemeinen unter den Bezügen der Aktiven liegen, die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung nur mit ihrem Ertragsanteil steuerpflichtig sind und zudem Alterseinkünfte durch besondere Freibeträge zusätzlich steuerlich begünstigt werden¹¹², liegt die durchschnittliche Steuerleistung eines Rentners/Pensionärs

112 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur einkommensteuerlichen Behandlung von Alterseinkünften, Bonn 1986, (Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen; Heft 38), S. 3 ff.; Littmann, K.: Besteuerung von Alterseinkommen, in: Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme: Darstellung der Alterssicherungssysteme und der Besteuerung von Alterseinkommen, Gutachten der Sachver-

deutlich unter der durchschnittlichen Steuerleistung eines Erwerbstätigen. Für das Verteilungsverfahren ist darüber hinaus von Bedeutung, daß der Anteil der Steuerleistung auf Einkommen bis zur Anrechnungsgrenze an der gesamten Steuerleistung, die sogenannte Ausschöpfungsquote, für Rentner/Pensionäre im allgemeinen deutlich höher als für Erwerbstätige ist. Altersspezifische Unterschiede der Pro-Kopf-Steuerleistung und auch der Ausschöpfungsquoten vergleichbarer Größenordnung dürften weder innerhalb der Gruppe der Rentner/Pensionäre noch innerhalb der Gruppe der Erwerbstätigen bestehen. In den Modellrechnungen werden daher nur Unterschiede in der durchschnittlichen Steuerleistung zwischen Rentnern/Pensionären und Erwerbstätigen berücksichtigt. Altersspezifische Unterschiede innerhalb der beiden Gruppen werden vernachlässigt.

Die Entwicklung des örtlichen Einkommensteueraufkommens einer Gemeinde wird von der Entwicklung der Einkommensteuerzahlungen von Rentnern/Pensionären einerseits und von Erwerbstätigen andererseits bestimmt. Für beide Gruppen wird eine in Zukunft unveränderte Pro-Kopf-Einkommensteuerleistung angenommen, so daß sich die Entwicklung der jeweiligen Steueraufkommen aus der Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen sowie der Zahl der Rentner/Pensionäre ergibt.

Da die Bevölkerungsvorausschätzung nur Daten zur Zahl der Einwohner bestimmter Altersgruppen, nicht aber der Zahl der Erwerbstätigen oder der Rentner/Pensionäre liefert, ist eine Verbindung zwischen den Merkmalen "Alter" und "Beteiligung am Erwerbsleben" herzustellen. Zur Modellierung der Entwicklung der Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ist für die beiden Bezugsgruppen Erwerbstätige und Rentner/Pensionäre gemeindeweise die durchschnittliche Pro-Kopf-Steuerleistung zu berechnen und sind darüber hinaus die Ausschöpfungsquoten, also die Anteile an der gesamten Steuerleistung, die auf Einkommen bis zur Anrechnungsgrenze entfallen, zu bestimmen. Dies ist nötig, um die Entwicklung der Sockelaufkommen und damit die Entwicklung der für die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer maßgeblichen Schlüsselzahlen vorausschätzen zu können.

3.1.2.1 Definition von Bezugsgruppen

3.1.2.1.1 Bezugsgruppe für die erwerbstätige Bevölkerung

Als Bezugsgruppe für die erwerbstätige Bevölkerung wird die erwerbsfähige Bevölkerung gewählt. Die erwerbsfähige Bevölkerung unterscheidet sich von der erwerbstätigen Bevölkerung um Personen, die zwar erwerbsfähig, aber aufgrund von Arbeitslosigkeit nicht erwerbstätig sind sowie um die Nichterwerbspersonen. Erwerbstätige und Erwerbslose zusammen werden als Erwerbspersonen bezeichnet¹¹³.

ständigenkommission vom 19. November 1983, Berichtsband 2, Stuttgart u. a. O. 1983, S. 425 - 518, S. 436 ff.

¹¹³ Vgl. Lippe, P. v. d.: Wirtschaftsstatistik, 4., neubearbeitete und erweiterte Aufl., Stuttgart 1990, S. 68 f.

Die erwerbsfähige Bevölkerung kann unterschiedlich abgegrenzt werden¹¹⁴. Meist wird die Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren als erwerbsfähige Bevölkerung betrachtet¹¹⁵. Diese Altersbegrenzung wird auch in dieser Arbeit verwendet. Erwerbstätigkeit 65jähriger und Älterer wird damit vernachlässigt.

Die 15- bis unter 65jährige Bevölkerung ist als Indikator für die Entwicklung des Einkommensteueraufkommens, das von dieser Bevölkerungsgruppe erbracht wird, nur geeignet, wenn sich der Anteil der erwerbstätigen Personen an den Erwerbsfähigen, d. h. die globale Erwerbstätigenquote, nicht ändert. Änderungen der globalen Erwerbstätigenquote können für die Zukunft aber nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Dies gilt um so mehr, als Beeinträchtigungen des Wachstumsprozesses und damit auch ein Rückgang der Pro-Kopf-Einkommen als Folge der Bevölkerungsentwicklung unter anderem mit dem Hinweis auf eine bessere Ausschöpfung des schrumpfenden Erwerbsfähigenpotentials durch den Abbau von Arbeitslosigkeit sowie durch eine höhere Erwerbsbeteiligung der Frauen ausgeschlossen wurden¹¹⁶. Aber auch altersspezifische Unterschiede in der Erwerbsbeteiligung lassen aufgrund der Verschiebung der Altersstruktur Änderungen der globalen Erwerbstätigenquote erwarten.

Daher sind die Auswirkungen eines Abbaus der Arbeitslosigkeit, einer Änderung der Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen sowie der Verschiebung der Altersstruktur auf die globale Erwerbstätigenquote zu schätzen. Obwohl 1986 das Basisjahr der Modellrechnungen ist, werden dazu im Rahmen der Volkszählung 1987 ermittelte Daten zur Erwerbsbeteiligung verwendet. Für 1986 stehen nämlich nur die Ergebnisse des Mikrozensus zur Verfügung. Diese Stichprobenergebnisse sind weniger zuverlässig und zudem weder nach dem Alter noch in regionaler Hinsicht ausreichend differenziert.

Folgende Annahmen werden getroffen: Der Anteil der Arbeitslosen an der erwerbsfähigen Bevölkerung geht für Männer und Frauen aller Altersgruppen bis zum Jahre 2000 um ein Drittel und bis zum Jahre 2030 um 90 % zurück¹¹⁷.

Die Annahmen zur Entwicklung der Erwerbsbeteiligung basieren auf einer Prognose der Erwerbsbeteiligung des Prognos-Instituts für die Jahre 1990, 2000

114 Thon nennt als mögliche Abgrenzungen die Gruppe der 15- bis 60jährigen, der 15- bis 65jährigen, der 15- bis 70jährigen, der 20- bis 65jährigen oder der 15- bis 75jährigen. Vgl. Thon, M.: Das Erwerbspersonenpotential in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung seit 1960 und Projektion bis 2000 mit einem Ausblick bis 2030, Nürnberg 1986 (Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung; 105), S. 27 f.

115 So z. B. Thon im weiteren Verlauf der Analyse, vgl. ebd. S. 28 ff.; Lippe, P. v. d.: Wirtschaftsstatistik, a. a. O., S. 69; Hofer, P.; Eckerle, K.; Franzen, D.; Wolff, H.: Die Bundesrepublik Deutschland 1990/2000/2010. Die Entwicklung von Wirtschaft und Bevölkerung in der Bundesrepublik und den Bundesländern bis 2010, Stuttgart 1986, (Prognos-Report Nr. 12), S. 96.

116 Vgl. Kapitel II Gliederungspunkt 4.2.1 dieser Arbeit.

117 Wegen der Verschiebung der Altersstruktur und der Änderung der Geschlechterproportion ergeben sich für die Entwicklung des Quotienten aus der Zahl der Arbeitslosen und der Zahl der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter insgesamt geringfügige Abweichungen von diesen Änderungsraten.

und 2010¹¹⁸, wobei die für 2010 prognostizierten Werte mit Ausnahme der Erwerbsquoten für die 60- bis unter 65jährigen für das Jahr 2030 verwendet werden.

Der Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter wird sich zunächst nur langsam und nach 2010 verstärkt vollziehen. Es ist daher zu erwarten, daß infolge von Arbeitskräfteknappheit die Erwerbsbeteiligung der älteren Menschen bis zum Jahre 2030 stärker ansteigen wird, als von Prognos bis zum Jahre 2010 erwartet. Diese Entwicklung dürfte durch die schrittweise Anhebung der Altersgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung vom Jahre 2001 an unterstützt werden. Da auch in Zukunft ein Teil der Bevölkerung vor Erreichen der Altersgrenze wegen gesundheitlicher Beeinträchtigungen aus dem Erwerbsleben ausscheiden und Erwerbsunfähigkeitsrente beziehen wird, dürfte die Erwerbsbeteiligung der 60- bis unter 65jährigen aber weiterhin deutlich niedriger sein als die der jüngeren Menschen. Die von Prognos für die 60- bis unter 65jährigen Männer für 2010 erwartete Erwerbsquote von 43 % wird für das Jahr 2030 auf 50 %, der Wert für die Frauen von 10 % auf 20 % festgesetzt.

Basisjahr der Prognos-Schätzung ist das Jahr 1983, für das aufgrund der Befragungen des Mikrozensus und aus der EG-Arbeitskräftestichprobe altersspezifische Erwerbsquoten für deutsche Männer und Frauen ermittelt wurden. Beide genannten Erhebungen enthalten Stichprobenfehler, die sich aber nach Einschätzung der Autoren ebenso wie zusätzliche methodische Probleme im wesentlichen auf die Höhe der ausgewiesenen Erwerbsquoten auswirken. Da aber Veränderungen des Erwerbsverhaltens von diesen Fehlern unberührt bleiben¹¹⁹, können die prognostizierten Veränderungen auf die im Rahmen der Volkszählung ermittelten Erwerbsquoten angewendet werden.

Um die von Prognos für die Zeit nach 1987 erwarteten Veränderungen im Erwerbsverhalten zu ermitteln, wurde zunächst für alle Altersgruppe und beide Geschlechter das arithmetische Mittel aus den Erwerbsquoten für 1983 und 1990 gebildet und als Erwerbsquoten für das Jahr 1987 interpretiert. Anschließend wurde die absolute Änderung (in Prozentpunkten) der Erwerbsquoten zwischen 1987 und 2000 sowie zwischen 1987 und 2030 ermittelt¹²⁰. Für die Männer wird für nahezu alle Altersgruppen ein geringfügiger Rückgang, für die Frauen dagegen eine Zunahme der Erwerbsbeteiligung erwartet¹²¹.

Die so ermittelten Änderungen (Prozentpunkte) der alters- und geschlechtsspezifischen Erwerbsquoten werden zu den im Rahmen der Volkszählung 1987 ermittelten Erwerbsquoten addiert. Um aus den Erwerbsquoten die interessierenden Erwerbstätigenquoten zu ermitteln, werden anschließend die jeweiligen Arbeitslosenquoten¹²² von den Erwerbsquoten subtrahiert. Durch Gewichtung der so

118 Vgl. Hofer, P.; Eckerle, K.; Franzen, D.; Wolff, H.: Die Bundesrepublik Deutschland 1990/2000/2010, a. a. O., S. 96 ff.

119 Vgl. ebd, S. 98 f.

120 Vgl. Tabelle A 10 im Anhang zu dieser Arbeit.

121 Zur Begründung der getroffenen Annahmen vgl. Hofer, P.; Eckerle, K.; Franzen, D.; Wolff, H.: Die Bundesrepublik Deutschland 1990/2000/2010, a. a. O., S. 99 ff.

122 Die Arbeitslosenquote ist hier im Unterschied zu der sonst üblichen Definition als Anteil der Arbeitslosen an allen Einwohnern gleichen Alters und Geschlechts definiert.

für 2000 und 2030 geschätzten alters- und geschlechtsspezifischen Erwerbstätigenquoten mit den jeweiligen Bevölkerungszahlen kann die globale Erwerbstätigenquote für 2000 und 2030 errechnet werden. Ein Vergleich dieser Werte mit dem Wert für 1987 zeigt den Nettoeffekt aus der Verschiebung der Altersstruktur, der Veränderung der Erwerbsbeteiligung und dem Abbau der Arbeitslosigkeit für die globale Erwerbstätigenquote.

Da nur für den Landkreis Wolfenbüttel, nicht aber für ganz Niedersachsen eine ausreichend differenzierte Bevölkerungsvorausschätzung vorliegt, ist der Nettoeffekt für die Erwerbstätigenquote für diesen Landkreis berechnet worden¹²³. 1987 betrug die globale Erwerbstätigenquote im Landkreis Wolfenbüttel 61,07 %. Sie wird unter den getroffenen Annahmen bis zum Jahre 2000 um 0,37 Prozentpunkte und bis zum Jahre 2030 um 2,18 Prozentpunkte ansteigen¹²⁴. Der Altersstruktureffekt, der eine Verminderung der globalen Erwerbstätigenquote zur Folge hat, wird also durch die erwarteten Veränderungen im Erwerbsverhalten und durch den Abbau der Arbeitslosigkeit überkompensiert.

Da Frauen häufiger als Männer und ältere Frauen häufiger als jüngere Frauen teilzeitbeschäftigt sind und sowohl der Anteil der Frauen insgesamt als auch der Anteil der älteren Frauen an den Erwerbstätigen zunehmen wird, ergeben sich für die globale Vollerwerbstätigenquote noch geringere Veränderungen. Um die Entwicklung der Vollerwerbstätigenquote zu schätzen, werden die alters- und geschlechtsspezifischen Erwerbstätigenquoten mit den nach Alter und Geschlecht differenzierten durchschnittlichen Anteilen an der wöchentlichen Arbeitszeit multipliziert¹²⁵.

Im Landkreis Wolfenbüttel betrug die globale Vollerwerbstätigenquote 1987 55,13 %. Im Jahre 2000 wird sie geringfügig und im Jahre 2030 1,5 Prozentpunkte über dem Wert für 1987 liegen.

Die Größenordnung der erwarteten Änderungen der globalen (Voll)Erwerbstätigenquote bewegt sich im Rahmen der ohnehin bestehenden Prognoseunsicherheiten. Änderungen der (Voll)Erwerbstätigenquote können daher vernachlässigt werden. Mit anderen Worten: Die Entwicklung der Zahl der 15- bis unter 65jährigen ist ein geeigneter Indikator für die Entwicklung des von dieser Gruppe aufgebracht Einkommensteueraufkommens.

3.1.2.1.2 Bezugsgruppe für Rentner und Pensionäre

Die Zahl der Rentner und Pensionäre wird mit Hilfe der Bevölkerung im rentenfähigen Alter abgebildet. Vom Jahre 2006 (2012) an liegt die normale Altersgrenze für Männer (Frauen) in der gesetzlichen Rentenversicherung bei 65 Jahren. Da aber eine nicht unerhebliche Zahl von Menschen bereits vor dem

123 Es ist aber zu erwarten, daß sich für Niedersachsen insgesamt eine ähnliche Entwicklung ergibt.

124 Vgl. auch die Tabellen A 11.1 bis A 11.3 im Anhang zu dieser Arbeit.

125 Vgl. zu den Einzelheiten der Berechnung und zu den Ergebnissen die Tabellen A 12 und A 13 im Anhang zu dieser Arbeit.

65. Lebensjahr in den Ruhestand geht und Renten- bzw. Pensionsempfänger wird, sollen zur Bevölkerung im rentenfähigen Alter neben den über 65jährigen auch die 60- bis unter 65jährigen Nichterwerbspersonen gerechnet werden. Dabei wird unterstellt, daß die durchschnittliche Steuerleistung einer 60- bis unter 65jährigen Nichterwerbsperson nicht von der durchschnittlichen Steuerleistung eines über 65jährigen abweicht.

3.1.2.2 Zurechnung des Einkommensteueraufkommens zu den Bezugsgruppen

Zur Ergänzung der aggregierten Einkommensdarstellung für den Sektor "Private Haushalte" berichtet das Statistische Bundesamt von Zeit zu Zeit über die Einkommensverteilung und -verwendung nach sozioökonomischen Haushaltsgruppen. Zur Disaggregation der Globalgröße des Sektors "Private Haushalte" der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung hat das Statistische Bundesamt aus verschiedenen statistischen Quellen einen demographischen Bezugsrahmen konstruiert¹²⁶, mit dessen Hilfe die empfangenen und geleisteten Einkommen und Übertragungen der privaten Haushalte, darunter auch die gezahlte Lohn- und die veranlagte Einkommensteuer, folgenden Haushaltstypen zugerechnet werden können:

Haushalten von

- Selbständigen in der Landwirtschaft,
- Selbständigen außerhalb der Landwirtschaft,
- Beamten,
- Angestellten,
- Arbeitern,
- Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfebeziehern,
- Rentnern,
- Pensionären,
- Sozialhilfebeziehern,
- sonstigen Nichterwerbstätigen.

Um die Entwicklung des Aufkommens aus der Einkommensteuer mit der Entwicklung der beiden Bezugsgruppen Erwerbsfähige und Rentenfähige verknüpfen zu können, sind erstens die verschiedenen Haushaltstypen den beiden Bezugsgruppen zuzuordnen und zweitens die durchschnittlichen Steuererzahlungen je Haushalt in durchschnittliche Steuerleistungen eines Rentenfähigen bzw. Erwerbsfähigen umzurechnen. Dazu wird aus den Daten für das Bundesgebiet¹²⁷ der Quotient aus der durchschnittlichen Steuerleistung eines Erwerbsfähigen und der durchschnittlichen Steuerleistung eines Rentenfähigen gebildet. Mit Hilfe dieser Relation wird dann für jede Gemeinde die durch-

¹²⁶ Vgl. dazu im einzelnen Schüler, K.: Demographischer Bezugsrahmen zur Einkommensverteilung nach Haushaltsgruppen in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, in: Wirtschaft und Statistik, 1987, S. 361 - 370.

¹²⁷ Die erforderlichen Daten sind für Niedersachsen insgesamt oder für einzelne Gemeinden nicht verfügbar.

schnittliche Steuerleistung eines Erwerbsfähigen und eines Rentenfähigen berechnet.

3.1.2.2.1 Zurechnung der Haushaltstypen zu den Bezugsgruppen

Haushalte von Selbständigen innerhalb und außerhalb der Landwirtschaft, von Beamten, Angestellten und Arbeitern sowie von Beziehern von Arbeitslosengeld bzw. -hilfe sind Haushalte von Erwerbspersonen und werden der Gruppe der Erwerbsfähigen zugerechnet. Auch die Zuordnung der Haushalte von Rentnern und Pensionären zur Gruppe der Rentenfähigen ist problemlos möglich. Nicht eindeutig ist hingegen die Zuordnung der Haushalte von Empfängern von Sozialhilfeleistungen sowie von sonstigen Nichterwerbspersonen. Beide Gruppen bleiben bei der Berechnung der Einkommensteuerrelation unberücksichtigt. Denn:

Haushalte, deren Bezugsperson Sozialhilfeempfänger ist, zahlen im allgemeinen keine oder nur sehr wenig Einkommensteuer. So zahlten sie 1986 im Durchschnitt 81 DM Einkommensteuer, während es im Durchschnitt aller privaten Haushalte fast das Hundertfache (7 744 DM) war.

Die Gruppe der Haushalte der sonstigen Nichterwerbspersonen ist sehr heterogen. Zu dieser Gruppe zählen sowohl Haushalte, deren Bezugspersonen überwiegend von eigenem Vermögen leben, als auch Haushalte mit Bezugspersonen, die ihren Lebensunterhalt in erster Linie durch Übertragungen von Angehörigen oder durch sonstige Übertragungen bestreiten¹²⁸. Da sowohl die quantitative Zusammensetzung dieser Gruppe als auch deren Einkommen nur mit großen Unsicherheiten zu erfassen sind¹²⁹, ist eine Zuordnung zur erwerbsfähigen und/oder zur rentenfähigen Bevölkerung nicht möglich.

Da weder die Haushalte der Sozialhilfeempfänger noch der sonstigen Nichterwerbstätigen nur einer der beiden Gruppen - also nur dem Zähler oder nur dem Nenner - zuzuordnen sind, dürfte der Fehler, der aus der Vernachlässigung der beiden Gruppen bei der Berechnung der Einkommensteuerrelation resultiert, im Rahmen der ohnehin bestehenden Ungenauigkeiten dieses Schätzverfahrens bleiben.

3.1.2.2.2 Umrechnung der Steuerzahlungen je Haushalt in Steuerzahlungen pro Kopf

Zur Umrechnung der durchschnittlich von den verschiedenen Haushaltstypen gezahlten Einkommensteuer in die durchschnittliche Steuerleistung eines Erwerbsfähigen bzw. eines Rentenfähigen wird zunächst die insgesamt von den Haushalten von Erwerbspersonen sowie von den Haushalten von Rent-

128 Vgl. Schüler, K.: Demographischer Bezugsrahmen, a. a. O., S. 363.

129 Vgl. ebd.

nen/Pensionären gezahlte Einkommensteuer berechnet. Dazu werden die Steuerbeträge pro Haushalt mit der Zahl der Haushalte multipliziert und entsprechend der oben aufgeführten Zuordnung addiert. Man erhält so die insgesamt von Haushalten von Erwerbspersonen sowie von Haushalten von Rentnern/Pensionären gezahlte Einkommensteuer. Diese Gesamtbeträge werden schließlich durch die Zahl der Einwohner im erwerbsfähigen bzw. im rentenfähigen Alter dividiert¹³⁰, um die gesuchten Pro-Kopf-Steuerbeträge zu ermitteln¹³¹.

Für die Erwerbsfähigen ergibt sich eine durchschnittliche Pro-Kopf-Steuerleistung von 3 971 DM, für die Rentenfähigen dagegen von 758 DM jährlich. Das Verhältnis der beiden Werte beträgt 5,24 zu 1. Mit Hilfe dieser Relation, die für alle Gemeinden vorausgesetzt wird, werden aus dem örtlichen Steueraufkommen einer Gemeinde des Jahres 1986 für jede Gemeinde die durchschnittliche Pro-Kopf-Steuerleistung eines Erwerbsfähigen und eines Rentenfähigen berechnet.

3.1.2.3 Bestimmung der Ausschöpfungsquoten für die beiden Bezugsgruppen

Für die Höhe des Anteils, den eine Gemeinde aus dem Einkommensteueraufkommen des Landes erhält, ist es von Bedeutung, zu welchem Anteil das örtliche Steueraufkommen auf Einkommen bis zur Anrechnungsgrenze entfällt. Denn in die Berechnung der Schlüsselzahlen zur Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer gehen nur die Sockelaufkommen ein. Da ein Rentenfähiger im Durchschnitt nur etwa ein Fünftel der Einkommensteuer eines Erwerbsfähigen zahlt, ändert sich mit der Änderung der Anteile von Erwerbsfähigen und Rentenfähigen an den Steuerzahlern auch die allgemeine Ausschöpfungsquote, d. h. der Anteil des Sockelaufkommens am gesamten örtlichen Aufkommen einer Gemeinde.

Für das Basisjahr 1986 läßt sich die allgemeine Ausschöpfungsquote (a_i) für jede Gemeinde (i) Niedersachsens als Quotient aus Sockelaufkommen (S) und örtlichem Aufkommen (T) berechnen.

$$a_i = \frac{S_i}{T_i} \quad (1)$$

Die allgemeine Ausschöpfungsquote einer Gemeinde läßt sich aber auch als gewichtete Summe der Ausschöpfungsquoten der Einkommensteuerzahlungen von Erwerbsfähigen (a_E) und von Rentenfähigen (a_R) darstellen, wobei die Gewich-

130 Die im demographischen Bezugsrahmen ausgewiesenen Haushaltsmitglieierzahlen können dazu nicht verwendet werden; denn sowohl in den Haushalten der Erwerbspersonen als auch in den Haushalten der Rentner/Pensionäre leben Kinder (unter 15jährige) sowie Angehörige der jeweils anderen Bezugsgruppe.

131 Vgl. Tabelle A 14 sowie Übersicht A 3 im Anhang zu dieser Arbeit.

tung mit Hilfe der von den Erwerbsfähigen bzw. den Rentenfähigen geleisteten Einkommensteuerzahlungen (T_E bzw. T_R) vorgenommen wird.

$$a_i = \frac{a_{Ei} \times T_{Ei} + a_{Ri} \times T_{Ri}}{T_i} \quad (2)$$

Da weder a_E noch a_R bekannt sind und auch nicht ermittelt werden können, ist eine der beiden Ausschöpfungsquoten mittels Annahme zu setzen. Die Einkommen von Rentnern/Pensionären liegen unter den Einkommen der Erwerbstätigen und sind nur zu einem geringeren Teil steuerpflichtig. Daher dürfte der größte Teil der Einkommensteuerzahlungen älterer Menschen auf Einkommen unterhalb der Anrechnungsgrenze entfallen. Gleichzeitig dürfte die Spannweite der Ausschöpfungsquoten für Einkommensteuerzahlungen von Rentnern/Pensionären kleiner als die der allgemeinen Ausschöpfungsquoten der Gemeinden sein. Die Werte für die allgemeinen Ausschöpfungsquoten lagen 1986 zwischen 33,9 % und 93,0 %, wobei aber die allgemeine Ausschöpfungsquote für die überwiegende Mehrheit (94,6 %) der Gemeinden, darunter alle Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel und alle kreisfreien Städte, zwischen 50 % und 85 % lag.

Da Daten zur Ermittlung der Ausschöpfungsquoten für Rentner/Pensionäre nicht verfügbar sind, wird die pauschale und vereinfachende Annahme getroffen, daß die Ausschöpfungsquote für die Rentenfähigen (a_R) in allen Gemeinden Niedersachsens einheitlich 90 % beträgt. Abweichend davon wird für die beiden gemeindefreien Bezirke, in denen die allgemeine Ausschöpfungsquote 1986 91,7 % bzw. 93,0 % betrug, eine Ausschöpfungsquote für Rentner/Pensionäre von 95,0 % angenommen.

Die Ausschöpfungsquote für die Einkommensteuerzahlungen der Erwerbsfähigen kann dann für jede Gemeinde berechnet werden. Dazu wird die Gleichung (2) nach a_{Ei} aufgelöst. Es ergibt sich:

$$a_{Ei} = \frac{a_i \times T_i - a_{Ri} \times T_{Ri}}{T_{Ei}} \quad (3)$$

Zur Ermittlung der allgemeinen Ausschöpfungsquote für 2000 und 2030 wird angenommen, daß die gruppenspezifischen Ausschöpfungsquoten a_E und a_R über die Zeit konstant bleiben. Änderungen der allgemeinen Ausschöpfungsquote jeder Gemeinde resultieren dann aus einer Änderung der Anteile der Steuerzahlungen von Erwerbsfähigen einerseits und von Rentenfähigen andererseits. Zur Berechnung der neuen allgemeinen gemeindespezifischen Ausschöpfungsquoten ist in der Gleichung (2) das von den Erwerbsfähigen geleistete Steueraufkommen durch das Produkt aus der Zahl der Erwerbsfähigen (E_i) und dem durchschnittlichen Steuerbetrag je Erwerbsfähigen (t_{Ei}) zu ersetzen. Entsprechend wird T_{Ri} durch $R_i \times t_{Ri}$ substituiert. Es ergibt sich:

$$a_i = \frac{a_{Ei} \times E_i \times t_{Ei} + a_{Ri} \times R_i \times t_{Ri}}{T_i} \quad (4)$$

Für die Jahre 2000 und 2030 kann die allgemeine Ausschöpfungsquote für jede Gemeinde berechnet werden, indem in die Gleichung (4) die voraussichtliche Zahl der Erwerbsfähigen und der Rentenfähigen eingesetzt wird.

3.1.2.4 Weitere Annahmen

Für die Modellrechnungen ist ein weiterer Aspekt des Verteilungsverfahrens von Bedeutung. Die Steuerstatistik, auf deren Basis die Schlüsselzahlen für die Gemeinden berechnet werden, wird nur alle drei Jahre erstellt. Die Schlüsselzahlen gelten dann jeweils für drei Jahre, und zwar mit einem time lag von fünf bis sieben Jahren. So erfolgt die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer im Jahre 1986 - dem Basisjahr für die Modellrechnungen - auf der Grundlage der Steuerstatistik des Jahres 1980. Das bedeutet, daß Veränderungen der Bevölkerungszahl und damit der Zahl der Steuerfälle sowie Änderungen der Bevölkerungsstruktur und damit der Einkommensschichtung erst mit erheblicher Zeitverzögerung wirksam werden¹³². Änderungen der Bevölkerungszahl und -struktur, die sich in den Jahren 1980 bis 1986 vollzogen haben, wirken sich erst ab 1988 bzw. 1991 auf die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer aus.

In den Modellrechnungen für die Jahre 2000 und 2030 wird dieser time lag vernachlässigt. Es wird vielmehr unterstellt, daß die Schlüsselzahlen zur Verteilung des Einkommensteueraufkommens für die Jahre 2000 und 2030 auf der Basis der Einkommensteuerzahlungen der gleichen Jahre ermittelt werden. Um die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung von 1986 bis 2000 bzw. 2030 auf die kommunale Finanzsituation herausarbeiten zu können, werden für 1986 fiktive Gemeindeanteile an der Einkommensteuer unter Zugrundelegung der Steuerstatistik des Jahres 1986 errechnet. Auf diese Weise wird es möglich, die Änderungen der Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer nach 1986, die auf die Veränderung der Bevölkerungszahl und -struktur zwischen 1980 und 1986 zurückzuführen sind, herauszurechnen und lediglich die Änderungen zu betrachten, die aus Bevölkerungsbewegungen von 1986 bis 2000/2030 resultieren.

3.1.3 Ergebnisse der Modellrechnungen

Bei der Ableitung der Modellannahmen mußten mangels geeigneter Daten zahlreiche Kompromisse geschlossen werden. Der aus diesen Zwängen resultierende vereinfachende Charakter der Modellannahmen ist bei der Auswertung der Ergebnisse der Modellrechnungen zu bedenken.

¹³² Vgl. Henckel, D.: Einwohnerveränderungen und Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, in: Raumforschung und Raumordnung, 39. Jg. (1981), S. 241 - 247, S. 242. Hier findet sich auch eine Analyse der Wirkungen dieses time lags bei der Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer.

Mit der Annahme durchschnittlicher Pro-Kopf-Steuerleistungen je Erwerbsfähigen und je Rentenfähigen wird von den innerhalb einer Gemeinde bestehenden Einkommensunterschieden abstrahiert. Darüber hinaus wurde für alle Gemeinden mit einem einheitlichen Verhältnis zwischen der Pro-Kopf-Steuerleistung eines Erwerbsfähigen zu der eines Rentenfähigen gerechnet. Diese Annahmen haben zur Folge, daß Einflüsse unberücksichtigt bleiben, die von der Einkommensverteilung und - wegen der unterschiedlichen steuerlichen Behandlung von Renten der gesetzlichen Rentenversicherung einerseits und von Pensionen andererseits - von der Struktur der Alterseinkünfte innerhalb einer Gemeinde ausgehen. In Gemeinden mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil an Pensionären dürfte die Entwicklung des örtlichen Einkommensteueraufkommen positiver, in Gemeinden mit einem vergleichsweise niedrigen Anteil an Pensionären hingegen ungünstiger verlaufen, als die Modellrechnungen ergeben.

Im Falle der Annahmen zur Bevölkerungsentwicklung kann aber aus der Not eine Tugend gemacht werden. Für alle kreisangehörigen Gemeinden¹³³ außerhalb des Landkreises Wolfenbüttel einerseits und für alle kreisfreien Städte¹³⁴ andererseits wurden einheitliche Annahmen zur Bevölkerungsentwicklung getroffen. Diese Vorgehensweise ist mit einer Ceteris-paribus-Klausel vergleichbar. Sie erlaubt es, zunächst die allgemeinen Zusammenhänge zwischen der Bevölkerungsentwicklung und den Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer herauszuarbeiten. Mit den so gewonnenen Erkenntnissen kann dann die Bedeutung unterschiedlicher Bevölkerungsentwicklungen bestimmt werden, indem die Ergebnisse für Gemeinden mit unterschiedlicher Bevölkerungsentwicklung miteinander verglichen werden.

3.1.3.1 Bevölkerungsentwicklung und örtliches Steueraufkommen

Die Entwicklung des örtlichen Einkommensteueraufkommens¹³⁵ wird unter den getroffenen Annahmen weitgehend von der Entwicklung der Zahl der Erwerbsfähigen bestimmt. Dagegen sind andere Strukturmerkmale der Gemeinden, wie ihre Größe, ihre Einwohnerzahl, die Höhe und Struktur ihrer Steuereinnahmen, für die Entwicklung des örtlichen Einkommensteueraufkommens ohne Bedeutung.

Der Rückgang der Zahl der Erwerbsfähigen geht mit einem nahezu gleich starken Rückgang des örtlichen Einkommensteueraufkommens einher. Dieser Rückgang des örtlichen Einkommensteueraufkommens wird durch die Zunahme der Zahl der Rentenfähigen lediglich leicht abgeschwächt. So dürfte das örtliche Steueraufkommen der kreisfreien Städte bis zum Jahre 2030 um 40,6 % und damit nur geringfügig schwächer als die Zahl der Erwerbsfähigen (43,1 %) zurückgehen. Obwohl für die kreisangehörigen Gemeinden außerhalb des Landkreises Wolfenbüttel bis zum Jahre 2030 eine deutliche Zunahme der Zahl der

133 Ohne die Stadt Göttingen, einschließlich zweier gemeindefreier Bezirke. Im folgenden wird auf diesen Hinweis verzichtet.

134 Einschließlich der Stadt Göttingen. Im folgenden wird auf diesen Hinweis verzichtet.

135 Eine Zusammenstellung der Ergebnisse der Modellrechnungen zu den Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf das örtliche Einkommensteueraufkommen findet sich in den Tabellen A 15.1 und A 15.2 im Anhang zu dieser Arbeit.

Rentenfähigen, nämlich um mehr als ein Drittel (gegenüber einer Zunahme um 1,4 % bei den kreisfreien Städten), erwartet wird, geht auch für diese Gemeinden das örtliche Steueraufkommen (23,1 %) nur geringfügig schwächer als die Zahl der Erwerbsfähigen (26,1 %) zurück.

Da der Anteil der Erwerbsfähigen an der Bevölkerung im Zuge der Bevölkerungsentwicklung sinken wird¹³⁶, geht nicht nur das örtliche Steueraufkommen insgesamt, sondern auch je Einwohner zurück, und zwar um fast 7 % im Durchschnitt aller niedersächsischen Gemeinden bis zum Jahre 2030.

Im Landkreis Wolfenbüttel hat der im Vergleich zu den übrigen Gemeinden Niedersachsens überdurchschnittlich starke Rückgang der Zahl der Erwerbsfähigen einen überdurchschnittlich starken Rückgang des örtlichen Steueraufkommens zur Folge. Der dominierende Einfluß, der von der Entwicklung der Zahl der Erwerbsfähigen auf das Steueraufkommen ausgeht, spiegelt sich in der nahezu vollständigen Übereinstimmung der Rangfolge der Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel nach der Entwicklung der Zahl der Erwerbsfähigen mit der Rangfolge der Gemeinden nach der Entwicklung des örtlichen Steueraufkommens wider¹³⁷.

Infolge der bis 2030 überdurchschnittlich starken Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung im Landkreis Wolfenbüttel gehen auch die Pro-Kopf-Steuer-aufkommen überdurchschnittlich stark (9,4 %) zurück. In der Samtgemeinde Schladen, deren Bevölkerung bereits 1986 eine vergleichsweise ungünstige Altersstruktur aufwies¹³⁸ und deren Altersstruktur sich bis 2030 infolge des stärksten Rückgangs der Zahl der Erwerbsfähigen weiterhin ungünstiger als in den übrigen Gemeinden des Landkreises entwickeln dürfte, ist ein deutlich stärkerer Rückgang (13 %) der Pro-Kopf-Steuer-aufkommen zu erwarten. Dagegen dürfte das Pro-Kopf-Steuer-aufkommen der Samtgemeinde Oderwald, deren Altersstruktur sich im Vergleich zu den übrigen Gemeinden des Landkreises deutlich günstiger entwickeln dürfte¹³⁹, lediglich um gut 6 % zurückgehen¹⁴⁰.

3.1.3.2 Bevölkerungsentwicklung und Verteilungsverfahren

Für die Analyse der Zusammenhänge zwischen der Bevölkerungsentwicklung und den Ausgleichswirkungen des Verteilungsverfahrens gemäß Gemeindefinanzreformgesetz ist eine formale Darstellung des Verteilungsverfahrens hilf-

136 Mit Ausnahme der Samtgemeinden Asse und Baddeckenstedt im Landkreis Wolfenbüttel bis zum Jahre 2000.

137 Der entsprechende Rangkorrelationskoeffizient der Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel beträgt für 2000 1,0 und für 2030 0,952.

138 Die Samtgemeinde Schladen hatte von den Einheits-/Samtgemeinden des Landkreises Wolfenbüttel 1986 den höchsten Anteil der über 65jährigen Einwohner und den niedrigsten Anteil 15- bis unter 60jähriger.

139 1986 entsprach die Altersstruktur der Bevölkerung der Samtgemeinde Oderwald etwa dem Landkreisdurchschnitt. 2030 wird die Samtgemeinde den niedrigsten Anteil über 65jähriger und den zweithöchsten Anteil 15- bis unter 60jähriger aufweisen.

140 Vgl. im einzelnen zu den Ergebnissen Tabelle A 15.1 und A 15.2 im Anhang zu dieser Arbeit.

reich. Die tatsächlichen Einnahmen einer Gemeinde aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer im Jahre 1986 ($GemEST_i^{86tat}$) ergeben sich als Produkt aus ihrer Schlüsselzahl auf der Basis der Steuerstatistik des Jahres 1980 (SZ_i^{80}) und 15 % des örtlichen Steueraufkommens aller Gemeinden des Landes im Jahre 1986 (T_L^{86}):

$$GemEST_i^{86tat} = SZ_i^{80} \times 0,15 \times T_L^{86} \quad (5)$$

Die Schlüsselzahl einer Gemeinde ist definiert als Quotient aus dem Sockelaufkommen der Gemeinde (S_i) und der Summe der Sockelaufkommen aller Gemeinden des Landes (S_L). Damit folgt:

$$GemEST_i^{86tat} = \frac{S_i^{80}}{S_L^{80}} \times 0,15 \times T_L^{86} \quad (6)$$

Für die Analysen zu den Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die Einnahmen der Gemeinden aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer werden nicht die tatsächlichen Einnahmen der Gemeinden im Jahre 1986 zugrunde gelegt, sondern die Einnahmen, die sich ergeben würden, wenn die Verteilung anhand der Schlüsselzahlen auf der Basis der Steuerstatistik des Jahres 1986 erfolgen würde. Die fiktiven Einnahmen für das Jahr 1986 ($GemEST_i^{86fik}$) werden wie folgt berechnet:

$$GemEST_i^{86fik} = \frac{S_i^{86}}{S_L^{86}} \times 0,15 \times T_L^{86} \quad (7)$$

Ersetzt man die Sockelaufkommen jeweils durch das Produkt aus allgemeiner Ausschöpfungsquote und örtlichem Steueraufkommen, so ergibt sich:

$$GemEST_i^{86fik} = \frac{a_i^{86} \times T_i^{86}}{a_L^{86} \times T_L^{86}} \times 0,15 \times T_L^{86}$$

bzw.

$$GemEST_i^{86fik} = \frac{a_i^{86}}{a_L^{86}} \times 0,15 \times T_i^{86} \quad (8)$$

Gleichung (8) ermöglicht es, das örtliche Steueraufkommen einer Gemeinde zum Maßstab für die Verteilungswirkungen des Verteilungsverfahrens zu machen. Damit wird von der in der Literatur üblichen Vorgehensweise, die Wirkungen verschiedener Einflüsse auf die Verteilung der Einnahmen aus dem Gemeindeg-

teil an der Einkommensteuer anhand der Änderung der Schlüsselzahl¹⁴¹ oder aber anhand der Entwicklung der Einnahmen verschiedener Gemeinden aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer¹⁴² zu beurteilen, abgewichen.

3.1.3.2.1 Entwicklung des Umverteilungsvolumens

Für Gemeinden, deren Ausschöpfungsquote über der durchschnittlichen Ausschöpfungsquote aller Gemeinden des Landes liegt¹⁴³, übersteigen die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer 15 % ihres örtlichen Steueraufkommens. Diese Gemeinden werden im folgenden als Gewinner des Verteilungsverfahrens bezeichnet, während Gemeinden, deren Ausschöpfungsquote unterhalb der Ausschöpfungsquote aller Gemeinden des Landes liegt, Verlierer genannt werden.

Die Summe der Beträge, um die die Einnahmen der Gewinner aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer 15 % ihres örtlichen Steueraufkommens überschreiten, wird als Umverteilungsvolumen bezeichnet¹⁴⁴. Der Anteil des Umverteilungsvolumens an 15 % des örtlichen Steueraufkommens bildet dann einen Maßstab für den Umfang der Umverteilung.

1986 betrug dieser Anteil 4,9 %. Unter den getroffenen Annahmen wird er sich bis zum Jahre 2030 geringfügig, nämlich auf 4,7 %, verringern. Die Gewinner werden relativ weniger gewinnen, die Verlierer entsprechend weniger verlieren. Diese Entwicklung geht mit einer geringfügigen Zunahme der relativen Unterschiede der Pro-Kopf-Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer einher. 1986 betragen die Einnahmen der Gemeinden mit den höchsten Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer je Einwohner das 3,3fache der Einnahmen der Gemeinden mit den niedrigsten Pro-Kopf-Einnahmen. 2030 dürfte es das 3,4fache sein. Eine Zusammenstellung der Ergebnisse der Modellrechnungen zu den Verteilungswirkungen des Verteilungsverfahrens gemäß Gemeindefinanzreformgesetz findet sich in Tabelle A 16 im Anhang zu dieser Arbeit.

Trotz der vergleichsweise ungünstigen Entwicklung der örtlichen Einkommenssteueraufkommen und der Pro-Kopf-Steueraufkommen der Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel wird sich der Verteilungsgewinn aller Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel insgesamt nicht erhöhen. 1986, 2000 und 2030 werden die Einnahmen dieser Gemeinden aus dem Gemeindeanteil an der Ein-

141 Vgl. z. B. Henckel, D.: Einwohnerveränderungen, a. a. O., S. 242 ff.; Karrenberg, H.: Die interkommunalen Verteilungswirkungen der gemeindlichen Einkommensteuerbeteiligung, in: Zeitschrift für Kommunal Finanzen, 30. Jg. (1980), S. 162 - 166, S. 163 f.

142 Vgl. z. B. Gronemeier, W.: Einkommensteuerbeteiligung der niedersächsischen Gemeinden auf neuer Berechnungsgrundlage, in: Statistische Monatshefte Niedersachsen, 42. Jg. (1988), S. 145 - 153, S. 147 ff.

143 Für diese Gemeinden gilt $a_i + a_L > 1$.

144 Diese Summe entspricht der Summe der Beträge, um die die Einnahmen der Verlierer aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer 15 % ihres örtlichen Steueraufkommens unterschreiten.

kommensteuer 15 % ihres örtlichen Einkommensteueraufkommens um etwa 2,3 % übersteigen.

Die Konstanz des Verteilungsgewinns ist das Ergebnis unterschiedlicher Entwicklungen in den einzelnen Gemeinden des Landkreises. Der Umverteilungsbeitrag, den die steuerstärkste Gemeinde des Landkreises, die Stadt Wolfenbüttel, zugunsten der einkommensteuerschwachen Gemeinden des Landes Niedersachsen leistet, sinkt (bezogen auf 15 % des örtlichen Einkommensteueraufkommens) von 7,7 % im Jahre 1986 auf 7,0 % im Jahre 2030. Der Rückgang der Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer fällt für die Stadt Wolfenbüttel daher geringfügig schwächer (0,4 Prozentpunkte) aus als der Rückgang des örtlichen Steueraufkommens. Dagegen wird der Umverteilungsgewinn der übrigen Gemeinden des Landkreises abnehmen. In diesen Gemeinden wird der Rückgang der Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer den Rückgang des örtlichen Einkommensteueraufkommens noch übertreffen, in den drei einkommensteuerschwächsten Gemeinden Baddeckenstedt, Oderwald und Schladen beispielsweise um 0,5 Prozentpunkte.

3.1.3.2.2 Entwicklung der Ausschöpfungsquote

Welche Mechanismen führen zur Abnahme der Verteilungswirkung im Zuge der Bevölkerungsentwicklung? Die Verteilungsposition einer Gemeinde hängt von der Höhe ihrer Ausschöpfungsquote im Verhältnis zur Höhe der Ausschöpfungsquote aller Gemeinden des Landes ab. Die Höhe der Ausschöpfungsquote wiederum wird von der Höhe und der Verteilung der Pro-Kopf-Steuerleistungen der Steuerzahler bestimmt. Die Zahl der Steuerzahler oder aber die Einwohnerzahl spielen dagegen keine Rolle. Auswirkungen auf die Verteilungsposition einer Gemeinde können daher lediglich vom Alterungsprozeß der Bevölkerung bzw. dem damit verbundenen Übergang von Erwerbstätigen in den Ruhestand, nicht aber vom Rückgang der Einwohnerzahl ausgehen. Die Änderung der Altersstruktur wird mit Hilfe der Änderung (in Prozentpunkten) des Anteils der Erwerbsfähigen an den Steuerzahlern (Erwerbsfähige plus Rentenfähige) von 1986 bis 2000 bzw. bis 2030 abgebildet.

Beim (altersbedingten) Ausscheiden aus dem Erwerbsleben geht die Steuerleistung eines Steuerzahlers im allgemeinen deutlich zurück. Die Zunahme des Anteils der Rentner und Pensionäre an den Steuerzahlern bewirkt daher einen Rückgang des Durchschnittseinkommens der Steuerzahler und damit eine Änderung des Verhältnisses zwischen Durchschnittseinkommen und Anrechnungsgrenze. Diese Änderung findet ihren Niederschlag in einer Zunahme der allgemeinen Ausschöpfungsquote der Gemeinden des Landes Niedersachsen insgesamt von 66,6 % im Jahre 1986 über 66,9 % (2000) auf 67,5 % (2030). In der Vergangenheit haben sich allerdings insbesondere als Folge des Anstiegs des allgemeinen Einkommensniveaus deutlich stärkere Änderungen der allgemeinen Ausschöpfungsquote ergeben. So sank diese von 1980 (71,2 %)¹⁴⁵ bis 1986 um 4,6 Prozentpunkte.

145 Vgl. Gronemeier, W.: Einkommensteuerbeteiligung, a. a. O., S. 152.

Einheitliche Verschiebung der Altersstruktur

Das Ausmaß der Änderung der Ausschöpfungsquote einer Gemeinde und somit die Entwicklung ihrer Verteilungsposition hängt bei gleicher Änderung der Altersstruktur von der Höhe und Verteilung der Einkommen ihrer Einwohner ab. Dieser Zusammenhang läßt sich anhand zweier extremer Beispiele des Ausscheidens eines Erwerbstätigen aus dem Erwerbsleben veranschaulichen:

Erstens. Mit dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben sinkt das steuerpflichtige Einkommen vom Dreifachen der Anrechnungsgrenze auf einen Betrag in Höhe der Anrechnungsgrenze. Während sich das örtliche Steueraufkommen der Gemeinde um zwei Drittel vermindert, bleibt das Sockelaufkommen unverändert. Die Ausschöpfungsquote steigt von 33,3 % auf 100,0 % an.

Zweitens. Das Erwerbseinkommen liegt unterhalb der Sockelgrenze. In diesem Fall sinken mit dem Rückgang des steuerpflichtigen Einkommens beim Übergang des Erwerbstätigen in den Ruhestand das örtliche Steueraufkommen und das Sockelaufkommen in demselben Maße. Die Ausschöpfungsquote beträgt dann unverändert 100,0 %.

Mittels einer formalen Analyse sollen nun die Zusammenhänge zwischen der Änderung der Zusammensetzung der Steuerzahler aus Rentenfähigen und Erwerbsfähigen im Zuge der Bevölkerungsentwicklung einerseits und der allgemeinen Ausschöpfungsquote andererseits herausgearbeitet werden. Die allgemeine Ausschöpfungsquote einer Gemeinde entspricht der gewichteten Summe der Ausschöpfungsquoten für die Einkommen Erwerbsfähiger und Rentenfähiger.

$$a_i = \frac{a_{Ei} \times T_{Ei} + a_{Ri} \times T_{Ri}}{T_i} \quad (9)$$

Ersetzt man $\frac{T_{Ei}}{T_i}$ durch g_{Ei} und $\frac{T_{Ri}}{T_i}$ durch g_{Ri} , so läßt sich (9) schreiben als

$$a_i = a_{Ei} \times g_{Ei} + a_{Ri} \times g_{Ri} \quad (10)$$

Da $T_i = T_{Ei} + T_{Ri}$ gilt: $g_{Ei} + g_{Ri} = 1$. Damit folgt:

$$a_i = a_{Ei} \times g_{Ei} + a_{Ri} \times (1 - g_{Ei}) \quad (11)$$

Im Zuge der Bevölkerungsentwicklung nimmt der Anteil der Steuerzahlungen von Rentenfähigen an allen Steuerzahlungen (g_{Ri}) zu und der Anteil der Steuerzahlungen von Erwerbsfähigen an allen Steuerzahlungen (g_{Ei}) entspre-

chend ab. Im Hinblick auf die Entwicklung der globalen Ausschöpfungsquote interessieren zwei Fragen:

1. Wie ändert sich die allgemeine Ausschöpfungsquote bei einer Änderung der Zusammensetzung der Steuerzahlungen aus Steuerzahlungen von Erwerbsfähigen und Rentenfähigen?
2. Welcher Zusammenhang besteht zwischen der Bevölkerungsentwicklung und der Änderung der von den Erwerbsfähigen und den Rentenfähigen gezahlten Anteile an den Steuerzahlungen?

Ad 1: Die Ableitung der allgemeinen Ausschöpfungsquote (Gleichung 11) nach g_{Ei} gibt an, wie sich die allgemeine Ausschöpfungsquote bei einer Änderung des Gewichtes der Steuerzahlungen von Erwerbsfähigen an den Steuerzahlungen aller Steuerzahler einer Gemeinde ändert.

$$\frac{\delta a_i}{\delta g_{Ei}} = a_{Ei} - a_{Ri} \quad (12)$$

Bei einem Rückgang des Anteils der Steuerzahlungen aus Erwerbseinkommen steigt die allgemeine Ausschöpfungsquote an; denn a_{Ei} minus a_{Ri} ist unter den getroffenen Annahmen für alle Gemeinden negativ¹⁴⁶. Der Anstieg der allgemeinen Ausschöpfungsquote fällt - bei gleichem Rückgang von g_{Ei} - um so kräftiger aus, je größer die Differenz der beiden gruppenspezifischen Ausschöpfungsquoten a_{Ri} und a_{Ei} ist. Diese Differenz ist - da für alle Gemeinden $a_{Ri} = 0,9$ angenommen wurde - um so größer, je niedriger die allgemeine Ausschöpfungsquote in der Ausgangssituation war. Mit anderen Worten: Im Zuge des Alterungsprozesses werden durch das Verteilungsverfahren zum Gemeindeanteil an der Einkommensteuer tendenziell die Verteilungspositionen der einkommensteuerstarken Gemeinden verbessert¹⁴⁷.

Die Verteilungswirkungen einer allgemeinen Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung sind mit den Verteilungswirkungen einer Anhebung der Anrechnungsgrenzen vergleichbar, die ebenfalls einen Anstieg der globalen Ausschöpfungsquoten zur Folge haben und die einkommensteuerstarken Gemeinden zu Lasten der einkommensteuerschwächeren Gemeinden begünstigen¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Vgl. Kapitel III Gliederungspunkt 3.1.2.3 dieser Arbeit.

¹⁴⁷ Die zu erwartenden Unterschiede in der Entwicklung der allgemeinen Ausschöpfungsquote im Zuge des Übergangs von Steuerzahlern aus dem Erwerbsleben in den Ruhestand werden wegen der Annahme $a_{Ri} = 0,9$ für alle Gemeinden überschätzt; denn a_{Ri} dürfte für "reiche Gemeinden" niedriger sein als für "arme Gemeinden". Die Unterschiede der Ausschöpfungsquoten für die Einkommen der Rentenfähigen dürften jedoch wesentlich geringer sein als die Unterschiede der Ausschöpfungsquoten für die Einkommen der Erwerbsfähigen, so daß sich die aufgezeigten Tendenzen auch bei differenzierten Annahmen hinsichtlich der Höhe von a_{Ri} ergäben.

¹⁴⁸ Vgl. zu den Verteilungswirkungen einer Anhebung der Anrechnungsgrenzen Gronemeier, W.: Einkommensteuerbeteiligung, a. a. O., S. 147 ff.; Karrenberg, H.: Die interkommunalen Verteilungswirkungen, a. a. O., S. 164.

Ad 2: Um den Zusammenhang zwischen der Bevölkerungsentwicklung und der Entwicklung der Zusammensetzung der Steuerzahlungen aus Steuerzahlungen von Rentenfähigen und Erwerbsfähigen analysieren zu können, sind die Pro-Kopf-Steuerleistungen (t_{Ei} bzw. t_{Ri}) in die Betrachtung einzubeziehen. Es gilt:

$$g_{Ei} = \frac{t_{Ei} \times E_i}{t_{Ei} \times E_i + t_{Ri} \times R_i} \quad (13)$$

Mit $t_{Ei} = 5,24 \times t_{Ri}$ ¹⁴⁹ ergibt sich:

$$g_{Ei} = \frac{5,24 \times t_{Ri} \times E_i}{5,24 \times t_{Ri} \times E_i + t_{Ri} \times R_i} = \frac{5,24 \times E_i}{5,24 \times E_i + R_i} \quad (14)$$

Nach Erweiterung mit $\frac{1}{E_i + R_i}$ folgt:

$$g_{Ei} = \frac{5,24 \times \text{ant}_{Ei}}{5,24 \times \text{ant}_{Ei} + \text{ant}_{Ri}} \quad (15)$$

Dabei gilt:

$\text{ant}_{Ri} = \frac{R_i}{E_i + R_i}$ sowie $\text{ant}_{Ei} = \frac{E_i}{E_i + R_i}$ (Anteil der renten- bzw. erwerbsfähigen Bevölkerung an allen potentiellen Steuerzahlern in der Gemeinde i)

Die erste Ableitung von g_{Ei} nach ant_{Ei} gibt an, wie sich der Anteil der Steuerzahlungen von Erwerbsfähigen an allen Steuerzahlungen ändert, wenn sich der Anteil der Erwerbsfähigen an den Steuerzahlern ändert.

$$\frac{\delta g_{Ei}}{\delta \text{ant}_{Ei}} = \frac{\text{ant}_{Ri}}{(5,24 \times \text{ant}_{Ei} + \text{ant}_{Ri})^2} \quad (16)$$

Je höher der Anteil der Erwerbsfähigen und je niedriger der Anteil der Rentenfähigen an den Steuerzahlern in der Ausgangssituation ist, desto kleiner ist einerseits der Wert des Zählers und desto größer ist andererseits der Wert des Nenners in Gleichung (16). Der Wert des gesamten Bruchs ist also um so niedriger, je höher der Anteil der Erwerbsfähigen an den Steuerzahlern in der Ausgangssituation ist. In Gemeinden, die in der Ausgangssituation eine relativ

¹⁴⁹ Vgl. Übersicht A 3 im Anhang zu dieser Arbeit.

günstige Altersstruktur (höhere Anteile der Erwerbsfähigen) aufweisen, ergeben sich im Zuge der Bevölkerungsentwicklung also *ceteris paribus* relativ schwächere Auswirkungen für die Zusammensetzung der Steuerzahlungen aus Steuerzahlungen von Erwerbsfähigen und von Rentnern/Pensionären und damit auch relativ schwächere Auswirkungen auf die allgemeine Ausschöpfungsquote.

In Tabelle 8 sind die Ergebnisse der Modellrechnungen zur Entwicklung der Ausschöpfungsquote für einige ausgewählte kreisangehörige Gemeinden zusammengestellt. Die Ergebnisse für das Jahr 2000 sind allerdings mit einigen Vorbehalten zu betrachten, da sie wegen der sehr geringen Änderung der allgemeinen Ausschöpfungsquoten relativ stark von Rundungszufälligkeiten beeinflusst sind. Um den Einfluß der Höhe der Differenz der gruppenspezifischen Ausschöpfungsquoten in der Ausgangssituation auf die Entwicklung der allgemeinen Ausschöpfungsquote auszuschalten, werden die Ergebnisse der Modellrechnungen für Gemeinden verglichen, die etwa die gleiche Differenz der gruppenspezifischen Ausschöpfungsquote aufweisen. Für alle kreisangehörigen Gemeinden außerhalb des Landkreises Wolfenbüttel wurden einheitliche Annahmen zur Entwicklung der Bevölkerungszahl in verschiedenen Altersgruppen getroffen¹⁵⁰. Unterschiede in der Entwicklung der allgemeinen Ausschöpfungsquote ergeben sich daher im wesentlichen aus Unterschieden in der Altersstruktur der Bevölkerung¹⁵¹ in der Ausgangssituation.

Ein Vergleich der Ergebnisse zeigt, daß die Höhe der Differenz der gruppenspezifischen Ausschöpfungsquoten für die Entwicklung der allgemeinen Ausschöpfungsquoten von wesentlich größerer Bedeutung ist als die Altersstruktur der Steuerzahler. So weichen die Entwicklungen der allgemeinen Ausschöpfungsquoten für Gemeinden mit gleicher Differenz der gruppenspezifischen Ausschöpfungsquoten, aber unterschiedlicher Altersstruktur in der Ausgangssituation bis zum Jahre 2030 höchstens um 0,2 Prozentpunkte voneinander ab. Dagegen ergeben sich bei nahezu gleicher Altersstruktur, aber unterschiedlicher Differenz der gruppenspezifischen Ausschöpfungsquoten Unterschiede in der Entwicklung der allgemeinen Ausschöpfungsquote von bis zu 0,6 Prozentpunkten. Unterschiede in der Altersstruktur der Bevölkerung in der Ausgangssituation werden im folgenden nicht mehr beachtet.

Unterschiedliche Verschiebung der Altersstruktur

Vor diesem Hintergrund ist eine Analyse der Auswirkungen der unterschiedlichen Verschiebungen der Altersstruktur, d. h. von Unterschieden in der Häufigkeit des Übergangs von Einwohnern aus dem Erwerbsleben in den Ruhestand, möglich. Eine Analyse der in der Tabelle 8 zusammengestellten Ergebnisse zeigt: Eine überdurchschnittlich starke Verschiebung der Altersstruktur ist mit einer überdurchschnittlich starken Erhöhung der allgemeinen Ausschöpfungsquote

¹⁵⁰ Vgl. Tabelle 7 dieser Arbeit.

¹⁵¹ Unterschiede in der Altersstruktur der Bevölkerung dieser Gemeinden in der Ausgangssituation haben trotz einheitlicher Annahmen zur Entwicklung der Einwohnerzahl in den einzelnen Altersklassen Unterschiede hinsichtlich der Zahl der Rentenfähigen und der Erwerbsfähigen sowie darüber hinaus hinsichtlich der Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung zur Folge.

verbunden. Denn die allgemeine Ausschöpfungsquote steigt in den Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel, die eine stärkere Verschiebung der Altersstruktur als die Vergleichsgemeinden aufweisen, stärker als die allgemeinen Ausschöpfungsquoten der Vergleichsgemeinden.

Der mit der überdurchschnittlichen Zunahme des Anteils der Rentenfähigen an den Steuerzahlern verbundene stärkere Rückgang des durchschnittlichen örtlichen Steueraufkommens je Steuerzahler in den Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel wird bei den Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer infolge des stärkeren Anstiegs der allgemeinen Ausschöpfungsquote gemildert. Umgekehrt geht die bis zum Jahre 2000 relativ günstige Entwicklung der Altersstruktur und damit auch des örtlichen Steueraufkommens je Steuerzahler in der Samtgemeinde Sickinge mit einer leichten Verschlechterung der Verteilungsposition Sickinges einher.

Die Verschiebung der Altersstruktur wirkt sich um so stärker auf die Entwicklung der allgemeinen Ausschöpfungsquote aus, je größer die Differenz der gruppenspezifischen Ausschöpfungsquoten ist. Die Samtgemeinde Schladen weist unter den Einheits-/Samtgemeinden innerhalb des Landkreises Wolfenbüttel die geringste Differenz der gruppenspezifischen Ausschöpfungsquoten auf. Obwohl für diese Gemeinde bis 2030 die stärkste Verschiebung der Struktur der Steuerzahler, nämlich ein Rückgang des Anteils der Erwerbsfähigen um mehr als 20 Prozentpunkte, erwartet wird, ergeben die Modellrechnungen lediglich einen Anstieg der allgemeinen Ausschöpfungsquote um 0,5 Prozentpunkte. Dagegen ist für die Stadt Wolfenbüttel bei einem deutlich schwächeren Rückgang des Anteils der Rentenfähigen (15,3 Prozentpunkte) aufgrund der hohen Differenz der gruppenspezifischen Ausschöpfungsquoten ein mehr als dreimal so starker Anstieg der allgemeinen Ausschöpfungsquote (1,6 Prozentpunkte) zu erwarten. Für die Samtgemeinde Oderwald, die eine nur geringfügig höhere Differenz der gruppenspezifischen Ausschöpfungsquoten als die Samtgemeinde Schladen aufweist, für die sich aber mit einem Rückgang des Anteils der Erwerbsfähigen an den Steuerzahlern um 13,2 Prozentpunkte die günstigste Entwicklung der Altersstruktur im Landkreis Wolfenbüttel ergibt, ist nur eine geringfügig schwächere Zunahme der allgemeinen Ausschöpfungsquote (0,4 Prozentpunkte) als für Schladen zu erwarten.

3.1.3.2.3 Zusammenfassung

Die Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung und die daraus resultierende Änderung der Zusammensetzung der Steuerzahler aus Erwerbs- und Rentenfähigen hat Auswirkungen auf die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer. Der allgemeine Alterungsprozeß der Bevölkerung führt zu einer Verminderung der durchschnittlichen Pro-Kopf-Steuerleistung eines Steuerzahlers und damit zu einer Erhöhung der allgemeinen Ausschöpfungsquoten der Gemeinden. Die Auswirkungen dieser Entwicklung sind mit denen einer (fiktiven) Erhöhung der Anrechnungsgrenze vergleichbar.

Unterschiede hinsichtlich des Ausmaßes der Verschiebung der Altersstruktur werden in dem Verteilungsverfahren ebenfalls berücksichtigt. Allerdings werden

Tabelle 8: Entwicklung der allgemeinen Ausschöpfungsquote in ausgewählten kreisangehörigen Gemeinden bis zum Jahre 2000 und 2030 - Ergebnisse der Modellrechnungen

Gemeinde	1986			Änderung in Prozentpunkten gegenüber 1986					
	(a _R - a _E)	a	ant _E	2000			2030		
				ant _E	g _E	a	ant _E	g _E	a
Wolfenbüttel	30,3	61,4	75,8	- 2,36	- 0,71	+ 0,3	- 15,26	- 5,31	+ 1,6
Leer	30,2	61,3	79,4	- 2,64	- 0,74	+ 0,1	- 11,52	- 3,56	+ 1,0
Harpstedt	30,2	61,1	81,2	- 2,44	- 0,66	+ 0,2	- 11,22	- 3,34	+ 1,0
Langeoog	22,5	68,6	79,5	- 2,55	- 0,72	+ 0,1	- 11,57	- 3,58	+ 0,8
Cremlingen	22,4	68,6	80,5	- 5,24	- 1,49	+ 0,3	- 19,37	- 6,40	+ 1,4
Papenteich	22,3	68,7	80,2	- 2,59	- 0,72	+ 0,2	- 11,35	- 3,45	+ 0,8
Friesoythe	22,3	68,6	82,2	- 2,44	- 0,65	+ 0,1	- 10,63	- 3,08	+ 0,7
Sickte	18,0	72,9	79,8	- 2,21	- 0,62	+ 0,0	- 15,50	- 4,97	+ 0,8
Wangerland	18,0	72,9	78,7	- 2,60	- 0,74	+ 0,1	- 11,94	- 3,77	+ 0,7
Wallenhorst	18,0	72,9	79,2	- 2,59	- 0,73	+ 0,1	- 11,70	- 3,64	+ 0,6
Esens	18,0	72,9	79,5	- 2,57	- 0,72	+ 0,1	- 11,58	- 3,58	+ 0,6
Schöppenstedt	16,5	74,5	74,4	- 3,44	- 1,08	+ 0,2	- 14,28	- 5,07	+ 0,9
Twistringen	16,5	74,3	78,4	- 2,59	- 0,79	+ 0,1	- 11,95	- 3,79	+ 0,7
Apensen	16,5	74,3	80,3	- 2,48	- 0,68	+ 0,1	- 11,50	- 3,49	+ 0,5
Oblengen	13,4	77,3	79,4	- 2,64	- 0,64	+ 0,0	- 11,52	- 3,56	+ 0,4
Tarmstedt	13,4	77,2	79,1	- 2,55	- 0,72	+ 0,1	- 11,73	- 3,66	+ 0,5
Asse	13,3	77,3	78,4	- 1,32	- 0,38	+ 0,1	- 16,62	- 5,56	+ 0,8
Selsingen	13,2	77,5	79,1	- 2,55	- 0,72	+ 0,0	- 11,72	- 3,66	+ 0,4
Meinersen	12,1	78,4	80,2	- 2,57	- 0,71	+ 0,1	- 11,34	- 3,45	+ 0,5
Baddeckenstedt	12,1	78,5	78,4	- 2,86	- 0,83	+ 0,1	- 15,39	- 5,08	+ 0,6
Am Dobrock	12,1	78,5	76,8	- 2,75	- 0,82	+ 0,2	- 12,21	- 4,03	+ 0,5
Hardeggen	12,1	78,6	73,9	- 2,82	- 0,89	+ 0,2	- 12,91	- 4,56	+ 0,6
Hanksenbüttel	9,9	80,5	80,2	- 2,57	- 0,71	+ 0,1	- 11,34	- 3,44	+ 0,4
Oderwald	9,8	80,7	77,6	- 4,41	- 1,31	+ 0,1	- 13,19	- 4,32	+ 0,4
Moormerland	9,6	80,8	79,4	- 2,64	- 0,74	+ 0,1	- 11,52	- 3,56	+ 0,4
Niederwöhren	7,2	83,2	75,0	- 2,77	- 0,86	+ 0,1	- 12,85	- 4,44	+ 0,4
Kalefeld	7,1	83,4	73,9	- 2,81	- 0,88	+ 0,0	- 12,91	- 4,56	+ 0,3
Schladen	7,1	83,4	73,7	- 6,25	- 2,06	+ 0,1	- 20,35	- 7,92	+ 0,5

Erläuterungen und Quelle siehe Seite 163.

Erläuterungen und Quelle zu Tabelle 8:

Entwicklung der allgemeinen Ausschöpfungsquote in ausgewählten kreisangehörigen Gemeinden bis zum Jahre 2000 und 2030 - Ergebnisse der Modellrechnungen

$(a_R - a_E)$ Differenz der gruppenspezifischen Ausschöpfungsquoten (in Prozentpunkten)

a allgemeine Ausschöpfungsquote (in %)

ant_E Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung an allen potentiellen Steuerzahlern (Erwerbsfähige und Rentenfähige) (in %)

g_E Anteil der Einkommensteuerzahlungen von Erwerbsfähigen am gesamten Einkommensteueraufkommen (von Erwerbs- und Rentenfähigen) (in %)

Fettdruck: Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel

Quelle: Eigene Berechnungen.

die Verteilungswirkungen von dem viel stärkeren Effekt der fiktiven Erhöhung der Anrechnungsgrenzen infolge der allgemeinen Bevölkerungsentwicklung überlagert. Denn für die Entwicklung der allgemeinen Ausschöpfungsquote einer Gemeinde ist die Bedeutung von Unterschieden in der Änderung der Altersstruktur gemessen an der Bedeutung der Differenz der gruppenspezifischen Ausschöpfungsquoten gering. Im Zuge der Bevölkerungsentwicklung werden daher durch das Verteilungsverfahren tendenziell einkommensteuerstarke Gemeinden begünstigt und einkommensteuerschwache Gemeinden benachteiligt. Abweichungen der Entwicklung der Altersstruktur der Bevölkerung einer Gemeinde vom Durchschnitt aller Gemeinden sind für die Entwicklung der Verteilungsposition dieser Gemeinde lediglich von untergeordneter Bedeutung.

3.2 Auswirkungen auf das Aufkommen aus den Realsteuern

3.2.1 Gewerbesteuer

Jeder stehende Gewerbebetrieb, der im Inland betrieben wird, unterliegt der Gewerbesteuer. Aus den Bemessungsgrundlagen, dem Gewerbeertrag und dem Gewerbekapital, wird unter Berücksichtigung von Freibeträgen durch Multiplikation mit jeweils bundeseinheitlichen Steuermeßzahlen ein einheitlicher Steuermeßbetrag ermittelt. Die Gewerbesteuerschuld eines Unternehmens ergibt sich durch Anwendung des kommunalen Hebesatzes auf diesen Steuermeßbetrag. Das Gewerbesteueraufkommen einer Gemeinde hängt also - sieht man von Änderungen der Steuermeßzahlen und der Hebesätze ab - von der Zahl, der Kapitalausstattung sowie der Ertragslage der Gewerbebetriebe in dieser Gemeinde ab.

Von der Bevölkerungsentwicklung gehen lediglich indirekt Einflüsse auf die Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens aus¹⁵². Diese Einflüsse sind im Vergleich zu den Einflüssen der konjunkturellen Entwicklung oder unternehmenspolitischer Entscheidungen von untergeordneter Bedeutung. Im Zuge der Bevölkerungsentwicklung kann es zu einem Mangel an geeigneten Arbeitskräften im Einzugsbereich einer Betriebsstätte kommen. Dieser Mangel kann eine Tendenz zur dezentralen Produktionsweise auslösen. Eine Verkleinerung der Produktionsstätten dürfte mit einer Verminderung des Kapitaleinsatzes und einem Rückgang der Erträge an diesem Standort verbunden sein. Falls diese Entwicklung mit der Aufspaltung eines Betriebs in mehrere selbständige Gewerbebetriebe und damit mit einer mehrfachen Ausnutzung der Freibeträge einhergeht, wird das Aufkommen aus der Gewerbesteuer sogar überproportional zurückgehen. Denkbare ist aber auch ein Übergang zu kapitalintensiverer Produktion und damit ceteris paribus ein höheres Aufkommen aus der Gewerbekapitalsteuer. Der aus der Arbeitskräfteknappheit resultierende Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte dürfte sich lohnkostensteigernd und damit ertragsmindernd auswirken.

Die Entwicklung der Ertragslage eines Gewerbebetriebs hängt aber auch von der Entwicklung seiner Absatzmöglichkeiten ab. Wie sehr diese von der Bevölkerungsentwicklung in der näheren oder weiteren Umgebung beeinflusst werden,

¹⁵² Vgl. Bernauer, E.: Bevölkerungsentwicklung und kommunale Finanzwirtschaft, in: Der Gemeindehaushalt, 71. Jg. (1970), S. 6 - 10, S. 7.

hängt neben der Art der angebotenen Güter und Dienstleistungen auch davon ab, ob das Unternehmen für einen lokalen, regionalen, nationalen oder internationalen Markt produziert.

Aufgrund der Vielzahl der Einflußfaktoren für das Gewerbesteueraufkommen und der untergeordneten Bedeutung der Bevölkerungsentwicklung ist es in diesem Rahmen nicht möglich, konkrete Aussagen über die wahrscheinliche Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens in Niedersachsen und erst recht nicht für einzelne Gemeinden zu treffen. Allerdings läßt sich tendenziell ein gleichgerichteter Zusammenhang zwischen Bevölkerungsentwicklung und Gewerbesteueraufkommen vermuten. Steigende Kapitalintensität und damit steigende Arbeitsproduktivität dürften aber zu höheren Gewerbesteueraufkommen je Erwerbstätigen führen, was zumindest zum Teil die Auswirkungen des langfristigen Rückgangs der Zahl der Erwerbstätigen auffangen dürfte. In der folgenden Analyse wird von Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf das Gewerbesteueraufkommen abstrahiert.

3.2.2 Grundsteuern

Die Höhe des Aufkommens aus den Grundsteuern A und B ergibt sich als Produkt aus den Steuermeßbeträgen und den von den Gemeinden festzusetzenden Hebesätzen. Die Steuermeßbeträge werden durch Anwendung der im Grundsteuergesetz festgelegten Steuermeßzahlen auf den Einheitswert ermittelt.

Im Rahmen dieser unter Status-quo-Annahmen durchgeführten Analyse wird von Hebesatzänderungen und Änderungen der Steuermeßzahlen abstrahiert. Änderungen des Grundsteueraufkommens können sich daher nur durch Wert- oder Bestandsänderungen bei Grundstücken und Gebäuden ergeben. Das Miet- und Grundstückspreisniveau wird durch die Nachfrage nach Wohnraum und durch die lokale Kaufkraft bestimmt und hängt daher auch von der Bevölkerungszahl und der Bevölkerungsstruktur ab¹⁵³. Solange jedoch die Einheitswerte, die der Besteuerung zugrunde gelegt werden, auf den Wertverhältnissen des Jahres 1964 basieren, geht über die Wertkomponente von der Bevölkerungsentwicklung kein Einfluß auf das Grundsteueraufkommen aus.

Wenn es aufgrund der Bevölkerungsentwicklung zum Neubau oder Abriß von Gebäuden, also Änderungen des Gebäudebestandes kommt, ändert sich das Aufkommen aus der Grundsteuer B. Die Entwicklung des Aufkommens einer Gemeinde aus dieser Steuer dürfte daher unter anderem vom Alter und Zustand der bestehenden Gebäude sowie von der Attraktivität der Gemeinde als Wohn- und Produktionsstandort bestimmt werden.

Insgesamt ist der Zusammenhang zwischen Grundsteueraufkommen und Bevölkerungsentwicklung nur schwach ausgeprägt. Im Zuge des Bevölkerungsrück-

153 Vgl. Zimmermann, H.; Hardt, U.; Postlep, R.-D.: Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation, a. a. O., S. 162.

gangs dürften sich kaum Auswirkungen auf das Grundsteueraufkommen ergeben¹⁵⁴.

Im folgenden wird angenommen, daß das Aufkommen aus den Grundsteuern von der Bevölkerungsentwicklung nicht beeinflußt wird.

3.3 Zwischenbilanz: Mögliche Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf Höhe und Verteilung der kommunalen Steuereinnahmen

Die Einnahmen der Gemeinden aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer dürften im Zuge der Bevölkerungsentwicklung im allgemeinen stärker zurückgehen als die Realsteuereinnahmen. Für Gemeinden mit einem hohen Anteil der Realsteuern an den Steuereinnahmen ist daher eine relativ günstige Entwicklung, für Gemeinden mit hohem Anteil der Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer dagegen eine vergleichsweise ungünstige Entwicklung der Steuereinnahmen zu erwarten. Unter den hier getroffenen Annahmen, insbesondere wegen des Außerachtlassens möglicher Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die Realsteuereinnahmen, werden die Unterschiede der Entwicklung der Steuereinnahmen für Gemeinden mit unterschiedlicher Struktur der Steuereinnahmen überzeichnet. Vor dem Hintergrund der bei der Analyse der Entwicklung des Zuschußbedarfs gewonnenen Erkenntnisse und im Hinblick auf die folgende Analyse der Zusammenhänge zwischen der Bevölkerungsentwicklung und dem Korrektursystem "kommunaler Finanzausgleich" ist es dennoch von Interesse, die Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen in Abhängigkeit von Merkmalen wie Einwohnerzahl und Einwohnerdichte zu betrachten.

Die Entwicklung der tatsächlichen Einnahmen der Gemeinden aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer nach 1986 wird wegen der Zeitverzögerung bei der Verteilung des Gemeindeanteils¹⁵⁵ nicht nur von der Bevölkerungsentwicklung ab 1986, sondern auch von der Entwicklung in dem Zeitraum von 1980 bis 1986 und der daraus resultierenden Entwicklung der Sockelaufkommen¹⁵⁶ bestimmt. Mit der Umstellung der Einkommensteuerbeteiligung auf die neuen Berechnungsgrundlagen 1988 (Schlüsselzahl aus 1983) und 1991 (Schlüsselzahl aus 1986) ändert sich daher unabhängig von der Bevölkerungsentwicklung seit 1986 die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in Niedersachsen.

Durch die Wahl der fiktiven Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer als Bezugsgröße für die Analysen wird die Entwicklung der Schlüsselzahlen von 1980 bis 1986 vorweggenommen. Die Entwicklung der tatsächlichen

154 So auch Bernauer, E.: Bevölkerungsentwicklung und kommunale Finanzwirtschaft, a. a. O., S. 10.

155 Vgl. Kapitel III Gliederungspunkt 3.1.2.4 dieser Arbeit.

156 Bei unveränderten Sockelgrenzen wird die Entwicklung der Sockelaufkommen von der Entwicklung der Zahl der Steuerzahler und von der allgemeinen Einkommensentwicklung bestimmt, sofern sich diese innerhalb der Sockelgrenzen vollzieht. Vgl. hierzu auch Karrenberg, H.: Die interkommunalen Verteilungswirkungen, a. a. O., S. 163 ff.; Gronemeier, W.: Einkommensteuerbeteiligung, a. a. O., S. 149 ff.

Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer dürfte für einkommensteuerschwache Gemeinden tendenziell günstiger, für einkommensteuerstarke Gemeinden tendenziell ungünstiger als die Entwicklung der fiktiven Einnahmen verlaufen.

Eine Zusammenstellung der Ergebnisse der Modellrechnungen zur Entwicklung der Steuereinnahmen der Gemeinden findet sich in Tabelle A 18 im Anhang zu dieser Arbeit. Die Modellrechnungen ergeben im Durchschnitt aller niedersächsischen Gemeinden einen Rückgang des Steueraufkommens um gut 2 % bis zum Jahre 2000 und um knapp 13 % bis zum Jahre 2030. Gleichzeitig nehmen die Steuereinnahmen je Einwohner zu, und zwar um 1 % (2000) bzw. 13 % (2030).

In Abhängigkeit von der Gemeindegröße bestehen aber deutliche Unterschiede. Um Wirkungen unterschiedlicher Bevölkerungsentwicklungen zunächst auszuschalten, erfolgt eine getrennte Betrachtung für die kreisangehörigen Gemeinden außerhalb des Landkreises Wolfenbüttel sowie für die kreisfreien Städte. Sowohl innerhalb der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden als auch innerhalb der Gruppe der kreisfreien Städte gehen die Steuereinnahmen in kleineren Gemeinden im allgemeinen stärker als in größeren Gemeinden zurück. Dies ist darauf zurückzuführen, daß Gemeinden mit höherer Einwohnerzahl tendenziell einen höheren Anteil der Realsteuern an den Steuereinnahmen aufweisen¹⁵⁷. Eine Ausnahme bilden allerdings die kleinen Gemeinden mit weniger als 5 000 Einwohnern. Diese Gemeinden weisen infolge recht hoher Pro-Kopf-Einnahmen aus der Grundsteuer A einen vergleichsweise hohen Realsteueranteil an den Steuereinnahmen auf.

Einkommensteuerstarke Gemeinden werden im Zuge des Alterungsprozesses im Rahmen des Verfahrens zur Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer begünstigt¹⁵⁸. Da die Pro-Kopf-Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer mit der Gemeindegröße ebenfalls zunehmen, kommen bei den steuerstarken Gemeinden die begünstigenden Wirkungen, die aus einem hohen Realsteueranteil und hohem steuerpflichtigen Einkommen der Steuerzahler resultieren, oftmals zusammen. Steuerschwache Gemeinden sind umgekehrt häufig zweifach benachteiligt. Dies führt dazu, daß die Verteilung der Pro-Kopf-Steuereinnahmen im Zuge der Bevölkerungsentwicklung ungleicher wird. Betrug 1986 die Steuereinnahmen je Einwohner der Gemeinden mit 5 000 bis 10 000 Einwohnern im Durchschnitt noch 72 % und die der Stadt Hannover 191 % der durchschnittlichen Pro-Kopf-Steuereinnahmen aller Gemeinden, so wird sich diese Spanne über 71 % zu 203 % (2000) auf 68 % zu 242 % (2030) vergrößern.

Der hohe Stellenwert, der der Struktur der Steuereinnahmen für die Entwicklung der Steuereinnahmen zukommt, wird auch bei einer Betrachtung der Ergebnisse für die Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel sichtbar¹⁵⁹. In diesen Gemeinden entfällt ein überdurchschnittlich hoher Anteil der Steuereinnahmen, nämlich 58 % im Vergleich zu 45 % in allen Gemeinden Niedersachsens, auf die Ein-

157 Vgl. Tabelle A 17 im Anhang zu dieser Arbeit.

158 Vgl. Kapitel III Gliederungspunkt 3.1.3.2.2 dieser Arbeit.

159 Vgl. die Tabellen A 19 und A 20 im Anhang zu dieser Arbeit.

nahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Zusammen mit der sich abzeichnenden ungünstigen Bevölkerungsentwicklung im Landkreis Wolfenbüttel hat dies mit 6 % (2000) bzw. 26 % (2030) einen überdurchschnittlich starken Rückgang der Steuereinnahmen zur Folge. Allerdings werden sich die Pro-Kopf-Steuereinnahmen in den meisten Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel wegen der in unveränderter Höhe angenommenen Realsteuereinnahmen günstiger als im Landesdurchschnitt entwickeln.

Die Stadt Wolfenbüttel, die Gemeinde mit dem höchsten Realsteueranteil, weist bis 2030 sowohl je Einwohner (+ 27 %) als auch insgesamt (- 23 %) die günstigste Entwicklung der Steuereinnahmen im Landkreis Wolfenbüttel auf. Hingegen führt der hohe Anteil der Einkommensteuereinnahmen an den gesamten Steuereinnahmen in der Einheitsgemeinde Cremlingen trotz etwa durchschnittlicher Bevölkerungsentwicklung zu einem Rückgang der Steuereinnahmen um ein Drittel, so daß die Steuereinnahmen je Einwohner lediglich um 7 % und damit deutlich schwächer als im Durchschnitt aller Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel ansteigen werden.

4. Mögliche Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die kommunalen Einnahmen aus dem Finanzausgleich

1986 stammte mehr als ein Drittel der allgemeinen Finanzeinnahmen der Kommunen aus Zuweisungen des Landes Niedersachsen im Rahmen des Gesetzes über den Finanzausgleich (FAG)¹⁶⁰. Die Zusammenhänge zwischen der Bevölkerungsentwicklung und den Einnahmen der Kommunen aus dem kommunalen Finanzausgleich sind aber weniger wegen ihrer fiskalischen Bedeutung, sondern in erster Linie aufgrund der Funktion des kommunalen Finanzausgleichs als Korrektursystem für das originäre kommunale Finanzsystem¹⁶¹ von Interesse.

4.1 Einige Bestimmungen des Gesetzes über den Finanzausgleich

Die Höhe der Zuweisungen, die das Land Niedersachsen insgesamt an die Kommunen zahlt, ist über die Steuerverbundquote an die Steuerverbundeinnahmen des Landes gekoppelt (§ 1 Abs. 1 FAG). Zum Steuerverbund gehören in Niedersachsen die Einnahmen des Landes aus dem Aufkommen aus den Gemeinschaftsteuern (obligatorischer Steuerverbund), die Einnahmen aus der Gewerbesteuerumlage, das Aufkommen aus den Landessteuern¹⁶² mit Ausnahme der Feuerschutzsteuer, die Einnahmen aus der Spielbankabgabe¹⁶³ sowie das Aufkommen aus der Förderabgabe¹⁶⁴. Neben diesen originären Einnahmen gehen

160 Eine Darstellung der wichtigsten Bestimmungen des Gesetzes über den Finanzausgleich findet sich bei o. V.: Finanzausgleichsleistungen des Landes an Landkreise und kreisangehörige Gemeinden, in: Information Niedersächsischer Landkreistag, 13. Jg. (4/1990), S. 9 - 16.

161 Vgl. hierzu Kapitel I Gliederungspunkt 4 dieser Arbeit.

162 Vermögensteuer, Erbschaftsteuer, Kraftfahrzeugsteuer, Grunderwerbsteuer, Rennwett- und Lotteriesteuer, Totalisatorsteuer und Biersteuer.

163 Nach § 3 Abs. 1 des Niedersächsischen Spielbankgesetzes; mit Ausnahme der Zusatzleistungen und der Troncabgabe.

164 Nach § 31 des Bundesberggesetzes.

auch die Einnahmen des Landes aus den Zuweisungen im Länderfinanzausgleich und aus den Bundesergänzungszuweisungen in den Steuerverbund ein¹⁶⁵. Die Steuerverbundquote beträgt 17,5 %.

Von der Ausgleichsmasse werden zunächst 1,5 % für Bedarfszuweisungen bereitgestellt. Die verbleibende bereinigte Ausgleichsmasse wird in genau festgelegten Anteilen für fünf verschiedene Zuweisungsarten verwendet, die nach unterschiedlichen Kriterien an die Kommunen verteilt werden. Einen ersten Überblick über die verschiedenen Zuweisungsarten und die Verteilungskriterien gibt die folgende Übersicht 7.

Einnahmen aus Zuweisungen für kommunale Investitionen werden im Vermögenshaushalt der Kommunen verbucht und daher im Rahmen dieser Arbeit, die sich auf die Analyse des Verwaltungshaushalts beschränkt¹⁶⁶, nicht analysiert.

4.2 Annahmen für die Modellrechnungen

4.2.1 Vergleichsmaßstab

Die tatsächlichen Einnahmen der Kommunen des Jahres 1986 aus dem kommunalen Finanzausgleich sind aus verschiedenen Gründen zur Erfassung der von der Bevölkerungsentwicklung ausgehenden Veränderungen der kommunalen Finanzsituation nicht geeignet. Als Vergleichsmaßstab werden daher für 1986 fiktive Einnahmen der Kommunen aus den Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs berechnet. Dieser Berechnung liegen folgende Überlegungen zugrunde:

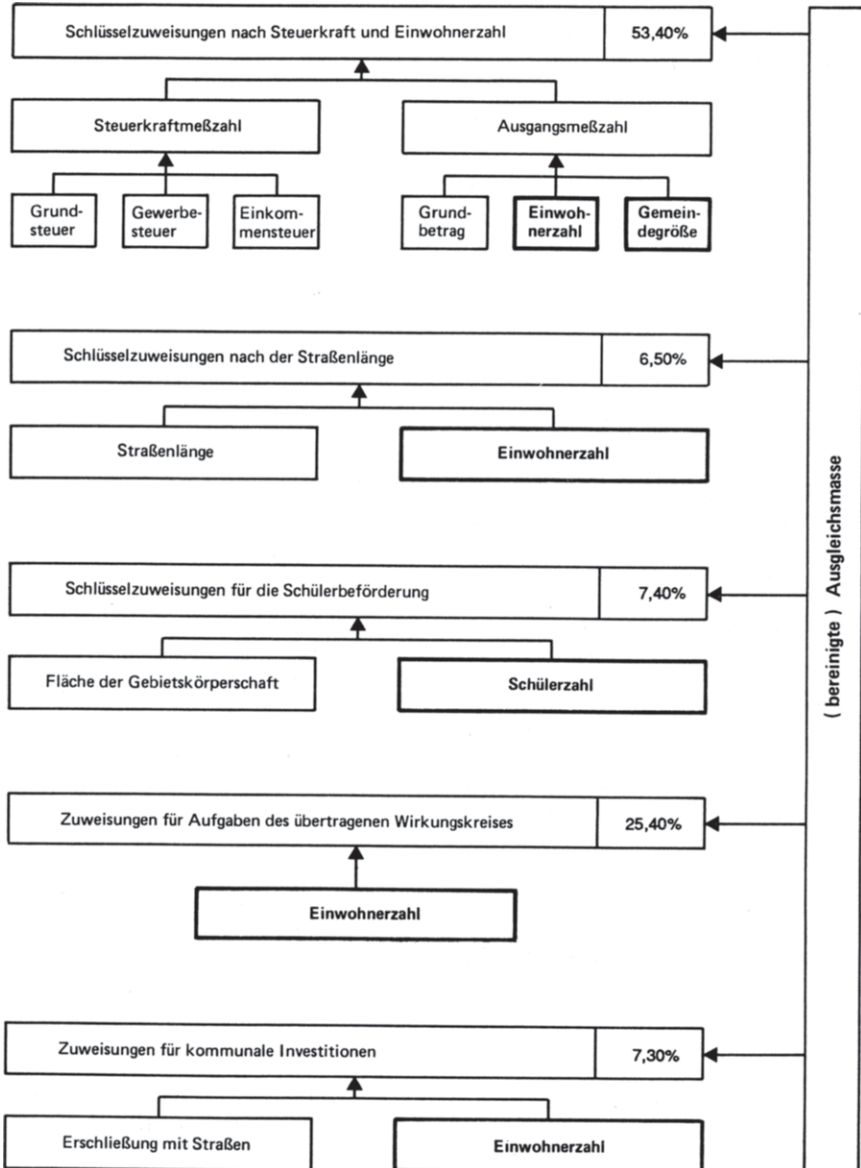
Die Höhe der Steuereinnahmen einer Gemeinde bildet ein wichtiges Kriterium zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen nach Steuerkraft und Einwohnerzahl. Bei den Modellrechnungen zum Gemeindeanteil an der Einkommensteuer wurden für 1986 fiktive Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer berechnet, um die Wirkungen des time lags bei der Berechnung der Schlüsselzahlen auszuschalten. Den Modellrechnungen zum kommunalen Finanzausgleich liegen daher für 1986 fiktive Steuerkraftmeßzahlen zugrunde, die unter Berücksichtigung der fiktiven Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer berechnet werden.

Auch im kommunalen Finanzausgleich wird die Bevölkerungsentwicklung erst mit einer Zeitverzögerung wirksam. So werden die tatsächlichen Zuweisungsbeiträge für die einzelnen Kommunen für 1986 auf Basis der Einwohnerzahlen, Steuereinnahmen und der Schülerzahlen der Jahre 1985 bzw. 1984 berechnet. In den Modellrechnungen wird von diesem time lag abstrahiert. In die Neuberechnung der Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich für 1986

165 Exakt werden die Steuerverbundeinnahmen nach den Ansätzen im Landeshaushaltsplan (ohne Nachträge) zu(ab)züglich der Differenz zwischen den Haushaltsansätzen und dem Istaufkommen des Vorjahres (Steuerverbundabrechnung) ermittelt (§ 1 Abs. 2, 3 FAG).

166 Zur Begründung vgl. Kapitel I Gliederungspunkt 1.4 dieser Arbeit.

**Übersicht 7:
Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs**



gehen die Einwohnerzahlen, die (fiktiven) Steuer(Umlage)kraftmeßzahlen, die Straßenlängen, die Flächen und Schülerzahlen des Jahres 1986 ein.

Die Neuberechnung der Zuweisungen nimmt darüber hinaus die Auswirkungen des Neunten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich vom 9. Dezember 1989 vorweg. Mit diesem Gesetz wurde der Steuerverbund erheblich erweitert und gleichzeitig die Steuerverbundquote auf 17,5 % gesenkt. Darüber hinaus sind die Anteile der Ausgleichsmasse, die auf die verschiedenen Zuweisungsarten entfallen, geringfügig verändert worden¹⁶⁷. Diese Gesetzesänderungen haben keine Auswirkungen auf die Wirkungszusammenhänge zwischen den Zuweisungen und der Bevölkerungsentwicklung. Auch die quantitativen Ergebnisse der Modellrechnungen werden nur geringfügig verändert.

4.2.2 Entwicklung der Ausgleichsmasse

Die Entwicklung der Höhe der Steuerverbundeinnahmen wird von vielen Faktoren beeinflusst. Im Rahmen dieser Status-quo-Analyse wird von Einflüssen, die von der wirtschaftlichen Entwicklung, Änderungen des Steuerrechts oder Änderungen der in den Steuerverbund einbezogenen Steuern oder der Steuerverbundquote ausgehen, abstrahiert.

Hinsichtlich der Entwicklung der Einnahmen des Landes aus der Einkommensteuer im Zuge der Bevölkerungsentwicklung kann auf die Ergebnisse der Analysen zur Entwicklung des örtlichen Einkommensteueraufkommens zurückgegriffen werden. Die Entwicklung der Einnahmen des Landes aus der Einkommensteuer, auf die etwa 43 % der originären Steuerverbundeinnahmen entfallen, entspricht der Entwicklung der Zahl der Erwerbsfähigen und der Rentenfähigen unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Pro-Kopf-Steuerleistungen dieser Gruppen¹⁶⁸. Eine differenzierte Analyse der möglichen Entwicklung der übrigen Steuerverbundeinnahmen kann im Rahmen dieser Arbeit nicht durchgeführt werden. Es werden daher hilfsweise folgende einfache Annahmen getroffen:

- Das Aufkommen aus der Umsatzsteuer, das etwa 28 % der originären Steuerverbundeinnahmen entspricht, entwickelt sich parallel zur Bevölkerungszahl.
- Die Einnahmen aus den übrigen originären Steuerverbundeinnahmen bleiben unverändert.
- Die Entwicklung der Einnahmen des Landes aus den Zuweisungen im Länderfinanzausgleich und aus den Bundesergänzungszuweisungen entspricht der Entwicklung der Einnahmen aus den originären Steuerverbundeinnahmen.

167 Eine Darstellung der wichtigsten Änderungen des Gesetzes über den Finanzausgleich findet sich bei Maas, B.: Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs ab 1990, in: Statistische Monatshefte Niedersachsen, 44. Jg. (1990), S. 240 - 246.

168 Vgl. hierzu Kapitel III Gliederungspunkt 3.1 dieser Arbeit und auch die Tabellen A 15.1 und A 15.2 im Anhang.

Unter diesen Annahmen ergibt sich ein Rückgang der Steuerverbundeinnahmen um 3,0 % bis 2000 und um 18,7 % bis 2030¹⁶⁹. Diese Änderungsraten der Steuerverbundeinnahmen werden auf die tatsächliche Ausgleichsmasse des Jahres 1986, die noch nach der älteren Fassung des FAG aus einem kleineren Steuerverbund berechnet wurde, angewendet. Diese Vorgehensweise erscheint vor dem Hintergrund der Tatsache, daß die Neufestsetzung der Steuerverbundquote im Zuge der Gesetzesänderung mit dem Ziel erfolgte, einen kontinuierlichen Anschluß an die Entwicklung der Ausgleichsmasse herzustellen, gerechtfertigt¹⁷⁰.

4.3 Analyse der Auswirkungen für die einzelnen Zuweisungsarten

4.3.1 Bedarfszuweisungen

Bedarfszuweisungen werden auf Antrag als nicht rückzahlbare Zuweisungen oder als zinslose Überbrückungshilfe wegen einer außergewöhnlichen Lage oder wegen besonderer Aufgaben an die Kommunen gezahlt¹⁷¹. Da die Bedarfszuweisungen nicht aufgrund eines starren Verteilungsschlüssels vergeben werden, können bei der Vergabe dieser Mittel besondere Finanzbedarfe - auch solche, die sich aus der Bevölkerungsentwicklung ergeben - recht flexibel berücksichtigt werden. Allerdings darf die finanzwirtschaftliche Bedeutung dieser Zuweisungsart wegen des geringen Volumens der Mittel für Bedarfszuweisungen (1986 fiktiv 53,7 Millionen DM) nicht überschätzt werden. Bedarfszuweisungen können lediglich in Einzelfällen Hilfe bieten. Zur Überwindung der aus der Bevölkerungsentwicklung resultierenden Belastungen der Kommunen sind sie dagegen nicht geeignet. Eine genauere Analyse der Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die kommunalen Einnahmen aus den Bedarfszuweisungen ist aus diesen Gründen nicht möglich und nicht erforderlich.

4.3.2 Schlüsselzuweisungen nach Steuerkraft und Einwohnerzahl

4.3.2.1 Verteilungsverfahren

Der größte Teil der bereinigten Ausgleichsmasse (53,4 %) entfällt auf die Schlüsselzuweisungen¹⁷², die das Kernstück des kommunalen Finanzausgleichs bilden¹⁷³. Mit den Schlüsselzuweisungen werden die allgemeinen Deckungsmittel der Kommunen aufgestockt (fiskalische Funktion) und gleichzeitig die Finanzkraftunterschiede zwischen den Kommunen vermindert (distributive Funk-

169 Vgl. auch Tabelle A 21 im Anhang zu dieser Arbeit.

170 Vgl. Begründung zum Entwurf des Neunten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich, Hannover 1989 (Drucksache des Niedersächsischen Landtages 11/4425), S. 4.

171 Vgl. Gewährung von Bedarfszuweisungen nach § 20 FAG, Runderlaß des Innenministeriums vom 4. April 1990, (Nieders. MBl. S. 578), S. 578.

172 Vgl. Kapitel I Fußnote 279 dieser Arbeit.

173 Vgl. z. B. Maas, B.: Der kommunale Finanzausgleich von 1981 bis 1988, in: Statistische Monatshefte Niedersachsen, 42. Jg. (1988), S. 294 - 303, S. 300.

tion). Es handelt sich also um einen vertikalen Finanzausgleich mit horizontalem Effekt¹⁷⁴.

Die Schlüsselmasse wird in drei Teilschlüsselmassen zerlegt und in voneinander getrennten Verteilungsverfahren auf die drei Körperschaftsgruppen kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden (Einheits- und Samtgemeinden) sowie Landkreise verteilt¹⁷⁵. Das Grundprinzip des Verteilungsverfahrens, in dem für jede Kommune Finanzkraft und Finanzbedarf miteinander verglichen und etwaige Finanzierungsdefizite bis zu einem gewissen Grade durch Schlüsselzuweisungen ausgeglichen werden, ist für alle Körperschaftsgruppen das gleiche. Unterschiede ergeben sich lediglich bei einzelnen Parametern zur Berechnung der Finanzkraft, des Finanzbedarfs sowie hinsichtlich der Ausgleichsintensität.

4.3.2.1.1 Finanzkraft

Als Indikator für die Finanzkraft einer Gemeinde gilt die Steuerkraftmeßzahl, die sich als Summe der Steuerkraftzahlen aus den Realsteuern sowie dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ergibt (§§ 6, 11 FAG)¹⁷⁶. Bei der Berechnung der Steuerkraftzahlen für die Realsteuern werden die Wirkungen der individuellen Hebesätze der Gemeinden auf das Steueraufkommen durch Anwendung einheitlicher Hebesätze auf die Steuermeßbeträge ausgeschaltet. Da die Nivellierungshebesätze deutlich unter den durchschnittlichen tatsächlichen Hebesätzen liegen¹⁷⁷, werden die Realsteuereinnahmen deutlich unterbewertet. So wurden 1986 bei den kreisangehörigen Gemeinden im Durchschnitt nur 77,6 % und bei den kreisfreien Städten lediglich 64,9 % der Realsteuereinnahmen in der Steuerkraftmeßzahl angerechnet. Die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer werden dagegen einheitlich zu 90 % berücksichtigt. Die Unterbewertung der Finanzkraft¹⁷⁸ läßt Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden geringer erscheinen, wodurch steuerstarke Gemeinden bei der Gewährung von Schlüsselzuweisungen begünstigt werden¹⁷⁹. Wegen der stärkeren Unterbewertung der Realsteuereinnahmen werden Gemeinden mit hohem Realsteueranteil zusätzlich begünstigt¹⁸⁰.

174 Vgl. Zimmermann, H.; Henke; K.-D.: Finanzwissenschaft, a. a. O., S. 119.

175 Auf die kreisfreien Städte entfallen 14,6 % der Schlüsselmasse, der Rest verteilt sich im Verhältnis 66 zu 34 auf kreisangehörige Gemeinden und Landkreise (§ 3 FAG).

176 Der Steuerkraftmeßzahl für die Gemeinden entspricht die Umlagekraftmeßzahl bei den Landkreisen. Diese beträgt 30 % der Steuerkraftmeßzahlen sowie 30 % von 95 % der Einnahmen aus den Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden (§ 9 FAG).

177 Eine Gegenüberstellung der Nivellierungshebesätze und der durchschnittlichen Hebesätze findet sich bei Hardt, U.: Strukturelle Probleme der Kommunalfinanzen, a. a. O., S. 62.

178 Von Verzerrungen, die sich aus der Nichtberücksichtigung der Einnahmen aus den örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern sowie der Nichtsteuereinnahmen ergeben, wird abstrahiert. Vgl. hierzu Kops, M.: Die regionalen Verteilungswirkungen, a. a. O., S. 127 ff.; Hardt, U.: Kommunale Finanzkraft, a. a. O., S. 35 ff.

179 Vgl. im einzelnen Postlep, R.-D.: Räumliche Effekte der Steuerkraft- und Finanzbedarfsermittlung bei den Schlüsselzuweisungen, in: Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Hannover 1985, (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Forschungs- und Sitzungsberichte; Bd. 159), S. 201 - 233, S. 218 ff.

180 Vgl. auch Hardt, U.: Strukturelle Probleme der Kommunalfinanzen, a. a. O., S. 64.

4.3.2.1.2 Finanzbedarf

Wichtigster Indikator für den Finanzbedarf einer Kommune ist ihre Einwohnerzahl. Zur Berücksichtigung von Bedarfsunterschieden dienen Bevölkerungsansätze, die dem Produkt aus Einwohnerzahl und Gemeindegrößenansatz, dessen Höhe mit der Einwohnerzahl einer Gemeinde zunimmt, entsprechen. Dieser Vorgehensweise liegt die auf Popitz zurückgehende Annahme zugrunde, daß der Finanzbedarf einer Gemeinde mit ihrer Einwohnerzahl überproportional zunimmt¹⁸¹. Bei der Ermittlung des Finanzbedarfs für Landkreise wird von einem einheitlichen Bedarf je Einwohner ausgegangen und auf eine Veredelung der Einwohnerzahl verzichtet; der Bevölkerungsansatz eines Landkreises entspricht der Summe der Einwohnerzahlen aller Gemeinden des Landkreises (§ 8 FAG).

Der Bevölkerungsansatz für eine Kommune wird zur Berechnung der Maßgröße für den Finanzbedarf (Ausgangsmeßzahl) mit einem für jede Körperschaftsgruppe einheitlichen Grundbetrag multipliziert. Der Grundbetrag wird so festgelegt, daß die zur Verfügung stehende Schlüsselmasse gerade aufgebraucht wird (§ 4 Abs. 1 FAG). Er kann daher nicht als monetäre Mindestausstattung je (gewichtetem) Einwohner interpretiert werden¹⁸². Die Bestimmung des Grundbetrages ist nur in einem iterativen Verfahren möglich. Denn um den Grundbetrag berechnen zu können, muß einerseits für jede Kommune bekannt sein, zu welcher der drei Gruppen mit jeweils unterschiedlichen Ausgleichsregelungen sie gehört. Andererseits entscheidet der Grundbetrag, da er in die Berechnung der Ausgangsmeßzahl eingeht, zu welcher Gruppe jede einzelne Kommune gehört.

Zur **ersten Gruppe** gehören die steuerstarken Kommunen, deren Steuer(Umlage)kraftmeßzahl ihre Ausgangsmeßzahl übersteigt. Diese Kommunen erhalten keine Schlüsselzuweisungen, sie sind abundant.

Die **zweite Gruppe** bilden Gemeinden (Landkreise), deren Steuer(Umlage)kraftmeßzahl mehr als 60 % (50 %), aber weniger als 100 % ihrer Ausgangsmeßzahl beträgt. Sie erhalten Schlüsselzuweisungen in Höhe der Hälfte der Differenz zwischen Ausgangsmeßzahl und Steuer(Umlage)kraftmeßzahl.

Die **dritte Gruppe** schließlich umfaßt die finanzschwächsten Gemeinden (Landkreise), deren Steuer(Umlage)kraftmeßzahl weniger als 60 % (50 %) ihrer Ausgangsmeßzahl beträgt. Diese Kommunen fallen unter die Sockelgarantie und erhalten Schlüsselzuweisungen in einer solchen Höhe, daß Schlüsselzuweisungen und Steuer(Umlage)kraftmeßzahl zusammen gerade 80 % (75 %) der Ausgangsmeßzahl erreichen.

Das Iterationsverfahren zur Berechnung des Grundbetrages verläuft wie folgt¹⁸³: Mit Hilfe eines Näherungswertes für den Grundbetrag¹⁸⁴ wird eine vor-

181 Vgl. zu dieser Annahme und ihrer Kritik Kapitel II Gliederungspunkt 3.1.1.

182 Vgl. Münstermann, E.: Der kommunale Finanzausgleich II, a. a. O., S. 326; Grosseckler, H.: Die Bestimmung der Schlüsselmasse im kommunalen Finanzausgleich, a. a. O., S. 433.

183 Vgl. auch die Darstellungen bei Bötticher-Meyners, S.: Grundmuster des kommunalen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 18. Jg. (1989), S. 206 - 210, S. 208 f.; Kuhn, Th.: Schlüsselzuweisungen und fiska-

läufige Zuordnung der Kommunen zu den drei Gruppen vorgenommen. Eine Kommune j , die zur zweiten Gruppe gehört, erhält dann Schlüsselzuweisungen (Zuw_j) entsprechend Gleichung (1), wobei für die Ausgangsmeßzahl das Produkt aus dem Bevölkerungsansatz (B_j) und dem Grundbetrag (GB) geschrieben wurde. K steht für die Steuer(Umlage)kraftmeßzahl.

$$Zuw_j = 0,5 \times (B_j \times GB - K_j) \quad (1)$$

Eine Kommune k , die zur dritten Gruppe gehört, erhält wegen der Sockelgarantie (s) Schlüsselzuweisungen in folgender Höhe:

$$Zuw_k = s \times B_k \times GB - K_k \quad (2)$$

Wenn die Summe der Schlüsselzuweisungen an die Kommunen der Gruppen 2 und 3 die zur Verfügung stehende Schlüsselmasse (SM) gerade ausschöpft, gilt:

$$SM = \sum_{j=1}^n Zuw_j + \sum_{k=1}^m Zuw_k \quad (3)$$

oder ausführlich mit (1) und (2)

$$SM = \sum_{j=1}^n 0,5 \times (B_j \times GB - K_j) + \sum_{k=1}^m (s \times B_k \times GB - K_k) \quad (4)$$

Durch Umformen und Auflösen nach GB läßt sich der Grundbetrag bestimmen:

$$SM = 0,5 \times (GB \times \sum_{j=1}^n B_j - \sum_{j=1}^n K_j) + s \times GB \times \sum_{k=1}^m B_k - \sum_{k=1}^m K_k \quad (5)$$

$$SM + 0,5 \times \sum_{j=1}^n K_j + \sum_{k=1}^m K_k = GB \times (0,5 \times \sum_{j=1}^n B_j + s \times \sum_{k=1}^m B_k) \quad (6)$$

lische Ungleichheit. Eine theoretische Analyse der Verteilung von Schlüsselzuweisungen an Kommunen, Frankfurt u. a. O. 1988, (Finanzwissenschaftliche Schriften; Bd. 36), S. 51 f. Beide Darstellungen lassen allerdings die Sockelgarantie unberücksichtigt.

184 Ein Näherungswert könnte unter der Annahme, daß alle Kommunen Schlüsselzuweisungen in Höhe der Hälfte der Differenz zwischen Ausgangsmeßzahl und Steuerkraft erhalten, ermittelt werden.

$$GB = \frac{SM + 0,5 \times \sum_{j=1}^n K_j + \sum_{k=1}^m K_k}{0,5 \times \sum_{j=1}^n B_j + s \times \sum_{k=1}^m B_k} \quad (7)$$

Mit dem so berechneten Grundbetrag ist nun die Zuordnung der Kommunen zu den drei Gruppen zu überprüfen. Falls sich mit dem neuen Grundbetrag eine Änderung der Zuordnung der Kommunen zu den drei Gruppen ergibt, ist der Grundbetrag mit der neuen Gruppierung erneut zu berechnen. Erst wenn sich die Höhe des Grundbetrages und damit auch die Zuordnung der Kommunen zu den drei Gruppen nicht mehr ändert, ist der Grundbetrag endgültig bestimmt. Erst dann können die endgültigen Zuweisungsbeträge für die einzelnen Kommunen berechnet werden.

4.3.2.2 Wirkungszusammenhänge

Ähnlich komplex wie das Verteilungsverfahren selbst, dessen Intransparenz häufig beklagt wird¹⁸⁵, sind auch die Wirkungszusammenhänge zwischen der Bevölkerungsentwicklung und den Einnahmen einzelner Kommunen aus den Schlüsselzuweisungen. Bevor die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen für Kommunen unterschiedlicher Größe und Struktur und mit unterschiedlicher Bevölkerungsentwicklung sowie auf den Ausgleich zentralitätsbedingten Finanzbedarfs untersucht werden können, sind daher zunächst die Zusammenhänge zwischen der Bevölkerungsentwicklung einerseits und den Steuer(Umlage)kraftmeßzahlen, den Bevölkerungsansätzen und der Höhe der Grundbeträge andererseits herauszuarbeiten.

4.3.2.2.1 Bevölkerungsentwicklung und Steuer(Umlage)kraftmeßzahl

Die Steuerkraftmeßzahl bildet nicht nur die Höhe der Steuereinnahmen¹⁸⁶, sondern auch die Änderung der Steuereinnahmen verzerrt ab. Die unterschiedlichen Anrechnungssätze für Realsteuern und den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer haben zur Folge, daß sich bei einem Rückgang der Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer die Steuerkraftmeßzahl relativ stärker vermindert als die gesamten Steuereinnahmen. Dabei überzeichnet die Entwicklung der Steuerkraftmeßzahl den relativen Rückgang der Steuereinnahmen um

185 Kock bezeichnet den kommunalen Finanzausgleich als "... eines der undurchsichtigsten Gebiete der Finanzverfassung ...". Kock, H.: Vorschläge zur Versteigerung der Gemeindefinanzen, in: Konjunkturpolitik, 21. Jg. (1975), S. 309 - 336, S. 319. Seiler nennt das System des Finanzausgleichs eine Geheimwissenschaft und berichtet unter anderem von einem Bürgermeister, der sich aufgrund der Undurchschaubarkeit der Wirkungen im kommunalen Finanzausgleich für eine Änderung der Hauptansatzstaffel eingesetzt hat, durch die seine eigene Gemeinde benachteiligt würde. Vgl. Seiler, G.: Ziele und Mittel des kommunalen Finanzausgleichs, a. a. O., S. 63 f.

186 Vgl. Kapitel III Gliederungspunkt 4.3.2.1.1 dieser Arbeit.

so stärker, je höher der Anteil der Realsteuern an den gesamten Steuereinnahmen ist. Da Gemeinden mit hohem Realsteueranteil tendenziell zu den steuerstarken Gemeinden gehören¹⁸⁷, nimmt die Unterschätzung der Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden im Zuge der Bevölkerungsentwicklung zu.

Für die Stadt Wolfenbüttel, die 1986 innerhalb des Landkreises Wolfenbüttel den höchsten Realsteueranteil (49,8 %) und die höchsten (fiktiven) Steuereinnahmen pro Einwohner (893 DM) aufwies, geht die Steuerkraftmeßzahl unter den getroffenen Annahmen bis 2030 um 3,5 Prozentpunkte stärker als die Steuereinnahmen zurück. Dagegen wird der Rückgang der Steuerkraftmeßzahl der Samtgemeinde Baddeckenstedt mit dem niedrigsten Realsteueranteil (24,5 %) und den geringsten Pro-Kopf-Steuereinnahmen (509 DM) innerhalb des Landkreises Wolfenbüttel den Rückgang der Steuereinnahmen lediglich um 1,5 Prozentpunkte übertreffen. Da eine Gemeinde *ceteris paribus* um so höhere Schlüsselzuweisungen erhält, je niedriger ihre Steuerkraftmeßzahl ist, werden (real)steuerstarke Gemeinden wie die Stadt Wolfenbüttel durch dieses Verfahren zur Messung der Finanzkraft begünstigt.

Da der Berechnung der Umlagekraftmeßzahlen ein einheitlicher Umlagesatz von 30 % auf die Umlagegrundlagen¹⁸⁸ zugrunde liegt, der tatsächliche Umlagesatz in Niedersachsen 1986 durchschnittlich aber 46,2 % betrug¹⁸⁹, wird auch die Finanzkraft der Landkreise unterschätzt. Zwischen den tatsächlichen Umlagesätzen für die verschiedenen Umlagegrundlagen bestehen aber nur geringfügige Unterschiede. Daher hat die Struktur der Umlagegrundlagen eines Landkreises - im Unterschied zur Struktur der Steuereinnahmen einer Gemeinde - kaum Konsequenzen für das Ausmaß der Unterschätzung. Änderungen der Umlagegrundlagen werden also im Zuge der Bevölkerungsentwicklung durch die Umlagekraftmeßzahl weitgehend korrekt abgebildet.

4.3.2.2.2 Bevölkerungsentwicklung und Bevölkerungsansatz

Der Entwicklung des Bevölkerungsansatzes kommt für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen an die Kommunen besondere Bedeutung zu; denn der Bevölkerungsansatz gibt, da der Grundbetrag als zweiter Bestandteil der Ausgangsmeßzahl für alle Kommunen einer Körperschaftsgruppe einheitlich ist, den relativen Finanzbedarf einer Kommune innerhalb ihrer Körperschaftsgruppe an. Im Zuge der Bevölkerungsentwicklung geht der Bevölkerungsansatz stärker als die Einwohnerzahl zurück, da sich mit dem Rückgang der Einwohnerzahl das Gewicht des einzelnen Einwohners (Gemeindegrößenansatz) vermindert.

Der Gemeindegrößenansatz geht *ceteris paribus* um so stärker zurück, je stärker die Einwohnerzahl abnimmt. Darüber hinaus ist die Änderung des Gemeindegrößenansatzes von der Einwohnerzahl einer Gemeinde abhängig. So vermindert

187 Vgl. die Tabellen A 17 und A 19 im Anhang zu dieser Arbeit.

188 Steuerkraftmeßzahlen der kreisangehörigen Gemeinden sowie 95 % der Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden (§ 24 Abs. 2 a FAG).

189 Vgl. Niedersächsisches Landesverwaltungsamt - Statistik - (Hrsg.): Gemeindeergebnisse, a. a. O., S. 50.

sich der Gemeindegrößenansatz für Gemeinden mit weniger als 5 000 Einwohnern und für sehr große kreisangehörige Gemeinden, sofern ihre Einwohnerzahl nicht unter 100 000 Einwohner sinkt, nicht, während der Rückgang des Gemeindegrößenansatzes in kreisangehörigen Gemeinden mit 10 000 bis 20 000 Einwohnern am stärksten ausgeprägt ist. Bei den kreisfreien Städten ergibt sich der größte Rückgang des Gemeindegrößenansatzes, wenn die Einwohnerzahl einer Gemeinde die Schwelle von 450 000 Einwohnern unterschreitet, da der Gemeindegrößenansatz dann mit einem Sprung von 140 auf 130 % sinkt. In den Tabellen 9.1 und 9.2 ist die Entwicklung des Gemeindegrößenansatzes und des Bevölkerungsansatzes in Abhängigkeit von der Gemeindegröße bei einem einheitlichen Bevölkerungsrückgang um 20 % für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte dargestellt.

4.3.2.2.3 Bevölkerungsentwicklung und Grundbetrag

Der im Grundbetrag zum Ausdruck kommende fiktive kommunale Finanzbedarf je (gewichteter) Einwohner wird im System des kommunalen Finanzausgleichs durch Steuereinnahmen (Steuer(Umlage)kraftmeßzahlen) und durch Schlüsselzuweisungen gedeckt. Die Entwicklung der Schlüsselmasse, der Steuer(Umlage)kraftmeßzahlen sowie der Bevölkerungsansätze der Kommunen einer Körperschaftsgruppe sind daher die wichtigsten Einflußgrößen für die Entwicklung des Grundbetrages. Wenn die Bevölkerungsansätze im Zuge der Bevölkerungsentwicklung stärker als die Summe aus Schlüsselmasse und Steuer(Umlage)kraftmeßzahlen zurückgehen, werden die Grundbeträge für die einzelnen Körperschaftsgruppen zunehmen.

Eine Zunahme der Finanzkraftunterschiede zwischen den Kommunen einer Körperschaftsgruppe wirkt dieser Tendenz allerdings entgegen. Denn die Höhe des Grundbetrages hängt auch von der Zuordnung der Kommunen zu den drei Gruppen mit unterschiedlichen Ausgleichsregelungen ab. Insbesondere eine Zunahme der Zahl abundanter Kommunen läßt den Grundbetrag ceteris paribus sinken. Denn für abundante Kommunen ist der Quotient aus Steuer(Umlage)kraftmeßzahl und Bevölkerungsansatz definitionsgemäß größer als der Grundbetrag, so daß sich der Grundbetrag (Gleichung (7)) bei Nichtberücksichtigung der Steuer(Umlage)kraftmeßzahlen und Bevölkerungsansätze abundanter Kommunen vermindert. Aber auch eine Zunahme des Anteils der Kommunen mit unterdurchschnittlicher Finanzausstattung unter den nicht abundanten Kommunen - und dabei insbesondere der Kommunen, die unter die Sockelgarantie fallen -, die die Schlüsselmasse besonders stark beanspruchen, läßt den Grundbetrag sinken. Die Höhe des Grundbetrages hängt also ab von

- der Einwohnerzahl insgesamt, ihrer Verteilung auf große und kleine Gemeinden sowie auf steuerstarke und steuerschwache Gemeinden,
- der Höhe der zur Verteilung anstehenden Schlüsselmasse,
- der Höhe und der Streuung der Finanzkraft (Steuer(Umlage)kraftmeßzahlen).

Tabelle 9:

**Rückgang des Gemeindegrößenansatzes und des Bevölkerungsansatzes
in Abhängigkeit von der Gemeindegröße bei einem einheitlichen
Bevölkerungsrückgang um 20 %**

1. für kreisangehörige Gemeinden

Einwohnerzahl in der Ausgangssituation	Rückgang des Gemeindegrößenansatzes (in %)	Rückgang des Bevölkerungsansatzes (in %)
5 000	0,00	20,00
7 500	2,61	22,09
10 000	3,33	22,67
15 000	4,62	23,69
20 000	5,71	24,57
25 000	1,20	20,96
50 000	2,20	21,76
75 000	1,94	21,55
100 000	2,50	22,00
125 000	0,00	20,00

2. für kreisfreie Städte

Einwohnerzahl in der Ausgangssituation	Rückgang des Gemeindegrößenansatzes (in %)	Rückgang des Bevölkerungsansatzes (in %)
50 000	0,00	20,00
75 500	2,86	22,29
100 000	3,64	22,91
150 000	1,33	21,07
200 000	1,74	21,39
250 000	2,13	21,70
300 000	2,50	22,00
400 000	4,26	23,41
450 000	11,43	29,14
500 000	9,50	27,60
600 000	0,00	20,00

Quelle: Eigene Berechnungen.

4.3.2.3 Verteilungsergebnis

Die Frage, ob im Zuge der Bevölkerungsentwicklung mit einer Zu- oder Abnahme finanzieller Ungleichgewichte im Sinne unterschiedlicher Deckungsquoten zwischen den Kommunen zu rechnen ist, kann nur an Hand eines Vergleichs der Entwicklung des kommunalen Zuschußbedarfs mit der Entwicklung der allgemeinen Finanzeinnahmen, zu denen neben den Schlüsselzuweisungen auch die übrigen Einnahmen der Kommunen aus den Zuweisungen¹⁹⁰ im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs gehören, beantwortet werden. Dies ist erst an späterer Stelle möglich¹⁹¹. Die folgende Analyse beschränkt sich daher darauf, die Entwicklung der Grundbeträge für die drei Körperschaftsgruppen miteinander zu vergleichen, die Entwicklung der Ausgleichswirkungen der Schlüsselzuweisungen in bezug auf das im FAG formulierte Ziel eines Ausgleichs der Finanzkraftunterschiede je gewichtetem Einwohner zu untersuchen, am Beispiel der Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel die Bedeutung von Unterschieden hinsichtlich Bevölkerungsentwicklung und Struktur der Steuereinnahmen für die Einnahmen aus den Schlüsselzuweisungen aufzuzeigen, sowie den Ausgleich zentralitätsbedingten Finanzbedarfs im Zuge der Bevölkerungsentwicklung zu analysieren. Im Text werden lediglich die Ergebnisse der Modellrechnungen für das Jahr 2030 kommentiert, die genannten Tabellen enthalten aber auch die Ergebnisse für 2000.

4.3.2.3.1 Entwicklung der Grundbeträge

Die Entwicklung der Höhe der Grundbeträge liefert bereits einen wichtigen Hinweis auf die Entwicklung der allgemeinen Finanzeinnahmen der Kommunen; denn durch die Schlüsselzuweisungen wird die kommunale Finanzkraft je gewichtetem Einwohner auf mindestens 80 % bzw. 75 % dieses Betrages aufgestockt. Bis 2030 zeichnet sich ein deutlicher Anstieg der Grundbeträge ab, der darauf zurückzuführen ist, daß die Bevölkerungsansätze für alle Körperschaftsgruppen stärker als die Steuer(Umlage)kraftmeßzahlen sowie die Teilschlüsselmassen zurückgehen. Dieser Anstieg wird durch die Zunahme der Streuung der Steuer(Umlage)kraftmeßzahlen lediglich leicht abgeschwächt. In Tabelle 10 sind die Ergebnisse der Modellrechnungen zur Entwicklung der Grundbeträge zusammengestellt.

Die Grundbeträge der drei Körperschaftsgruppen entwickeln sich deutlich unterschiedlich. Denn wegen der Trennung in drei Teilschlüsselmassen mit voneinander unabhängigen Verteilungsverfahren erfolgt auch bei beträchtlichen Unterschieden bei der Entwicklung der Steuer(Umlage)kraftmeßzahlen sowie bei der Entwicklung der Bevölkerungsansätze zwischen den drei Körperschaftsgruppen kein Ausgleich zwischen den drei Körperschaftsgruppen.

190 Hier ohne Zuweisungen für kommunale Investitionen. Zur Begründung vgl. Kapitel III Gliederungspunkt 4.1 dieser Arbeit.

191 Vgl. Kapitel III Gliederungspunkt 5 dieser Arbeit.

Tabelle 10:
Entwicklung des Grundbetrages für die drei Körperschaftsgruppen bis 2000 und 2030 -
Ergebnisse der Modellrechnungen

Veränderungen gegenüber 1986 (in %)	kreisfreie Städte ¹		kreisangehörige Gemeinden ²		Landkreise ³	
	2000	2030	2000	2030	2000	2030
der Einwohnerzahl ⁴	- 10,0	- 37,9	- 1,5	- 18,6	- 1,7	- 19,1
des Bevölkerungsansatzes	- 10,5	- 47,7	- 1,6	- 20,8	- 1,7	- 19,1
der Teilschlüsselmasse	- 3,0	- 18,7	- 3,0	- 18,7	- 3,0	- 18,7
der Steuer(Umlage)kraft- meßzahl						
- insgesamt	- 5,0	- 17,1	- 1,3	- 12,9	- 1,7	- 14,3
- je gewichtetem Einwohner	+ 6,1	+ 44,5	+ 0,4	+ 10,0	- 0,1	+ 5,8
des Grundbetrages	+ 6,7	+ 42,8	- 0,3	+ 6,8	- 0,6	+ 3,5

1 Einschließlich Stadt Göttingen.

2 Einschließlich Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel und zweier gemeindefreier Bezirke, ohne Stadt Göttingen.

3 Einschließlich Landkreis Wolfenbüttel und einschließlich Stadt Göttingen.

4 Einwohner im Sinne des FAG.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Eine Übereinstimmung der Entwicklung der Finanzausstattung (Schlüsselzuweisungen plus Steuer(Umlage)kraftmeßzahl) der drei Körperschaftsgruppen mit der Entwicklung ihres Zuschußbedarfs im Zuge der Bevölkerungsentwicklung kann daher allenfalls zufällig eintreten. Die deutlich stärkere Zunahme des Grundbetrages für die kreisfreien Städte¹⁹² hat zur Folge, daß die Finanzausstattung je Einwohner für die kreisfreien Städte bis 2030 um 33 %, für die kreisangehörigen Gemeinden und die Landkreise dagegen nur um 5 bzw. 4 % zunimmt. Auch wenn die kreisfreien Städte wegen des etwa doppelt so starken Rückgangs der Bevölkerungszahl in stärkerem Maße von Kostenremanenzproblemen betroffen sein dürften, erscheint es zumindest fraglich, ob diese Entwicklung der Pro-Kopf-Finanzausstattung der Entwicklung des Pro-Kopf-Zuschußbedarfs der drei Körperschaftsgruppen entspricht.

4.3.2.3.2 Entwicklung der horizontalen Ausgleichswirkung

Zur Analyse der Ausgleichswirkung von Finanzzuweisungen werden im wesentlichen zwei statistische Maßzahlen herangezogen, nämlich das Kriterium der Lorenzdominanz¹⁹³ sowie der Variationskoeffizient¹⁹⁴. Das Lorenzkriterium ist für die Analyse empirischer Verteilungen nicht geeignet, da nicht ausgeschlossen werden kann, daß sich die Lorenzkurven der zu bewertenden Verteilungen schneiden¹⁹⁵. Zur Ermittlung der Ausgleichswirkungen der Schlüsselzuweisungen innerhalb der drei Körperschaftsgruppen werden daher die Variationskoeffizienten für die originäre Finanzausstattung (Steuer(Umlage)kraftmeßzahl) je gewichtetem Einwohner und für die finale Finanzausstattung (originäre Finanzausstattung plus Einnahmen aus Schlüsselzuweisungen) je gewichtetem Einwohner miteinander verglichen. Die Differenz zwischen finalem Variationskoeffizienten und originärem Variationskoeffizienten gilt als Maß für die absolute Umverteilungswirkung der Schlüsselzuweisungen. Die relative Umverteilungswirkung ergibt sich durch Normierung der absoluten Umverteilungswirkung mit dem originären Variationskoeffizienten¹⁹⁶. Ein negatives Vorzeichen beider Maßzahlen zeigt an, daß die Ungleichheit der Verteilung der Finanzausstattungen durch die Schlüsselzuweisungen verringert worden ist. Dabei ist die Ausgleichswirkung um so höher, je größer der absolute Wert der Maßzahl ist¹⁹⁷.

Im Zuge der Bevölkerungsentwicklung nimmt die Streuung der Finanzausstattungen der Kommunen je gewichtetem Einwohner innerhalb aller drei Körper-

192 Betrachtet man nicht den Grundbetrag (= fiktiver Finanzbedarf je gewichtetem Einwohner), sondern den fiktiven Finanzbedarf je Einwohner, fallen die Unterschiede noch größer aus. Für die kreisfreien Städte ergibt sich bis 2030 eine Zunahme des fiktiven Finanzbedarfs je Einwohner um 54,6 %, für die kreisangehörigen Gemeinden um 9,7 % und für die Landkreise um 3,5 %.

193 Dieses Kriterium verwenden z. B. Bös, D.: Zur Theorie des Finanzausgleichs, in: Dreißig, W. (Hrsg.): Probleme des Finanzausgleichs I, Berlin 1978, (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F.; Bd. 96/I), S. 45 - 133, S. 116 ff.; Kuhn, T.: Schlüsselzuweisungen, a. a. O., S. 75.

194 Vgl. z. B. Kops, M.: Die regionalen Verteilungswirkungen, a. a. O., S. 137 ff.

195 Vgl. Bös, D.: Zur Theorie des Finanzausgleichs, a. a. O., Fußnote 87.

196 Vgl. Kops, M.: Die regionalen Verteilungswirkungen, a. a. O., S. 138 ff.

197 Vgl. ebd., S. 140 ff.

schaftsgruppen leicht zu¹⁹⁸; die Bedeutung der Schlüsselzuweisungen für die Verringerung der Finanzkraftunterschiede steigt also. Obwohl die absolute Umverteilungswirkung der Schlüsselzuweisungen etwas zunimmt, kann die Vergrößerung der Ungleichheit der Verteilung der Finanzausstattungen der Kommunen im Zuge der Bevölkerungsentwicklung durch die Schlüsselzuweisungen nicht vollständig ausgeglichen werden. Die Streuung der finalen Finanzkraft nimmt für alle drei Körperschaftsgruppen zu, wobei der Anstieg bei den kreisangehörigen Gemeinden am deutlichsten ausfällt. Die relative Umverteilungswirkung ändert sich im Zuge der Bevölkerungsentwicklung nur geringfügig. Für die kreisangehörigen Gemeinden und die Landkreise ergibt sich eine leichte Verringerung, für die kreisfreien Städte dagegen eine Zunahme der relativen Ausgleichswirkung¹⁹⁹. Die Ausgleichsintensität der Schlüsselzuweisungen im Hinblick auf die vom Gesetzgeber angestrebte Verteilung der Finanzausstattungen wird von der Bevölkerungsentwicklung kaum beeinflusst.

4.3.2.3.3 Bedeutung unterschiedlicher Bevölkerungsentwicklungen und unterschiedlicher Steuereinnahmestrukturen

Der überdurchschnittlich hohe Rückgang der Einwohnerzahl in den Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel geht mit einer überdurchschnittlichen Verminderung des Gemeindegrößenansatzes einher. So wird sich der Gemeindegrößenansatz der acht Einheits- und Samtgemeinden des Landkreises Wolfenbüttel von 1986 bis 2030 im Durchschnitt um 6,9 Prozentpunkte auf 125,6 % vermindern, während der Rückgang für die übrigen kreisangehörigen Gemeinden Niedersachsens im gleichen Zeitraum nur halb so stark (3,5 Prozentpunkte) ausfällt. Der Gemeindegrößenansatz zur Bemessung des Finanzbedarfs unterstellt damit indirekt, daß der Finanzbedarf je Einwohner in Gemeinden, die wie die Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel einen überdurchschnittlich starken Rückgang ihrer Einwohnerzahl aufweisen, im Vergleich zum Pro-Kopf-Finanzbedarf der übrigen Gemeinden abnimmt.

Der Gemeindegrößenansatz erscheint daher als Indikator für den relativen Finanzbedarf bei deutlichen Veränderungen der Einwohnerzahl noch weniger geeignet als in Zeiten mit relativ konstanten Einwohnerzahlen²⁰⁰.

Als Konsequenz dieses Finanzbedarfskonzepts führen die Einnahmen aus den Schlüsselzuweisungen für die Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel nicht zu einer Angleichung der Entwicklung der Finanzausstattung an die Entwicklung des Zuschußbedarfs. Im Gegenteil: Dem überproportionalen Anstieg der Pro-Kopf-Steuerereinnahmen²⁰¹ und damit auch der Pro-Kopf-Steuerkraftmeßzahlen, der mit einer überproportional hohen Zunahme des Pro-Kopf-Zuschußbedarfs

198 Ursache für diese Entwicklung sind interkommunale Unterschiede in der Struktur der Steuereinnahmen. Vgl. Kapitel III Gliederungspunkt 3.3.

199 Vgl. zu den Ergebnissen im einzelnen Tabelle A 22 im Anhang zu dieser Arbeit.

200 Vgl. zur Kritik des Gemeindegrößenansatzes ohne Berücksichtigung von Änderungen der Einwohnerzahl im Zeitablauf Kapitel I Gliederungspunkt 3.3 dieser Arbeit sowie die dort angegebene Literatur.

201 Vgl. Kapitel III Gliederungspunkt 3.3 sowie Tabelle A 18 im Anhang zu dieser Arbeit.

korrespondiert²⁰², steht ein deutlicher Rückgang der Schlüsselzuweisungen je Einwohner gegenüber. Die Höhe der Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen für die übrigen kreisangehörigen Gemeinden bleibt dagegen nahezu unverändert. Im Ergebnis nimmt die durchschnittliche Finanzausstattung (Steuerkraftmeßzahl plus Schlüsselzuweisungen) je Einwohner in den Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel bis 2030 nur um 2,6 Prozentpunkte stärker als in den übrigen kreisangehörigen Gemeinden zu, obwohl ihr Vorsprung bei den Steuerkraftmeßzahlen je Einwohner 12,8 Prozentpunkte beträgt.

Auch auf der Landkreisebene ist diese Wirkung der Schlüsselzuweisungen festzustellen, wegen des Fehlens der Gewichtung der Einwohnerzahlen bei der Bedarfsbemessung allerdings in deutlich abgeschwächter Form.

Die unterschiedlichen Entwicklungen des Gemeindegrößenansatzes überlagern auch innerhalb des Landkreises Wolfenbüttel die Ausgleichswirkung der Schlüsselzuweisungen in bezug auf Unterschiede in der Entwicklung der Pro-Kopf-Steuerkraftmeßzahlen. Zwar ergeben die Modellrechnungen für die Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel eine Annäherung der Finanzausstattungen je Einwohner für Gemeinden mit sehr günstiger und sehr ungünstiger Entwicklung der Pro-Kopf-Steuerkraftmeßzahlen durch die Schlüsselzuweisungen. Für Gemeinden mit ähnlicher Entwicklung der Pro-Kopf-Steuerkraftmeßzahlen bei gleichzeitig deutlich unterschiedlicher Entwicklung des Gemeindegrößenansatzes nehmen die Unterschiede in der Finanzausstattung je Einwohner jedoch zu. So wird der Unterschied in der Pro-Kopf-Finanzausstattung zwischen der Samtgemeinde Oderwald (Rückgang des Gemeindegrößenansatzes um 2,3 Prozentpunkte) und der Samtgemeinde Schladen (Rückgang des Gemeindegrößenansatzes um 8,2 Prozentpunkte) bei ähnlich starkem Bevölkerungsrückgang 9,6 Prozentpunkte betragen, obwohl der Unterschied in der Entwicklung der Pro-Kopf-Steuerkraftmeßzahlen nur halb so groß (4,9 Prozentpunkte) ist²⁰³.

4.3.2.3.4 Bevölkerungsentwicklung und Ausgleich zentralitätsbedingten Finanzbedarfs

Der Gemeindegrößenansatz als Instrument zum Ausgleich zentralitätsbedingten Finanzbedarfs stößt schon bei weitgehend konstanten Einwohnerzahlen auf vielfältige Kritik²⁰⁴. Der pauschale, undifferenzierte Ausgleich zentralitätsbedingten Finanzbedarfs führt in bezug auf die Bevölkerungsentwicklung dazu, daß Gleiches ungleich und Ungleiches gleich behandelt wird.

Wegen der Aufteilung der Schlüsselmasse in drei Teilschlüsselmassen mit voneinander getrennten Verteilungsverfahren und der daraus resultierenden unterschiedlichen Entwicklung der Grundbeträge für die drei Körperschaftsgruppen hängt das Ausmaß, in dem eine Gemeinde einen Ausgleich für die von ihr wahrgenommenen zentralörtlichen Aufgaben erhält, in erheblichem Maße davon ab, ob sie zur Gruppe der kreisfreien Städte oder der der kreisangehörigen Ge-

202 Vgl. Kapitel III Gliederungspunkt 2.3 dieser Arbeit.

203 Vgl. zu den Ergebnissen die Tabellen A 23.1 und A 23.2 im Anhang zu dieser Arbeit.

204 Vgl. Kapitel I Gliederungspunkt 3.3 dieser Arbeit.

meinden gehört. Dies führt dazu, daß Gleiches nicht gleich behandelt wird, wie ein Vergleich der Einnahmeentwicklung des kreisangehörigen Mittelzentrums Wolfenbüttel und des kreisfreien Mittelzentrums Emden zeigt. Diese beiden Städte verbuchten 1986 bei etwa gleicher Einwohnerzahl Einnahmen aus Steuern und Schlüsselzuweisungen²⁰⁵ in ähnlicher Höhe. Obwohl für beide Städte eine nahezu übereinstimmende Entwicklung der Bevölkerungszahl angenommen wurde, ergeben die Modellrechnungen deutlich unterschiedliche Entwicklungen

Tabelle 11:
Einnahmen des kreisangehörigen Mittelzentrums Wolfenbüttel und des kreisfreien Mittelzentrums Emden aus Steuern und Schlüsselzuweisungen 1986, 2000 und 2030 - Ergebnisse der Modellrechnungen

	Stadt Wolfenbüttel			Stadt Emden		
	1986	2000	2030	1986	2000	2030
Einwohnerzahl	49 876	45 060	30 325	49 545	44 591	30 718
Einnahmen (in TDM) aus:						
- Steuern ¹	44 563	42 245	34 393	56 680	54 694	49 906
- Schlüsselzuweisungen	6 774	4 983	1 435	1 665	1 580	1 914
- dem Anteil ² an den Schlüsselzuweisungen des Landkreises	4 723	4 190	2 803	-	-	-
- Steuern ¹ und Schlüsselzuweisungen ^{3 4}	56 060	51 418	38 631	58 345	56 274	51 820

1 1986 fiktive Steuereinnahmen. Vgl. Kapitel III Gliederungspunkt 3.1.2.4 dieser Arbeit.

2 Anteil entsprechend dem Bevölkerungsanteil der Stadt Wolfenbüttel an der Bevölkerung des Landkreises Wolfenbüttel insgesamt.

3 Einschließlich anteilige Schlüsselzuweisungen des Landkreises.

4 Abweichungen infolge Rundung möglich.

Quelle: Eigene Berechnungen.

²⁰⁵ Um die Einnahmen einer kreisfreien mit denen einer kreisangehörigen Stadt vergleichen zu können, werden der kreisangehörigen Stadt Wolfenbüttel auch die ihrem Bevölkerungsanteil entsprechenden Einnahmen des Landkreises Wolfenbüttel aus den Schlüsselzuweisungen zugerechnet.

der Einnahmen aus Steuern und Schlüsselzuweisungen²⁰⁶. Für das kreisangehörige Mittelzentrum Wolfenbüttel zeichnet sich ein fast dreimal stärkerer Rückgang dieser Einnahmen (- 31 %) als für das kreisfreie Mittelzentrum Emden (- 11 %) ab. Unterschiede in der Entwicklung des zentralitätsbedingten Finanzbedarfs in dieser Größenordnung erscheinen zumindest unwahrscheinlich. In Tabelle 11 sind die Ergebnisse der Modellrechnungen für die beiden Mittelzentren zusammengestellt.

Aber auch innerhalb einer Körperschaftsgruppe führt der Ausgleich zentralitätsbedingten Finanzbedarfs im Zuge der Bevölkerungsentwicklung zu fragwürdigen Verteilungsergebnissen. Gemeinden mit ähnlicher Entwicklung der Zahl der von ihnen mit zentralörtlichen Leistungen zu versorgenden Menschen und damit *ceteris paribus* ihres zentralitätsbedingten Finanzbedarfs werden nicht gleich behandelt. Denn im Gemeindegrößenansatz wird lediglich die Entwicklung der Einwohnerzahl im Zentralen Ort selbst berücksichtigt, nicht aber im gesamten Einzugsbereich der Zentralen Orte. Ähnliche Entwicklungen der Einwohnerzahl im Einzugsbereich können aber das Ergebnis unterschiedlicher Entwicklungen der Einwohnerzahl im Zentralen Ort einerseits und im Verflechtungsbereich andererseits sein. Dieses Verfahren begünstigt tendenziell die kleineren Mittelzentren, deren Umlandversorgungsanteil im Zuge der Bevölkerungsentwicklung sinken dürfte. Denn größere Mittelzentren haben in Folge der Stadt-Umland-Wanderung häufig mit einer relativ ungünstigen Entwicklung ihrer Einwohnerzahl zu rechnen²⁰⁷, während sich für viele kleinere Mittelzentren eine recht günstige Bevölkerungsentwicklung abzeichnet, da sie die die Abwanderungen aus peripher gelegenen ländlichen Räumen zum Teil auffangen können²⁰⁸.

Der Gemeindegrößenansatz unterstellt für Zentrale Orte gleicher Einwohnerzahl, aber unterschiedlicher Zentralitätsstufe bei einheitlicher Bevölkerungsentwicklung eine einheitliche Entwicklung des zentralitätsbedingten Finanzbedarfs. Hingegen nimmt er für Zentrale Orte gleichen Zentralitätsstatus, aber mit unterschiedlicher Einwohnerzahl bei ebenfalls gleicher Bevölkerungsentwicklung eine unterschiedliche Entwicklung des zentralitätsbedingten Finanzbedarfs an. Gemeinden mit etwa 20 000 Einwohnern erfahren *ceteris paribus* die stärkste relative Verminderung ihres im Finanzausgleich anerkannten Finanzbedarfs. Es stellt sich die Frage, ob gerade die kleineren Mittelzentren mit einem oftmals großen

206 Schlüsselzuweisungen und Steuereinnahmen werden gemeinsam betrachtet, da die Schlüsselzuweisungen neben dem Ausgleich zentralitätsbedingten Finanzbedarfs in erster Linie dem Ziel dienen, einen Steuerkraftausgleich zwischen den Gemeinden vorzunehmen. Bei einer Beschränkung der Betrachtung auf die Entwicklung der Einnahmen aus den Schlüsselzuweisungen ergeben sich noch größere Diskrepanzen.

207 Das gilt z. B. für die Mittelzentren Wolfenbüttel und Cuxhaven. Vgl. Thebes, M. und andere: Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung im Landkreis Wolfenbüttel, a. a. O., S. 46; Miera, St. und andere: Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung und des Strukturwandels auf kommunalpolitische Handlungsfelder im Landkreis Cuxhaven, Endbericht, Hannover 1991, (IES-Berichte 225.91), S. 47.

208 Das gilt z. B. für die Mittelzentren Hemmoor und Lohne; vgl. ebd., S. 52 ff.; Ruther-Mehlis, A. und andere: Die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung und des Strukturwandels auf kommunalpolitische Handlungsfelder im Landkreis Vechta, Teil 1: Kleinräumige Bevölkerungsvorausschätzungen, Endbericht, Hannover 1991, (IES-Berichte 207.91), S. 53 ff.

Einzugsbereich im ländlichen Raum²⁰⁹ besser als größere Zentrale Orte in der Lage sind, bei rückläufiger Bevölkerungszahl Einsparungen beim zentralitätsbedingten Finanzbedarf vorzunehmen.

Die Bevorzugung kleiner Mittelzentren infolge einer Verringerung ihres Umlandversorgungsanteils einerseits und die Benachteiligung, die sich für sie aus der überdurchschnittlichen Verminderung des Gemeindegrößenansatzes ergeben, gleichen sich allenfalls zufällig und nur in Einzelfällen aus. Denn ein systematischer Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl eines Zentralen Ortes und der Entwicklung des Umlandversorgungsanteils besteht nicht.

4.3.3 Schlüsselzuweisungen nach der Straßenlänge

4.3.3.1 Verteilungsverfahren

Die Schlüsselzuweisungen nach der Straßenlänge, auf die 6,5 % der bereinigten Ausgleichsmasse entfallen, werden als allgemeine Zuweisungen gewährt. Dennoch gelten sie als Ausgleich für die Kosten, die den Kommunen für bestimmte Straßenbau- und Erhaltungsmaßnahmen entstehen, über die aber auf übergeordneter Ebene entschieden worden ist²¹⁰. Eine starre Aufteilung der Schlüsselmasse auf die drei Körperschaftsgruppen besteht nicht. Kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise erhalten Zuweisungen nach Maßgabe der Länge der in ihrer Baulast stehenden Bundes-, Landes- und Kreisstraßen, die zur Berücksichtigung von Bedarfs- und Kostengesichtspunkten bewertet und in Einheitskilometer umgerechnet werden. Für jeden Einheitskilometer erhalten die Kommunen einen einheitlichen Zuweisungsbetrag, der sich aus dem Quotienten aus der zur Verteilung anstehenden Finanzmasse und der Summe der Einheitskilometer aller Kommunen ergibt.

Die Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundes- und Landesstraßen in der Baulast von kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten werden mit 210 vom Hundert, die Kreisstraßen in der Baulast dieser Kommunen mit 150 vom Hundert bewertet. Bei den Landkreisen geht nicht nur die Länge des Straßennetzes in die Berechnung der Zahl der Einheitskilometer, sondern auch ihre Ausstattung mit Kreisstraßen (je 1 000 Einwohner) ein. Der durchschnittliche Vomhundertsatz, mit dem die Kreisstraßen in der Baulast der Landkreise bewertet werden, ist um so höher, je mehr Kreisstraßenkilometer je 1 000 Einwohner der Landkreis unterhält (§ 17 FAG)²¹¹.

209 So nimmt mit fallender Gemeindegröße die Inanspruchnahme zentraler Einrichtungen wie Schulen und kultureller Einrichtungen durch Auswärtige relativ und schnell zu. Vgl. Elsner, H.: Gemeindehaushalte, Konjunktur und Finanzausgleich, a. a. O., S. 49; Recker, E: Räumliche Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer, in: Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Hannover 1985, (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Forschungs- und Sitzungsberichte; Bd. 159), S. 313 - 352, S. 333.

210 Vgl. Hardt, U.: Der Autonomiegrad kommunaler Ausgaben, a. a. O., S. 96 f.

211 Eine formale Darstellung der Bestimmungen des § 17 FAG findet sich in Übersicht A 4.1 im Anhang zu dieser Arbeit.

Ein Zusammenhang zwischen den Ausgaben zur Straßenunterhaltung und der Ausstattung mit Straßen in bezug auf die Einwohnerzahl ist aber nicht ohne weiteres erkennbar. Das geschilderte Verfahren zur Bewertung der Straßenkilometer ist offenbar in Verbindung mit dem einwohnerorientierten Finanzbedarfsbegriff bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen nach Steuerkraft und Einwohnerzahl zu sehen²¹². Denn mit der Zahl der Straßenkilometer je 1 000 Einwohner in der Baulast eines Landkreises steigt auch der Zuschußbedarf für die Straßenunterhaltung je Einwohner. Eine Trennung zwischen dem Ausgleich der Kosten für Aufgaben, über die auf übergeordneter Ebene entschieden worden ist, und einem anschließenden verteilungspolitisch orientierten Ausgleich, wie ihn Hardt fordert²¹³ und im niedersächsischen Finanzausgleich durch die Aufgliederung der Schlüsselmasse in Teilschlüsselmassen, die nach besonderen Bedarfs- und Kostengesichtspunkten verteilt werden, zumindest teilweise verwirklicht sieht²¹⁴, erfolgt also zumindest in bezug auf die Verteilung der an die Kommunen gezahlten Schlüsselzuweisungen nach der Straßenlänge nicht. Es stellt sich die Frage, welche Auswirkungen diese Kopplung von absoluten Belastungsunterschieden (Kilometer Kreisstraße in der Baulast eines Landkreises) und unterschiedlichen Belastungen je Einwohner (Bewertung in Abhängigkeit von der Zahl der Straßenkilometer je 1 000 Einwohner) auf die Veränderung der Verteilungsposition einzelner Landkreise im Zuge der Bevölkerungsentwicklung hat.

4.3.3.2 Wirkungszusammenhänge und Verteilungsergebnis

Bei einem Rückgang der Einwohnerzahl in den Landkreisen wird ein größerer Anteil ihrer Straßenkilometer mit einem höheren Vomhundertsatz bewertet. Auch bei unverändertem Straßennetz nimmt die Zahl der Einheitskilometer der Landkreise folglich zu. Für das Jahr 2030 ergeben die Modellrechnungen eine Zunahme der Zahl der Einheitskilometer gegenüber 1986 um 4,8 %. Diese Zunahme der Zahl der Einheitskilometer bewirkt, daß der Zuweisungsbetrag je Einheitskilometer stärker als die zu verteilende Schlüsselmasse (18,7 %) abnimmt, und zwar bis 2030 um 22,4 %.

Da der Zuweisungsbetrag je Einheitskilometer für alle Kommunen einheitlich ist, hängt die Entwicklung der Verteilungsposition einer Kommune ausschließlich von der Entwicklung der Zahl der in ihrer Baulast stehenden Einheitskilometer ab. Kommunen, deren Einnahmen aus den Schlüsselzuweisungen nach der Straßenlänge prozentual stärker als die Schlüsselmasse zurückgehen, gelten im folgenden als Verlierer, Kommunen, für die der prozentuale Rückgang der Einnahmen hinter dem Rückgang der Schlüsselmasse zurückbleibt, hingegen als Gewinner des Verteilungsverfahrens. Für die kreisangehörigen Gemeinden und die kreisfreien Städte ändert sich die Zahl der in ihrer Baulast stehenden Einheitskilometer nicht. Diese Kommunen gehören zu den Verlierern des Vertei-

212 Für diese Überlegung spricht auch, daß die Schlüsselzuweisungen nach der Straßenlänge diese Bezeichnung erst mit dem Vierten Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich vom 29.3.1973 erhielten. Bis dahin trugen sie die Bezeichnung "Straßenunterhaltungszuschüsse als Ergänzung der Schlüsselzuweisungen". Vgl. Gesetz über den Finanzausgleich (FAG) vom 8. Dezember 1961.

213 Vgl. Hardt, U.: Kommunale Finanzkraft, a. a. O., S. 266 ff.

214 Vgl. dieselbe: Autonomiegrad kommunaler Ausgaben, a. a. O., S. 97 f.

lungsverfahrens. Der prozentuale Rückgang ihrer Einnahmen aus den Schlüsselzuweisungen nach der Straßenlänge entspricht dem prozentualen Rückgang des Zuweisungsbetrages je Einheitskilometer. Bei den Landkreisen hängt die absolute Zunahme der Zahl der Einheitskilometer²¹⁵ von folgenden Einflussfaktoren ab:

- Zahl der Einwohner. Je höher die Einwohnerzahl eines Landkreises in der Ausgangssituation ist, desto größer ist ceteris paribus die absolute Veränderung der Zahl der Einheitskilometer.
- Stärke des Rückgangs der Einwohnerzahl. Je höher der relative Rückgang der Einwohnerzahl ist, desto größer ist ceteris paribus die Zunahme der Zahl der Einheitskilometer.
- Kilometer Kreisstraße je 1 000 Einwohner. Ceteris paribus ist die absolute Zunahme der Zahl der Einheitskilometer für Landkreise, die bereits in der Ausgangssituation mehr als 2 km Kreisstraßen in ihrer Baulast haben, am größten und für Landkreise, die auch nach dem Bevölkerungsrückgang noch weniger als 2 km Kreisstraße je 1 000 Einwohner in ihrer Baulast haben, am geringsten²¹⁶.

Ob ein Landkreis zu den Verlierern oder Gewinnern des Verteilungsverfahrens gehört, hängt nicht von der absoluten, sondern von der relativen Änderung der Zahl seiner Einheitskilometer ab. Das Zusammenspiel der genannten Faktoren führt zu recht zufällig erscheinenden Verteilungsergebnissen. Begünstigt werden Landkreise mit - bezogen auf die Einwohnerzahl - mittlerer²¹⁷ Ausstattung mit Kreisstraßen. Sie gehören zu den Gewinnern des Verteilungsverfahrens. Zu den Gewinnern gehören weiterhin die Landkreise mit der geringsten Ausstattung mit Straßen²¹⁸. Verlierer sind hingegen Landkreise, die ein überdurchschnittlich langes Straßennetz²¹⁹ zu unterhalten haben, sowie Landkreise mit relativ kurzem Straßennetz²²⁰. Die Spanne des Rückgangs der Einnahmen aus den Zuweisungen nach der Straßenlänge reicht für das Jahr 2030 (ohne Landkreis Wolfenbüttel) von 16,6 % bis 20,9 %.

Landkreise mit einem überdurchschnittlich starken Rückgang der Bevölkerungszahl werden bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen nach der Straßenlänge begünstigt: Die Modellrechnungen ergeben für den Landkreis Wolfenbüttel mit

215 Zahl der Einheitskilometer im Zeitpunkt $t + 1$ minus Zahl der Einheitskilometer im Zeitpunkt t .

216 Vgl. zur Begründung dieser Aussagen im einzelnen Übersicht A 4.2 im Anhang zu dieser Arbeit.

217 Unter den getroffenen Annahmen gehören 2030 (2000) Landkreise, die 1986 etwa 1,75 bis 2,75 (1,95 bis 2,44) km Kreisstraße je 1 000 Einwohner in ihrer Baulast hatten, zu dieser Gruppe.

218 2030 (2000) sind dies die Landkreise, die 1986 weniger als 1,1 (etwa 1,0) km Kreisstraße je 1 000 Einwohner in ihrer Baulast hatten.

219 2030 (2000) gehören die Landkreise zu den Verlierern, die 1986 mehr als 2,75 (2,44) km Kreisstraße je 1 000 Einwohner in ihrer Baulast hatten.

220 2030 (2000) gehören hierzu die Landkreise mit etwa 1,1 bis 1,75 (1,1 bis 1,95) km Kreisstraße je 1 000 Einwohner im Jahre 1986.

12,4 % einen deutlich schwächeren Rückgang der Einnahmen aus den Schlüsselzuweisungen nach der Straßenlänge als für die übrigen Landkreise.

Die Analysen zur Entwicklung des Zuschußbedarfs für die Straßenunterhaltung lassen dagegen im Zuge des Bevölkerungsrückgangs für alle Kommunen einen Zuschußbedarf in unveränderter Höhe erwarten²²¹. Die interkommunalen Unterschiede in der Entwicklung der Einnahmen aus den Schlüsselzuweisungen nach der Straßenlänge könnten aber mit Unterschieden in der Entwicklung des gesamten Pro-Kopf-Zuschußbedarfs der Kommunen korrespondieren. So wird in Kommunen mit überdurchschnittlich starkem Rückgang der Einwohnerzahl sowie in Kommunen, bei denen ein überdurchschnittlich großer Anteil des gesamten Zuschußbedarfs von Kostenremanenz betroffen ist, der Anstieg des Pro-Kopf-Zuschußbedarfs im Zuge der Bevölkerungsentwicklung überdurchschnittlich stark ausgeprägt sein.

Vor diesem Hintergrund erscheint die Begünstigung von Landkreisen mit überdurchschnittlich starkem Bevölkerungsrückgang in Verbindung mit dem einwohnerorientierten Finanzbedarfskonzept beim Ausgleich der Finanzkraft unter Berücksichtigung des Finanzbedarfs sinnvoll. Die Benachteiligung derjenigen Landkreise, die in bezug auf die Einwohnerzahl ein überdurchschnittlich langes Straßennetz zu unterhalten haben und für die sich daher eine relativ starke Zunahme ihres gesamten Pro-Kopf-Zuschußbedarfs abzeichnet, widerspricht allerdings obigen Überlegungen zu einer sinnvollen Verteilung der Schlüsselzuweisungen nach der Straßenlänge²²².

4.3.4 Schlüsselzuweisungen für die Schülerbeförderung

Landkreise und kreisfreie Städte erhalten als Träger der Schülerbeförderung unabhängig von der Höhe ihrer tatsächlichen Ausgaben allgemeine Finanzaufweisungen für die Schülerbeförderung. Die Verteilung dieser Mittel erfolgt für die genannten Körperschaftsgruppen getrennt²²³, je zur Hälfte nach dem Verhältnis der Flächen sowie nach dem Verhältnis der Schülerzahlen^{224 225} der Kommunen. Durch die Berücksichtigung der Fläche werden der höhere Anteil der Fahrschüler und damit die höheren Schülerbeförderungsausgaben je Schüler in Kommunen mit geringer Schülerdichte berücksichtigt.

221 Vgl. Kapitel III Gliederungspunkt 2.1.1.2 dieser Arbeit.

222 Die Benachteiligung der kreisangehörigen Gemeinden und der kreisfreien Städte braucht wegen der geringen Bedeutung, die den Einnahmen aus den Schlüsselzuweisungen nach der Straßenlänge bei diesen Kommunen zukommt, nicht näher analysiert zu werden. 1986 entfielen nur 0,3 % der allgemeinen Finanzeinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden (nach Abzug der Kreisumlage) und der kreisfreien Städte, aber 6,5 % der allgemeinen Finanzeinnahmen der Landkreise auf Schlüsselzuweisungen nach der Straßenlänge.

223 Die kreisfreien Städte erhalten 8,5 %, die Landkreise 91,5 % der für Schlüsselzuweisungen für die Schülerbeförderung zur Verfügung stehenden Finanzmittel (§ 18 Abs. 1 FAG).

224 Zahl der 6- bis unter 16jährigen der Wohnbevölkerung (§ 18 Abs. 2 FAG).

225 Obwohl die Verteilung der Schlüsselzuweisungen erst seit 1987 vollständig nach diesem Schlüssel erfolgt (§ 18 Abs. 3 FAG), liegt den Modellrechnungen bereits für das Jahr 1986 dieser Verteilungsschlüssel zugrunde.

Die Verteilung des Flächenanteils an die Kommunen wird von Änderungen der Schülerzahlen nicht beeinflusst. Dabei gilt: Je niedriger die Schülerdichte einer Kommune und damit je höher der Anteil ihrer Einnahmen aus den Schlüsselzuweisungen für die Schülerbeförderung ist, der auf den Flächenanteil entfällt, desto geringer sind die Auswirkungen einer Änderung der Schülerzahl auf die Einnahmen aus dieser Zuweisungsart. Unterschiede in der Entwicklung der Schülerzahlen schlagen also nicht vollständig auf die Verteilung der Zuweisungen durch. Für den Landkreis Wolfenbüttel, der eine etwa durchschnittliche Schülerdichte aufweist, ergeben die Modellrechnungen für das Jahr 2030 bei einem 16,7 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der übrigen Landkreise liegenden Rückgang der Schülerzahl nur einen um 8,5 Prozentpunkte stärkeren Rückgang der Einnahmen aus den Schlüsselzuweisungen für die Schülerbeförderung. Für den Landkreis Wolfenbüttel bedeutet dies eine Zunahme der Einnahmen aus den Schlüsselzuweisungen für die Schülerbeförderung je Schüler um 49 % gegenüber einer Steigerung um 33 % in den übrigen Landkreisen.

Dieses Verteilungsergebnis erscheint im Hinblick auf die insbesondere in ländlichen Gebieten begrenzten Möglichkeiten, bei einem Rückgang der Schülerzahl Ausgaben für die Schülerbeförderung abzubauen²²⁶, durchaus vernünftig. Einer Überprüfung bedarf allerdings das Verhältnis, in dem kreisfreie Städte und Landkreise Schlüsselzuweisungen für die Schülerbeförderung erhalten. Denn der im Vergleich zu den Landkreisen (mit Ausnahme des Landkreises Wolfenbüttel) deutlich kräftigere Anstieg der Einnahmen aus den Schlüsselzuweisungen für die Schülerbeförderung je Schüler in den kreisfreien Städten (48 %) erscheint trotz des etwas stärkeren Rückgang der Schülerzahl²²⁷ nicht bedarfsgerecht.

4.3.5 Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises

Die Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises werden entsprechend der ungewichteten Einwohnerzahl auf kreisfreie Städte und Landkreise verteilt. Von dem auf die Landkreise entfallenden Betrag erhalten die kreisangehörigen Gemeinden einen Anteil, dessen Höhe von ihrem Status²²⁸ abhängt. Da der Rückgang der Einwohnerzahl den angenommenen Rückgang der Schlüsselmasse übertrifft, steigen die Zuweisungsbeträge je Einwohner an, allerdings nur geringfügig um 5,5 % bis 2030. Der Rückgang der Einnahmen der Kommunen aus den Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises bleibt daher geringfügig hinter dem Rückgang der Einwohnerzahl zurück. So gehen diese Einnahmen im Landkreis Wolfenbüttel und auch im Durchschnitt seiner kreisangehörigen Gemeinden bei einem Rückgang der Bevölkerungszahl um fast 40 % um 36 % zurück. Für die übrigen kreisangehörigen Gemeinden zeichnet sich bei einem Rückgang der Bevölkerungszahl um 18 % ein Rückgang der Einnahmen aus dieser Zuweisungsart um 14 % ab.

²²⁶ Vgl. Kapitel III Gliederungspunkt 2.1.1.5 dieser Arbeit.

²²⁷ Vgl. Tabelle 7 in dieser Arbeit.

²²⁸ Der auf die kreisangehörigen Gemeinden entfallene Anteil beträgt für große selbständige Städte 81,10 %, für selbständige Gemeinden 69,75 % und für die übrigen Einheits-/Samtgemeinden 54,07 % (§ 19 FAG). Vgl. zu den Begriffen große selbständige Städte und selbständige Gemeinden Kapitel I Exkurs.

4.4 Zwischenbilanz: Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf Höhe und Verteilung der allgemeinen Finanzeinnahmen

Der kommunale Finanzausgleich gilt als Korrektursystem für das originäre kommunale Finanzsystem. Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs²²⁹ und Steuereinnahmen²³⁰ bzw. Einnahmen aus der Kreisumlage bilden zusammen die allgemeinen Finanzeinnahmen, aus denen die Kommunen ihren Zuschußbedarf finanzieren müssen. Eine isolierte Betrachtung der Entwicklung der Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich ohne Berücksichtigung der Entwicklung der Steuereinnahmen ist daher wenig aussagekräftig.

Eine Bereinigung der Realsteuern um Hebesatzunterschiede ist für den angestrebten Vergleich der Entwicklung der allgemeinen Finanzeinnahmen mit der Entwicklung des Zuschußbedarfs nicht sinnvoll. Zum einen sind realisierte hohe Realsteuerhebesätze auch Ausdruck der Attraktivität einer Gemeinde insbesondere als Standort für Gewerbebetriebe²³¹ und können nicht von jeder Gemeinde in gleicher Weise am Markt durchgesetzt werden. Zum anderen bilden die Steuerkraftmeßzahlen die Veränderung der Steuereinnahmen nur verzerrt ab²³².

Für die kreisangehörigen Gemeinden außerhalb des Landkreises Wolfenbüttel weisen die Modellrechnungen einen Rückgang der allgemeinen Finanzeinnahmen bis 2030 um knapp 13 % aus. Dabei ergeben sich in Abhängigkeit von der Gemeindegröße auch unter der Annahme einer einheitlichen Bevölkerungsentwicklung geringfügige Unterschiede in der Einnahmeentwicklung²³³. Diese Unterschiede sind das Ergebnis gemeindegrößenspezifischer Unterschiede in der Entwicklung der Steuereinnahmen sowie der Schlüsselzuweisungen nach Steuerkraft und Einwohnerzahl; die Entwicklung der Einnahmen aus den Schlüsselzuweisungen nach der Straßenlänge und aus Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises ist dagegen nicht von der Einwohnerzahl einer Gemeinde abhängig.

Aufgrund des Zusammenhangs zwischen Gemeindegröße und Struktur der Steuereinnahmen weisen Gemeinden mit mittlerer Einwohnerzahl (etwa 5 000 bis 20 000) eine unterdurchschnittliche, die übrigen Gemeinden eine überdurchschnittliche Entwicklung der Steuereinnahmen auf²³⁴. Diese Unterschiede werden durch die Schlüsselzuweisungen zum Teil weiter verstärkt. Für Gemeinden mit 10 000 bis 20 000 Einwohnern ergibt sich bei einheitlichem Bevölkerungsrückgang wegen des überdurchschnittlich starken Rückgangs des Bevölke-

229 In dieser Arbeit ohne Zuweisungen für kommunale Investitionen und ohne Bedarfszuweisungen.

230 Bei den kreisangehörigen Gemeinden einschließlich der Stadt Göttingen nach Abzug der Kreisumlage aus Realsteuern, Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und aus den Schlüsselzuweisungen nach Steuerkraft und Einwohnerzahl.

231 Vgl. Zimmermann, H.; Hardt, U.; Postlep, R.-D.: Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation, a. a. O., S. 311.

232 Vgl. Kapitel III Gliederungspunkt 4.3.2.2.1 dieser Arbeit.

233 Vgl. zu den Ergebnissen im einzelnen Tabellen A 24.1 und A 24.2 im Anhang zu dieser Arbeit.

234 Vgl. hierzu auch Tabellen A 17 und A 18 im Anhang zu dieser Arbeit.

rungsansatzes²³⁵ trotz der ungünstigen Entwicklung der Steuereinnahmen ein stärkerer Rückgang der Einnahmen aus den Schlüsselzuweisungen als für die übrigen kreisangehörigen Gemeinden²³⁶. Für die kleinsten Gemeinden mit weniger als 5 000 Einwohnern, für die sich der Gemeindegrößenansatz nicht weiter vermindert, zeichnet sich die günstigste Entwicklung der Einnahmen aus den Schlüsselzuweisungen ab. Im Durchschnitt der kreisangehörigen Gemeinden werden die allgemeinen Finanzeinnahmen je Einwohner um 7 %, in Gemeinden mit 5 000 bis 10 000 Einwohnern um knapp 6 % und in Gemeinden mit weniger als 5 000 Einwohnern dagegen um 9 % zunehmen.

Diese leichte Begünstigung der kleinsten Gemeinden erscheint wegen der besonderen Probleme der Unteilbarkeit von Einrichtungen und den daraus resultierenden Problemen der Kostenremanenz in diesen Gemeinden durchaus sinnvoll. Ob aber die vergleichsweise ungünstige Entwicklung der allgemeinen Finanzeinnahmen der Gemeinden mit 5 000 bis 20 000 Einwohnern bedarfsgerecht ist, erscheint zumindest fragwürdig. Denn 40 % der Gemeinden dieser Größenklasse sind Samtgemeinden, deren Siedlungsfläche sich oftmals nicht wie bei vielen Einheitsgemeinden auf einen Ortskern konzentriert, sondern auf mehrere zum Teil verstreut liegende Mitgliedsgemeinden verteilt ist. Diese Gemeinden dürften wegen des recht hohen Anteils flächenabhängiger Ausgaben ebenfalls stark von Kostenremanenz betroffen sein²³⁷.

Für die Landkreise²³⁸ außerhalb des Landkreises Wolfenbüttel ergeben die Modellrechnungen einen etwas stärkeren Rückgang der allgemeinen Finanzeinnahmen als für die in diesen Landkreisen zusammengeschlossenen kreisangehörigen Gemeinden. Ursache ist der höhere Anteil der unmittelbar einwohnerzahlabhängigen Einnahmen an den allgemeinen Finanzeinnahmen bei den Landkreisen²³⁹.

235 Vgl. Tabelle 9.1 dieser Arbeit.

236 Eine Ausnahme stellt lediglich die einzige kreisangehörige Gemeinde mit mehr als 100 000 Einwohnern (Hildesheim) dar, die allerdings aufgrund der deutlich überdurchschnittlichen Entwicklung ihrer Steuereinnahmen einen noch stärkeren Rückgang der Einnahmen aus den Schlüsselzuweisungen zu verzeichnen hat.

237 Bei den kreisfreien Städten werden Unterschiede in der Entwicklung der Steuereinnahmen durch die Entwicklung der Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich weitgehend ausgeglichen. Die Entwicklung der Verteilung der allgemeinen Finanzeinnahmen bis 2030 wird unter den getroffenen Annahmen wesentlich dadurch bestimmt, daß die Einwohnerzahl der Stadt Hannover unter die Schwelle von 450 000 sinken und sich ihr Gemeindegrößenansatz von 140 % auf unter 130 % vermindern wird. Bis zum 9. Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich vom 9. Dezember 1989 lag diese Schwelle bei 500 000 Einwohnern. Kurzfristig ist diese Grenze bereits unterschritten worden; denn bei der Volkszählung 1987 wurden für die Stadt Hannover nur 494 864 Einwohner gezählt. Um die resultierende erhebliche Umverteilung von Schlüsselzuweisungen an die übrigen kreisfreien Städte zu vermeiden, wurde der Schwellenwert auf 450 000 Einwohner gesenkt.

238 Der Landkreis Göttingen wird bei den folgenden Betrachtungen ausgeklammert, da für die Einnahmen aus den Schlüsselzuweisungen des Landkreises Göttingen auch die Steuerkraft und Einwohnerzahl der Stadt Göttingen eine Rolle spielen. Für die Stadt Göttingen wurden aber andere Annahmen zur Entwicklung der Bevölkerungszahl als für den übrigen kreisangehörigen Raum außerhalb des Landkreises Wolfenbüttel getroffen. Vgl. auch Kapitel II Gliederungspunkt 2.2.4 dieser Arbeit.

239 Bei den Landkreisen sind neben den Einnahmen aus der Kreisumlage aus den einwohnerzahlabhängigen Einnahmen der kreisangehörigen Gemeinden (Schlüsselzuweisungen und Ge-

Da bei der Gewährung der Schlüsselzuweisungen an Landkreise keine Gewichtung der Einwohnerzahlen vorgenommen wird, sind die bei den kreisangehörigen Gemeinden zu beobachtenden gemeindegrößenspezifischen Unterschiede in der Entwicklung der Einnahmen aus Steuern und Schlüsselzuweisungen für die Landkreise nicht festzustellen.

Die Bevölkerungsdichte der Landkreise wird bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen nach der Straßenlänge und für die Schülerbeförderung zumindest indirekt berücksichtigt. Unter der Annahme eines einheitlichen Bevölkerungsrückgangs in allen Landkreisen ergeben sich allerdings nur für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen nach der Straßenlänge dichtespezifische Unterschiede. Im großen und ganzen gilt: Je geringer die Einwohnerdichte eines Landkreises ist, desto stärker ist der Rückgang seiner Einnahmen aus den Schlüsselzuweisungen nach der Straßenlänge²⁴⁰. Zwar sind die dichtespezifischen Unterschiede in der Entwicklung der Pro-Kopf-Einnahmen aus den Schlüsselzuweisungen nach der Straßenlänge gering²⁴¹; sie sind aber den absehbaren dichtespezifischen Unterschieden in der Entwicklung des Pro-Kopf-Zuschußbedarfs weitgehend entgegengerichtet. Da auf die Zuweisungen nach der Straßenlänge nur ein geringer Teil der allgemeinen Finanzeinnahmen der Landkreise entfällt, wirken sich diese dichtespezifischen Unterschiede auf die Verteilung der allgemeinen Finanzeinnahmen kaum aus, so daß die Entwicklung der allgemeinen Finanzeinnahmen je Einwohner in den einzelnen Landkreisen nur geringfügig von der durchschnittlichen Zunahme der Pro-Kopf-Einnahmen um 4 % abweichen wird²⁴².

Die aus der Bevölkerungsentwicklung resultierende überdurchschnittlich hohe Zunahme des Pro-Kopf-Zuschußbedarfs des Landkreises Wolfenbüttel findet im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs nur bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen nach der Straßenlänge und für die Schülerbeförderung Berücksichtigung. Für diese beiden Zuweisungsarten ergeben die Modellrechnungen für den Landkreis Wolfenbüttel deutlich höhere²⁴³, für die übrigen Landkreise hingegen nahezu unveränderte Pro-Kopf-Einnahmen. Bei der Bedarfsbemessung zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen nach Umlagekraft und Einwohnerzahl werden unterschiedliche Entwicklungen des Pro-Kopf-Zuschußbedarfs nicht

meindeanteil an der Einkommensteuer) auch die eigenen Einnahmen aus den Schlüsselzuweisungen nach Umlagekraft und Einwohnerzahl unmittelbar von der Einwohnerzahl abhängig.

- 240 Eine Ausnahme bilden lediglich die Landkreise mit der höchsten Bevölkerungsdichte, für die sich eine relativ ungünstige Entwicklung der Einnahmen aus den Schlüsselzuweisungen nach der Straßenlänge abzeichnet. Vgl. in einzelnen Tabellen A 25.1 und A 25.2 im Anhang zu dieser Arbeit.
- 241 Für 2030 reicht die Spanne von einem Rückgang der Pro-Kopf-Einnahmen aus den Schlüsselzuweisungen nach der Straßenlänge um gut 3 % für den Landkreis Lüchow-Dannenberg, der mit 40 Einwohnern je qkm die niedrigste Bevölkerungsdichte aufweist, bis zu einer Zunahme der Pro-Kopf-Einnahmen um 2 % für den Landkreis Harburg (156 Einwohner je qkm). Für den Landkreis Hannover, der mit 262 Einwohnern je qkm die höchste Bevölkerungsdichte aufweist, bleiben die Pro-Kopf-Einnahmen nahezu konstant.
- 242 Die größte Abweichung ergibt sich mit einer Steigerung der Pro-Kopf-Einnahmen um 2 % für den Landkreis Lüchow-Dannenberg.
- 243 Die Modellrechnungen ergeben für 2030 für den Landkreis Wolfenbüttel eine Zunahme der Pro-Kopf-Einnahmen aus den Schlüsselzuweisungen nach der Straßenlänge um 44 % und für die Schülerbeförderung um 20 %.

berücksichtigt. Insgesamt ergibt sich für den Landkreis Wolfenbüttel eine Zunahme der allgemeinen Finanzeinnahmen je Einwohner um gut 10 % gegenüber 4 % im Durchschnitt der übrigen niedersächsischen Landkreise.

Auch für die Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel zeichnet sich mit durchschnittlich plus 12 % eine stärkere Zunahme der allgemeinen Finanzeinnahmen je Einwohner als für die übrigen kreisangehörigen Gemeinden (+ 7 %) ab. Eine differenzierte Betrachtung für die Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel zeigt aber, daß sich hinter dieser Durchschnittsgröße mit einer Zunahme der Pro-Kopf-Einnahmen zwischen 2 % und 17 % recht unterschiedliche Entwicklungen für die einzelnen Gemeinden verbergen²⁴⁴. Die günstigste Entwicklung ergibt sich für die Stadt Wolfenbüttel, die in bezug auf die Bevölkerungsentwicklung gleich mehrfach durch die Wirkungsweise des kommunalen Finanzsystems begünstigt wird. Die günstige Entwicklung ihrer Steuereinnahmen als Folge ihres hohen Realsteueranteils und als Folge ihrer Begünstigung bei der Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer wird durch die Entwicklung der Einnahmen aus den Schlüsselzuweisungen nur zum Teil abgeschwächt. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß der Rückgang des Gemeindegrößenansatzes für die Stadt Wolfenbüttel (- 4,4 %) trotz eines im Landkreisvergleich etwa durchschnittlichen Bevölkerungsrückgangs deutlich schwächer als im Durchschnitt der übrigen Gemeinden (- 6,4 %) ausgeprägt ist. Bei der Samtgemeinde Oderwald führt der trotz des stärksten Rückgangs der Einwohnerzahl geringste Rückgang des Gemeindegrößenansatzes (- 2,9 %) bei einer etwa dem Durchschnitt aller Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel entsprechenden Entwicklung der Pro-Kopf-Steuereinnahmen zur zweitgünstigsten Entwicklung der allgemeinen Finanzeinnahmen je Einwohner (+ 14 %).

Die Einheitsgemeinde Cremlingen wird umgekehrt in mehrfacher Weise benachteiligt. Die aufgrund des hohen Anteils der Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer relativ ungünstige Entwicklung ihrer Steuereinnahmen wird durch die Schlüsselzuweisungen nur zum Teil ausgeglichen. Denn obwohl die Einheitsgemeinde Cremlingen einen im Landkreisvergleich unterdurchschnittlichen Rückgang ihrer Einwohnerzahl zu verzeichnen hat, weist sie mit den stärksten Rückgang des Gemeindegrößenansatzes (- 7,1 %) auf. Die allgemeinen Finanzeinnahmen der Einheitsgemeinde Cremlingen nehmen je Einwohner nur um 5 % und damit trotz des stärkeren Bevölkerungsrückgangs weniger stark als im Durchschnitt aller kreisangehörigen Gemeinden Niedersachsens zu.

In Tabelle 12 ist die Entwicklung der allgemeinen Finanzeinnahmen in den Kommunen Niedersachsens bis 2000 und 2030 sowohl insgesamt als auch je Einwohner noch einmal zusammengestellt.

244 Vgl. hierzu auch die Tabellen A 26.1 und A 26.2 im Anhang zu dieser Arbeit.

Tabelle 12:

**Entwicklung der allgemeinen Finanzeinnahmen in den Kommunen
Niedersachsens bis 2000 und 2030 - Ergebnisse der Modellrechnungen**

Körperschaftsgruppe	2000 Allgemeine Finanzeinnahmen ¹ (1986 = 100)		2030 Allgemeine Finanzeinnahmen ¹ (1986 = 100)	
	insgesamt	je Einwohner	insgesamt	je Einwohner
Gemeinden des LK Wolfenbüttel	91,6	101,1	67,5	111,9
übrige kreisange- hörige ² Gemeinden	98,7	100,0	87,4	107,0
LK Wolfenbüttel	91,7	101,2	66,6	110,4
übrige Landkreise ³	98,2	99,5	85,0	104,0
kreisfreie Städte ⁴	95,6	106,2	83,7	135,0

- 1 Allgemeine Finanzeinnahmen = Steuereinnahmen (nach Abzug der Gewerbesteuerumlage) bzw. Einnahmen aus der Kreisumlage plus Schlüsselzuweisungen nach Steuer(Umlage)kraft und Einwohnerzahl plus Schlüsselzuweisungen nach der Straßenlänge plus Schlüsselzuweisungen für die Schülerbeförderung plus Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises; für die kreisangehörigen Gemeinden und die Stadt Göttingen abzüglich Kreisumlage.
- 2 Ohne Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel, ohne Stadt Göttingen einschließlich zweier gemeindefreier Bezirke.
- 3 Ohne Landkreise Wolfenbüttel und Göttingen. Zur Begründung vgl. Kapitel III Fußnote 238.
- 4 Einschließlich Stadt Göttingen.

Quelle: Eigene Berechnungen.

5. Bilanz: Die Bevölkerungsentwicklung verstärkt viele Mängel des kommunalen Finanzsystems

Die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die kommunale Finanzsituation werden von der Ausgestaltung des kommunalen Finanzsystems wesentlich beeinflusst. Hinsichtlich der Wirkungsweise des kommunalen Finanzsystems in bezug auf die "Störung" Bevölkerungsentwicklung interessieren vor allem zwei Fragen:

- Welche Konsequenzen ergeben sich aus den Abweichungen des realen kommunalen Finanzsystems von einem idealen kommunalen Finanzsystem?
- Wird das Korrektursystem "kommunaler Finanzausgleich" den Anforderungen, die sich aus der Bevölkerungsentwicklung ergeben, gerecht?

5.1 Bevölkerungsentwicklung und Abweichungen vom idealen kommunalen Finanzsystem

Im realen kommunalen Finanzsystem können kommunale Aufgaben, da wichtige Rahmenbedingungen eines idealen kommunalen Finanzsystems nicht erfüllt sind, nur zu einem Teil durch am Äquivalenzprinzip orientierte Gebühren finanziert werden. Ein erheblicher Teil der Ausgaben muß durch Steuern und Zuweisungen finanziert werden²⁴⁵. Die Abweichung vom Äquivalenzprinzip bei der Finanzierung kommunaler Aufgaben hat Auswirkungen für den Prozeß der Anpassung der kommunalen Aufgabenwahrnehmung an die veränderte Bevölkerungssituation. Im realen kommunalen Finanzsystem erscheint die Wahl der optimalen Alternative unter den Möglichkeiten zur Anpassung kommunaler Angebote zumindest unwahrscheinlicher als in einem idealen kommunalen Finanzsystem. Denn die aus der Angebotsanpassung resultierenden Änderungen der Bereitstellungskosten werden unmittelbar nur für die Kommunen, die Änderungen der Zeit- und Wegekosten sowie der Qualität der Leistungserstellung dagegen unmittelbar nur für die Privaten fühlbar, so daß ein Abwägen der Kosten und Nutzen der verschiedenen Anpassungsmaßnahmen nicht unmittelbar, sondern allenfalls indirekt erfolgt.

Die Steuerfinanzierung eines großen Teils des kommunalen Zuschußbedarfs ist mit weiteren Problemen verbunden; denn bisher ist es nicht gelungen, ein kommunales Steuersystem zu konstruieren, das eine enge Verbindung zwischen Steuerbemessungsgrundlage und kommunalem Finanzbedarf herstellt. Mit der Bevölkerungsentwicklung wird es zu einem Auseinanderdriften der Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen und des kommunalen Zuschußbedarfs kommen.

Einem Anstieg des Pro-Kopf-Zuschußbedarfs im kreisangehörigen Raum²⁴⁶ außerhalb des Landkreises Wolfenbüttel bis 2030 um 11 % steht eine deutlich schwächere Zunahme der Pro-Kopf-Steuereinnahmen gegenüber (8 %). Für die Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel und den Landkreis Wolfenbüttel insgesamt ergeben die Modellrechnungen ein ähnliches Bild: Anstieg des Pro-Kopf-Zuschußbedarfs um 29 % bei einer Zunahme der Steuereinnahmen je Einwohner um gut 21 %.

Die errechnete Steigerung der Pro-Kopf-Steuereinnahmen ist allein auf die angenommene deutliche Zunahme der Realsteuereinnahmen je Einwohner²⁴⁷ zurückzuführen. Denn die durchschnittlichen Pro-Kopf-Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer nehmen als Folge des mit der deutlichen Verschiebung der Altersstruktur verbundenen Rückgangs des Anteils der Erwerbsfähigen an der Bevölkerung deutlich ab. Die unter dem Gesichtspunkt der

245 Vgl. Kapitel I Gliederungspunkt 3.1 dieser Arbeit.

246 Die Entwicklung der Steuereinnahmen für die kreisangehörigen Gemeinden ist der Entwicklung des Zuschußbedarfs des gesamten kreisangehörigen Raums gegenüberzustellen; denn die Steuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden bilden die wichtigsten Umlagegrundlagen für die Landkreise. Darüber hinaus kann über eine Variation der Kreisumlagesätze ein Ausgleich unterschiedlicher Deckungsrelationen eines Landkreises und seiner kreisangehörigen Gemeinden herbeigeführt werden.

247 Vgl. Kapitel III Gliederungspunkt 3.2 dieser Arbeit.

Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit durchaus sinnvolle steuerliche Begünstigung der Alterseinkünfte²⁴⁸ führt bei den Gemeinden zu einer weiteren Öffnung der Schere zwischen der Entwicklung ihrer Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und der Entwicklung ihres Zuschußbedarfs. Denn die Beteiligung der Gemeinden am Gemeindeanteil an der Einkommensteuer erfolgt auf der Grundlage der Einkommensteuerleistung ihrer Einwohner (Art. 106 Abs. 5 Satz 1 GG)²⁴⁹. Die Bemessungsgrundlage "steuerpflichtiges Einkommen" bildet aber allenfalls bei normaler Struktur der Einwohnerschaft einen geeigneten Indikator für den gesamten bevölkerungsbezogenen Finanzbedarf einer Gemeinde. Denn Kinder und alte Menschen, denen ein erheblicher Teil des kommunalen Zuschußbedarfs zugerechnet werden muß, zahlen keine oder nur sehr geringe Einkommensteuerbeträge²⁵⁰.

In den Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel, in denen im Untersuchungszeitraum ein überdurchschnittlich hoher Anteil der Erwerbstätigen aus dem Erwerbsleben ausscheiden wird, nehmen die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer je Einwohner deutlich stärker ab (9,4 %) als in den übrigen kreisangehörigen Gemeinden (6,2 %) und in den kreisfreien Städten (4,3 %). Gleichzeitig zeichnet sich aber für die Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel ein überdurchschnittlich starker Anstieg des Zuschußbedarfs je Einwohner ab.

Die Bevölkerungsentwicklung wird zu einer Entlastung der Kommunen von der Wahrnehmung distributiver Aufgaben führen. Die Bedeutung der Sozialhilfe als unterstes Sicherungsnetz für Lücken der vorgelagerten sozialen Sicherungssysteme²⁵¹, insbesondere bei der Absicherung des Risikos der Arbeitslosigkeit, wird mit der Entspannung des Arbeitsmarktes im Zuge des Rückgangs des Erwerbspersonenpotentials nämlich abnehmen. Ohne die Einführung einer ausreichenden Absicherung des Pflegefallrisikos kann es allerdings zu neuen Belastungen der Sozialhilfeträger kommen²⁵². Diese werden aber über die Zuweisungen des Landes an die Kommunen zum Ausgleich der Belastungen infolge der Kommunalisierung der Altenpflege weitgehend vom Land getragen²⁵³. Insgesamt wird der Anteil der allgemeinen Finanzeinnahmen der Kommunen, der

248 Vgl. zur Kritik der Besteuerung der Alterseinkünfte Littmann, K.: Besteuerung von Alterseinkommen a. a. O., S. 452 ff; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur einkommensteuerlichen Behandlung von Alterseinkünften, a. a. O., S. 3 ff.

249 Zwischen den Gemeinden bestehende Unterschiede in der Entwicklung der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner als Folge unterschiedlicher Entwicklungen der Zusammensetzung der Steuerzahler aus Erwerbsfähigen und aus Rentenfähigen werden durch das Verteilungsverfahren gemäß Gemeindefinanzreformgesetz nur geringfügig abgeschwächt.

250 Kinder führen über die Kinderfreibeträge und bei Einschränkung der Erwerbstätigkeit der Eltern (in der Regel der Mutter) zu einer Verminderung des Einkommensteueraufkommens.

251 Vgl. Hauser, R.: Sozioökonomische Aspekte der Sozialhilfe, in: Kitterer, W. (Hrsg.): Sozialhilfe und Finanzausgleich, Heidelberg 1990, (Schriftenreihe des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften Kiel; Bd. 11), S. 23 - 41, S. 23.

252 Vgl. zu dieser Problematik Henke, K.-D.: Finanzierung altersbedingter Pflegekosten, a. a. O., S. 383 ff.

253 Voraussetzung ist allerdings, daß die Erhöhung des Zuweisungsvolumens mit der Entwicklung der tatsächlichen Ausgaben Schritt hält.

durch distributive Aufgaben der Kommunen gebunden wird, im Zuge der Bevölkerungsentwicklung sinken. Die negativen Auswirkungen der Abweichung von der idealen Aufgabenverteilung zwischen übergeordneter und kommunaler Ebene werden durch die Bevölkerungsentwicklung abgeschwächt.

1986 entfiel etwas mehr als die Hälfte des kommunalen Zuschußbedarfs auf kommunale Aufgaben mit geringerem Autonomiegrad²⁵⁴. Durch diese Aufgaben wurde knapp die Hälfte der allgemeinen Finanzeinnahmen der Kommunen gebunden. Insbesondere aufgrund des Rückgangs des kommunalen Zuschußbedarfs, der auf Leistungen nach dem BSHG entfällt, wird der Anteil des kommunalen Zuschußbedarfs für Aufgaben mit geringerem Autonomiegrad im Zuge der Bevölkerungsentwicklung auf knapp die Hälfte des kommunalen Zuschußbedarfs sinken. Diese Entwicklung wird aber nicht mit einer Zunahme der kommunalen Autonomie verbunden sein. Denn die allgemeinen Finanzeinnahmen gehen stärker als der kommunale Zuschußbedarf zurück, so daß auch in Zukunft etwa die Hälfte der allgemeinen Finanzeinnahmen durch Aufgaben mit geringem Autonomiegrad gebunden sein wird.

Wählt man die Möglichkeit, Investitionen zu finanzieren, als Maßstab für die kommunale Autonomie, so zeichnet sich im Zuge der Bevölkerungsentwicklung eine deutliche Beschränkung der kommunalen Handlungsspielräume ab. Während die Kommunen 1986 trotz angespannter Finanzsituation noch einen Überschuß der allgemeinen Finanzeinnahmen über den Zuschußbedarf (EP 0 bis 7) in Höhe von gut 6 % ihrer allgemeinen Finanzeinnahmen erzielt haben, dürften die allgemeinen Finanzeinnahmen 2030 gerade ausreichen, um den Zuschußbedarf zu decken. Investitionen und die Bedienung der bereits bestehenden Kredite können dann nur noch über Beiträge, die Aufnahme von Krediten²⁵⁵ und (Landes)Zuweisungen finanziert werden, so daß nur ein sehr geringer kommunaler Handlungsspielraum verbleibt.

5.2 Bevölkerungsentwicklung und das Korrektursystem "kommunaler Finanzausgleich"

In einem idealen kommunalen Finanzsystem sind von den Kommunen nicht zu verantwortende Kostenunterschiede bei der Aufgabenerfüllung durch Zuweisungen auszugleichen²⁵⁶. Im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs²⁵⁷ erfolgt ein solcher Ausgleich nur in begrenztem Umfang, und zwar im wesentlichen durch besondere Schlüsselzuweisungen für die Schülerbeförderung und die Straßenunterhaltung²⁵⁸. Inwieweit mit diesen Zuweisungen interkommunale

254 Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, Pflichtaufgaben mit geringem Ausgabenspielraum, Gemeinkosten. Vgl. Tabelle 5 dieser Arbeit.

255 Vgl. zu den beschränkten Möglichkeiten kommunaler Kreditaufnahme Kapitel I Gliederungspunkt 1.4 dieser Arbeit.

256 Vgl. Kapitel I Gliederungspunkte 2.1.3 und 4 dieser Arbeit.

257 Außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs erfolgt über die Zuweisungen zum Ausgleich der Belastungen der Kommunalisierung der Altenpflege ein Ausgleich unterschiedlicher Belastungen der Kommunen durch Sozialhilfeausgaben für über 60jährige.

258 Die Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises dienen nicht dem Ausgleich von Kostenunterschieden. Bei der Gewährung der einheitlichen Zuweisungsbeträge je

Kostenunterschiede bei der Aufgabenerfüllung ausgeglichen werden, hängt nicht nur davon ab, wie gut die Verteilungskriterien die Kostenunterschiede abbilden, sondern auch von der Höhe des zur Verfügung stehenden Zuweisungsvolumens.

Die Entwicklung des Zuweisungsvolumens ist nicht an die Entwicklung des Zuschußbedarfs gekoppelt, sondern sie ergibt sich aus der Entwicklung der Einnahmen des Landes im Steuerverbund. Die Ausgleichsmasse sinkt stärker als der kommunale Zuschußbedarf für die genannten Aufgaben. Dies führt *ceteris paribus* zu einer Verringerung des Ausgleichs interkommunaler Kostenunterschiede bei der Aufgabenwahrnehmung.

Im Falle der Schülerbeförderung ist darüber hinaus die starre - zumindest langfristig nicht bedarfsgerecht erscheinende - Verteilung des Zuweisungsvolumens auf kreisfreie Städte und Landkreise zu kritisieren. Wegen der Berücksichtigung der Fläche neben der Schülerzahl als Bedarfskriterium dürfte hingegen die Verteilung der Zuweisungen innerhalb einer Körperschaftsgruppe auch bei deutlichem Rückgang der Schülerzahl weitgehend den Kostenunterschieden entsprechen.

Für die Schlüsselzuweisungen nach der Straßenlänge ergibt sich mit Blick auf den Ausgleich von Kostenunterschieden ein wesentlich ungünstigeres Bild. Auch bei deutlichem Rückgang der Einwohnerzahl bleibt der kommunale Zuschußbedarf für die Straßenunterhaltung *ceteris paribus* in unveränderter Höhe bestehen, so daß sich eine besonders große Diskrepanz zwischen der Entwicklung des Zuschußbedarfs und der Entwicklung des Zuweisungsvolumens ergibt. Darüber hinaus führt das Verteilungsverfahren für die Landkreise bei Bevölkerungsrückgang zu weitgehend zufälligen und kaum bedarfsgerecht erscheinenden Verteilungsergebnissen²⁵⁹.

Ein Ausgleich von Bedarfsunterschieden, die auf Unterschiede der Sozialstruktur - z. B. Anteil der Arbeitslosen oder der Sozialhilfeempfänger - oder der Altersstruktur der Bevölkerung zurückzuführen sind, findet im kommunalen Finanzausgleich nicht statt. Infolgedessen werden besondere Belastungen durch eine überdurchschnittliche Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung ebenfalls nicht berücksichtigt.

Kostenunterschiede bzw. Finanzbedarfsunterschiede, die mit der Gemeindegröße korrespondieren, sollen im Rahmen des FAG über den Gemeindegrößenansatz ausgeglichen werden²⁶⁰. Trotz der besonderen Belastungen sehr kleiner Gemeinden infolge des hohen Fixkostenanteils vieler kommunaler Einrichtungen wird ihre Einwohnerzahl in Niedersachsen niedriger gewichtet als die größerer Gemeinden. Da der Gemeindegrößenansatz der kleinsten Gemeinden nicht weiter sinken kann, nimmt der im Finanzausgleich anerkannte Finanzbedarf in Relation zu dem größerer Gemeinden bei einem allgemeinen Bevölkerungsrückgang zu. Die besonderen Belastungen sehr kleiner Gemeinden aus der Bevölkerungs-

Einwohner werden lediglich Unterschiede bei der Aufgabenteilung zwischen Landkreisen und den verschiedenen Typen kreisangehöriger Gemeinden (große selbständige Städte, selbständige Gemeinden, übrige Gemeinden) berücksichtigt.

259 Vgl. Kapitel III Gliederungspunkt 4.3.3.2 dieser Arbeit.

260 Vgl. Kapitel I Fußnote 277 dieser Arbeit.

entwicklung finden damit insofern Berücksichtigung, als sich die Verteilungsposition der kleinsten Gemeinden von einer relativ schlechten Ausgangsposition leicht verbessert. Dieses Ergebnis ist aber wohl als Zufallsergebnis zu interpretieren; denn zwischen den unterschiedlichen Entwicklungen des Gemeindegrößenansatzes für die übrigen Gemeindegrößenklassen und den aus der Bevölkerungsentwicklung resultierenden Belastungsunterschieden besteht kein systematischer Zusammenhang. Im Gegenteil: Während der Pro-Kopf-Zuschußbedarf in Gemeinden mit überdurchschnittlich starkem Rückgang der Einwohnerzahl *ceteris paribus* überdurchschnittlich stark ansteigt, geht der Gemeindegrößenansatz für diese Gemeinden *ceteris paribus* überdurchschnittlich stark zurück.

Unter den Bedingungen der sich abzeichnenden Bevölkerungsentwicklung ist der Gemeindegrößenansatz kein geeignetes finanzpolitisches Instrument zur Unterstützung der Raumordnungspolitik bei ihrer Aufgabe, einheitliche Lebensverhältnisse zu erreichen. Dabei bezieht sich die Kritik nicht allein darauf, daß der Gemeindegrößenansatz die Entwicklung des zentralitätsbedingten Finanzbedarfs im Zuge der Bevölkerungsentwicklung nicht adäquat abbildet. Wohl ebenso schwer wiegt, daß der pauschale Ausgleich zentralitätsbedingten Finanzbedarfs und damit der weitgehende Verzicht auf interkommunale Verhandlungen zur Bereitstellung und Finanzierung zentralörtlicher Leistungen, die Anpassung der Raumordnungspolitik an die sich im Zuge der Bevölkerungsentwicklung erheblich verändernden Anforderungen erschwert. Wenn das Zentrale-Orte-Konzept, weil viele zentralörtliche Einrichtungen betriebswirtschaftlichen Tragfähigkeitskriterien nicht mehr genügen, durch alternative Konzepte wie z. B. Verbundlösungen und mobile Dienste zu ergänzen ist²⁶¹, sind die Phantasie und die Kreativität aller Beteiligten gefordert. Wegen der weitgehend fehlenden Beteiligung der Umlandgemeinden an den Entscheidungsprozessen über zentralörtliche Angebote und der fehlenden Fühlbarkeit ihres Beitrags zur Finanzierung der zentralörtlichen Angebote besteht aber die Gefahr, daß das Gestaltungspotential der Umlandgemeinden ungenutzt bleibt.

Die raumordnungspolitische Funktion gilt allerdings eher als Nebenziel des kommunalen Finanzausgleichs. Im Vordergrund stehen seine fiskalische und redistributive Funktion. Die Bevölkerungsentwicklung wird für die kommunale Ebene insgesamt zu einer Verschlechterung der Relation zwischen allgemeinen Finanzeinnahmen und kommunalem Zuschußbedarf und damit aus der Sicht der Kommunen zu einer Verschlechterung der Erreichung des fiskalischen Ziels des Finanzausgleichs führen. Ob mit dieser Entwicklung auch eine Verschlechterung des Ausgleichs der Deckungsrelationen zwischen Land und kommunaler Ebene einhergeht, muß hier offen bleiben, da die Entwicklung der Deckungsrelation des Landes im Zuge der Bevölkerungsentwicklung im Rahmen dieser Arbeit nicht analysiert werden kann. Das Verhältnis der Deckungsrelationen von Land und Kommunen dürfte allerdings allenfalls zufällig unverändert bleiben; denn die Höhe der Ausgleichsmasse hängt - solange die Steuerverbundquote unverändert bleibt - lediglich von der Entwicklung der Steuerverbundeinnahmen des Landes, nicht aber von der Entwicklung weiterer Indikatoren für die Finanzsituation von Land und Kommunen ab.

261 Vgl. auch Kapitel II Gliederungspunkt 4.2.2 dieser Arbeit.

Die Deckungsrelationen für die drei kommunalen Körperschaftsgruppen werden sich im Zuge der Bevölkerungsentwicklung wegen der starren Aufteilung der Schlüsselmasse auf die verschiedenen Zuweisungsarten und insbesondere wegen der starren Verteilung der Schlüsselzuweisungen auf die drei Körperschaftsgruppen verändern. Die Einnahmen von Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden sind über die Kreisumlage miteinander verbunden. Über dieses Scharnier ist ein Ausgleich der im Vergleich zu den Landkreisen deutlich ungünstigeren Entwicklung der Deckungsrelation der kreisangehörigen Gemeinden²⁶² möglich. Eine mögliche Senkung der Kreisumlagesätze ist vor dem Hintergrund der Tatsache, daß die Kreisumlage lediglich der Finanzierung eines Spitzenfinanzbedarfs dienen sollte²⁶³, positiv zu bewerten. Allerdings ist ein solcher Ausgleich jeweils auf einen Landkreis und die in ihm zusammengeschlossenen Gemeinden beschränkt. Das kommunale Finanzsystem enthält hingegen kein flexibles Instrument, durch dessen Einsatz ein Ausgleich der Deckungsrelationen zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigem Raum herbeigeführt werden könnte.

Innerhalb der einzelnen Körperschaftsgruppen (disaggregierte Betrachtung) ergeben sich im Zuge der Bevölkerungsentwicklung noch größere finanzielle Ungleichgewichte. Zwar wird der Ausgleich der Finanzkraftunterschiede je gewichtetem Einwohner durch die Schlüsselzuweisungen von der Bevölkerungsentwicklung kaum beeinträchtigt. Vergleicht man aber die Entwicklung der allgemeinen Finanzeinnahmen mit der Entwicklung des Zuschußbedarfs, so werden deutliche interkommunale Unterschiede sichtbar. Kommunen, die wie die Einheitsgemeinden Stadt Wolfenbüttel und Cremlingen oder der Landkreis Wolfenbüttel²⁶⁴ in besonderem Maße von der Bevölkerungsentwicklung betroffen sind, erfahren im Vergleich zu den übrigen Kommunen der jeweiligen Körperschaftsgruppe eine erhebliche Verschlechterung ihrer Deckungsrelationen.

Eine systematische Berücksichtigung der aus der Bevölkerungsentwicklung resultierenden Belastungen findet im bestehenden kommunalen Finanzsystem also nicht statt. Die bestehenden Zusammenhänge zwischen unterschiedlichen Bevölkerungsentwicklungen und der Entwicklung der kommunalen Finanzsituation erscheinen weitgehend zufällig. Nicht selten sind sie Bedarfsgesichtspunkten entgegengerichtet.

262 Für die kreisangehörigen Gemeinden außerhalb des Landkreises Wolfenbüttel ergeben die Modellrechnungen einen Quotienten aus allgemeinen Finanzeinnahmen und kommunalem Zuschußbedarf (1986 = 100) für 2030 von 92, für die Landkreise ohne Landkreis Wolfenbüttel von 98.

263 Vgl. § 24 Abs. 1 FAG sowie zur Kreisumlage als Instrument zur Finanzierung der Kreisaufgaben Albers, H.: Die Kreisaufgaben und deren Finanzierung, in: Kommunale Finanzen in der Diskussion, Hannover 1989, (NIW-Workshop 1989), S. 45 - 74, S. 59 f.

264 Für 2030 ergeben die Modellrechnungen folgende Werte des Quotienten aus allgemeinen Finanzeinnahmen und kommunalem Zuschußbedarf (1986 = 100): Stadt Wolfenbüttel 84, Einheitsgemeinde Cremlingen 75, Landkreis Wolfenbüttel 94.

Viertes Kapitel

Ansätze zur Bewältigung der Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die kommunale Finanzsituation

1. Notwendigkeit zu frühzeitigem Handeln

Das bestehende kommunale Finanzsystem wird den Herausforderungen, die sich aus der absehbaren Bevölkerungsentwicklung ergeben, nicht gerecht. Dieses Ergebnis der Analyse der Wirkungszusammenhänge zwischen Bevölkerungsentwicklung und kommunaler Finanzsituation wirft unmittelbar die Frage nach den erforderlichen Konsequenzen auf. Dieser Frage müssen sich die für die kommunale Finanzsituation Verantwortlichen sowohl auf der kommunalen Ebene als auch auf der übergeordneten Ebene stellen. Insbesondere die Tatsache, daß die laufenden Einnahmen völlig von den laufenden Ausgaben aufgezehrt werden, macht das Erfordernis zu handeln augenfällig. Denn wenn es den Kommunen nicht gelingt, einen Überschuß des Verwaltungshaushalts zu erwirtschaften, fehlen ihnen die finanziellen Mittel für neue Aufgaben z. B. im Bereich des Umweltschutzes, des Städtebaus, der Energieversorgung, aber auch zur Finanzierung der bisher zurückgestellten Instandhaltungsmaßnahmen¹. Finanzielle Spielräume sind die Voraussetzung für die Verwirklichung kommunaler Selbstverwaltung². Doch auch der unbefriedigende bzw. weitgehend fehlende Ausgleich interkommunaler Belastungsunterschiede und der die Umsetzung neuer raumordnungspolitischer Konzepte nicht fördernde, sondern eher behindernde pauschale Ausgleich zentralörtlicher Belastungen geben Anlaß, über Konsequenzen nachzudenken.

Trotz des langfristigen Charakters der Modellrechnungen sollte damit bereits heute begonnen werden. Kommunale Finanzierungsengpässe - im Sinne fehlender finanzieller Spielräume zur Finanzierung neuer Aufgaben und von Investitionen - werden nicht erst in 40 Jahren auftreten. Da der Rückgang des kommunalen Zuschußbedarfs bereits zu Beginn des Untersuchungszeitraums hinter dem Rückgang der allgemeinen Finanzeinnahmen zurückbleiben wird, wird der sich bereits in der Ausgangssituation nur bescheidene Überschuß des Verwaltungshaushalts³ von Jahr zu Jahr vermindern, bis er gegen Ende des Untersuchungszeitraums völlig verschwunden sein wird.

Deutliche Veränderungen der zahlenmäßigen Besetzung einzelner Altersgruppen und damit der Nachfrage nach altersspezifischen kommunalen Leistungen ergeben sich bereits in deutlich kürzeren Zeiträumen⁴. Aber auch die sich erst län-

1 Vgl. zu kommunalen Zukunftsaufgaben z. B. Roloff, O.: Reform der kommunalen Finanzwirtschaft zur Sicherung kommunaler Finanzautonomie, in: RaumPlanung, Heft 38, 1987, S. 99 - 106, S. 102; Reidenbach, M.: Sind kommunale Investitionen noch notwendig?, a. a. O., S. 126.

2 Vgl. Kapitel I Gliederungspunkt 2.2.1 dieser Arbeit.

3 Vgl. Kapitel III Gliederungspunkt 1 dieser Arbeit.

4 Vgl. Tabellen 6 und 7 dieser Arbeit.

gerfristig vollziehenden Veränderungen verdienen bereits heute Aufmerksamkeit. Die Größe des Finanzierungsdefizits in den kommunalen Haushalten wird wesentlich vom Ausmaß der Kostenremanenz und damit der Anpassungsflexibilität kommunaler Einrichtungen bei zurückgehender Inanspruchnahme bestimmt. Möglichkeiten, die Kapazität einzelner Einrichtungen flexibel an Bedarfsänderungen anzupassen, wurden aber bei der Planung dieser Einrichtungen in der Vergangenheit nur selten berücksichtigt. Vorhandene Kapazitätsflexibilitäten beschränken sich in der Regel auf die Möglichkeit der Leistungserweiterung, d. h. der Anpassung des Angebots an eine wachsende Nachfrage⁵. Vor dem Hintergrund der langen Nutzungsdauer kommunaler Einrichtungen⁶ sollte bereits heute bei der Planung neuer Einrichtungen, aber auch bei Instandhaltungs- oder Renovierungsmaßnahmen die langfristige Nutzung der jeweiligen Einrichtung Berücksichtigung finden, um das Spektrum zukünftiger Nutzungsmöglichkeiten der jeweiligen Einrichtung zu erweitern und so das Problem der Kostenremanenz zu mildern. Wegen des Lebenszeitprinzips der Mehrzahl der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes sollte auch die Personalpolitik bereits heute auf die Sicherung zukünftiger personalpolitischer Handlungsspielräume ausgerichtet werden.

Frühzeitiges Handeln erscheint aus einem weiteren Grund geboten. Bei jeder Änderung des kommunalen Finanzsystems gibt es Gewinner und Verlierer. Je länger die nötigen Veränderungen des kommunalen Finanzsystems hinausgezögert werden, desto größer fallen die Umverteilungswirkungen aus, die sich zum Zeitpunkt der Umstellung ergeben, und desto schmerzlicher werden Verteilungsverluste wegen der sich im Zeitablauf kontinuierlich verschlechternden kommunalen Finanzsituation empfunden. Damit sinken aber die Chancen, eine umfassende Reform des kommunalen Finanzsystems politisch durchzusetzen. Vorschläge zur Umgestaltung des Finanzsystems werden von den darüber abstimmenden Politikern nicht nur nach der Zweckmäßigkeit des gesamten Systems, sondern immer auch danach beurteilt, ob die Realisierung dieser Vorschläge für die eigene Kommune (Wahlkreis) finanzielle Vor- oder Nachteile mit sich bringt⁷. Darüber hinaus verletzen Änderungen des kommunalen Finanzsystems, die zu größeren Brüchen in der kommunalen Einnahmeentwicklung führen, das Gebot kommunaler Planungssicherheit.

Die Bedingungen für eine Reform des kommunalen Finanzsystems, die den langfristigen Konsequenzen der Bevölkerungsentwicklung Rechnung trägt, werden sich im Laufe der Zeit also verschlechtern. Daher sollte eine solche Reform möglichst bald in Angriff genommen werden.

2. Möglicher Beitrag der Kommunen

Die Lösung der aus der Bevölkerungsentwicklung resultierenden allokativen Aufgaben, nämlich Anpassung der kommunalen Aufgabenwahrnehmung an die sich

- 5 Vgl. Winkel, R.: Die demographische Entwicklung: Entlastung oder zusätzliche Probleme für die kommunalen Haushalte?, in: Der Landkreis, 58. Jg. (1988), S. 548 - 550, S. 550.
- 6 Eine Zusammenstellung der Nutzungsdauer kommunaler Investitionsobjekte (bewegliche Sachen des Anlagevermögens und Baumaßnahmen) findet sich bei Lenk, R.; Lang, E.: Herstellungskosten, a. a. O., S. 95.
- 7 Vgl. auch Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Gutachten, a. a. O., S. 62.

ändernde Nachfrage und Ausgleich der kommunalen Haushalte, ist zunächst und vor allem eine kommunale Aufgabe. Haushaltskonsolidierung⁸ bildet für die Kommunen keine völlig neue Herausforderung. Bereits in der Vergangenheit traten in den kommunalen Haushalten immer wieder Deckungslücken auf, die die Kommunen zwingen, nach Wegen der Haushaltskonsolidierung zu suchen. Im Rahmen eines Überblicks über die wichtigsten Konsolidierungsmaßnahmen wird im folgenden geprüft, welchen Beitrag diese Maßnahmen zur Begrenzung der aus der Bevölkerungsentwicklung resultierenden kommunalen Finanzierungspässe leisten können.

2.1 Strategien zur Haushaltskonsolidierung auf der Einnahmeseite

2.1.1 Erhöhung des Gebührenaufkommens

Möglichkeiten zur Erhöhung ihrer Einnahmen bieten sich den Kommunen zunächst im Rahmen ihrer Gebührenpolitik; denn der Entgeltfinanzierung kommt auf der kommunalen Ebene - anders als auf übergeordneter Ebene - relativ große Bedeutung zu⁹. Die Mehrzahl der kommunalen Aufgaben ist zumindest technisch entgeltfähig¹⁰. Trotz des auf den ersten Blick also recht großen Potentials für Gebührenerhöhungen verfügen die Kommunen nur über geringe gebührenpolitische Handlungsspielräume; denn:

Einer Ausweitung des Kreises entgeltfinanzierter Leistungen durch die Kommunen stehen nicht nur der Grundsatz der Erhebungsbilligkeit¹¹, sondern auch Regelungen übergeordneter Gebietskörperschaften entgegen, die den Kreis entgeltfähiger Tatbestände eingrenzen¹². So schließt die Garantie der Schulgeldfreiheit¹³ eine Gebührenerhebung im Zusammenhang mit dem Schulbesuch aus¹⁴.

8 Im Rahmen dieser Arbeit wird der Begriff Haushaltskonsolidierung recht weit gefaßt. Haushaltskonsolidierung meint hier alle Maßnahmen, die geeignet sind, die laufenden Einnahmen und Ausgaben der Kommunen so aufeinander abzustimmen, daß finanzielle Handlungsspielräume für neue kommunale Aufgaben und für Investitionen erhalten oder wieder geschaffen werden. Mit Haushaltskonsolidierung ist hier also nicht - wie in Teilen der finanzwissenschaftlichen Literatur - ein bestimmtes Verfahren zur Bewältigung kommunaler Finanzierungskrisen mit genau festgelegten Verfahrensregeln gemeint. Vgl. zum Verfahren "Haushaltskonsolidierung" z. B. Hack, H.: Bedingungen erfolgreicher kommunaler Sparstrategien, in: Mäding, H. (Hrsg.): Haushaltsplanung, Haushaltsvollzug, Haushaltskontrolle, XI. Konstanzer Verwaltungseminar 1986, Baden-Baden 1987, (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 109), S. 125 - 131, S. 127 ff.

9 So nennt § 83 Abs. 2 NGO spezielle Entgelte für die von den Gemeinden zu erbringenden Leistungen als vorrangige kommunale Einnahmequelle vor den Steuern. Vgl. auch Hardt, U.: Kommunale Finanzkraft, a. a. O., S. 160.

10 Vgl. Kapitel I Gliederungspunkt 2.1.2.1.1 dieser Arbeit.

11 Vgl. Seiler, G.: Zur Bedeutung der Gebühren, Beiträge und anderer Verwaltungsabgaben für den Haushaltsausgleich der Gebietskörperschaften, Bonn 1978, (Institut "Finanzen und Steuern"; Nr. 180), S. 33.

12 Aus dem Kreis der entgeltfähigen Leistungen werden insbesondere solche Leistungen herausgenommen, deren Inanspruchnahme mit positiven externen Effekten verbunden ist oder von denen aus Gründen der Chancengleichheit niemand ausgeschlossen werden soll. Vgl. auch Hardt, U.: Kommunale Finanzkraft, a. a. O., S. 160 f.

13 Vgl. § 1 Abs. 1 des Zweiten Gesetzes über die Schulgeldfreiheit an öffentlichen Schulen in Niedersachsen.

Aber auch einer Erhöhung der Gebühren sind Grenzen gesetzt. Das Aufkommen aus der Erhebung von Gebühren für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen soll die Kosten der jeweiligen Einrichtung nicht übersteigen (§ 5 Abs. 1 NKAG). Daher können Gebührenerhöhungen im Bereich der klassischen Gebührenhaushalte über das Maß hinaus, das zur Aufrechterhaltung des gegenwärtig hohen Kostendeckungsgrades erforderlich ist und das in den Modellrechnungen bereits berücksichtigt wurde, nur einen geringen Beitrag zum Abbau der sich abzeichnenden Finanzierungsengpässe der Kommunen leisten. Auch bei der Festsetzung von Verwaltungsgebühren stoßen die Kommunen auf staatlich verordnete Grenzen. So sind die Kommunen bei der Ausstellung von Pässen und ähnlichen Dokumenten an feste Gebührensätze oder aber an Rahmengebühren gebunden¹⁵.

Bei kommunalen Leistungen, für die kein Anschluß- oder Benutzungszwang besteht, ist bei Gebührenerhöhungen aufgrund der Preiselastizität der Nachfrage mit einem Rückgang der Inanspruchnahme zu rechnen, der Einnahmesteigerungen zumindest begrenzen, wenn nicht sogar ausschließen kann.

Auch die unzureichende Erfüllung des Distributionsziels durch die zentrale Ebene¹⁶ schränkt die Eignung des Instruments Gebührenerhöhung zur Einnahmesteigerung ein. Denn bei Festsetzung der Gebühren sind auch soziale Belange zu berücksichtigen¹⁷. Bereits heute sind für viele vor allem alte und erwerbslose Bürger und deren Familien die kommunalen Kultur- und Freizeitangebote teilweise unerschwinglich, so daß aus sozialpolitischen Gründen weitere Gebührenerhöhungen kaum noch vertretbar erscheinen¹⁸.

Bei der Bewertung der Aussichten der Kommunen, die in den Modellrechnungen ermittelten Finanzierungslücken durch Gebührenerhöhungen zu schließen, ist darüber hinaus zu bedenken, daß in den Modellrechnungen bereits deutliche Gebührenerhöhungen berücksichtigt wurden.

2.1.2 Erhöhung des Steueraufkommens

Als wichtigste Zielgröße expansiver Einnahmepolitik verbleiben den Kommunen damit die Steuern^{19 20}. Ein wichtiger und insbesondere kurzfristig wirksamer

14 Vgl. für weitere Beispiele der aus dem Kreis der entgeltfähigen Leistungen herausgenommenen Leistungen Bohley, P.: Gebühren und Beiträge, a. a. O., S. 32.

15 Vgl. Karrenberg, H.; Münstermann, E.: Gemeindefinanzbericht 1983, a. a. O., S. 84.

16 Vgl. Kapitel I Gliederungspunkt 3.1 dieser Arbeit.

17 Vgl. die Ausführungsbestimmungen zu § 83 NGO bei Jahn, F.: Niedersächsische Gemeindeordnung, Textausgabe mit Einführung, Ausführungsbestimmungen, Auszug aus dem Zweckverbandsgesetz, Gemeindehaushaltsverordnung, Gemeindekassenverordnung, Eigenbetriebsverordnung, Kommunalbesoldungsverordnung, Verweisungen und Sachregister; 24., neu bearbeitete Aufl., Stuttgart u. a. O. 1991, S. 186.

18 Vgl. Roloff, O.: Reform der kommunalen Finanzwirtschaft, a. a. O., S. 102.

19 Vgl. auch Hardt, U.: Kommunale Finanzkraft, a. a. O., S. 192.

20 Da sich diese Analyse auf die kommunalen Verwaltungshaushalte beschränkt, bleiben eine mögliche Erhöhung der Beiträge und der Nettokreditaufnahme hier unberücksichtigt. Vgl. zur Begründung und zu den Grenzen kommunaler Kreditaufnahme Kapitel I Gliederungspunkt 1.4 dieser Arbeit.

Hebel kommunaler Steuerpolitik liegt in der Hebesatzpolitik. Eine Erhöhung der Realsteuerhebesätze, insbesondere des Gewerbesteuersatzes auf ein deutlich überdurchschnittliches Niveau ist aber nur in den Gemeinden möglich, in denen wegen herausragender Standortqualität und hoher Ertragskraft der Unternehmen weder Abwanderung noch eine dauerhafte Beeinträchtigung der Unternehmensfinanzierung infolge der Steueranspannung zu befürchten sind. Gerade in Niedersachsen gibt es kaum Standorte dieser Qualität, so daß lediglich eine behutsame Hebesatzpolitik möglich sein wird²¹.

Eine andere Strategie zur Erhöhung des kommunalen Steueraufkommens besteht in dem Versuch, den Kreis der Steuerzahler - Gewerbebetriebe und (erwerbstätige) Einwohner - zu vergrößern. Günstige Bedingungen für eine fiskalisch lohnende Gewerbepolitik²² weisen insbesondere die Gemeinden auf, die gegenwärtig bereits über gute gewerbliche Standortbedingungen und damit auch über hohe Einnahmemöglichkeiten verfügen. Finanzschwache Gemeinden können eine erfolgreiche Bemessungsgrundlagenpolitik - eine Verbesserung der Standortbedingungen erfordert den Einsatz erheblicher finanzieller Mittel²³ - möglicherweise nicht finanzieren. Im Zuge rückläufiger Bevölkerungszahlen könnte sich der Flächenmangel in den gewerbesteuerstarken Ballungszentren abschwächen. Dadurch wird sich die Wettbewerbsposition peripherer Gebiete verschlechtern; denn ihr heutiger Standortvorteil, große Flächen anbieten zu können, wird an Gewicht verlieren.

Auch eine einwohnerorientierte Politik, die darauf abzielt, durch eine Erhöhung der Einwohnerzahl und/oder durch eine Veränderung der Struktur der Einwohnerschaft im Sinne einer Steigerung der durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommensteuerleistung die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer zu erhöhen, bietet unter den Rahmenbedingungen eines allgemeinen Rückgangs der Bevölkerungszahl und einer allgemeinen Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung allenfalls für einzelne, nicht aber für die Gesamtheit der Kommunen einen Lösungsweg²⁴. Aber auch wenn es einzelnen Gemeinden gelingt, durch siedlungspolitische Maßnahmen²⁵ den Anteil der gutverdienenden Einwohner an ihrer Einwohnerschaft zu erhöhen, dürften die fiskalischen Wirkungen eher bescheiden ausfallen. Denn die Wirkungen solcher Veränderungen in der Struktur der Bevölkerung auf die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer werden durch das kommunale Finanzsystem mindestens zur Hälfte wieder ausgeglichen²⁶. Siedlungspolitische Maß-

21 Vgl. Hardt, U.: Strukturelle Probleme der Kommunalfinanzen, a. a. O., S. 56.

22 Vgl. zu Ansatzpunkten und Bedingungen einer kommunalen Gewerbepolitik dieselbe: Kommunale Finanzkraft, a. a. O., S. 197 ff.

23 Vgl. ebd., S. 201.

24 Von einer aktiven Einwanderungspolitik über die Grenzen des Bundesgebiets wird hier abstrahiert, da eine solche Politik in Widerspruch zu den den Modellrechnungen zur Ermittlung der Finanzierungsdefizite zugrundeliegenden Bevölkerungsvorausschätzungen steht und zudem die erforderlichen Kompetenzen für eine aktive Einwanderungspolitik nicht bei den Kommunen liegen.

25 Vgl. zu solchen Maßnahmen z. B. Hardt, U.: Kommunale Finanzkraft, a. a. O., S. 194 ff.

26 Zu diesem Ergebnis kommen Modellrechnungen zur Einnahmewirkung strategiebedingter Verschiebungen der Wohnungsteilmärkte. Vgl. Fischer, R. J.; Gschwind, F.; Henckel, D.: Siedlungsstrategien und kommunale Einnahmen. Auswirkungen siedlungsstruktureller und finanzpolitischer Maßnahmen auf die Einnahmeverteilung von Kernstadt und Umland, Bonn

nahmen, die auf die Struktur des Wohnungsmarktes zielen, sind daher zur Erreichung finanzpolitischer Nebenziele nicht geeignet²⁷.

Über die besten Möglichkeiten zur Steigerung ihrer Einnahmen verfügen die Gemeinden mit hoher Standortqualität für Gewerbebetriebe. Für diese Gemeinden zeichnet sich aber im allgemeinen aufgrund des heute überdurchschnittlich hohen Anteils der Einnahmen aus der Gewbesteuer am gesamten Steueraufkommen eine relativ günstige Entwicklung der Steuereinnahmen²⁸ und auch der allgemeinen Finanzeinnahmen²⁹ ab. Hingegen sind die Möglichkeiten zur Einnahmesteigerung in den schon heute finanzschwachen Gemeinden, für die sich aufgrund eines überdurchschnittlich hohen Anteils der Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer am gesamten Steueraufkommen³⁰ besonders große Finanzierungsengpässe abzeichnen, eng begrenzt. Insbesondere in peripheren Räumen dürfte - von Ausnahmen wie Fremdenverkehrs- und Kurorten abgesehen - eine lohnende Bemessungsgrundlagenpolitik kaum möglich sein³¹, so daß in Zukunft Strategien zur Einnahmesteigerung bei diesen Kommunen wie bereits in der Vergangenheit nur einen geringen Beitrag zur Überwindung der finanziellen Engpässe werden leisten können. Der größte Beitrag zur Haushaltskonsolidierung muß durch Senkung der Ausgaben erbracht werden³².

2.2 Strategien zur Haushaltskonsolidierung auf der Ausgabenseite

2.2.1 Ad-hoc-Sparen

Deckungslücken im Haushalt werden von der Verwaltung und von den politisch Verantwortlichen in der Regel zunächst als exogen verursacht und als vorübergehend eingeschätzt, so daß die Entwicklung einschneidender Sparkonzepte unterbleibt³³. Wenn sich die Defizite dann nicht mehr durch Buchungstricks oder die Steigerung der Einnahmen ausgleichen lassen, müssen ad hoc

1980, (Schriftenreihe "Städtebauliche Forschung" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau; 03.085), insbesondere S. 145 ff.

27 Vgl. ebd., S. 36.

28 Vgl. Kapitel III Gliederungspunkt 3.3 dieser Arbeit.

29 Vgl. Kapitel III Gliederungspunkt 4.4 dieser Arbeit.

30 Gemeinden, die aufgrund ihres hohen Wohnwertes von gutverdienenden Bevölkerungsschichten als Wohnstandort gewählt werden und in denen daher ebenfalls ein hoher Anteil der Steuereinnahmen auf die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer entfällt, die aber keineswegs als finanzschwach charakterisiert werden können, werden in Zukunft - falls sie ihre Qualität als Wohnstandort bewahren können - eine vergleichsweise günstige Finanzsituation aufweisen.

31 Vgl. auch Hardt, U.: Kommunale Finanzkraft, a. a. O., S. 204.

32 Kibat kommt für die Verringerung der Budgetdefizite der Länder ebenfalls zu diesem Ergebnis. Vgl. Kibat, K.-D.: Verringerung öffentlicher Budgetdefizite durch Umorganisation der Aufgabenerfüllung: dargestellt am Beispiel des Landeshaushalts Nordrhein-Westfalen, Köln 1986, (Sonderveröffentlichung/Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln; 13), S. 48.

33 Vgl. Schwarzner, G.: Öffentliche Haushalts- und Finanzplanung bei Finanzierungsengpässen: ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik, Berlin 1991, (Schriften zur wirtschaftswissenschaftlichen Analyse des Rechts; Bd. 8), S. 40.

Sparmaßnahmen ergriffen werden, mit denen relativ schnell große Haushaltsentlastungen erreicht werden können. Dazu bieten sich pauschale Sparmaßnahmen nach dem "Rasenmäherprinzip" wie z. B. die Vorgabe einer schematischen Sparquote, Einstellungsstopps bzw. befristete Wiederbesetzungssperren an³⁴. Zusätzlich kommt es häufig zu einer zeitlichen Streckung der Investitionsausgaben sowie zu einem Zurückstellen von Instandhaltungsmaßnahmen, aber auch von Weiterbildungsmaßnahmen³⁵.

Diese Sparmaßnahmen eignen sich allenfalls zur Bewältigung kurzfristiger, vorübergehender fiskalischer Krisen. Für die Überwindung größerer und anhaltender Finanzierungsengpässe, die zudem wie die durch die Bevölkerungsentwicklung verursachten Defizite mit einer Verschiebung der Struktur der Nachfrage nach kommunalen Leistungen verbunden sind, sind diese Sparmaßnahmen indes nicht geeignet. Denn den Vorteilen, ohne aufwendige planerische Vorbereitung schnell zentral einsetzbar zu sein³⁶ und - da sie die gewachsenen Machtrelationen nicht verletzen - die Sparsolidarität nicht zu gefährden³⁷, steht eine Fülle von Nachteilen gegenüber.

Einstellungsstopps können zu unkalkulierbaren Leistungseinschränkungen in den verschiedenen Aufgabenbereichen führen, da Einsparungen von den Zufälligkeiten im Altersaufbau und bei der natürlichen Fluktuation der Beschäftigten bestimmt werden³⁸. Darüber hinaus kann es zu einem ineffizienten Einsatz des Personals kommen, wenn z. B. hochqualifizierte Arbeitskräfte für Hilfsfunktionen eingesetzt werden müssen³⁹.

Auch die Vorgabe allgemeiner linearer Kürzungen erfährt in der finanzwissenschaftlichen Literatur eine vernichtende Kritik⁴⁰. Allgemeine lineare Kürzungen schreiben die Struktur der Aufgaben fest und berücksichtigen Verlagerungen der Aufgabenschwerpunkte, die aber mit der Bevölkerungsentwicklung verbunden sein werden, nicht. In einzelnen Bereichen erlauben hohe Fixkosten kaum marginale Einsparungen. Ausgabeneinsparungen können hier lediglich durch die Schließung der betreffenden Einrichtungen erreicht werden⁴¹. Der hohe Fixkostenanteil und das daraus resultierende Problem der Kostenremanenz ist aber gerade die wichtigste Ursache für die im Zuge der Bevölkerungsentwicklung entstehenden Finanzierungsengpässe. Als weiterer Kritikpunkt linearer Kürzungen wird angeführt, daß sie betriebswirtschaftlich effizient arbeitende Behörden,

34 Vgl. Banner, G.: Haushaltspolitik und Haushaltskonsolidierung, in: Püttner, G. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 6: Kommunale Finanzen, 2. völlig neu bearbeitete Aufl., Berlin u. a. O. 1985, S. 423 - 440, S. 435.

35 Vgl. Jones, L. R.: Phases of recognition and management of financial crisis in public organizations, in: Canadian Public Administration, Vol. 27 (1984), S. 48 - 65, S. 55.

36 Vgl. Hoberg, R.: Ansätze für planvolles Sparen auf der kommunalen Ebene, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 21. Jg. (1982), S. 97 - 114, S. 101.

37 Vgl. Banner, G.: Haushaltspolitik und Haushaltskonsolidierung, a. a. O., S. 435.

38 Vgl. Hoberg, R.: Ansätze für planvolles Sparen, a. a. O., S. 100.

39 Vgl. Schwarzner, G.: Öffentliche Haushalts- und Finanzplanung, a. a. O., S. 43 f.

40 So schreibt Vaubel: "Sie (allgemeine lineare Kürzungen, A. d. V.) gelten als ausweichend und konzeptionslos, bestenfalls dem Nichtstun überlegen." Vaubel, R.: Eine Strategie für die Kürzung der Staatsausgaben, in: Giersch, H. (Hrsg.): Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik, 3. Aufl., Stuttgart 1985, S. 101 - 127, S. 109.

41 Vgl. ebd., S. 108.

die kaum noch Rationalisierungsreserven aufweisen, härter als weniger effizient arbeitende Behörden treffen und insofern effizientes Verhalten bestrafen und daher demotivierend wirken⁴². Darüber hinaus wird auf das Problem strategischen Verhaltens bei der Auswahl der Kürzungsvorschläge hingewiesen⁴³.

Auch das Zurückstellen von Instandhaltungsmaßnahmen ist allenfalls für sehr kurze Zeiträume unbedenklich. Denn bei der Verschiebung von Instandhaltungsmaßnahmen können Schäden an der Bausubstanz entstehen, die die Zukunft überproportional belasten⁴⁴. Der Verzicht auf oder das Aufschieben von Weiterbildungsmaßnahmen kann ebenso wie das zeitliche Strecken von Investitionen den Einsatz moderner Technik und damit Ausgabeneinsparungen durch Rationalisierung behindern. Zudem kann der aufgestaute Investitionsbedarf in den Folgejahren nur schwer abgebaut werden.

Die üblichen Ad-hoc-Sparmaßnahmen sind also zur Lösung der aus der Bevölkerungsentwicklung resultierenden Haushaltsprobleme der Kommunen nicht geeignet.

2.2.2 Rationalisierung

Die Verwaltung versucht in der Regel, globale Sparauflagen zunächst durch die Mobilisierung vorhandener Reserven durch Rationalisierung zu erfüllen, da solche verwaltungsinternen Sparstrategien "... politisch unsichtbar oder zumindest wenig sichtbar ..." ⁴⁵ sind und daher im Vergleich zu aufgabenkritischen Sparstrategien geringe Opportunitätskosten aufweisen⁴⁶. Rationalisierungspotentiale werden mittel- und langfristig in der konsequenten Nutzung der modernen Informationstechnologie gesehen⁴⁷. Obwohl die Nutzung dieser Potentiale bei der Analyse der Entwicklung des kommunalen Zuschußbedarfs für Verwaltungsaufgaben bereits berücksichtigt wurde⁴⁸, bieten sich den Kommunen hier möglicherweise in Zukunft weitere Sparpotentiale.

Durch eine Verbesserung der Verwaltungsstrukturen bzw. der Organisation kommunaler Aufgabenerfüllung - z. B. durch ein Aufgreifen der Vorschläge des Rechnungshofes - dürften ebenfalls noch Einsparungen erzielt werden können.

42 Vgl. Grosseckler, H.: Kürzungsordnung, Kürzungsgesetz und Kürzungsplan. Ein Vorschlag zur Technik der Kürzung von Staatsausgaben und zur Ergänzung des Haushaltsrechts, in: Finanzarchiv N. F. Bd. 41 (1983), S. 14 - 51, S. 26.

43 Vgl. Buchanan, J. M.: Why does Government Grow?, in: Borcherding, Th. E. (Ed.): Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth, Durham, North Carolina 1977, S. 3 - 18, S. 6 f. Vaubel führt als Beispiel für solches strategisches Verhalten das Beispiel des National Park Service an, der auf eine Mittelkürzung mit der Drohung reagierte, das Washington Monument zu schließen, und spricht vom Washington-Monument-Syndrom. Vgl. Vaubel, R.: Alternative Ansätze zur Kürzung der Staatsausgaben, in: Wirtschaftsdienst, 62. Jg. (1982), S. 43 - 52, S. 48 f.

44 Vgl. Grosseckler, H.: Kürzungsordnung, Kürzungsgesetz und Kürzungsplan, a. a. O., S. 30.

45 Banner, G.: Haushaltspolitik und Haushaltskonsolidierung, a. a. O., S. 437.

46 Vgl. Schwarzner, G.: Öffentliche Haushalts- und Finanzplanung, a. a. O., S. 81.

47 Vgl. z. B. Hack, H.: Bedingungen erfolgreicher Sparstrategien, a. a. O., S. 131.

48 Vgl. Kapitel III Gliederungspunkt 2.1.4 dieser Arbeit.

Allerdings wird die Mobilisierung dieser Rationalisierungsreserven in Zukunft stärker durch systematische Organisationsuntersuchungen und Wirtschaftlichkeitskontrollen fundiert werden müssen, da nach den Sparzwängen der Vergangenheit und Gegenwart in den einzelnen Bereichen kaum noch "Luft" vorhanden sein dürfte, die es erlaubt, Sparziele einfach durch Streichen von Stellen zu erreichen⁴⁹. Solche Wirtschaftlichkeitsanalysen bedürfen exakter Informationen über die Relation zwischen tatsächlichem Aufgabenvollzug und den verursachten Kosten. In dieser Hinsicht weist die kommunale Rechnungslegung erhebliche Informationsdefizite auf⁵⁰. So enthält die ausgabenorientierte Haushaltsrechnung keine Informationen über die im Mittelpunkt kommunalen Wirtschaftens stehenden leistungswirtschaftlichen Ziele⁵¹. Aber auch auf der Inputseite kann die kommunale Haushaltsrechnung die für eine Wirtschaftlichkeitskontrolle erforderlichen Daten nicht liefern. Die in den kommunalen Haushalten niedergelegten Ausgaben unterscheiden sich in sachlicher, zeitlicher und betragsmäßiger Hinsicht von den Kosten der Aufgabenwahrnehmung; denn im kameralistischen Rechnungswesen bleibt der Verzehr von Produktionsfaktoren, der nicht ausgabenwirksam wird, außer acht⁵². Eine betriebswirtschaftliche Beurteilung des Verwaltungshandelns wird dadurch unmöglich⁵³.

Auch die bereits in den Kommunen verwendeten internen Rechnungssysteme⁵⁴ werden den genannten Anforderungen nicht gerecht. Vielfach wird nämlich die durch das externe Rechnungswesen geprägte kamerale Denkweise auf das interne Rechnungswesen übertragen. So basieren Betriebsabrechnungen häufig auf der kameralen Jahresrechnung⁵⁵. Eine jährliche zusammenfassende Berichterstattung über wichtige Kosten- und Leistungsdaten bietet aber keine geeignete Grundlage für die Wirtschaftlichkeitskontrolle und insbesondere -steuerung⁵⁶.

Die Einführung von Controlling-Systemen im kommunalen Bereich bildet daher eine Voraussetzung für die Erhöhung der Wirtschaftlichkeit kommunaler Aufga-

49 Vgl. Dieckmann, R.: Erste Bilanz der Aufgabenkritik in der Hamburger Verwaltung 1975 - 1982, in: Die Verwaltung, 16. Bd. (1983), S. 179 - 199, S. 190.

50 Vgl. ebd.

51 Vgl. z. B. Fleige, Th.: Zielbezogene Rechnungslegung und Berichterstattung von Kommunen. Untersuchung zur Erweiterung der kommunalen Jahresrechnung, Münster 1989, (Betriebswirtschaftliche Schriftenreihe; Bd. 46), S. 131.

52 Vgl. Ermann, P.: Kostenwirtschaftlichkeit im öffentlichen Sektor - Eine Vergleichsanalyse kommunaler Leistungen -, Inauguraldissertation, Augsburg 1979, S. 146.

53 Vgl. z. B. Eichhorn, P.: Verwaltungshandeln und Verwaltungskosten, Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Baden-Baden 1979, (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft; Bd. 34), S. 30; Fleige, Th.: Zielbezogene Rechnungslegung, a. a. O., S. 130 f.

54 Einen Überblick über den Stand des internen öffentlichen Rechnungswesens in der Bundesrepublik Deutschland gibt Budäus, D.: Das interne öffentliche Rechnungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Thesenartige Kennzeichnung einzelner Aspekte unter besonderer Berücksichtigung der Forderung nach wirtschaftlichem Handeln im öffentlichen Bereich, in: Lüder, K. (Hrsg.): Staatliches Rechnungswesen in der Bundesrepublik Deutschland vor dem Hintergrund internationaler Entwicklungen: Vorträge und Diskussionsbeiträge der Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung 1990 des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1990, (Schriftenreihe der Hochschule Speyer; Bd. 108), S. 195 - 219.

55 Vgl. ebd., S. 210 f.

56 Vgl. ebd., S. 214.

benutzung⁵⁷. Da insbesondere kleine Kommunen mit der Entwicklung geeigneter Controlling-Systeme überfordert sein dürften und sich zudem die Frage stellt, inwieweit das eher juristisch ausgebildete Verwaltungspersonal einer solchen kaufmännischen Aufgabe gewachsen ist⁵⁸, sind hier die kommunalen Spitzenverbände gefordert. Ein einheitliches Rechnungssystem würde zudem interkommunale Vergleiche erleichtern⁵⁹ und so zusätzliche Anstöße für das Aufspüren von Rationalisierungsreserven geben.

Neben einer Verbesserung des zentralen Informationssystems gilt es, die Anreize für dezentrale Kürzungen zu verbessern, um so das Wissen um Rationalisierungsmöglichkeiten der vor Ort Tätigen zu nutzen⁶⁰. Heute lohnt es sich für die Beschäftigten im öffentlichen Bereich kaum, Rationalisierungsvorschläge zu machen; denn mit deren Realisierung verlieren sie vorhandene Reserven (Mitarbeiter, Sachmittel) und somit die Möglichkeit, Belastungsspitzen abfedern zu können. Ein Anreiz- und Belohnungssystem⁶¹, das den einzelnen Beschäftigten an den Früchten realisierter Einsparungen beteiligt, kann diese Rationalisierungsreserven mobilisieren und, solange der Wert der Belohnungen niedriger als der Wert der Einsparung ist, zur Ausgabeneinsparung beitragen⁶².

Durch eine Steigerung der Effizienz kommunaler Aufgabenerfüllung dürften auch in Zukunft Ausgabeneinsparungen erreicht werden können. Ihr Beitrag zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte dürfte aber gemessen am gesamten Konsolidierungsbedarf als eher gering einzuschätzen sein⁶³. Die Rationalisierungsreserven werden zudem durch den Zielkonflikt zwischen einer weiteren Perfektionierung der Verwaltung zur Einsparung von Personal und Haushaltsmitteln und dem Streben nach einer bürgernahen Verwaltung begrenzt⁶⁴.

57 Für diese Aussage spricht auch die Erfahrung, daß Sanierungsversuche im staatlichen wie im Unternehmensbereich immer auch mit einer Verbesserung der internen Informationssysteme und einer Erhöhung der Kostentransparenz einhergehen. Vgl. Vaubel, R.: Eine Strategie, a. a. O., S. 113, sowie die dort in Fußnote 19 zitierte Fallstudie.

58 Vgl. Weber, J.: Informationsbedarf für Make-or-buy-Entscheidungen in öffentlichen Institutionen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen; Bd. 7 (1984), S. 503 - 520, S. 508.

59 Vgl. zur Bedeutung von Kostenvergleichen Vaubel, R.: Eine Strategie, a. a. O., S. 114.

60 Vgl. ebd., S. 110 f.

61 Insbesondere Niskanen hat die verschiedensten finanziellen und nichtfinanziellen Anreizsysteme vorgeschlagen. Vgl. Niskanen, W. A., Jr.: Bureaucracy and Representative Government, Chicago 1971, S. 201 ff.

62 Vgl. Vaubel, R.: Eine Strategie, a. a. O., S. 111.

63 So kann z. B. die Umsetzung der Vorschläge des Landesrechnungshofes zur Erhöhung der Verwaltungseffizienz nur einen marginalen Beitrag zur Deckung des Defizits im Haushalt des Landes Nordrhein-Westfalen leisten. Vgl. Kibat, K.-D.: Verringerung öffentlicher Budgetdefizite, a. a. O., S. 75.

64 Vgl. Kommission zur Gesetzes- und Verwaltungsvereinfachung: Gesetzes- und Verwaltungsvereinfachung in Nordrhein-Westfalen, Bericht und Vorschläge, Köln 1983, S. 25 f.

2.2.3 Privatisierung

Wegen der Vermutung, daß Private einen Teil der kommunalen Leistungen kostengünstiger als die Kommunen selbst erbringen können, gilt Privatisierung⁶⁵ ebenfalls als wichtiges Instrument der Haushaltskonsolidierung⁶⁶. Die Erwartung höherer Wirtschaftlichkeit Privater gegenüber öffentlicher Leistungserstellung wird im wesentlichen mit der Überlegenheit des marktlichen Anreiz- und Sanktionssystems⁶⁷ sowie mit den technischen Bedingungen der Produktion kommunaler Leistungen begründet. Während im privaten Sektor das Streben der Beschäftigten nach Maximierung ihres individuellen Nutzens mit einer Steigerung der Effizienz der Leistungserstellung einhergeht, gilt im öffentlichen Bereich eben dieses Streben nach individueller Nutzenmaximierung als wichtige Ursache für Abweichungen von allokativer Effizienz⁶⁸. Denn während im privaten Bereich eine Steigerung des persönlichen Einkommens über eine Erhöhung der Effizienz der Produktion und damit des Unternehmensgewinns möglich ist⁶⁹, können die Beschäftigten im öffentlichen Bereich ihr Ansehen und damit ihren individuellen Nutzen lediglich erhöhen, indem sie sich mit mehr Personal als nötig umgeben⁷⁰.

Kostenvorteile privater Anbieter werden auch mit der begrenzten Teilbarkeit vieler Produktionsfaktoren begründet. Private Unternehmer können Leistungen für mehrere öffentliche und/oder private Nachfrager erbringen, ihre Produktionskapazitäten besser auslasten und so Größenvorteile der Produktion realisieren⁷¹.

-
- 65 Vgl. zu Formen der Privatisierung z. B. Siedentopf, H.: Privatisierung öffentlicher Aufgaben - Begriff und Formen, in: Baum, G. R., und andere (Hrsg.): Privatisierung - Gewinn für wen? Zum Realitätsgehalt der Entstaatlichungsdiskussion, Bonn 1980, (Schriften zur Staats- und Gesellschaftspolitik; 17), S. 59 - 76, S. 70 ff.; Fuest, W., Kroker, R.: Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Köln 1981, (Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der deutschen Wirtschaft; 89), S. 15 ff.; Hamer, E.: Privatisierung als Rationalisierungschance. Eine theoretische und empirische Untersuchung im Mittelstandsinstitut Niedersachsen zusammen mit dem Verein zur Förderung der Wettbewerbswirtschaft, Bonn e. V., und der Studiengesellschaft für Mittelstandsfragen, Krefeld, e. V., Minden 1981, (Schriftenreihe des Mittelstandsinstituts Niedersachsen e. V.; Bd. 3), S. 35 ff.
- 66 Vgl. z. B. Schlick, M.: Ziele und Möglichkeiten der Privatisierung auf kommunaler Ebene, Bonn 1986, (Institut "Finanzen und Steuern"; Nr. 255), S. 31 f.; Hack, H.: Bedingungen erfolgreicher Sparstrategien, a. a. O., S. 131; Metzger, M. M.: Realisierungschancen einer Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, München 1990, (Studien des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz; 40), S. 41 ff.
- 67 Die in diesem Zusammenhang vorgebrachten Argumente stützen sich im wesentlichen auf die Theorie der Verfügungsrechte, die Theorie der Bürokratie und die Wettbewerbstheorie. Vgl. hierzu und zum folgenden Metzger, M. M.: Realisierungschancen, a. a. O., S. 48 ff, sowie die dort angegebene Literatur.
- 68 Vgl. Blankart, Ch. B.: Zur ökonomischen Theorie der Bürokratie, in: Public Finance, Vol. 30 (1975), S. 166 - 185, S. 170.
- 69 Das gilt auch für den Fall einer Trennung von Management und Eigentum, da die Entlohnung in der Privatwirtschaft zumindest in gewissem Umfang vom Erfolg abhängig ist. Vgl. Blankart, Ch. B.; Pommerehne, W.; Schneider, F.: Warum nicht reprivatisieren?, in: Neumann, M. (Hrsg.): Ansprüche, Eigentums- und Verfügungsrechte, Berlin 1984, (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F.; Bd. 140), S. 221 - 246, S. 224.
- 70 Vgl. Metzger, M. M.: Realisierungschancen, a. a. O., S. 50.
- 71 Vgl. ebd., S. 135.

Aus diesem Grunde greifen insbesondere kleine Gemeinden bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben häufig auf private Unternehmen zurück⁷².

Im Rahmen der Bemühungen um eine effiziente kommunale Aufgabenwahrnehmung ist daher auch zu prüfen, ob nicht die eine oder andere Aufgabe von privaten Trägern wirtschaftlicher als von den Kommunen wahrgenommen werden kann. Das gilt allerdings nur für Aufgaben der Leistungsverwaltung, da Aufgaben der Eingriffsverwaltung im wesentlichen nicht privatisierungsfähig sind⁷³. Unter der Voraussetzung, daß sich ein Privater findet, der bereit ist, unter Wahrung der Leistungsqualität dauerhaft ein flächendeckendes Angebot zu einem angemessenen und gleichen Entgelt anzubieten⁷⁴, ist auf der Grundlage eines umfassenden Kosten- und Leistungsvergleichs kommunaler und privater Aufgabenerfüllung⁷⁵ über die Privatisierung zu entscheiden. Die kommunale Haushaltsrechnung kann die dazu erforderlichen Informationen nicht bereitstellen⁷⁶. Bis zur Einführung eines aussagefähigen kommunalen Rechnungswesens könnten externe Wirtschaftsberatungsgesellschaften die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit einer Privatisierung analysieren⁷⁷.

Obwohl Privatisierung am ehesten im kommunalen Bereich möglich ist⁷⁸, es an Privatisierungsvorschlägen nicht mangelt⁷⁹, bereits positive Erfahrungen mit der Privatisierung recht verschiedenartiger kommunaler Leistungen vorliegen⁸⁰ und das vorhandene Privatisierungspotential noch nicht umfassend und flächendeckend genutzt wird⁸¹, ist die Möglichkeit, im Zuge der Bevölkerungsentwicklung durch Privatisierung bisher von den Kommunen erbrachter Leistungen einen nennenswerten Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten, eher zurückhaltend zu beurteilen.

Eine relativ große Privatisierungsreserve wird im Bereich der Annex- oder Hilfstätigkeiten - wie z. B. Gebäudereinigung, Druckereien, Buchbindereien und

72 Vgl. Diskussionsbeitrag des Beigeordneten Licht, Deutscher Städte- und Gemeindebund, in: Ver- und Entsorgung - Wer macht's. Podiumsveranstaltung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes am 23. März 1976 in Bad Neuenahr-Ahrweiler, Göttingen 1976, (Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 24), S. 19 - 21, 55, S. 19 ff.

73 Vgl. Deutscher Städtetag (Hrsg.): Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung öffentlicher Aufgaben, 2. Aufl., Köln 1986, (DSt-Beiträge zur Kommunalpolitik; Heft 7), S. 13 ff. Die Einzelbeispiele des beliehenen Unternehmers, etwa des Schornsteinfegers oder des Technischen Überwachungsvereins, sind von untergeordneter Bedeutung. Vgl. ebd., S. 15.

74 Vgl. zu diesen Kriterien Deutscher Städtetag (Hrsg.): Möglichkeiten und Grenzen, a. a. O., S. 33 f.

75 Vgl. zu den Schwierigkeiten eines solchen Kosten- und Leistungsvergleichs z. B. Hamer, E.: Privatisierung als Rationalisierungschance, a. a. O., S. 66 ff.; Metzger, M. M.: Realisierungschancen, a. a. O., S. 139 ff.

76 Vgl. Weber, J.: Informationsbedarf, a. a. O., S. 507. Vgl. zur Kritik des kommunalen Rechnungswesens auch Kapitel IV Gliederungspunkt 2.2.2 dieser Arbeit.

77 Vgl. Metzger, M. M.: Realisierungschancen, a. a. O., S. 143.

78 Vgl. z. B. Kibat, K.-D.: Verringerung öffentlicher Budgetdefizite, a. a. O., S. 117; Hamer, E.: Privatisierung als Rationalisierungschance, a. a. O., S. 176.

79 Vgl. Metzger, M. M.: Realisierungschancen, a. a. O., S. 2, sowie die dort in Fußnote 4 angegebene Literatur.

80 Vgl. Deutscher Städtetag (Hrsg.): Möglichkeiten und Grenzen, a. a. O., S. 65 ff.

81 Vgl. Metzger, M. M.: Realisierungschancen, a. a. O., S. 2.

Wäschereien - gesehen. Diese Leistungen gelten als relativ gut privatisierungsfähig⁸² und scheinen von Privaten deutlich kostengünstiger erbracht werden zu können, so daß erhebliche Entlastungen der kommunalen Haushalte erreichbar erscheinen⁸³. Daran wird sich auch in Folge der Bevölkerungsentwicklung nichts ändern. Hingegen ist im Bereich der Leistungen, die von den Kommunen heute zu weitgehend kostendeckenden Entgelten abgegeben werden, keine Entlastung der kommunalen Haushalte zu erreichen⁸⁴. Bei den stark defizitären Leistungen des Gesundheitswesens und im kulturellen Bereich könnten die Kommunen Ausgaben einsparen, obwohl zunächst kaum Aussicht besteht, daß ein privater Anbieter diese Leistungen in demselben Umfang übernehmen wird⁸⁵. Falls nämlich Private in der Lage wären, diese Leistungen zu geringeren Kosten als die Kommunen anzubieten, ein privates Angebot aber allein daran scheitert, daß am Markt keine kostendeckenden Entgelte durchgesetzt werden können oder - wegen des meritorischen Charakters der Leistungen - durchgesetzt werden sollen, könnten die Kommunen dieses Hemmnis überwinden, indem sie Privaten Zuschüsse für die Wahrnehmung dieser Aufgaben gewähren⁸⁶. Diese Zuschüsse können mit Auflagen hinsichtlich Umfang, Qualität und Preisgestaltung der Leistung verbunden werden. Auf diese Weise könnten die Kommunen Ausgabensparnisse in Höhe der positiven Differenz zwischen öffentlicher und privater Leistungserstellung erzielen⁸⁷.

Allerdings können die Kommunen Ausgabensparnisse durch Privatisierung nur in dem Umfang realisieren, in dem es ihnen gelingt, die Ausgaben für das durch die Privatisierung freigesetzte Personal sowie für die nicht mehr benötigten Raum- und Gebäudekapazitäten abzubauen bzw. für andere Aufgaben zu verwenden⁸⁸. Es erscheint zumindest hinsichtlich der personellen Kapazitäten fraglich, ob dies auch bei rückläufiger Bevölkerung in nennenswertem Umfang möglich sein wird. Denn die im Rahmen der natürlichen Fluktuation und durch Umsetzungen gegebenen Anpassungsspielräume dürften durch die Anpassung des Personalbestandes an den deutlich verminderten Personalbedarf bereits bei unveränderter Aufgabenteilung zwischen Kommunen und Privaten weitgehend ausgeschöpft sein⁸⁹.

Aufgrund des Rückgangs der Bevölkerungszahl wird die Nachfrage nach den meisten kommunalen Leistungen zurückgehen. Die Wahrscheinlichkeit, daß sich Private finden, die bereit sind, in schrumpfenden Märkten zu investieren, um diese Leistungen anbieten zu können, erscheint auch bei Gewährung kommunala-

82 Vgl. z. B. ebd., S. 225.

83 Vgl. Hamer, E.: Privatisierung als Rationalisierungschance, a. a. O., S. 175.

84 Vgl. z. B. Deimer, J.: Die öffentliche Aufgabenreform aus kommunaler Sicht, in: Hanusch, H. (Hrsg.): Reform öffentlicher Leistungen: Beiträge zur Entstaatlichung: ein Kolloquium der Universität Augsburg in Memmingen, Baden-Baden 1978, (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft; Bd. 37), S. 95 - 110, S. 104; Metzger, M. M.: Realisierungschancen, a. a. O., S. 46.

85 Vgl. Deutscher Städtetag (Hrsg.): Möglichkeiten und Grenzen, a. a. O., S. 25.

86 Vgl. Fluhrer, H.: Weniger Staat - Mehr Privat. Die Befürwörter der Privatisierung im kommunalen Bereich, München 1984, (Studien zu Politik und Wirtschaft; Bd. 1), S. 75.

87 Vgl. Fuest, W.; Kroker, R.: Privatisierung, a. a. O., S. 18.

88 Vgl. hierzu ausführlich Metzger, M. M.: Realisierungschancen, a. a. O., S. 107 ff.

89 Vgl. auch Kapitel III Gliederungspunkt 2.1.4.

ler Zuschüsse eher gering. Vielmehr ist insbesondere in dünnbesiedelten Gebieten in Zukunft mehr noch als heute damit zu rechnen, daß die Nachfrage zu gering ist, um einem privaten Anbieter ein gewinnträchtiges Betätigungsfeld zu bieten⁹⁰. Es ist sogar im Gegenteil damit zu rechnen, daß sich private Träger aus bisher von ihnen wahrgenommenen Aufgaben - z. B. im Bereich Kindergärten - zurückziehen und die Kommunen diese Aufgaben wieder selbst übernehmen müssen. Denn rückläufige Nachfrage und die Verminderung der Zahl von ehrenamtlichen Helfern und Zivildienstleistenden könnten es Privaten unmöglich machen, ihre Leistungen weiterhin kostendeckend anzubieten. Über den Bereich der Annex- und Hilfstätigkeiten hinaus erscheint daher lediglich im Wachstumsmarkt Leistungen für ältere Menschen⁹¹ eine Entlastung der Kommunen durch das Engagement Privater wahrscheinlich.

2.2.4 Interkommunale Zusammenarbeit

Der Bevölkerungsrückgang kann in kleineren Gemeinden dazu führen, daß die Spezialqualifikation eines Mitarbeiters wegen des dann geringen Umfangs von Arbeiten, die diese Qualifikation erfordern, nicht optimal genutzt wird und dieser Mitarbeiter Tätigkeiten ausführt, für die er überqualifiziert und damit zu teuer ist. Wenn die Wahrnehmung dieser Aufgabe nicht auf den Landkreis übertragen werden soll, könnte dieses Problem dadurch gelöst werden, daß dieser Mitarbeiter für zwei oder mehrere Gemeinden tätig wird⁹². Ebenso könnten zwei benachbarte Landkreise einen Arzt beschäftigen, der seinen Dienst wechselweise in den jeweiligen Gesundheitsämtern versieht. Auf diese Weise könnten die Landkreise Ausgaben einsparen, ohne daß sich die Erreichbarkeitsbedingungen für die Bevölkerung verschlechtern. Wenn gleichzeitig die Einwohner des ersten Landkreises auch den Dienst des Gesundheitsamtes des zweiten Landkreises (und umgekehrt) in Anspruch nehmen können, können die Einwohner selbst darüber entscheiden, ob sie die Einschränkung der Öffnungszeiten ihres Gesundheitsamtes durch das Inkaufnehmen weiterer Wege überwinden wollen. Diese Strategie des Personalteilens kann allerdings nur erfolgreich eingesetzt werden, wenn die dafür in Frage kommenden Gemeinden bzw. Landkreise ihre Personalpläne frühzeitig aufeinander abstimmen.

Die Entwicklung der Zahl der Einwohner in den einzelnen Altersgruppen vollzieht sich nicht in allen Gemeinden parallel, sondern ist von einer auffälligen Ungleichzeitigkeit gekennzeichnet. Während die Zahl der Älteren in den Kernstädten in den nächsten Jahren zurückgehen wird, steigt ihre Zahl im Umland deutlich an⁹³. Durch interkommunale Kooperation kann die erforderliche Verringerung der Leistungen für Ältere in den Kernstädten und die Ausweitung der entsprechenden Angebote im Umland effizienter gestaltet werden. Voraussetzung ist

90 Vgl. auch Metzger, M. M.: Realisierungschancen, a. a. O., S. 127.

91 Die Privatisierung hat bereits Einzug in die Altenhilfe genommen. Die Zahl privater Pflegeanbieter wächst. Vgl. Naegle, G.: Zukünftige Anforderungen der Altenhilfe an die Kommunalpolitik. Thesen, in: Soziale Arbeit, 36. Jg (1987), S. 450 - 459, S. 457 f.

92 Bereits gefordert wird der Einsatz von Fachlehrern an mehreren kleinen Schulen. Vgl. o. V.: Sicherung der Schulstandorte im ländlichen Raum, in: Der Landkreis, 58. Jg. (1988), S. 135 - 136, S. 135.

93 Vgl. Tabelle 7 dieser Arbeit.

allerdings eine enge Verkopplung von Entwicklungsanalysen und Altenhilfeplanungen zwischen den benachbarten Gemeinden.

Auch wenn die Erfolgsaussichten kommunaler Sparstrategien darüber hinaus durch den Austausch von Ideen und Erfahrungen sowie durch interkommunale Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Formen der Aufgabenwahrnehmung (mobile Dienste, Bürgerbüro⁹⁴) noch verbessert werden können, wird interkommunale Zusammenarbeit nur einen bescheidenen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten können. Denn bei wohnungsnah anzubietenden standortgebundenen Leistungen wie Schulen und Kindergärten, bei denen der größte Teil der Ausgaben aus der Aufrechterhaltung des Standortes resultiert⁹⁵, kann interkommunale Zusammenarbeit kaum einen Beitrag zur Ausgabensparnis leisten. Ähnliches gilt auch für die Leistungen des Versorgungssystems, bei denen die Ausgabenhöhe im wesentlichen von der zu bedienenden Fläche bestimmt wird. Auf die genannten Leistungen entfällt aber ein erheblicher Teil des kommunalen Zuschußbedarfs⁹⁶.

2.2.5 Aufgabenkritik

Die bisher genannten Sparmaßnahmen setzen an der Form der Aufgabenerfüllung an. Sie zielen darauf, durch Verbesserungen des Aufgabenvollzugs⁹⁷ Ausgaben einzusparen, ohne jedoch Sinn und Zweck einzelner Aufgaben grundsätzlich in Frage zu stellen. Diese vollzugskritischen Maßnahmen werden jedoch einer Verlagerung der Schwerpunkte kommunaler Aufgaben, die nicht erst mit der Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung eintreten wird, sondern die sich als Folge sich ändernder Präferenzen der Bevölkerung oder als Folge unterschiedlicher Elastizitäten der Grenznutzenfunktionen für die einzelnen Aufgaben

94 Das Konzept des Bürgerbüros zielt nicht nur auf die Sicherung eines gut erreichbaren Angebotes mit kommunalen Dienstleistungen im ländlichen Raum, sondern will auch Defizite in der Versorgung, die durch den Rückzug privater Anbieter entstehen, zumindest teilweise auffangen. Vorbild für derartige Einrichtungen könnten die Konzepte für die ländliche Nahversorgung in Dänemark sein, wo im letzten im Dorf verbliebenen Lebensmittelgeschäft unter bestimmten Voraussetzungen Dienstleistungen verschiedener Art, nämlich z. B. Bücherausleihe aus der Gemeindebibliothek und kommunale Beratungsleistungen, aber auch Post- und Sparkassendienste, Auslieferung von Arzneimitteln, Reinigungsannahmen, Lotto-Aannahmestellen und ähnliches mehr angeboten werden. Vgl. Priebes, A.: Ländliche Nahversorgung in Dänemark, Siegen 1987, (Forschungsschwerpunkt Historische Mobilität und Normenwandel der Universität/Gesamthochschule Siegen, Diskussionsbeiträge HiMoN DB 91/87), S. 6 ff.

95 Vgl. hierzu Kapitel III Gliederungspunkt 2.1.2.1 (Schulen) und 2.1.2.5 (Kindergärten) dieser Arbeit.

96 Vgl. Tabelle 2 dieser Arbeit.

97 Da als Voraussetzung für die Privatisierung kommunaler Aufgaben das Vorhandensein eines privaten Trägers angenommen wurde, der bereit ist, die jeweilige Aufgabe in ähnlicher Weise wie die Kommune wahrzunehmen (vgl. Kapitel IV Gliederungspunkt 2.2.3 dieser Arbeit), wird Privatisierung in dieser Arbeit der Vollzugskritik und nicht, wie z. B. bei Dieckmann, der Zweckkritik zugerechnet. Vgl. Dieckmann, R.: Aufgabenkritik und Privatisierungsproblem, in: Püttner, G. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 3: Kommunale Aufgaben und Aufgabenerfüllung, Berlin u. a. O. 1983, S. 96 - 106, S. 97.

bei Änderungen des Haushaltsvolumens⁹⁸ ergeben können, nicht gerecht. Um diesen Mangel zu beheben, ist das Verfahren der Aufgabenkritik⁹⁹ entwickelt worden, das eine Überprüfung der Aufgaben der Kommunen daraufhin vorsieht, ob neue Aufgaben übernommen und die Wahrnehmung vorhandener Aufgaben eingestellt oder eingeschränkt werden sollen¹⁰⁰.

Aufgabenkritik in diesem Sinne kann sich nur auf solche Aufgaben erstrecken, für die die Gesetzgebungskompetenz bei den Kommunen liegt. Auf die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben entfiel 1986 aber nur gut ein Viertel des Zuschußbedarfs der niedersächsischen Kommunen¹⁰¹. Bei den Pflichtaufgaben und den Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis bestehen Anknüpfungspunkte für aufgabenkritische Verfahren nur insoweit, wie kommunale Spielräume hinsichtlich des Umfangs der Aufgabenerfüllung bestehen.

Die bisher mit der Aufgabenkritik gesammelten Erfahrungen¹⁰² geben kaum Veranlassung, in diesem Verfahren den Schlüssel zur Lösung der aus der Bevölkerungsentwicklung resultierenden finanziellen Probleme der Kommunen zu sehen. Sparerfolge durch Aufgabenkritik setzen eine politische Initiative voraus¹⁰³. Die Bevölkerungsentwicklung hat eine schleichende Verschlechterung der kommunalen Finanzsituation zur Folge und führt erst längerfristig zu deutlich spürbaren Finanzierungsengpässen. Sparmaßnahmen müssen, sollen sie erfolgreich sein, möglichst frühzeitig eingeleitet werden¹⁰⁴. Es ist "... aber ein nahezu ungeklärtes Problem ersten Ranges ..." ¹⁰⁵, wie - auch bei objektivem Kürzungsbedarf - ein Kürzungsbeschluß ohne den Druck leerer Kassen herbeigeführt werden kann¹⁰⁶. Ein wichtiger Grund dafür, daß sich kein Anwalt für Kürzungsentscheidungen findet, ist in der Abweichung vom Äquivalenzprinzip bei der Finanzierung der meisten kommunalen Leistungen und der daraus resultierenden Entkopplung von Be- und Entlastungseffekten kommunaler Sparscheidungen zu sehen¹⁰⁷.

98 Vgl. Vaubel, R.: *Alternative Ansätze*, a. a. O., S. 50 f.

99 Das Verfahren der Aufgabenkritik wurde von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung unter Federführung von E. Mäding entwickelt. Vgl. zum Verfahren Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung: *Aufgabenkritik*, Köln 1974, (Bericht Nr. 21/1974); Mäding, E.: *Aufgabenkritik*, in: *Reform kommunaler Aufgaben*, Bonn 1978, (Studien zur Kommunalpolitik; Bd. 19), S. 196 - 228, S. 215 ff. Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Verfahrens haben zu seiner Weiterentwicklung zur "Haushaltskonsolidierung" geführt. Im Rahmen dieser Arbeit wird allerdings auch für diese weiterentwickelte Form der Begriff Aufgabenkritik verwendet. Vgl. zur Verwendung des Begriffs Haushaltskonsolidierung in dieser Arbeit Kapitel IV Fußnote 8. Zu Schwächen des ursprünglichen Konzepts der Aufgabenkritik und zum Konzept der "Haushaltskonsolidierung" vgl. Hack, H.: *Bedingungen erfolgreicher kommunaler Sparstrategien*, a. a. O., S. 125 ff.; Schwarzner, G.: *Öffentliche Haushalts- und Finanzplanung*, a. a. O., S. 117 ff.

100 Vgl. Dieckmann, R.: *Erste Bilanz der Aufgabenkritik*, a. a. O., S. 179.

101 Genau: des kommunalen Zuschußbedarfs der Einzelpläne 0 bis 7 des Verwaltungshaushalts. Vgl. Tabelle 5 dieser Arbeit.

102 Vgl. hierzu insbesondere Dieckmann, R.: *Erste Bilanz der Aufgabenkritik*, a. a. O.

103 Vgl. ebd., S. 197.

104 Vgl. Kapitel IV Gliederungspunkt 1 dieser Arbeit.

105 Grosseketler, H.: *Kürzungsordnung, Kürzungsgesetz und Kürzungsplan*, a. a. O., S. 43.

106 Vgl. ebd.

107 Vgl. Schwarzner, G.: *Öffentliche Haushalts- und Finanzplanung*, a. a. O., S. 78.

Neben dem mangelnden Interesse der politisch Verantwortlichen, Ausgabenkürzungen vorzunehmen, besteht ein weiteres Hemmnis für die Aufgabenkritik in den Unzulänglichkeiten der verwendeten Planungssysteme. Die Aufgabenkritik wird heute im allgemeinen bewußt in die zeitlichen Zwänge der Haushaltsplanberatungen eingebunden; denn unter dem bestehenden Zeitdruck und unter dem Eindruck der Gesamtverantwortung für das gesamte Haushaltspaket sind die Möglichkeiten von Gegensteuerungsstrategien begrenzt und ist die Zuordnung politischer Einzelverantwortung erschwert¹⁰⁸. Diesen Vorteilen des Haushaltsplans stehen aber auch Nachteile gegenüber. So ist der jährliche Haushaltsplan als Basis zur Entwicklung langfristiger Strategien und Konzepte wenig geeignet. Aber auch der Zeithorizont der mittelfristigen Finanzplanung ist zu kurz, um den langfristigen Planungsanforderungen, die sich aus der Bevölkerungsentwicklung ergeben, gerecht zu werden. Darüber hinaus läßt der Haushaltsplan als Instrument der finanziellen Inputplanung einen Bezug zu den angestrebten Outputs und stärker noch zu den angestrebten Zielen vermissen¹⁰⁹. Versuche, die Mängel des traditionellen Haushaltsplans mit Hilfe neuer Budgetierungstechniken zu überwinden, konnten bisher den hochgesteckten Erwartungen nicht gerecht werden¹¹⁰. Die für langfristige Konsolidierungskonzepte notwendige Verbindung von Aufgabenkritik und (Stadt)Entwicklungsplanung gilt als noch verbesserungsfähig¹¹¹.

Neben den (noch) bestehenden Mängeln dürfen jedoch auch einige positive Aspekte der Aufgabenkritik nicht übersehen werden. So ist in Hamburg eine zunehmende Bereitschaft der Fachämter und der Mitarbeiter zur Eigeninitiative bei Sparsentscheidungen zu beobachten¹¹². Außerdem dürften sich die mit der Aufgabenkritik bereits gesammelten Erfahrungen positiv auf die Fähigkeit auswirken, künftige Haushaltsprobleme zu lösen¹¹³. Das gilt insbesondere, wenn es gelingt, die Aufgabenkritik als Daueraufgabe zu implementieren und die Verknüpfung der vorhandenen kommunalen Planungsinstrumente¹¹⁴ zu verbessern¹¹⁵.

108 Vgl. zur Nutzung des Steuerungsinstrumentes Haushaltsplan für die Aufgabenkritik Banner, G.: Haushaltspolitik und Haushaltskonsolidierung, a. a. O., S. 433 f.; Hack, H.: Bedingungen erfolgreicher Sparstrategien, a. a. O., S. 128. Kritisch zur Kopplung der Aufgabenkritik an das Budgetverfahren auch unter dem Aspekt des Zeitdrucks äußert sich hingegen Dieckmann, R.: Aufgabenkritik und Privatisierungsprobleme, a. a. O., S. 104.

109 Vgl. auch die Ausführungen Willes zu den konzeptionellen Schwächen des Planungsinstrumentes mehrjährige Finanzplanung als Koordinationsinstrument zur Lösung von Allokationsproblemen; Wille, E.: Die mehrjährige Finanzplanung. Chancen und Grenzen einer ausgabenorientierten öffentlichen Planung, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 8. Jg. (1979), S. 162 - 169, insbesondere S. 167 f.

110 Das gilt z. B. für das Planning-Programming-Budgeting-System (PPBS) und das Zero-Base-Budgeting (ZBB). Vgl. für einen Überblick hierzu Rürup, B.; Hansmeyer, K.-H.: Staatwirtschaftliche Planungsinstrumente, 3., neubearbeitete und erweiterte Aufl., Düsseldorf 1984, (wisu-Texte), S. 55 ff. und S. 87 ff.

111 Vgl. zum bisherigen Stand Dieckmann, R.: Erste Bilanz der Aufgabenkritik, a. a. O., S. 188.

112 Vgl. ebd., S. 198.

113 Vgl. Banner, G.: Haushaltspolitik und Haushaltskonsolidierung, a. a. O., S. 440.

114 Z. B. Haushaltsplanung, Personalplanung, Organisationsuntersuchungen, Raumplanung, (Stadt)Entwicklungsplanung, Investitionsplanung.

115 Bestrebungen in diese Richtung bestehen bereits. Vgl. Dieckmann, R.: Erste Bilanz der Aufgabenkritik, a. a. O., S. 186 ff.

2.3 Grenzen kommunaler Haushaltskonsolidierung

Auch bei konsequentem und frühzeitigem Einsatz der genannten Instrumente kommunaler Haushaltskonsolidierung dürfte es kaum der Mehrzahl der Kommunen gelingen, ihren Zuschußbedarf im Zuge der Bevölkerungsentwicklung in einer Größenordnung zu vermindern, die dem Rückgang der allgemeinen Finanzeinnahmen entspricht. Insbesondere Kommunen, für die sich eine besonders ungünstige Entwicklung ihrer Bevölkerungszahl und -struktur und wegen des großen Gewichts der Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer auch ein überdurchschnittlich starker Rückgang der allgemeinen Finanzeinnahmen abzeichnet, dürfte es auch bei erheblichen eigenen Anstrengungen nicht möglich sein, dauerhaft einen Überschuß der laufenden Einnahmen über die laufenden Ausgaben zu erwirtschaften.

Hemmnisse für kommunale Strategien zur Haushaltskonsolidierung ergeben sich aus den Abweichungen des realen von einem idealen kommunalen Finanzsystem und den daraus resultierenden Beschränkungen für die Anwendung des Äquivalenzprinzips bei der Finanzierung kommunaler Leistungen¹¹⁶. Zum einen sind im realen kommunalen Finanzsystem die Möglichkeiten von Gebührenerhöhungen nicht nur aufgrund des meritorischen Charakters zahlreicher kommunaler Leistungen, sondern darüber hinausgehend auch aus sozialpolitischen Gründen begrenzt. Zum anderen werden insbesondere an ihrer Wiederwahl interessierte Politiker unter diesen Rahmenbedingungen Kürzungsentscheidungen nur bei akuten Finanzierungsengpässen treffen; denn den für den einzelnen Bürger (und Wähler) deutlich spürbaren und häufig schmerzlichen Einschränkungen des Leistungsangebotes stehen nicht oder allenfalls kaum merkliche Entlastungen gegenüber.

Kommunalen Sparerfolgen stehen darüber hinaus Beschränkungen der kommunalen Autonomie entgegen. So erweisen sich von der übergeordneten Ebene festgelegte Richtwerte zur Personal- und Sachausstattung, die zwar als Obergrenze gedacht, sich aber in der Praxis zu Mindeststandards entwickelt haben, als hinderlich für kommunale Sparmaßnahmen¹¹⁷. Haushaltsrechtliche Vorschriften und Auflagen, die die Gewährung von Landeszuschüssen an die Bedingung knüpfen, daß die Kommune die betreffende Aufgabe in eigener Regie wahrnehmen muß, können der Privatisierung kommunaler Aufgaben entgegenstehen¹¹⁸.

Darüber hinaus mindern die Mängel der kommunalen Informations- und Anreizsysteme die Erfolgsaussichten kommunaler Bemühungen um Haushaltskonsolidierung. Eine Kontrolle der Wirtschaftlichkeit kommunaler Leistungserstellung mit Hilfe des kommunalen Rechnungswesens ist nur sehr begrenzt möglich.

Kürzungen größeren Umfangs, wie sie im Zuge der Bevölkerungsentwicklung erforderlich werden, sind nur durch gezielte Kürzungen zu erreichen. Dazu bedarf

¹¹⁶ Vgl. Kapitel I Gliederungspunkt 3.1 dieser Arbeit.

¹¹⁷ Vgl. Krumsiek, R.: Entbürokratisierung durch Abbau staatlicher Ausstattungsstandards, in: Die Öffentliche Verwaltung, 36. Jg. (1983), S. 481 - 486, S. 483.

¹¹⁸ Vgl. Metzger, M. M.: Realisierungschancen, a. a. O., S. 78 ff.

es eines strategischen Gesamtkonzepts, das Prioritäten und Posterioritäten kommunaler Aufgabenerfüllung festlegt¹¹⁹. Mit Hilfe aufgabenkritischer Verfahren, die in den Prozeß der Haushaltsplanung eingebunden sind, können derartige langfristige Strategien nicht entwickelt werden. Das liegt nicht nur an der Inputorientierung des Haushaltsplans¹²⁰, sondern auch daran, daß durch die verfassungsrechtlich vorgegebene Budgetausgleichsregel nur kurzfristige Kürzungsüberlegungen und -strategien ausgelöst werden¹²¹.

Darüber hinaus läßt die Tatsache, daß der jährliche Haushaltsplan im Zentrum der Überlegungen zur Haushaltskonsolidierung steht, befürchten, daß die politisch Verantwortlichen die im Zuge der Bevölkerungsentwicklung schleichende Verschlechterung der kommunalen Finanzsituation erst recht spät wahrnehmen. In Verbindung mit ihrer wiederholt beobachteten Neigung, die Notwendigkeit einschneidender Sparmaßnahmen möglichst lange zu verdrängen¹²² und darüber hinaus das Ausmaß zukünftiger Probleme im Vergleich zu Gegenwartsproblemen zu unterschätzen, ist zu erwarten, daß das Erfordernis, langfristige Sparkonzepte zu entwickeln, erst erkannt und akzeptiert wird, wenn keine Zeit mehr zur Entwicklung planvoller Sparkonzepte, die erst längerfristig zu Entlastungen führen, verbleibt, weil kurzfristige Kürzungserfolge dringend notwendig sind.

3. Möglicher Beitrag der übergeordneten Ebene

Die eigenen Anstrengungen der Kommunen, der aus der Bevölkerungsentwicklung resultierenden Verschlechterung ihrer Finanzsituation entgegenzuwirken, können lediglich das Verhältnis zwischen (laufenden) Einnahmen und (laufenden) Ausgaben verbessern. Zu einem Ausgleich der interkommunal deutlich unterschiedlichen Belastungen kommt es hingegen nicht. Im Gegenteil: Die Erfolgsaussichten kommunaler Bemühungen zur Einnahmesteigerung und Ausgaben senkung sind insbesondere in den heute finanzstarken Kommunen, für die sich vergleichsweise geringe Finanzierungsengpässe abzeichnen, günstig zu beurteilen, so daß sich die Unterschiede im Umfang der finanziellen Handlungsspielräume zwischen den Kommunen durch die Konsolidierungsbemühungen tendenziell noch vergrößern werden. Lediglich zwischen den Gemeinden eines Landkreises findet über die Kreisumlage ein gewisser Ausgleich der Belastungsunterschiede statt.

Die allgemeine Bevölkerungsentwicklung und die aus ihr resultierenden Belastungsunterschiede liegen weitgehend außerhalb der kommunalen Verantwortung. Die Geburtenhäufigkeit ist der wichtigste Bestimmungsfaktor für die Bevölkerungsentwicklung. Zwar können die Kommunen z. B. durch eine familien-

119 Vgl. Engelhardt, G.: Programmbudgetierung als Antwort auf die Haushaltskrise, in: Mäding, H. (Hrsg.): Haushaltsplanung, Haushaltsvollzug, Haushaltskontrolle, XI. Konstanzer Verwaltungsseminar 1986, Baden-Baden 1987, (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft; Bd. 109), S. 132 - 152, S. 140.

120 Vgl. Wille, E.: Die mehrjährige Finanzplanung, a. a. O., S. 167.

121 Vgl. Schwarzner, G.: Öffentliche Haushalts- und Finanzplanung, a. a. O., S. 241.

122 Vgl. Grosseckler, H.: Kürzungsordnung, Kürzungsgesetz und Kürzungsplan, a. a. O., S. 16 f.

freundliche Gestaltung der Wohn- und Wohnumfeldbedingungen, durch das Angebot familienorientierter Infrastruktur und darüber hinaus als Arbeitgeber durch die Übernahme einer Vorreiterrolle bei der Förderung der Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbstätigkeit die Rahmenbedingungen für ein Leben mit Kindern verbessern. Andere Einflußfaktoren für die niedrige Geburtenhäufigkeit liegen hingegen (weitgehend) außerhalb der kommunalen Verantwortung. Das gilt z. B. für die Veränderung der Rollenvorstellungen der Frauen, für den "... Funktionswandel der Familie und Ehe von einer von ökonomischen Erfordernissen geprägten Institution zu ... Lebensgemeinschaften, in denen emotionale Bedürfnisse überwiegen ..."123 sowie für die Ausgestaltung des Steuer- und Transfersystems und für die finanzielle Schlechterstellung von Familien mit Kindern gegenüber kinderlosen Doppelverdienern.

Aber auch die Unterschiede in den Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die kommunalen Haushalte sind nicht von den Kommunen allein zu verantworten; denn die Belastungsunterschiede sind zum Teil Folge der funktionalen Aufgabenteilung zwischen dichter besiedelten Gebieten und Freiräumen, die durch die übergeordnete Ebene gefördert wird, indem einzelnen Gebieten im Rahmen des Bundes-Raumordnungsprogramms Vorrangfunktionen zugewiesen werden124.

Neben der Aufgabe, die Rahmenbedingungen kommunaler Konsolidierungsbestrebungen zu verbessern, kommt der übergeordneten Ebene - insbesondere dem Land, aber auch dem Bund - daher die Aufgabe zu, die Bedarfsgerechtigkeit des kommunalen Einnahmesystems zu verbessern und dadurch interkommunale Belastungsunterschiede, die auf die Bevölkerungsentwicklung zurückzuführen sind, bis zu einem gewissen Grade auszugleichen.

3.1 Verbesserung der Rahmenbedingungen kommunaler Konsolidierungspolitik

Voraussetzung einer erfolgreichen kommunalen Konsolidierungspolitik ist zunächst ein frühzeitiges Erkennen des Konsolidierungsbedarfs. Dazu ist auf der kommunalen Ebene ein Bewußtsein für die sich abzeichnende Bevölkerungsentwicklung sowie für die Konsequenzen erforderlich, die sich daraus für die kommunalen Haushalte ergeben. Das Land sollte daher die Kommunen dazu anhalten, sich mit der wahrscheinlichen Entwicklung der Zahl und insbesondere der Altersstruktur ihrer Bevölkerung auseinanderzusetzen und die demographische Entwicklung in ihre Planungen einzubeziehen.

Einen Ansatzpunkt dazu bieten die von den Landkreisen und kreisfreien Städten als Träger der Regionalplanung für ihren Bereich aus dem Landes-Raumord-

123 Schwarz, K.; Höhn, Ch.: Weniger Kinder - Weniger Ehen - Weniger Zukunft?, Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, gestern, heute und morgen, Ottweiler 1985, S. 16.

124 Vgl. zur Zuweisung von Vorrangfunktionen durch das Bundes-Raumordnungsprogramm Rottmann, J.: Regionalpolitik und kommunaler Finanzausgleich, a. a. O., S. 45 f.

nungsprogramm zu entwickelnden regionalen Raumordnungsprogramme¹²⁵. Während der jüngste Raumordnungsbericht des Landes Niedersachsen Aussagen zur künftigen Bevölkerungsentwicklung enthält¹²⁶, ist das für die regionalen Raumordnungsprogramme nicht selbstverständlich¹²⁷. Die Aufsichtsbehörden könnten darauf hinwirken, daß die regionalen Raumordnungsprogramme Aussagen zu der aus heutiger Sicht für die nächsten 15 bis 20 Jahre wahrscheinlichen Bevölkerungsentwicklung sowie über die sich daraus ergebenden Konsequenzen z. B. für die kommunale Infrastrukturpolitik enthalten.

Daran anknüpfend könnte die kommunale Haushaltsrechnung um Modellrechnungen zu den Konsequenzen der erwarteten Bevölkerungsentwicklung für die kommunalen Ausgaben und kommunalen Einnahmen ergänzt werden. Dazu könnte der Katalog der Anlagen zum Haushaltsplan in § 2 GemHVO entsprechend erweitert werden¹²⁸. Diese Modellrechnungen könnten durchaus als Status-quo-Modellrechnungen, d. h. insbesondere unter Vernachlässigung zukünftigen Wirtschaftswachstums durchgeführt werden. Da auch im Zuge der Bevölkerungsentwicklung mit Wirtschaftswachstum und daher mit steigenden allgemeinen Finanzeinnahmen der Kommunen zu rechnen ist, zeichnen Status-quo-Modellrechnungen ein eher pessimistisches Bild von der zukünftigen kommunalen Finanzsituation. Eine Überzeichnung der zukünftigen Finanzprobleme erscheint aber durchaus sinnvoll; denn sie könnte die Minderschätzung zukünftiger Bedürfnisse¹²⁹ bis zu einem gewissen Grade kompensieren. Zudem dürfte ein Teil der wachstumsbedingten Mehreinnahmen zur Beseitigung von Wachstumsschäden benötigt werden¹³⁰ und daher nicht zur Deckung der aus der Bevölkerungsentwicklung resultierenden Finanzierungsgpässe zur Verfügung stehen.

Aufgrund der Komplexität des kommunalen Einnahmesystems und insbesondere wegen der Abhängigkeit der Entwicklung der Einnahmen aus dem kommunalen

125 Vgl. §§ 6, 7, 8 Abs. 1 des Niedersächsischen Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung (NROG).

126 Vgl. Raumordnungsbericht Niedersachsen, a. a. O., S. 19 ff.

127 So beschäftigen sich die regionalen Raumordnungsprogramme z. B. für die Landkreise Wolfenbüttel und Cuxhaven lediglich mehr oder minder ausführlich mit der bisherigen Bevölkerungsentwicklung, enthalten aber allenfalls sehr vage Aussagen zur zukünftigen Bevölkerungsentwicklung. So z. B. Landkreis Wolfenbüttel (Hrsg.): Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Wolfenbüttel, Wolfenbüttel 1987, S. 41: "Da die natürliche Bevölkerungsentwicklung des Landkreises Wolfenbüttel auch gegenwärtig negativ verläuft, ist davon auszugehen, daß mittelfristig ein Bevölkerungszuwachs nicht zu erwarten ist, ... kann nur durch Wanderungsgewinne wenigstens eine gleichbleibende Bevölkerungszahl erreicht werden." Vgl. auch Landkreis Cuxhaven (Hrsg.): Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Cuxhaven 1990, Cuxhaven 1991, S. 25 ff.

128 Gegenwärtig sind dem Haushaltsplan der Vorbericht, der Finanzplan, eine Übersicht über die Verpflichtungsermächtigungen, eine Übersicht über den voraussichtlichen Stand der Schulden sowie die Wirtschaftspläne und neuesten Jahresabschlüsse der Sondervermögen, für die Sonderrechnungen geführt werden, beizufügen (vgl. § 2 Abs. 2 GemHVO).

129 Die Minderschätzung künftiger Bedürfnisse ist neben der Mehrgiebigkeit längerer Produktionswege Grundpfeiler der Zinstheorie Böhm-Bawerks. Vgl. Böhm-Bawerk, E. v.: Zins, in: Elster, L.; Weber, A.; Wieser, F. (Hrsg.): Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 8. Bd., 4. Aufl., Jena 1928, S. 1130 - 1143, S. 1136.

130 Vgl. Hoberg, R.: Ansätze für planvolles Sparen, a. a. O., S. 98.

Finanzausgleich, aber auch aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer einer Kommune von der Bevölkerungsentwicklung in den übrigen Kommunen des Landes sind die Kommunen bei der Schätzung der Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die Höhe dieser Einnahmen überfordert. Das Land - möglicherweise aber auch die kommunalen Spitzenverbände - könnte die nötigen Daten aller Kommunen sammeln und auf dieser Basis für jede Kommune eine Schätzung der Entwicklung der Einnahmen aus dem Finanzausgleich und aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer vornehmen und die Ergebnisse den Kommunen als Basis für ihre Modellrechnungen zur Verfügung stellen.

Das rechtzeitige Erkennen der bevölkerungsbedingten Verschlechterung der kommunalen Finanzsituation ist lediglich notwendige, nicht aber hinreichende Bedingung einer rationalen kommunalen Konsolidierungspolitik. Die Bevölkerungsentwicklung verlangt nach innovativen Sparkonzepten und tiefgreifenden Veränderungen in der Haushaltsstruktur. Die bisherigen Sparmaßnahmen werden diesen Anforderungen kaum gerecht¹³¹. Als Ursache für die bisher wenig rationale Konsolidierungspolitik gilt das Fehlen von Anreizen für Sparmaßnahmen¹³² bzw. die Diskrepanz zwischen den bestehenden Macht-, Informations- und Anreizstrukturen im Kürzungsprozeß¹³³. Zur Erhöhung der ökonomischen Rationalität der Kürzungsprozesse erscheint daher eine Ergänzung des Haushaltsrechts um eine Konsolidierungsordnung sinnvoll¹³⁴ ¹³⁵.

Ein wichtiger Bestandteil der Konsolidierungsordnung besteht in einem Mechanismus zur Auslösung des Konsolidierungsverfahrens. Hier könnte an die Ergebnisse der Modellrechnungen zur Entwicklung der kommunalen Ausgaben und Einnahmen im Zuge der Bevölkerungsentwicklung angeknüpft werden, indem ein finanzieller Mindesthandlungsspielraum, z. B. im Sinne eines Mindestüberschusses der laufenden Einnahmen über die laufenden Ausgaben, festgelegt wird¹³⁶. Das Konsolidierungsverfahren ist dann so rechtzeitig in Gang zu setzen, daß dieser Mindesthandlungsspielraum dauerhaft gewährleistet werden kann. Dabei ist die Zeitspanne, die zwischen der Einleitung des Konsolidierungsverfahrens und der Realisierung von Ausgabeneinsparungen und Einnahmesteigerungen liegt, zu berücksichtigen.

Eine Konsolidierungsordnung zielt weiter darauf, durch die Festlegung von Regeln im Falle des Konsolidierungsbedarfs Zeitverzögerungen durch langwierige Verfahrensdiskussionen zu vermeiden und regionale Konsolidierungsentschei-

131 Vgl. auch Banner, G.: Haushaltspolitik und Haushaltskonsolidierung, a. a. O., S. 440.

132 Vgl. Hoberg, R.: Ansätze für planvolles Sparen, a. a. O., S. 104.

133 Vgl. Grosseckttler, H.: Kürzungsordnung, Kürzungsgesetz und Kürzungsplan, a. a. O., S. 32.

134 Vgl. zur Zielrichtung finanzwirtschaftlicher Ordnungspolitik Schwarzner, G.: Öffentliche Haushalts- und Finanzplanung, a. a. O., S. 147 ff., sowie die dort angegebene Literatur.

135 Grosseckttler hat einen Vorschlag für eine Kürzungsordnung entwickelt, den Schwarzner aufgegriffen und weiter präzisiert hat. Vgl. Grosseckttler, H.: Kürzungsordnung, Kürzungsgesetz und Kürzungsplan, a. a. O.; Schwarzner, G.: Öffentliche Haushalts- und Finanzplanung, a. a. O., S. 147 ff.

136 Vgl. auch zur Auslösung des Kürzungsverfahrens als Instrument zur Sicherung langfristiger Handlungsspielräume ebd., S. 170 f.

dungen sicherzustellen¹³⁷. Dies könnte durch die Aufstellung eines mehrjährigen Konsolidierungsplans erreicht werden, der globale Konsolidierungsbeträge und Eckwerte vorgibt, den Verwaltungseinheiten aber sachliche und zeitliche Flexibilität bei der Umsetzung einräumt¹³⁸. Die Vorgabe globaler Konsolidierungsbeträge dient der Umkehrung der Beweislast. Verwaltungsstellen, die nachweisen, bestimmte Konsolidierungsbeiträge nicht erbringen zu können, sollen von der Konsolidierungspflicht ausgenommen werden. Konsolidierung gilt allerdings als Normalfall und nicht als Ausnahme¹³⁹.

Die Konsolidierungsordnung sollte möglichst unter dem "Schleier der Ungewißheit" festgelegt werden, d. h. zu einem Zeitpunkt, zu dem die Beteiligten noch nicht wissen, welche Rolle ihnen nach dem Inkrafttreten der Konsolidierungsordnung zufällt¹⁴⁰; denn dann ist die Wahrscheinlichkeit am größten, daß "... nur der materielle Inhalt von Argumenten, nicht aber Machtpositionen, taktische Kniffe und rhetorische Begabungen zählen."¹⁴¹

Die Aufstellung und Ausgestaltung einer Konsolidierungsordnung ist - Stichwort kommunale Selbstverwaltungsgarantie - eine kommunale Aufgabe. Das Land könnte die Kommunen aber verpflichten, innerhalb eines angemessenen Zeitraums Konsolidierungsordnungen zu verabschieden, die Regelungen für die Auslösung des Konsolidierungsverfahrens sowie Bestimmungen zu seiner Durchführung enthalten. Land und/oder kommunale Spitzenverbände könnten eine Musterkonsolidierungsordnung für die Kommunen entwerfen, wobei aber eigene Lösungen einzelner Kommunen nicht ausgeschlossen sein sollten.

Sowohl die Verpflichtung, Modellrechnungen zur Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen im Zuge der Bevölkerungsentwicklung durchzuführen, als auch die Verpflichtung, über Konsolidierungsverfahren nachzudenken, dürften auf der kommunalen Ebene das Bedürfnis nach einer Verbesserung der Informationsbasis wecken und auf diese Weise die Entwicklung und Einführung eines effizienten internen Rechnungswesens fördern und so die Rationalität kommunaler Konsolidierungspolitik weiter erhöhen.

Neben der Installation eines Frühwarnsystems für bevölkerungsentwicklungsbedingte Verschlechterungen der kommunalen Finanzsituation und einer Verfahrensordnung für die Konsolidierungspolitik gilt es, die kommunalen Handlungsspielräume bei der Umsetzung der globalen Konsolidierungsziele zu erweitern. Dazu gehört die Verbesserung der Bedingungen für eine stärkere Orientierung der Finanzierung kommunaler Leistungen am Äquivalenzprinzip, d. h. eine Erhöhung des Zielerreichungsgrades bei der Erfüllung des Distributionsziels durch die übergeordnete Ebene. Wenn nämlich die nutzungsunabhängigen Ausgaben kommunaler Einrichtungen durch Beiträge von den potentiellen Nutzern getragen werden, dürften Entscheidungen zur Leistungsreduzierung von der Bevölkerung

137 Vgl. Grosseckttler, H.: Kürzungsordnung, Kürzungsgesetz und Kürzungsplan, a. a. O., S. 47.

138 Vgl. Schwarzner, G.: Öffentliche Haushalts- und Finanzplanung, a. a. O., S. 245 f.

139 Vgl. Grosseckttler, H.: Kürzungsordnung, Kürzungsgesetz und Kürzungsplan, a. a. O., S. 45.

140 Vgl. ebd., S. 32 f.

141 Ebd., S. 32.

eher akzeptiert werden und daher leichter durchsetzbar sein. Denn dann stehen den aus der Verschlechterung des Infrastrukturangebots resultierenden Belastungen der Betroffenen - anders als bei der heutigen weitgehenden Finanzierung aus allgemeinen Finanzeinnahmen - merkliche Entlastungen durch das Wegfallen oder durch die Verringerung der Beitragszahlungen für das betreffende Angebot gegenüber. Eine stärker am Äquivalenzprinzip orientierte Finanzierung kommunaler Angebote und Leistungen macht darüber hinaus Initiativen und Vorschläge der betroffenen Bürger zur bedürfnisgerechten Anpassung der Aufgabenerfüllung an die veränderten demographischen Rahmenbedingungen wahrscheinlicher. Größere Handlungsspielräume beim Einsatz des gebührenpolitischen Instrumentariums erlauben den Kommunen nicht zuletzt eine stärkere Steigerung ihrer Gebühreneinnahmen.

Die Erfolgsaussichten kommunaler Konsolidierungspolitik können darüber hinaus auch durch Maßnahmen, die die Beschränkungen der kommunalen Autonomie vermindern, erhöht werden. Dazu gehört die Abschaffung oder Reduzierung von Standards für Personal- und Sachausstattungen, die sich bei den Sparüberlegungen der Kommunen als hinderlich erweisen¹⁴². Aber auch eine Überprüfung und Verbesserung der bestehenden Gesetze und Vorschriften in Bezug auf ihre Privatisierungsfreundlichkeit ist in diesem Zusammenhang zu nennen¹⁴³. Denn haushaltsrechtliche Bestimmungen wie die Zweckbindung der Mittel können einer Umwandlung unvorhergesehen freiwerdender Personalmittel in Sachmittel zur Vergabe entsprechender Aufträge an private Unternehmen entgegenstehen und so den Übergang von kommunaler zu privater Leistungserstellung erschweren¹⁴⁴. Weiterhin sollte die übergeordnete Ebene bei der Gewährung von Zuweisungen und Zuschüssen auf Auflagen verzichten, die die Mittelgewährung an die Bedingung knüpfen, daß die Kommunen die jeweilige Aufgabe in eigener Regie durchführen.

Eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg kommunaler Strategien zur Bewältigung der Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung ist interkommunale Zusammenarbeit. Das gilt insbesondere für die - nicht zuletzt als Konsequenz aus der sich abzeichnenden Bevölkerungsentwicklung - geforderte Neuorientierung in der Raumordnungspolitik¹⁴⁵. So zielen die Vorschläge, das Netz der Zentralen Orte durch zusätzliche Versorgungsnetze zu ergänzen¹⁴⁶, auch auf eine Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit. Die Sicherung einer wohnungsnahen Schulversorgung durch die Anbindung von Filialschulen an einen Schulstandort bei Einsatz einzelner Fachlehrer an mehreren Schulstandorten erfordert gemeindegrenzenübergreifende Planungskonzeptionen¹⁴⁷. Das reale kommunale Finanzsystem enthält kaum Anreize zur interkommunalen Zusammenarbeit. Daher erscheint die Schaffung eines Ordnungsrahmens, der inter-

142 Vgl. auch Krumsiek, R.: Entbürokratisierung, a. a. O., S. 483.

143 Vgl. auch Metzger, M. M.: Realisierungschancen, a. a. O., S. 79.

144 Privatisierung: Verbesserung der haushaltsmäßigen Voraussetzungen für den Übergang von staatlicher zu privater Leistungserstellung, Runderlaß des Ministers für Wirtschaft und Verkehr und des Ministers für Finanzen vom 25.11.1982, (Nieders. MBl. S. 2201), S. 2201.

145 Vgl. hierzu auch Kapitel II Gliederungspunkt 4.2.2 dieser Arbeit.

146 Vgl. Fischer, K.: Von Zentralen Orten und Achsen zum Netzwerkprinzip, a. a. O., S. 168.

147 Vgl. Winkel, R.: Infrastruktur unter gewandelten Rahmenbedingungen, a. a. O., S. 10.

kommunale Verhandlungslösungen für die Bereitstellung und Finanzierung entsprechender Angebote fördert¹⁴⁸, durch die übergeordnete Ebene angebracht.

Wichtiger Bestandteil der Rahmenbedingungen kommunaler Konsolidierungspolitik ist nicht zuletzt die Gewißheit auf Seiten der Kommunen, die Früchte ihrer Konsolidierungspolitik selbst ernten zu können und nicht - wie in der Vergangenheit - unter Hinweis auf die vergleichsweise günstige kommunale Finanzsituation als Reservekasse der Länder fungieren zu müssen¹⁴⁹.

3.2 Erhöhung der Bedarfsgerechtigkeit des kommunalen Einnahmesystems

Ein bedarfsgerechtes kommunales Einnahmesystem ist dadurch gekennzeichnet, daß zum einen das Volumen der Einnahmen des kommunalen Sektors insgesamt eine sachgerechte Aufgabenerfüllung durch die kommunale Ebene erlaubt (vertikale Bedarfsgerechtigkeit) und daß zum anderen die Verteilung dieser Einnahmen auf die einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften im großen und ganzen interkommunalen Bedarfsunterschieden entspricht (horizontale Bedarfsgerechtigkeit). Die folgenden Ausführungen beschränken sich im wesentlichen auf Ansätze zur Erhöhung der horizontalen Bedarfsgerechtigkeit des kommunalen Einnahmesystems, und zwar aus folgenden Gründen:

- Die Modellrechnungen zur Entwicklung der kommunalen Finanzsituation sind mit Ungewißheiten behaftet. Unsicherheiten bestehen dabei in erster Linie hinsichtlich der Größenordnung der Finanzierungseingänge und weniger in bezug auf die Struktur der interkommunalen Belastungsunterschiede.
- Zukünftiges Wirtschaftswachstum wird eine Steigerung der kommunalen Finanzeinnahmen bewirken und die Probleme der Finanzierung kommunaler Leistungen insgesamt im Vergleich zur angemessenen Verteilung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel in den Hintergrund treten lassen.
- Erhöhung der vertikalen Bedarfsgerechtigkeit des kommunalen Einnahmesystems heißt, die Deckungsrelationen der verschiedenen Ebenen von Gebietskörperschaften aufeinander abzustimmen. Im Rahmen dieser Arbeit ist es aber nicht möglich, Aussagen zur Entwicklung von Ausgaben und Einnahmen von Land und Bund im Zuge der Bevölkerungsentwicklung zu treffen.
- Änderungen der vertikalen Einnahmeverteilung lassen sich zudem durch Änderungen der Verbundquote im kommunalen Finanzausgleich, des Anteils der Gemeinden am Aufkommen aus der Einkommensteuer oder durch Änderung der Höhe der Gewerbesteuerumlage relativ leicht erreichen.

148 Vgl. auch Kapitel I Gliederungspunkt 2.2.2.2 dieser Arbeit.

149 Vgl. zu den Erfahrungen in der Vergangenheit z. B. Schäfer, H.-J.: Der Konsolidierungsbedarf der kommunalen Ebene, in: Arnim, H. H. v.; Littmann, K. (Hrsg.): Finanzpolitik im Umbruch: Zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte, Vorträge und Diskussionsbeiträge der 51. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1983 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1984, (Schriftenreihe der Hochschule Speyer; Bd. 92), S. 107 - 144, S. 114.

Durch die Schaffung eines idealen kommunalen Finanzsystems¹⁵⁰ könnten die Probleme, die im realen kommunalen Finanzsystem aus der Bevölkerungsentwicklung resultieren¹⁵¹, weitgehend vermieden werden. Eine derartige umfassende Reform nicht nur des kommunalen, sondern auch des übergeordneten öffentlichen Finanzsystems erscheint jedoch vollkommen unrealistisch. Die folgenden Überlegungen gehen daher von der Beibehaltung der Grundstruktur des bestehenden öffentlichen Finanzsystems aus und beziehen sich auf Möglichkeiten, durch Reformen bei der Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer sowie insbesondere beim kommunalen Finanzausgleich die Bedarfsgerechtigkeit des kommunalen Einnahmesystems zu erhöhen.

Überlegungen, ob und wie dieses Ziel durch eine Reform der Realsteuern erreicht werden kann, für die die Wirkungszusammenhänge zwischen Bevölkerungsentwicklung und Steueraufkommen nicht differenziert analysiert wurden, erfolgen hingegen nicht. Damit bleiben auch mögliche Verbesserungen des kommunalen Einnahmesystems in bezug auf seine Verarbeitungsfähigkeit hinsichtlich der "Störung" Bevölkerungsentwicklung durch den Erstz der Gewerbesteuer bzw. der Realsteuern durch eine Wertschöpfungssteuer außer Betracht¹⁵².

3.2.1 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

In der Literatur finden sich einige Alternativ- bzw. Reformvorschläge zum gegenwärtigen Verfahren der Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer¹⁵³, wobei sich zwei unterschiedliche Stoßrichtungen unterscheiden lassen. Die erste Gruppe der Vorschläge zielt auf eine Stärkung der gemeindlichen Autonomie bei der Teilhabe der Gemeinden an der Steuerquelle Einkommen, während die zweite Gruppe der Vorschläge eine stärkere Bedarfsorientierung bei der Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer auf die Gemeinden eines Landes anstrebt. Da die Argumente zur Begründung dieser Vorschläge durch die Bevölkerungsentwicklung nicht an Gewicht verlieren, sondern im Gegenteil an Bedeutung gewinnen werden, ist zu prüfen, ob diese Vorschläge zur Lösung der aus der Bevölkerungsentwicklung resultierenden Probleme für die kommunalen Haushalte beitragen können.

Die gegenwärtige Form des Einkommensteuerverbundes läßt den Gemeinden keinen Spielraum, um die Höhe ihrer Einnahmen aus dieser Steuerquelle an das

150 Vgl. hierzu Kapitel I Gliederungspunkt 2 dieser Arbeit.

151 Vgl. Kapitel III Gliederungspunkt 5 dieser Arbeit.

152 Vgl. zum Vorschlag einer Reform der Gemeindesteuern durch eine Wertschöpfungssteuer Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern, a. a. O., S. 52 ff.; zu den räumlichen Wirkungen einer solchen Reform z. B. Strauß, W.: Ökonomische Wirkungen einer Substitution der Gewerbesteuern (Realsteuern) durch eine Wertschöpfungssteuer, Frankfurt am Main u. a. O. 1988, (Europäische Hochschulschriften: Reihe 5, Volks- und Betriebswirtschaft; Bd. 930), S. 250 ff.

153 Vgl. z. B. Hansmeyer, K.-H.; Zimmermann, H.: Bewegliche Einkommensbesteuerung durch die Gemeinden, in: Wirtschaftsdienst, 71. Jg. (1991), S. 639 - 644; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern, a. a. O., S. 114 ff.; Hickel, R.: Zum Gemeindeanteil, a. a. O., S. 329 f.; Strauß, W.: Verteilungswirkungen des Gemeindeanteils a. a. O., S. 219 ff.

von ihren Einwohnern präferierte Niveau kommunal¹⁵⁴ bereitgestellter Güter und Dienstleistungen anzupassen¹⁵⁵. Gleichzeitig ist für die Bevölkerung der über die Einkommensteuer geleistete Beitrag zur Finanzierung kommunaler Güter und Dienstleistungen kaum, wenn nicht sogar überhaupt nicht fühlbar¹⁵⁶ und bietet daher für die Einwohner keinen Anlaß, ihre Anforderungen an kommunale Leistungsangebote mit ihrer Finanzierungsbereitschaft in Einklang zu bringen. Eine Annäherung an das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz erscheint aber vor dem Hintergrund der Notwendigkeit, die kommunale Leistungserstellung an die sich ändernde Bevölkerungsstruktur und -zahl anzupassen, mehr noch als ohnehin geboten.

Die Merklichkeit einer Steuer als notwendige Bedingung für die Sicherung fiskalischer Äquivalenz erfordert einen für den Bürger nachvollziehbaren Zusammenhang zwischen der Höhe des Steuersatzes und den Ausgabenbeschlüssen der jeweiligen Gebietskörperschaft¹⁵⁷. Für eine Stärkung der gemeindlichen Autonomie bei der Einkommensbesteuerung besteht allerdings nur ein geringer Spielraum. Denn wegen der besonderen wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele, die mit der Einkommensbesteuerung verfolgt werden, eignet sich die Steuerquelle Einkommen nicht für eine von der staatlichen Steuererhebung gänzlich unabhängige zusätzliche Erhebungsform durch die Gemeinden¹⁵⁸. Aber auch bei den verbleibenden Alternativen einer eigenständigen Gemeindeeinkommensteuer mit bundeseinheitlich geregelten Steuermeßbeträgen und einem von den Gemeinden festzulegenden Hebesatz einerseits sowie einer Ergänzung des Verbundanteils durch ein gemeindliches Hebesatzrecht andererseits¹⁵⁹ sind die gemeindlichen Spielräume für Hebesatzvariationen zu begrenzen. Denn nur so kann das Ausmaß der unerwünschten ökonomischen und sozialen Nebenwirkungen in vertretbaren Grenzen gehalten werden¹⁶⁰. Dann ist aber fraglich, ob der bescheidene Gewinn an finanzieller Autonomie für die Gemeinden den Nachteil erheblicher zusätzlicher Verwaltungskosten bei Staat, Gemeinden und Steuerzahlern kompensieren kann¹⁶¹ und ob dieser Autonomiegewinn die zusätzlichen Schwierigkeiten, die mit der erforderlichen Aufschlüsselung der Mehreinnahmen auf die Gemeinden im Falle einer Ergänzung des Verbundanteils durch ein gemeindliches Hebesatzrecht verbunden sind, rechtfertigen kann¹⁶².

154 Da die Landkreise über die Kreisumlage an den Einnahmen der Gemeinden aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer partizipieren, ergeben sich auch Auswirkungen auf das von den Landkreisen bereitgestellte Leistungsangebot.

155 Da die Gemeinden eine Änderung der Aufteilung der Einkommen der Privaten auf öffentliche und private Verwendungen über eine Bemessungsgrundlagenpolitik nicht erreichen können, stellt die Bemessungsgrundlagenpolitik kein geeignetes Instrument zur Anpassung des Steueraufkommens an das angestrebte Niveau kommunaler Aufgabenwahrnehmung dar.

156 So auch Hansmeyer, K.-H.; Zimmermann, H.: *Bewegliche Einkommensbesteuerung*, a. a. O., S. 641 f.

157 Vgl. ebd., S. 641.

158 Vgl. ebd., S. 644.

159 Vgl. zu diesen Vorschlägen Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: *Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern*, a. a. O., S. 116 ff. Art. 106 Abs. 5 Satz 3 GG sieht die Möglichkeit eines gemeindlichen Hebesatzrechts für den Gemeindeanteil vor.

160 Vgl. zu diesen Nebenwirkungen ebd., S. 117 ff.

161 Vgl. ebd., S. 121.

162 Vgl. zu diesen Schwierigkeiten ebd., S. 123 ff.

Bei der Beantwortung der Frage, ob der Gewinn an gemeindlicher Autonomie den Preis der mit der Einführung eines gemeindlichen Hebesatzrechts verbundenen Schwierigkeiten und Kosten wert ist, gilt es auch zu bedenken, daß die zusätzlichen Handlungsspielräume für die einzelne Gemeinde vom Umfang der Bemessungsgrundlage (steuerpflichtige Einkommen bzw. Steuerschuld ihrer Einwohner), auf die die Hebesätze anzuwenden wären, abhängt. Es besteht nämlich folgendes Dilemma: Die aus der Bevölkerungsentwicklung resultierenden Finanzierungsgpässe und damit der erforderliche Handlungsbedarf ist gerade in den Gemeinden besonders groß, für die sich aufgrund des überdurchschnittlich starken Rückgangs der Zahl der Steuerzahler und einer überdurchschnittlichen Zunahme des Anteils der nicht mehr Erwerbstätigen an den Steuerzahlern ein überdurchschnittlich deutlicher Rückgang der Bemessungsgrundlage abzeichnet. Ein gemeindliches Hebesatzrecht bei der Einkommensteuer ist unter diesen Bedingungen als Instrument zum Ausgleich bevölkerungsentwicklungsbedingter Belastungsunterschiede zwischen den Gemeinden allenfalls sehr begrenzt geeignet.

Die zweite Gruppe der Vorschläge zur Reform des Gemeindefinanzreformgesetzes knüpft an die Erfahrung aus den 80er Jahren an, daß der Ersatz steuerpflichtiger Arbeitseinkommen durch steuerfreie Lohnersatzleistungen wie Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe im Rahmen des bestehenden Verteilungsverfahrens zu einer Benachteiligung der von Arbeitslosigkeit besonders betroffenen Gemeinden führt¹⁶³. Obgleich das Problem der Arbeitslosigkeit im Zuge der Bevölkerungsentwicklung an Bedeutung verlieren wird, verdienen die Verteilungswirkungen, die aus der lückenhaften Erfassung der örtlichen Einkommen durch den auf den Sockelaufkommen basierenden Verteilungsschlüssel resultieren, in Zukunft verstärkt Aufmerksamkeit. Denn die Bevölkerungsentwicklung führt von einer Erwerbs- zu einer Transfergesellschaft¹⁶⁴. So geht die Zunahme des Anteils älterer Menschen an der Bevölkerung mit einem Anstieg des Anteils der weitgehend steuerfreien Einkommen aus Renten der gesetzlichen Rentenversicherung an den örtlichen Einkommen einher, wobei intergemeindliche Unterschiede in bezug auf Ausmaß und zeitlichen Verlauf der Entwicklung sowie in der Struktur der örtlichen Alterseinkünfte bestehen. Da Renten der gesetzlichen Rentenversicherung und Pensionen in unterschiedlichem Maße der Einkommensteuer unterliegen, gehen bei dem bestehenden Verteilungsschlüssel auch von der Struktur der Alterseinkünfte Auswirkungen auf die Verteilung der Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer aus.

Nicht übersehen werden sollten aber auch Verteilungswirkungen, die von Steuerfreibeträgen (z. B. Altersfreibeträge, Kinderfreibeträge) auf die Verteilung der Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ausgehen. Diese Verteilungswirkungen können vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Bevölkerungsentwicklung und ihrer Auswirkungen auf die kommunale Finanzsituation kaum als bedarfsgerecht bezeichnet werden. Denn die Berücksich-

163 Vgl. zu dieser Erfahrung z. B. Strauß, W.: Verteilungswirkungen des Gemeindeanteils, a. a. O., S. 218.

164 Vgl. Henke, K.-D.: Abhängigkeit der Sozialpolitik von wirtschaftlichen und demographischen Rahmenbedingungen, in: Maydell, B. v.; Kannengießer, W. (Hrsg.): Handbuch Sozialpolitik, Pfullingen 1988, S. 121 - 128, S. 126.

Übersicht 8:**Beispiel zur Wirkung von Steuerfreibeträgen auf die Verteilung der Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer**

Ohne die Berücksichtigung von Einkommensteuerfreibeträgen ergibt sich folgende Verteilung der Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer:

	Gemeinde A	Gemeinde B	alle Gemeinden
örtliches Einkommensteueraufkommen	4 000 TDM	4 000 TDM	8 000 TDM
Sockelaufkommen	2 160 TDM	3 240 TDM	5 400 TDM
Schlüsselzahl	0,4	0,6	1,0
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	480 TDM	720 TDM	1 200 TDM

Die Berücksichtigung von Steuerfreibeträgen bei der Bevölkerung der Gemeinde B, die eine Minderung sowohl des örtlichen Steueraufkommens als auch des Sockelaufkommens um 400 TDM zur Folge hat, führt zu folgender Verteilung der Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer auf die beiden Gemeinden:

	Gemeinde A	Gemeinde B	alle Gemeinden
örtliches Einkommensteueraufkommen	4 000 TDM	3 600 TDM	7 600 TDM
Sockelaufkommen	2 160 TDM	2 840 TDM	5 000 TDM
Schlüsselzahl	0,432	0,568	1,0
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	492,48 TDM	647,52 TDM	1 140 TDM

Quelle: Eigene Berechnungen.

tigung eines Freibetrages bei der Einkommensteuer führt - sofern dadurch das steuerpflichtige Einkommen unterhalb der Sockelgrenze gemindert wird - in der Wohnsitzgemeinde des durch den Steuerfreibetrag Begünstigten zu einem Einnahmeausfall, der 15 % der Steuerentlastung des Begünstigten übersteigt. In den übrigen Gemeinden des Landes nehmen die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer hingegen ceteris paribus zu. Das Beispiel zur Wirkung von Steuerfreibeträgen auf die Verteilung der Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in Übersicht 8 belegt diese Aussage.

Ein Vergleich der beiden Verteilungen zeigt: Die Berücksichtigung der Steuerfreibeträge bei der Gemeinde B hat eine Verringerung des zur Verteilung anstehenden Gemeindeanteils an der Einkommensteuer um 60 TDM zur Folge. Der Einnahmeverlust der Gemeinde B von 72,48 TDM übersteigt diesen Betrag; die Einnahmen der Gemeinde A steigen um 12,48 TDM.

Es erscheint zumindest fraglich, ob diese Benachteiligung von Gemeinden mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil alter Menschen, aber auch von Gemeinden mit einem vergleichsweise hohen Anteil kinderreicher Familien durch das Verteilungsverfahren gemäß Gemeindefinanzreformgesetz zielgerecht ist. Denn die steuerliche Entlastung der genannten Bevölkerungsgruppen geht mit einer Minderung der Möglichkeiten der Wohnsitzgemeinden einher, kommunale Angebote wie Sozialstationen oder Kindertagesstätten zu finanzieren. Die Wohlfahrtsposition alter Menschen und von Familien mit Kindern hängt aber nicht nur von ihrem verfügbaren Einkommen, sondern auch von der Quantität und der Qualität solcher kommunaler Angebote ab.

(Unerwünschte) Verteilungswirkungen, die von der Gewährung von Steuerfreibeträgen auf die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer ausgehen, könnten weitgehend vermieden werden, wenn die Sockelgrenzen so weit gesenkt würden, daß der überwiegende Teil der steuerpflichtigen Einkommen die Sockelgrenzen auch nach der Berücksichtigung von Steuerfreibeträgen noch übersteigt. Durch eine Verminderung der Sockelgrenzen kann aber das Problem der lokal und regional sehr unterschiedlichen Steuerfallquoten¹⁶⁵ nicht gelöst werden¹⁶⁶, das mit dem Übergang zur Transfergesellschaft an Bedeutung gewinnen wird. Eine Lösung bietet hier die Wahl der örtlichen Einkommen anstelle der Sockelaufkommen als Basis für den Verteilungsschlüssel. Diese Vorgehensweise erlaubt es nämlich, auch Transfereinkommen - wie als Konsequenz der Benachteiligung von Arbeitslosigkeit besonders betroffener Gemeinden bereits verschiedentlich diskutiert¹⁶⁷ - in den Verteilungsschlüssel einzubeziehen, ohne die schwierige Frage beantworten zu müssen, wie Transfereinkommen und

165 Die Steuerfallquote (= Zahl der Steuerfälle bezogen auf die Einwohnerzahl) wird wesentlich durch den Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung bestimmt.

166 Vgl. Ganser, K.: Kommunales Finanzsystem im Widerspruch zur Stadtentwicklung und Raumordnung?, in: Die Öffentliche Verwaltung, 32. Jg. (1979), S. 8 - 17.

167 Vgl. Strauß, W.: Verteilungswirkungen des Gemeindeanteils, a. a. O., S. 220; Krämer, H.: Anforderungen der Kommunalpolitik an eine Neuordnung des Gemeindefinanzsystems, in: Kommunale Finanzen in der Krise. Beiträge zur Neuordnung des Gemeindefinanzsystems, Sondernummer der "Demokratischen Gemeinde", März 1986, S. 46 - 53, S. 50 f.

Steueraufkommen durch die Vorgabe fiktiver Steuersätze für Transfereinkommen vergleichbar gemacht werden können¹⁶⁸.

So überzeugend der Vorschlag, die örtlichen Einkommen als Kriterium für die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer zu verwenden, auch klingt, hat er doch einen gravierenden Nachteil. Er ist nicht mit Art. 106 Abs. 5 Satz 1 GG vereinbar, der eine Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen der Einwohner der Gemeinden vorschreibt. Eine Änderung des Grundgesetzes sollte aber nicht von vornherein ausgeschlossen werden; denn die Wirkungsweise eines auf den örtlichen Steuerkommen basierenden Verteilungsschlüssels in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit oder bei einem wachsenden Anteil von Rentnern und Pensionären an der Bevölkerung dürfte im Gesetzgebungsverfahren Ende der 60er Jahre kaum eine Rolle gespielt haben und verfassungsrechtlich auch nicht intendiert sein¹⁶⁹. Gleichwohl erscheint eine Änderung des Grundgesetzes eher unwahrscheinlich, zumal über den kommunalen Finanzausgleich bis zu einem gewissen Grade eine Korrektur der Verteilung der gemeindlichen Steuereinnahmen erfolgt.

3.2.2 Kommunalen Finanzausgleich

Der kommunale Finanzausgleich ist nicht nur wegen der Verlagerung kommunaler Aufgabenschwerpunkte als Folge wirtschaftlichen, sozialen, technologischen und demographischen Wandels eine Daueraufgabe¹⁷⁰, sondern er ist auch deshalb ein finanzwissenschaftliches Dauerthema, weil es bisher nicht gelungen ist, ein Finanzausgleichskonzept zu realisieren, dessen Verteilungsergebnis zumindest im Ausgangsjahr, d. h. unter Vernachlässigung dynamischer Aspekte, auf allgemeine Zustimmung stößt. Dies ist nicht erstaunlich, da die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs eine Reihe von Festlegungen erfordert, für die nur zum Teil durch Rückgriff auf "objektive" Kriterien wie das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz schließlich konsensfähige Lösungen gefunden werden können. Ein erheblicher Teil der erforderlichen Festlegungen bedarf politischer Entscheidungen.

Im Zuge der Bevölkerungsentwicklung kommt es insbesondere bei den Schlüsselzuweisungen nach der Einwohnerzahl und bei den Schlüsselzuweisungen nach der Straßenlänge zu eher zufällig und nicht bedarfsgerecht erscheinenden Verteilungsergebnissen. Auch die Aufteilung der Schlüsselmasse auf die drei Körperschaftsgruppen einerseits und auf die verschiedenen Zuweisungsarten andererseits erscheint zumindest überprüfungsbedürftig¹⁷¹. Ein wichtiger Grund für das Auftreten der wohl kaum intendierten Verteilungswirkungen im Zuge der Bevölkerungsentwicklung ist in der Vernachlässigung ökonomischer Kriterien bei der Formulierung des FAG sowie in der mangelhaften Trennung der verschiedenen Funktionen des kommunalen Finanzausgleichs zu sehen.

168 Vgl. zum Problem der Vergleichbarkeit von Transfereinkommen und Steueraufkommen Strauß, W.: Verteilungswirkungen des Gemeindeanteils, a. a. O., S. 220.

169 Vgl. auch Hickel, R.: Zum Gemeindeanteil, a. a. O., S. 328.

170 Vgl. auch Seiler, G.: Ziele und Mittel des kommunalen Finanzausgleichs, a. a. O., S. 12.

171 Vgl. Kapitel III Gliederungspunkte 4.3.2.3, 4.3.3.2 sowie 5.2 dieser Arbeit.

Das gilt insbesondere für das zentrale Bedarfskonzept des FAG, den Gemeindegrößenansatz, in dem die Lösungen für mehrere Probleme des Finanzausgleichs - nämlich Umsetzung der raumordnungspolitischen Funktion und Definition des Finanzbedarfs für den Ausgleich von Steuerkraftunterschieden - zusammengefaßt sind, ohne daß die Antworten auf die einzelnen Fragen unmittelbar nachzuvollziehen sind. Die wenig klare Begründung des Gemeindegrößenansatzes¹⁷² legt sogar die Vermutung nahe, daß über die einzelnen Fragen nicht getrennt entschieden worden ist. Wegen der Verquickung verschiedener Funktionen des Finanzausgleichs im Gemeindegrößenansatz ist es kaum möglich, Anpassungen, die z. B. aufgrund veränderter demographischer Rahmenbedingungen beim Ausgleich intergemeindlicher Steuerkraftunterschiede erforderlich werden, in Änderungen des FAG umzusetzen, ohne daß gleichzeitig auch die raumordnungspolitische Funktion nicht nur indirekt¹⁷³, sondern auch direkt berührt wird.

Der kommunale Finanzausgleich dient - sieht man von seiner fiskalischen Funktion einmal ab - neben dem Finanzkraftausgleich (distributive Funktion) und dem Ausgleich zentralitätsbedingten Finanzbedarfs (raumordnungspolitische Funktion) auch dem Ausgleich kommunaler Belastungen, die aus der Wahrnehmung von Aufgaben resultieren, über die auf übergeordneter Ebene entschieden worden ist. Die letztgenannte Funktion des kommunalen Finanzausgleichs läßt sich mit dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz begründen, das aber bei der Ausgestaltung der verschiedenen Zuweisungen nicht konsequent angewendet worden ist.

Das gilt zunächst für die Auswahl der Aufgaben, für die ein Ausgleich der kommunalen Belastungen vorgenommen wird. Das FAG sieht Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches, für die Schülerbeförderung und für die Unterhaltung der Straßen vor. Außerhalb des Steuerverbundes erfolgt darüber hinaus über pauschale Zuweisungen ein Ausgleich der kommunalen Belastungen aus der Kommunalisierung der Altenpflege. Während für die Straßenunterhaltung, bei der die Kommunen über relativ größere Ausgabenspielräume verfügen, ein Ausgleich geschaffen wird, wird ein Teil der Aufgaben mit nur geringem Ausgabenspielraum nicht in den Ausgleich einbezogen. Insbesondere die Tatsache, daß lediglich für Sozialhilfeleistungen der Kommunen an über 60jährige innerhalb von Einrichtungen, nicht aber für die übrigen Leistungen der örtlichen Träger nach dem BSHG¹⁷⁴ und auch nicht für die Leistungen der Jugendhilfe ein Ausgleich gewährt wird, läßt sich kaum mit ökonomischen Kriterien begründen¹⁷⁵.

172 Vgl. Kapitel I Fußnote 277 dieser Arbeit.

173 Da Steuerkraftunterschiede mit raumstrukturellen Merkmalen korrelieren, haben Änderungen des Ausgleichs interkommunaler Steuerkraftunterschiede immer auch räumliche Auswirkungen.

174 Vgl. zur Kompetenzverteilung bei der Bereitstellung der Sozialhilfe Klanberg, F.; Prinz, A.: Anatomie der Sozialhilfe, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 41 (1983), S. 281 - 311, S. 298 ff; Milbradt, G. H.: Die kommunalen Sozialhilfeausgaben - Das Für und Wider verschiedener Finanzausgleichskonzepte aus kommunaler Sicht, in: Kitterer, W. (Hrsg.): Sozialhilfe und Finanzausgleich, Heidelberg 1990, (Schriftenreihe des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften Kiel; Bd. 11), S. 153 - 163, S. 154 ff.

175 Vgl. auch Hardt, U.: Der Autonomiegrad kommunaler Ausgaben, a. a. O., S. 98.

Die Entwicklung des Zuweisungsvolumens zum Ausgleich der kommunalen Ausgabenbelastungen, die aus der Wahrnehmung stark pflichtiger Aufgaben resultieren, erfolgt nur bei den Zuweisungen im Rahmen der Kommunalisierung der Altenpflege in Anlehnung an die Entwicklung der den Kommunen entstehenden Ausgaben¹⁷⁶. Die Finanzmasse für die übrigen Zuweisungen entwickelt sich parallel zur Entwicklung der Steuerverbundeinnahmen und damit unabhängig von den tatsächlichen Ausgaben der Kommunen für diese Aufgaben. Im Zuge der Bevölkerungsentwicklung werden sich die Ausgaben der Kommunen für die genannten Aufgaben aber nicht entsprechend dem Rückgang der Steuerverbundeinnahmen vermindern lassen, so daß die Kommunen in Zukunft für die entsprechenden Ausgaben einen geringeren Ausgleich erhalten. Da sich die Ausgaben für die verschiedenen Aufgaben unterschiedlich gut abbauen lassen, variiert der Anteil der ausgeglichenen Ausgaben zudem von Aufgabe zu Aufgabe.

Auch die Verfahren zur Verteilung der Zuweisungen an die Kommunen genügen nur zum Teil dem Prinzip fiskalischer Äquivalenz. Insbesondere die starre Aufteilung der Schlüsselzuweisungen für die Schülerbeförderung auf kreisfreie Städte und Landkreise sowie das Kriterium "Kilometer Kreisstraße je 1 000 Einwohner" bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen nach der Straßenlänge sind mit dem Äquivalenzprinzip kaum zu begründen und führen im Zuge der Bevölkerungsentwicklung zu nicht bedarfsgerecht erscheinenden Verteilungsergebnissen¹⁷⁷. Ausdrücklich positiv hervorzuheben ist hingegen, daß die genannten Zuweisungen als allgemeine, nicht zweckgebundene Zuweisungen gewährt werden.

Für den kommunalen Finanzausgleich ergeben sich aus den genannten Überlegungen folgende Konsequenzen: In den Kreis der Aufgaben, für die die Kommunen als Ausgleich für ihre Belastungen pauschale Zuweisungen erhalten, sind insbesondere alle von den Kommunen zu erbringenden Leistungen nach dem BSHG, aber auch die Leistungen der Jugendhilfe sowie die Aufgaben des Feuer-schutzes einzubeziehen. Das Volumen der dafür bereitgestellten Finanzmittel ist unabhängig von der Entwicklung der Steuerverbundeinnahmen in Anlehnung an die tatsächlich von den Kommunen für diese Aufgaben verwendeten Mittel zu bestimmen. Durch Verzicht auf einen vollständigen Ausgleich der Ausgaben könnte das kommunale Interesse an kostengünstiger Aufgabenwahrnehmung sowie an der Durchführung von Maßnahmen der Hilfe zur Selbsthilfe für Empfänger von Sozialhilfeleistungen gesichert werden.

Um Ineffizienzen auf der kommunalen Ebene nicht zu fördern, sollte die Verteilung der Zuweisungen an die Kommunen allenfalls zum Teil entsprechend der tatsächlichen Ausgabenhöhe erfolgen. Ein pauschaler Ausgleich, der sich an Indikatoren für den Ausgabenbedarf orientiert, erscheint eher geeignet¹⁷⁸. An der Einwohnerzahl als Verteilungskriterium für die Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises könnte wohl festgehalten werden. Das Ver-

176 Vgl. zur Bestimmung des Zuweisungsvolumens Kapitel III Gliederungspunkt 2.1.3.3 dieser Arbeit.

177 Vgl. Kapitel III Gliederungspunkte 4.3.4 und 4.3.3.2 dieser Arbeit.

178 Vgl. auch Milbradt, G. H.: Die kommunalen Sozialhilfeausgaben, a. a. O., S. 157 ff.

hältnis, in dem kreisfreie Städte und Landkreise Schlüsselzuweisungen für die Schülerbeförderung erhalten, sollte nicht wie bisher starr festgeschrieben, sondern an das Verhältnis der Ausgaben dieser beiden Körperschaftsgruppen für die Schülerbeförderung gekoppelt werden. Auf diese Weise könnten deutliche Unterschiede in bezug auf die Relation zwischen dem Zuschußbedarf für die Schülerbeförderung und empfangenen Schlüsselzuweisungen, wie sie sich im Zuge der Bevölkerungsentwicklung zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen abzeichnen, vermieden werden. Die Verteilung der Zuweisungen zum Ausgleich der Belastungen für die Straßenunterhaltung sollte sich an der Fläche des zu unterhaltenden Straßennetzes orientieren, wobei weitere Kostenbestimmungsgrößen, wie die topographische Lage und die Witterung, einbezogen werden könnten¹⁷⁹. Der Ausgleich der Belastungen für diese Aufgabe mit größerem Ausgabenspielraum könnte aber auch im Rahmen der Schlüsselzuweisungen zum Ausgleich von Finanzkraftunterschieden unter Berücksichtigung des Finanzbedarfs erfolgen.

Die Verteilung von Zuweisungen zum Ausgleich der Belastungen, die den Kommunen als örtlichem Träger der Sozialhilfeleistungen erwachsen, könnte zunächst - ähnlich wie in Hessen - zum Teil entsprechend den Sozialhilfeausgaben der Kommunen und zum Teil entsprechend der Zahl der Sozialhilfeempfänger erfolgen. Wegen der erheblichen Unterschiede in der Höhe der Sozialhilfeausgaben je Empfänger in Abhängigkeit von der Ursache der Sozialhilfebedürftigkeit gilt es aber, möglichst schnell geeignetere Indikatoren zu bestimmen. In Frage kommen z. B. die Arbeitslosenquote und der Anteil der Langzeitarbeitslosen¹⁸⁰ oder auch die Höhe der Scheidungsquote und der Anteil der Alleinerziehenden¹⁸¹. Durch die Zuweisungen sollen Aufgabenkompetenz und Kostenträgerschaft im Aufgabenfeld Sozialhilfe zusammengeführt werden¹⁸²; daher dürfen Steuerkraftunterschiede bei der Verteilung der Zuweisungen nicht berücksichtigt werden. Die Kritik, die hessische Regelung funktioniere nicht als echter Lastenausgleich, sondern - zumal die Mittel unabhängig von der Finanzkraft der empfangenden Gebietskörperschaft verteilt werden - nach dem Gießkannenprinzip¹⁸³, ist aus diesem Grunde zurückzuweisen. Der Hinweis auf Grenzen der Aussagefähigkeit der amtlichen Sozialhilfestatistik¹⁸⁴ kann nur vorübergehend den Verzicht auf die Berücksichtigung der Zahl der Sozialhilfeempfänger oder anderer Indikatoren aus der Sozialhilfestatistik bei der Konstruktion eines Soziallastenausgleichs rechtfertigen. Die festgestellten Mängel der Sozialhilfestatistik

179 So dürfte der Aufwand für den Winterdienst in den im Harz gelegenen Landkreisen deutlich höher als in den übrigen Regionen Niedersachsens sein.

180 Vgl. Junkernheinrich, M.: Die "originäre" Ermittlung des Ausgabenbedarfs am Beispiel eines Arbeitslosenansatzes, in: Zeitschrift für Kommunal Finanzen, 36. Jg. (1986), S. 222 - 228, S. 224 ff.

181 Vgl. Milbradt, G. H.: Die kommunalen Sozialhilfeausgaben, a. a. O., S. 159.

182 Zur Verwirklichung fiskalischer Äquivalenz müßte der Bund direkte Zuweisungen an die Kommunen zahlen. Von Konsequenzen, die sich aus der Entlastung der Kommunen bei den Sozialhilfeausgaben für die Verteilung der Steuereinnahmen auf Bund, Länder und Gemeinden ergeben können, sowie von den damit verbundenen verfassungsrechtlichen Problemen wird hier abstrahiert. Vgl. hierzu ebd., S. 159.

183 Vgl. Münstermann, E.: Soziallastenansätze im kommunalen Finanzausgleich, in: Zeitschrift für Kommunal Finanzen, 36. Jg. (1986), S. 275 - 278, S. 277.

184 Vgl. ebd., S. 278; Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Gutachten, a. a. O., S. 59.

sollten in erster Linie Anlaß sein, die Aussagefähigkeit der amtlichen Sozialhilfestatistik zu erhöhen, um sie für einen zielgerechten Lastenausgleich - aber auch für eine an den Ursachen der Sozialhilfebedürftigkeit ansetzende Sozialpolitik - nutzbar zu machen.

Da das Volumen der Mittel für Zuweisungen an Kommunen zum Ausgleich der Belastungen durch Aufgaben ohne oder mit nur geringem kommunalen Ausgabenspielraum unabhängig von der Steuerverbundmasse zu bestimmen ist, sollten diese Zuweisungen außerhalb des Steuerverbundes gewährt werden. Anderenfalls wäre der Umfang der Finanzmittel, die für Schlüsselzuweisungen zum Ausgleich der Steuerkraft eingesetzt werden können, von der Entwicklung des kommunalen Ausgabenbedarfs für ausgleichsfähige Aufgaben abhängig.

Die Kritik am Gemeindegrößenansatz als Instrument zur Förderung des Zentrale-Orte-Konzepts¹⁸⁵, die Wirkungszusammenhänge zwischen Bevölkerungsentwicklung und Gemeindegrößenansatz und die sich daraus ergebenden Zufälligkeiten beim Ausgleich zentralitätsbedingten Finanzbedarfs¹⁸⁶, aber auch die als Folge der Bevölkerungsentwicklung absehbaren Änderungen der raumordnungspolitischen Leitlinien¹⁸⁷ legen eine grundlegende Änderung des FAG in bezug auf die Wahrnehmung der raumordnungspolitischen Funktion nahe. Eine weitgehende Annäherung an eine ideale Lösung für die Förderung der Raumordnungspolitik durch die Finanzpolitik¹⁸⁸ ist auch ohne Änderung des übergeordneten Finanzsystems möglich und sollte daher angestrebt werden.

Dazu ist ein Ordnungsrahmen zu schaffen, der interkommunale Kooperation zur Bereitstellung und Finanzierung mittelzentraler Angebote fördert¹⁸⁹. Im Rahmen der fiskalischen Funktion des kommunalen Finanzausgleichs ist die Finanzkraft jeder Kommune so aufzustocken, daß ihr eine angemessene Beteiligung an der Finanzierung mittelzentraler Leistungen möglich ist. Für den Ausgleich der finanziellen Belastungen, die mit dem Angebot oberzentralörtlicher Leistungen verbunden sind, erscheint hingegen wegen des beträchtlichen Umlandversorgungsanteils und der großen Zahl der partizipierenden Gemeinden ein einseitiger Ausgleich durch Zuweisungen an die Oberzentren besser geeignet¹⁹⁰. Die Höhe des Zuweisungsvolumens sollte sich am Gesamtwert der Umlandversorgungsbelastungen der Oberzentren orientieren. Die Verteilung der Zuweisungen an die Oberzentren sollte allerdings, um unwirtschaftliches Verhalten nicht zu fördern, nicht entsprechend den tatsächlichen Belastungen, sondern mit Hilfe von Indikatoren erfolgen. Die Zahl der Einwohner im Versorgungsbereich könnte dabei eine wichtige Rolle spielen. Aber auch die Berücksichtigung des Umland-

185 Vgl. Kapitel I Gliederungspunkt 3.3 dieser Arbeit.

186 Vgl. Kapitel III Gliederungspunkt 4.3.2.3.4 dieser Arbeit.

187 Vgl. Kapitel II Gliederungspunkt 4.2.2 dieser Arbeit.

188 Vgl. zu dieser Lösung Kapitel I Gliederungspunkt 2.2.2.2 dieser Arbeit sowie die dort angegebene Literatur.

189 Vgl. zur Ausgestaltung eines solchen Ordnungsrahmens Voß, W.: Nutzenspillover-Effekte als Problem des kommunalen Finanzausgleichs, a. a. O., S. 321 ff.

190 Vgl. ebd., S. 339 f.

versorgungsanteils oder eines Ausstattungsindex für den Versorgungsgrad mit zentralörtlicher Infrastruktur sind denkbar¹⁹¹.

Wenn der Ausgleich des Zuschußbedarfs für kommunale Aufgaben ohne oder mit nur geringem kommunalen Ausgabenspielraum sowie die Förderung der raumordnungspolitischen Zielvorstellungen durch die Finanzpolitik in der oben dargestellten Weise erfolgt, sind bei der Ausgestaltung der Schlüsselzuweisungen lediglich die fiskalische und die distributive Funktion zu berücksichtigen. Dabei sind im wesentlichen folgende Fragen zu beantworten: Welches Finanzvolumen soll für die Schlüsselzuweisungen zur Verfügung gestellt werden? Wie sollen Finanzbedarf und Finanzkraft gemessen werden? In welchem Maße sollen Unterschiede zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf ausgeglichen werden?

Für diese Probleme werden im folgenden einige Lösungsansätze skizziert, durch die wesentliche Mängel des gegenwärtigen Finanzausgleichs, die im Zuge der Bevölkerungsentwicklung deutlicher als bisher sichtbar werden werden, vermieden werden könnten. Dabei ist allerdings zu bedenken, daß es sich bei den Schlüsselzuweisungen um ein Massenverfahren handelt, das nicht jeden möglichen Sonderbedarf angemessen berücksichtigen kann. Für solche Sonderbelastungen stehen die Bedarfszuweisungen als Ausgleichsinstrument zur Verfügung.

Bei der Bestimmung des Volumens der Schlüsselmasse steht der vertikale Aspekt des kommunalen Finanzausgleichs im Vordergrund¹⁹². Da eine objektive Messung des kommunalen Finanzbedarfs ebensowenig wie des Finanzbedarfs des Landes möglich ist¹⁹³, erscheint eine Annäherung an die richtige Verbundquote am ehesten in politischen Verhandlungen zwischen den Kommunen einerseits und dem Land andererseits möglich zu sein¹⁹⁴. Dazu ist aber das bestehende Machtgefälle zwischen Land und Kommunen¹⁹⁵ zu überwinden. Dies könnte durch eine Stärkung der Position des Ministers, der die Interessen der Kommunen im Kabinett vertritt¹⁹⁶, geschehen. So könnte der "Kommunalminister" bei Entscheidungen, die wie die Festlegung der Verbundquote für die Kommunen von grundlegender Bedeutung sind, mit den gleichen Rechten wie der

191 Vgl. zu möglichen Verteilungskriterien Rottmann, J.: Regionalpolitik und kommunaler Finanzausgleich, a. a. O., S. 181 ff.

192 Vgl. zu stabilitätspolitischen Überlegungen im Zusammenhang mit der Höhe der Verbundquote Massat, D.: Die ökonomische Problematik von Zuweisungen an Kommunen, a. a. O., S. 213 f.

193 Zum Beispiel sind nach Littmann " die öffentlichen Bedarfe ... ihrer Natur nach nicht meßbar und vergleichbar." Littmann, K. unter Mitarbeit von Halm, P.; Moock, D.; Littmann-Steding; Ch.: Die Gestaltung des kommunalen Finanzsystems unter raumordnungspolitischen Gesichtspunkten, Hannover 1968, (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Abhandlungen; Bd. 50), S. 28.

194 Vgl. Münstermann, E.: Zum Stand der aktuellen Finanzausgleichsdiskussion, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 40. Jg. (1990), S. 7 - 12 und S. 32 - 36, S. 8.

195 Indiz für dieses Machtgefälle sind die beobachteten Änderungen der Steuerverbundquoten in Aufschwung- und in Abschwungjahren durch die Länder, vgl. Roloff, O.: Reform der kommunalen Finanzwirtschaft, a. a. O., S. 104.

196 In Niedersachsen ist dies der Innenminister.

Finanzminister ausgestattet werden¹⁹⁷, um dem kommunalen Finanzausgleich den Charakter einer Reservekasse für die Länder zu nehmen und dadurch auch die Rahmenbedingungen für kommunale Konsolidierungsbemühungen zu verbessern.

Zu der Frage der Abbildung des kommunalen Finanzbedarfs findet sich in den Finanzausgleichsgesetzen der Länder und in der finanzwissenschaftlichen Literatur ein breites Spektrum von Verfahren(svorschlägen). Die Spanne reicht von der Verwendung eines Globalindikators ((veredelte) Einwohnerzahl) bis hin zur Verwendung eines komplizierten Indikatorentableaus¹⁹⁸. Die Beschränkung auf die Einwohnerzahl als Indikator für den Finanzbedarf wird - wie die Analysen zu den Wirkungszusammenhängen zwischen Bevölkerungsentwicklung und kommunalem Zuschußbedarf zeigen - den Anforderungen der Bevölkerungsentwicklung an das Korrektursystem kommunaler Finanzausgleich nicht gerecht. Die Verwendung eines umfangreichen Indikatorentableaus ist wegen des unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwands und der (gegenwärtigen) Überforderung der amtlichen Statistik bei der Bereitstellung der erforderlichen Daten nicht praktikabel¹⁹⁹. Der Vorschlag ist aber auch deshalb abzulehnen, weil eine Reihe der verwendeten Indikatoren - z. B. die Ausstellungsfläche in Museen oder die Wasserfläche in Hallenbädern - den erreichten Ausbaustand dem Ausmaß nach als richtig und die entstehenden Folgekosten daher als zu berücksichtigen anerkennt²⁰⁰. Die Abbildung des Finanzbedarfs mit Hilfe eines differenzierten Indikatorensystems steht nicht im Widerspruch zum Ziel kommunaler Selbstverwaltung, da die Schlüsselzuweisungen als allgemeine Zuweisungen gewährt werden²⁰¹. Allerdings ist es nicht zweckmäßig, den Bedarf für die freiwilligen Aufgaben der Kommunen mittels differenzierter Indikatoren zu erfassen, da es den Kommunen überlassen ist, welche Aufgaben sie wie wahrnehmen²⁰².

Es gilt daher, einen Mittelweg zu finden. Wie differenziert kommunale Bedarfsunterschiede zu erfassen sind und wie viele Indikatoren zu berücksichtigen sind, hängt im wesentlichen davon ab, welchen Stellenwert kommunaler Selbstverwaltung im Vergleich zu dem Ziel einheitlicher Lebensbedingungen eingeräumt wird²⁰³. Abzubilden ist der Finanzbedarf, der aus den im Finanzausgleich bereitgestellten bzw. angerechneten Mitteln zu decken ist²⁰⁴, d. h. es ist der Zu-

197 Vgl. zu diesem Vorschlag Eveslage, H.: Vortrag anlässlich der Eröffnung der Mitgliederversammlung des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes 1989, abgedruckt in: Die niedersächsische Gemeinde, 1989, S. 323 - 326, S. 326.

198 Vgl. Hanusch, H.; Kuhn, T.: Messung des kommunalen Finanzbedarfs, a. a. O., S. 63, sowie zu den Schwierigkeiten dieses Verfahrens S. 65 ff.

199 Vgl. Münstermann, E.: Zum Stand, a. a. O., S. 33.

200 Vgl. Zimmermann, H.; Hardt, U.; Postlep, R.-D.: Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation, a. a. O., S. 392.

201 Anderer Auffassung ist hingegen Münstermann, der meint, " ... daß auch fiktive Verteilungselemente gegen jede Ratio ein Eigenleben entfalten und reale politische Prozesse unzulässig, d. h. gegen die Präferenzen vor Ort, beeinflussen können." Münstermann, E.: Zum Stand, a. a. O., S. 33.

202 Vgl. Zimmermann, H.; Hardt, U.; Postlep, R.-D.: Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation, a. a. O., S. 389.

203 Vgl. Zimmermann, H.: Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs, a. a. O., S. 49.

204 Vgl. Deubel, I.: Der kommunale Finanzausgleich, a. a. O., S. 39.

schußbedarf für die Pflichtaufgaben mit größerem Ausgabenspielraum²⁰⁵ sowie für die freiwilligen Aufgaben der Kommunen und die Gemeinkosten abzubilden²⁰⁶.

Dazu könnten für die verschiedenen Aufgabenfelder ein oder zwei Indikatoren gefunden werden, die einen möglichst engen Zusammenhang zu dem aus der Aufgabenwahrnehmung resultierenden Zuschußbedarf herstellen. Als Indikatoren kommen insbesondere Bevölkerungszahlen (in bestimmten Altersgruppen) sowie Indikatoren für die Ausgaben, die aus der Bedienung der Fläche resultieren (erforderliche Leitungsnetze, Straßennetze), in Betracht. Anschließend ist der durchschnittliche Zuschußbedarf je Bedarfseinheit zu ermitteln, indem der gesamte Zuschußbedarf aller Kommunen in dem entsprechenden Aufgabenfeld durch die Summe der Bedarfseinheiten dividiert wird²⁰⁷. Mit Hilfe von Korrekturfaktoren²⁰⁸ können einige weitere Einflußgrößen wie z. B. ballungsbedingte Mehrkosten²⁰⁹, aber auch Mehrkosten disperser Siedlungsstruktur oder aufgrund einer überdurchschnittlich starken Veränderung der demographischen Rahmenbedingungen berücksichtigt werden. An die Stelle der bisherigen Ausgangsmeßzahl träte dann das Produkt aus der Zahl der Bedarfseinheiten, dem durchschnittlichen Zuschußbedarf je Bedarfseinheit sowie gegebenenfalls des Korrekturfaktors.

Das Korrekturfaktorenverfahren legt offen, welche Sonderbedarfe berücksichtigt werden, und bietet gleichzeitig die erforderlichen Stellschrauben, wenn auf den Ausgleich eines Sonderbedarfs verzichtet werden soll und/oder ein anderer Sonderbedarf neu berücksichtigt werden soll. Der Ausgleich für überdurchschnittliche Veränderungen der demographischen Rahmenbedingungen sollte nicht zu großzügig bemessen sein, um die Kommunen nicht von dem Zwang zu befreien, frühzeitig Anpassungsmaßnahmen zu ergreifen. Durch die jährlich neu vorzunehmende monetäre Bewertung der einzelnen Bedarfseinheiten werden Verlagerungen der kommunalen Aufgabenschwerpunkte bei der Ermittlung des Finanzbedarfs automatisch berücksichtigt. Vor der praktischen Umsetzung des skizzierten Konzepts der originären Bedarfsermittlung sind allerdings noch umfangreiche Analysen zur Ermittlung aussagefähiger Indikatoren und zur zweckmäßigen Ausgestaltung der Korrekturfaktoren erforderlich.

205 Ohne den Zuschußbedarf für die Straßenunterhaltung, falls diese bereits im Rahmen des Ausgleichs kommunaler Belastungen aufgrund stärker pflichtiger Aufgaben ausgeglichen worden ist.

206 Vgl. zu den genannten Aufgaben Tabelle 5 dieser Arbeit.

207 Vgl. zum Verfahren der originären Finanzbedarfsermittlung Zimmermann, H.; Hardt, U.; Postlep, R.-D.: Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation, a. a. O., S. 395 ff. Hier finden sich auch Vorschläge für die Wahl der Indikatoren.

208 Vgl. zu diesem Verfahren Hirota, S.: Die "originäre" Ermittlung des Finanzbedarfs am Beispiel des japanischen Finanzausgleichs, in: Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Hannover 1985, (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Forschungs- und Sitzungsberichte; Bd. 159), S. 75 - 98.

209 Vgl. zu der Frage, ob und inwieweit ballungsbedingte Mehrkosten ausgeglichen werden sollen, Zimmermann, H.; Hardt, U.; Postlep, R.-D.: Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation, a. a. O., S. 382 ff; Peffekoven, R.: Finanzausgleich und Sonderbedarfe. Thema und vier Variationen, in: Bea, F. X.; Kitterer, W. (Hrsg.): Finanzwissenschaft im Dienste der Wirtschaftspolitik: Dieter Pohmer zum 65. Geburtstag, Tübingen 1990, S. 323 - 341, S. 333 f.

Der Kritik, die Berücksichtigung einer größeren Zahl von Bedarfsindikatoren sei nicht gerechtfertigt, da sich die verschiedenen Einzelbedarfe in der Summe weitgehend ausgleichen, und bewirke lediglich eine Verkomplizierung des Finanzausgleichssystems, wodurch dieses undurchschaubar werde²¹⁰, ist folgendes entgegenzuhalten: In einigen Gemeinden kumulieren mehrere Faktoren überdurchschnittlichen Bedarfs²¹¹. Für diese Gemeinden könnte eine deutliche Verbesserung der Verteilungsposition erreicht werden, und gerade darin liegt der Gewinn an Verteilungsgerechtigkeit²¹². Die Intransparenz des bestehenden Finanzausgleichssystems²¹³ resultiert in erster Linie aus dem komplexen Zusammenspiel von Finanzbedarf und Finanzkraft bei der Ermittlung der Grundbeiträge²¹⁴. Hingegen ist die Bedarfsermittlung noch vergleichsweise gut nachvollziehbar²¹⁵.

Überlegungen zur Erhöhung der Verteilungsgerechtigkeit des kommunalen Finanzausgleichs dürfen nicht nur auf der Finanzbedarfsseite ansetzen, sondern müssen auch die Finanzkraftbestimmung einer kritischen Überprüfung unterziehen; denn von Modifikationen der Finanzkraftbestimmung können größere Verteilungswirkungen als von Änderungen der Bedarfsbemessung ausgehen²¹⁶. Ob und wie das Verfahren der Finanzkraftermittlung vor dem Hintergrund, daß die Steuerkraftmeßzahl den aus der Bevölkerungsentwicklung resultierenden Rückgang der Steuereinnahmen verzerrt abbildet²¹⁷, verbessert werden sollte, muß hier offen bleiben. Möglicherweise läßt sich die Begünstigung der realsteuerstarken Gemeinden durch höhere unternehmensbezogene Bedarfe rechtfertigen.

Eine Änderung des politisch festgelegten Ausgleichsgrades wird als Folge der Bevölkerungsentwicklung nicht erforderlich. Hingegen ist die Aufteilung der Schlüsselmasse auf die drei Körperschaftsgruppen zu korrigieren, da die gegenwärtige starre Aufteilung unterschiedliche Entwicklungen von Finanzkraft und Finanzbedarf der einzelnen Körperschaftsgruppen nicht berücksichtigt. Hierzu bieten sich zwei Möglichkeiten an:

210 Vgl. Münstermann, E.; Becker, H.: Finanzausgleichsleistungen an Kommunen - Ein Vergleich der Finanzausgleichssysteme in den Bundesländern -, Deutscher Städtetag, Köln 1978, (Reihe G, DST-Beiträge zur Finanzpolitik; Heft 7), S. 52; Leibfritz, W.; Thanner, B.: Berücksichtigung der zentralen Orte im kommunalen Finanzausgleich Bayern, Gutachten im Auftrag des Bayerischen Städtetages, München 1986, (Ifo-Studien zur Finanzpolitik; 38), S. 60.

211 Durch die Bevölkerungsentwicklung sind z. B. Gemeinden mit überdurchschnittlich starkem Bevölkerungsrückgang, überdurchschnittlich starker Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung und disperser Siedlungsstruktur besonders belastet.

212 Vgl. Junkernheinrich, M.: Sozioökonomischer Strukturwandel, kommunaler Ausgabenbedarf und Finanzausgleichspraxis, in: Kommunale Finanzen in der Diskussion, Hannover 1989, (NIW-Workshop 1989), S. 101 - 113, S. 110.

213 Vgl. Kapitel III Fußnote 185.

214 Vgl. Micosatt, G.: Raumtypenspezifische Effekte einer Neuordnung des Schlüsselzuweisungssystems. Ergebnisse ausgewählter Simulationsrechnungen am Beispiel Nordrhein-Westfalen, in: Der Gemeindehaushalt, 89. Jg. (1988), S. 97 - 108.

215 Vgl. Junkernheinrich, M.: Sozioökonomischer Strukturwandel, a. a. O., S. 111.

216 Vgl. Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Gutachten, a. a. O., S. 48 ff.

217 Vgl. Kapitel III Gliederungspunkt 4.3.2.2.1 dieser Arbeit.

Die erste Möglichkeit besteht darin, auf eine Aufteilung der Schlüsselmasse zu verzichten und in einem einheitlichen Verfahren die Schlüsselzuweisungen für kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden, denen gleichzeitig der Finanzbedarf der Landkreise zuzurechnen wäre, zu ermitteln. Die Landkreise müßten dann über die Kreisumlage an den Einnahmen der kreisangehörigen Gemeinden aus den Schlüsselzuweisungen partizipieren. Dieser Reformvorschlag scheint jedoch angesichts der Kritik an der gegenwärtigen Überbeanspruchung der Kreisumlage und an dem Mangel an eigenen Einnahmen für die Landkreise²¹⁸ politisch nicht durchsetzbar.

Die zweite Möglichkeit besteht darin, für den gesamten kommunalen Sektor eine gemeinsame Deckungsquote zu ermitteln, indem der gesamte im Rahmen des Finanzausgleichs anerkannte Finanzbedarf²¹⁹ allen Deckungsmitteln gegenübergestellt wird. Als Deckungsmittel gelten neben der insgesamt zur Verfügung stehenden Schlüsselmasse die Summe der Steuerkraftmeßzahlen für kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden. Die Umlagekraftmeßzahlen der Landkreise sind hingegen nicht zu berücksichtigen, da dies eine doppelte Anrechnung eines Teils der allgemeinen Deckungsmittel der kreisangehörigen Gemeinden implizieren würde. Anschließend ist die Schlüsselmasse so auf den kreisangehörigen Raum einerseits und die kreisfreien Städte andererseits aufzuteilen, daß sich für beide Gruppen die gleiche Deckungsquote ergibt. Die so ermittelte Schlüsselmasse für den kreisangehörigen Raum könnte dann wie bisher in einem festen Verhältnis auf kreisangehörige Gemeinden und Landkreise aufgeteilt werden, da eine Feinabstimmung über die Kreisumlage herbeigeführt werden kann. Schließlich müßten die Schlüsselzuweisungen für alle drei Körperschaftsgruppen wie bisher in getrennten Verfahren ermittelt werden. Im Rahmen eines solchen Verfahrens sind Diskrepanzen in der Entwicklung der Grundbeträge, wie sie sich bei dem gegenwärtigen Verfahren im Zuge der Bevölkerungsentwicklung abzeichnen, ausgeschlossen.

Durch eine Trennung der verschiedenen Funktionen des Finanzausgleichs, eine stärkere Berücksichtigung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz, die Förderung interkommunaler Kooperation bei der Bereitstellung und Finanzierung (mittel)zentraler Leistungen sowie durch eine stärkere Aufgabenorientierung bei der Bemessung des Finanzbedarfs kann die Rationalität des kommunalen Einnahmesystems erhöht und gleichzeitig seine Anpassungsfähigkeit an sich ändernde Rahmenbedingungen verbessert werden.

218 Vgl. z. B. Albers, H.: Die Kreisaufgaben und deren Finanzierung, a. a. O., S. 59 f.

219 Also die Summe der Ausgangsmeßzahlen für kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden und Landkreise.

Hauptergebnisse und Ausblick

In der vorliegenden Analyse des kommunalen Finanzsystems wurde die sich abzeichnende Bevölkerungsentwicklung als "Störung" für das kommunale Finanzsystem aufgefaßt. Es wurde untersucht, welche Wirkungsmechanismen des bestehenden kommunalen Finanzsystems unter den sich ändernden demographischen Rahmenbedingungen zu Abweichungen von dem angestrebten vertikalen und horizontalen Gleichgewicht zwischen Ausgaben und Einnahmen der verschiedenen Gebietskörperschaften führen und welche Konsequenzen sich daraus für die Finanzpolitik des Landes und insbesondere für den kommunalen Finanzausgleich ergeben.

Diese Fragen wurden zunächst präzisiert, indem anhand ökonomischer und staatspolitischer Kriterien ein ideales kommunales Finanzsystem abgeleitet und mit dem realen kommunalen Finanzsystem verglichen wurde. Dabei wurden folgende wichtige Abweichungen des realen von einem idealen kommunalen Finanzsystem herausgearbeitet:

- Die Verwirklichung des Distributionsziels durch ein übergeordnetes Finanzsystem und die Beschränkung der Kommunen auf allokativen Aufgaben als wichtige Rahmenbedingungen eines idealen kommunalen Finanzsystems sind nicht erfüllt.
- Das Prinzip des fiskalischen Äquivalenz ist für einen Teil der von den Kommunen wahrgenommenen Aufgaben verletzt.
- Im realen kommunalen Finanzsystem wird die Bereitstellung und Finanzierung zentralörtlicher Leistungen nicht in interkommunalen Verhandlungen geregelt. Der erforderliche Ausgleich zentralitätsbedingten Finanzbedarfs erfolgt nicht durch kostenäquivalente Zuweisungen, sondern indirekt im Rahmen der Schlüsselzuweisungen über den Gemeindegrößenansatz.

Vor dem Hintergrund der Anforderungen an ein ideales kommunales Finanzsystem sowie der genannten Abweichungen des realen von einem idealen kommunalen Finanzsystem wurden folgende Leitfragen für die Analyse der Funktionsfähigkeit des kommunalen Finanzsystems in bezug auf die Bevölkerungsentwicklung formuliert:

- Kommt es im Zuge der Bevölkerungsentwicklung bei der Bereitstellung eines Mindestangebots öffentlicher Güter und Dienstleistungen zu von den Kommunen nicht zu verantwortenden Kostenunterschieden? Enthält das kommunale Finanzsystem einen Mechanismus, der zu einem Ausgleich etwaiger Kostenunterschiede führt?
- Wie ändert sich der Autonomiegrad des kommunalen Zuschußbedarfs im Zuge der Bevölkerungsentwicklung?

- Führt der Gemeindegrößenansatz bei rückläufiger Bevölkerungszahl zu einem angemessenen Ausgleich zentralitätsbedingten Finanzbedarfs? Ist er darüber hinaus ein geeignetes Instrument zur Unterstützung einer Raumordnungspolitik, die dem Ziel einheitlicher Lebensverhältnisse verpflichtet ist?
- Wie ändert sich im Zuge der Bevölkerungsentwicklung das Verhältnis von allgemeinen Finanzeinnahmen und kommunalem Zuschußbedarf? Ist das Volumen des kommunalen Finanzausgleichs ausreichend, um eine Verschlechterung der Deckungsrelation für die Kommunen zu verhindern?
- Werden bevölkerungsentwicklungsbedingte Änderungen des kommunalen Finanzbedarfs von den Finanzbedarfskonzepten des FAG erfaßt, und wird der kommunale Finanzausgleich seiner redistributiven Funktion gerecht, interkommunale Unterschiede zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf auszugleichen?

Zur Bewertung der Funktionsfähigkeit des kommunalen Finanzsystems wurden neben qualitativen Analysen der Wirkungszusammenhänge, die zwischen der Bevölkerungsentwicklung und einzelnen Elementen des kommunalen Finanzsystems bestehen, Status-quo-Modellrechnungen durchgeführt. Die diesen Modellrechnungen zugrundeliegenden Annahmen reduzieren die Komplexizität des realen kommunalen Finanzsystems erheblich und schaffen die Voraussetzungen dafür, die Wirkungsweise des kommunalen Finanzsystems unter den sich ändernden demographischen Rahmenbedingungen herauszuarbeiten¹. Die Modellrechnungen beanspruchen in keiner Weise, die kommunalen Finanzen des Jahres 2000 bzw. 2030 vorauszuschätzen.

Die Analysen zur Entwicklung des kommunalen Zuschußbedarfs zeigen, daß der relative Rückgang des kommunalen Zuschußbedarfs hinter dem relativen Rückgang der Bevölkerungszahl zurückbleiben wird; denn die Wirkungskette "Bevölkerungsentwicklung → Änderung der Nachfrage → Anpassung des Angebots → Änderung des Zuschußbedarfs" ist für fast alle Aufgabenfelder an einer oder an mehreren Stellen unterbrochen. Insbesondere die Notwendigkeit, auch bei rückläufiger Bevölkerung eine flächendeckende Versorgung aufrechtzuerhalten, und die Unteilbarkeit vieler Einrichtungen stehen einem deutlichen Abbau der kommunalen Ausgaben für die Unterhaltung von Einrichtungen entgegen. Räumliche Verschiebungen der Nachfrage und die aus der Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung resultierende Verlagerung kommunaler Aufgabenschwerpunkte bremsen den Rückgang des Zuschußbedarfs zusätzlich. Die Anpassungsmöglichkeiten sind insbesondere für Kommunen in ländlichen Gebieten, in denen bestehende Einrichtungen nicht weiter verkleinert werden können und in denen die Erreichbarkeitsbedingungen bereits heute vergleichsweise ungünstig sind, eng begrenzt. Für diese Kommunen sowie für Kommunen mit überdurchschnittlich ausgeprägtem Bevölkerungsrückgang zeichnet sich ein von diesen Kommunen nicht zu verantwortender überdurchschnittlicher Anstieg des Pro-Kopf-Zuschußbedarfs ab.

1 Zur Notwendigkeit einfacher Modelle für die Analyse komplexer föderativer Finanzsysteme stellt Oates fest: "... the more complicated such systems become, the more important it is that we have models that allow us to see through some of the complexities." Oates, W. E.: Fiscal Federalism, a. a. O., S. 240.

Die Bevölkerungsentwicklung führt *ceteris paribus* zu einer Entlastung der Kommunen von Ausgaben für Leistungen der Sozialhilfe. Der Anteil des kommunalen Zuschußbedarfs, der auf Aufgaben mit geringem Autonomiegrad entfällt, wird leicht zurückgehen. Aber auch in Zukunft binden diese Ausgaben etwa die Hälfte der allgemeinen Finanzeinnahmen der Kommunen.

Zur Analyse der Wirkungszusammenhänge zwischen der Bevölkerungsentwicklung und den gemeindlichen Steuereinnahmen wurde ein Verfahren entwickelt, das es erlaubt, Zahl und Altersstruktur der Bevölkerung einer Gemeinde mit ihren Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer zu verknüpfen. Dieses Verfahren beruht im wesentlichen auf folgenden Überlegungen:

- Das Einkommensteueraufkommen wird von Erwerbstätigen und von Rentnern/Pensionären erbracht. Die Entwicklung der Zahl der 15- bis unter 65jährigen ist ein geeigneter Indikator für die Entwicklung der Einkommensteuerzahlungen der Erwerbstätigen. Modellrechnungen am Beispiel des Landkreises Wolfenbüttel zeigen nämlich, daß sich die Auswirkungen, die von einer Zunahme der Erwerbsbeteiligung der Frauen, von einer Zunahme des Anteils der Älteren mit einer niedrigeren Erwerbstätigenquote, von einem Abbau der Arbeitslosigkeit sowie von einer Erhöhung des Rentenzugangsalters auf die globale Erwerbstätigenquote ausgehen, unter Berücksichtigung alters- und geschlechtsspezifischer Unterschiede in bezug auf die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit weitgehend kompensieren.
- Das Verhältnis der durchschnittlichen Pro-Kopf-Steuerleistung eines Erwerbsfähigen zur durchschnittlichen Pro-Kopf-Steuerleistung eines Rentenfähigen beträgt für alle Gemeinden 5,24 zu 1. Dieser Wert wurde auf der Basis der Umrechnung der Einkommensteuerzahlungen verschiedener Typen privater Haushalte in durchschnittliche Pro-Kopf-Steuerzahlungen Erwerbsfähiger und Rentenfähiger ermittelt.
- Die für die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer maßgebliche allgemeine Ausschöpfungsquote ergibt sich als gewichtete Summe der Ausschöpfungsquoten für Einkommensteuerzahlungen von Erwerbstätigen einerseits und von Rentnern/Pensionären andererseits. Die Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung bewirkt eine Änderung der Zusammensetzung der Steuerzahler aus Erwerbstätigen und Rentnern/Pensionären. Dies führt unter der Annahme, daß die gruppenspezifischen Ausschöpfungsquoten im Zuge der Bevölkerungsentwicklung konstant bleiben, zu einer Änderung der allgemeinen Ausschöpfungsquote.

Unter diesen Annahmen geht der Rückgang der Zahl der Erwerbsfähigen mit einem nahezu gleich starken Rückgang des örtlichen Einkommensteueraufkommens einher, der auch durch eine deutliche Zunahme der Zahl der Rentenfähigen nur leicht abgeschwächt wird. Die Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung führt zu einer Verminderung der durchschnittlichen Pro-Kopf-Steuerleistung eines Steuerzahlers. Die Konsequenzen dieser Entwicklung für das Verteilungsverfahren sind mit den Auswirkungen einer fiktiven Erhöhung der Anrechnungsgrenze vergleichbar. Die Verteilungsposition der einkommensteuerstarken Gemeinden (niedrige Ausschöpfungsquote) verbessert sich zu Lasten der einkom-

mensteuerschwachen Gemeinden. Das Verteilungsverfahren führt darüber hinaus zu einer leichten Verbesserung der Verteilungsposition von Gemeinden mit überdurchschnittlich starker Verschiebung der Altersstruktur, wobei die Verbesserung für die einkommensteuerstärksten Gemeinden am größten ausfällt.

Zwischen der Bevölkerungsentwicklung und den meisten Elementen des Korrektursystems kommunaler Finanzausgleich bestehen Wirkungszusammenhänge, die die Verteilungswirkungen des kommunalen Finanzsystems verändern. Das gilt insbesondere für die Methoden zur Bestimmung von Finanzkraft und Finanzbedarf im Rahmen der Gewährung der Schlüsselzuweisungen nach Steuerkraft und Einwohnerzahl.

Im Zuge der Bevölkerungsentwicklung wird sich die Unterschätzung interkommunaler Steuerkraftunterschiede vergrößern; denn die Steuerkraftmeßzahl überschätzt den relativen Rückgang der Steuereinnahmen der Gemeinden, und zwar um so stärker, je höher der Anteil der Realsteuern an den Steuereinnahmen ist.

Der Rückgang des Gemeindegrößenansatzes, dem zentralen Indikator für den Finanzbedarf der Kommunen, bei abnehmender Einwohnerzahl ist von der Einwohnerzahl einer Gemeinde in der Ausgangssituation abhängig. Für die kleinsten Gemeinden kann der Gemeindegrößenansatz nicht weiter absinken. Die Verbesserung der Verteilungsposition dieser Gemeinden korrespondiert mit den besonderen Belastungen, die die Bevölkerungsentwicklung für sehr kleine Gemeinden mit sich bringt. Dies ist aber wohl als Zufallsergebnis zu interpretieren. Denn zwischen den unterschiedlichen Entwicklungen des Gemeindegrößenansatzes für die übrigen Gemeindegrößenklassen und den aus der Bevölkerungsentwicklung resultierenden Belastungsunterschieden besteht kein systematischer Zusammenhang. Darüber hinaus vermindert sich der Gemeindegrößenansatz ceteris paribus um so stärker, je stärker die Einwohnerzahl abnimmt. Damit unterstellt das Finanzbedarfskonzept implizit und im Widerspruch zu den Analysen zur Entwicklung des kommunalen Zuschußbedarfs, daß sich der Pro-Kopf-Zuschußbedarf um so stärker reduzieren läßt, je stärker die Einwohnerzahl zurückgeht.

Der Gemeindegrößenansatz ist unter den sich ändernden demographischen Rahmenbedingungen kein geeignetes Instrument zur Unterstützung einer der Verwirklichung einheitlicher Lebensverhältnisse verpflichteten Raumordnungspolitik. Denn er bildet die Entwicklung des zentralitätsbedingten Finanzbedarfs im Zuge der Bevölkerungsentwicklung nicht adäquat ab. Darüber hinaus erschwert der Verzicht auf die Beteiligung der Umlandgemeinden an den Entscheidungen über die Bereitstellung und Finanzierung zentralörtlicher Angebote die Anpassung der Raumordnungspolitik an die sich im Zuge der Bevölkerungsentwicklung erheblich verändernden Anforderungen.

Ein Ausgleich interkommunaler, von den Kommunen nicht zu verantwortender Kostenunterschiede erfolgt durch den kommunalen Finanzausgleich unter den sich ändernden demographischen Rahmenbedingungen nur in begrenztem Umfang. Das der Gewährung der Schlüsselzuweisungen zugrundeliegende, ausschließlich an der Einwohnerzahl orientierte Finanzbedarfskonzept läßt wichtige Bestimmungsfaktoren für die Entwicklung des Zuschußbedarfs unberücksichtigt.

Daher und wegen der Mängel des Gemeindegrößenansatzes können die Schlüsselzuweisungen keinen Beitrag zum Ausgleich solcher Kostenunterschiede leisten. Lediglich die Schlüsselzuweisungen nach der Straßenlänge und für die Schülerbeförderung bewirken einen gewissen Ausgleich interkommunaler Belastungsunterschiede. Denn die Pro-Kopf-Einnahmen aus den genannten Zuweisungen sind für diejenigen Kommunen überdurchschnittlich hoch, die aufgrund eines überdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgangs eine überdurchschnittliche Zunahme ihres Pro-Kopf-Zuschußbedarfs aufweisen. Während die Schlüsselzuweisungen für die Schülerbeförderung auch für Kommunen mit gleicher Bevölkerungsentwicklung zu bedarfsgerechten Verteilungsergebnissen führen, ergeben sich bei den Schlüsselzuweisungen nach der Straßenlänge für Landkreise mit einheitlichem Rückgang der Bevölkerungszahl, aber unterschiedlicher Straßenausstattung recht zufällig erscheinende Verteilungswirkungen, die zum Teil Bedarfsüberlegungen entgegengerichtet sind.

Die Bevölkerungsentwicklung wird für die kommunale Ebene insgesamt zu einer Verschlechterung der Relation zwischen allgemeinen Finanzeinnahmen und kommunalem Zuschußbedarf führen. Dabei wird sich die Deckungsrelation für Kommunen, die in besonderem Maße von der Bevölkerungsentwicklung betroffen sind, besonders deutlich verschlechtern. Langfristig wird aus den laufenden Einnahmen kaum noch ein Beitrag zur Finanzierung kommunaler Investitionen geleistet werden können.

Die starre Aufteilung der Schlüsselmasse auf die verschiedenen Zuweisungsarten und insbesondere die starre Verteilung der Schlüsselzuweisungen auf die drei Gebietskörperschaftsgruppen führen zu deutlich unterschiedlichen Entwicklungen der Deckungsrelationen der drei Gebietskörperschaftsgruppen. Während zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden über das Scharnier Kreisumlage ein Ausgleich erfolgen kann, enthält das kommunale Finanzsystem kein flexibel einsetzbares Instrument, durch das ein Ausgleich unterschiedlicher Deckungsrelationen zwischen kreisangehörigem Raum und kreisfreien Städten herbeigeführt werden könnte.

Im kommunalen Finanzausgleich findet eine systematische Berücksichtigung der aus der Bevölkerungsentwicklung resultierenden Belastungen nicht statt. Daher verschlechtert sich die redistributive Qualität des kommunalen Finanzausgleichs unter den sich ändernden demographischen Rahmenbedingungen, obwohl die horizontale Ausgleichsintensität der Schlüsselzuweisungen in bezug auf die im FAG formulierten Kriterien von der Bevölkerungsentwicklung kaum beeinflusst wird.

Das kommunale Finanzsystem wird den Herausforderungen, die sich aus der Bevölkerungsentwicklung ergeben, nicht gerecht. Die Überlegungen zu den Erfolgsaussichten kommunaler Haushaltskonsolidierungsstrategien lassen erwarten, daß die Kommunen im bestehenden kommunalen Finanzsystem auch bei erheblichen eigenen Anstrengungen nur einen bescheidenen Beitrag zur Bewältigung der Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die kommunalen Haushalte leisten können. Ein Ausgleich interkommunaler Belastungsunterschiede wird von den Kommunen selbst ohnehin nicht geleistet werden.

Die Bevölkerungsentwicklung stellt daher die übergeordnete Ebene vor die Aufgabe, die Funktionsfähigkeit des kommunalen Finanzsystems zu erhöhen. Finanzpolitische Maßnahmen können zum einen auf eine Verbesserung der Rahmenbedingungen kommunaler Konsolidierungspolitik und zum anderen auf eine Erhöhung der Bedarfsgerechtigkeit des kommunalen Einnahmesystems zielen.

Da sich die kommunale Finanzsituation im Zuge der Bevölkerungsentwicklung nur langsam verschlechtern wird, kann das Ausmaß der Verschlechterung zunächst leicht unterschätzt werden. Um dennoch sicherzustellen, daß kommunale Konsolidierungsmaßnahmen rechtzeitig eingeleitet werden, sollte ein Frühwarnsystem für bevölkerungsentwicklungsbedingte Verschlechterungen der kommunalen Finanzsituation installiert werden und mit einem Mechanismus zur Auslösung des Konsolidierungsverfahrens versehen werden. Ein weiterer Ansatzpunkt zur Verbesserung der Erfolgsaussichten kommunaler Konsolidierungsbemühungen besteht in einer Erweiterung kommunaler Kompetenzen zur Umsetzung globaler Konsolidierungsziele.

Die Funktionsfähigkeit des kommunalen Finanzsystems in bezug auf die Bevölkerungsentwicklung könnte durch eine stärkere Orientierung des Korrektursystems kommunaler Finanzausgleich an ökonomischen Kriterien sowie durch eine sorgfältige Trennung seiner Funktionen erreicht werden. Der Ausgleich von Belastungen, die aus der Wahrnehmung von Aufgaben resultieren, über die auf übergeordneter Ebene entschieden worden ist, sollte ebenso wie die Förderung raumordnungspolitischer Ziele von der redistributiven Funktion des Finanzausgleichs getrennt werden. Schließlich erscheint eine stärkere Orientierung der Bedarfsmessung an den von den Kommunen wahrgenommenen Aufgaben geboten.

Wichtigstes Instrument zur Analyse der Funktionsfähigkeit des kommunalen Finanzsystems waren Status-quo-Modellrechnungen. Die tatsächliche Entwicklung wird sich aber nicht unter Status-quo-Bedingungen vollziehen und wird daher von der skizzierten Entwicklung abweichen. So dürfte z. B. zukünftiges Wirtschaftswachstum die fiskalischen Probleme der Kommunen mildern, allerdings ohne die Wirkungsmechanismen, die zwischen der Bevölkerungsentwicklung und den einzelnen Elementen des kommunalen Finanzsystems bestehen, zu verändern. Aber auch andere Einflüsse können zu Abweichungen von der skizzierten Entwicklung der kommunalen Finanzsituation führen. Das gilt z. B. für die Wiedervereinigung Deutschlands, die Einführung einer gesetzlichen Pflegeversicherung² oder etwaige Reformen des kommunalen oder des übergeordneten Finanzsystems. Schließlich führen die erhöhten Zuwanderungen Ende der 80er Jahre und zu Beginn der 90er Jahre, aber auch mögliche Änderungen der Geburtenhäufigkeit und eine wahrscheinliche weitere Zunahme der Lebenserwartung dazu, daß die Bevölkerungsentwicklung etwas von der in dieser Arbeit angenommenen Entwicklung abweichen wird, ohne jedoch die grundlegenden

2 Die Einführung einer Pflegeversicherung würde im wesentlichen das Land entlasten, das die Sozialhilfeleistungen an über 60jährige innerhalb von Einrichtungen trägt, indem es den Kommunen Zuweisungen zum Ausgleich der Belastungen aus der Kommunalisierung der Altenpflege gewährt.

Tendenzen - Rückgang der Zahl und erhebliche Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung - umkehren zu können.

Der Wert der Status-quo-Modellrechnungen ist aber nicht daran zu messen, wie gut die skizzierte mit der tatsächlichen Entwicklung des Zuschußbedarfs und der allgemeinen Finanzeinnahmen der Kommunen übereinstimmt. Ziel der Modellrechnungen ist es vielmehr, auf Fehlentwicklungen aufmerksam zu machen, die im bestehenden kommunalen Finanzsystem angelegt sind. Auf diese Weise wird nicht nur die Notwendigkeit finanzpolitischen Handelns unterstrichen, sondern auch gezeigt, daß viele bereits unabhängig von der Bevölkerungsentwicklung geforderte Reformen des kommunalen Finanzsystems durch die sich ändernden demographischen Rahmenbedingungen an Dringlichkeit gewinnen.

Darüber hinaus ergibt sich aus den Status-quo-Modellrechnungen eine Vielzahl von Anknüpfungspunkten für weitere finanzwissenschaftliche Analysen. Denn um die Funktionsfähigkeit des kommunalen Finanzsystems und insbesondere des Korrektursystems kommunaler Finanzausgleich in bezug auf die Bevölkerungsentwicklung bewerten zu können, bedarf es einer möglichst vollständigen Betrachtung der zwischen der Bevölkerungsentwicklung und den verschiedenen Elementen des kommunalen Finanzsystems bestehenden Zusammenhänge. Um möglichst viele dieser Zusammenhänge untersuchen zu können, mußte sich die Analyse mit relativ einfachen Annahmen begnügen und konnte sie darüber hinaus nur wenige Untersuchungskommunen berücksichtigen. Die Analysen ergaben daher ein Gesamtbild der kommunalen Finanzsituation unter den sich ändernden demographischen Rahmenbedingungen, dessen Konturen aber noch deutlicher herausgearbeitet und weiter ausdifferenziert werden sollten.

Weitere Fallstudien zu den Zusammenhängen zwischen der Bevölkerungsentwicklung und dem kommunalen Zuschußbedarf könnten stärker, als es im Rahmen dieser Arbeit möglich war, herausarbeiten, inwieweit die Besonderheiten einzelner Kommunen in bezug auf die demographische Entwicklung, die Siedlungsstruktur oder die Infrastrukturausstattung ihre Möglichkeiten hemmen oder begünstigen, den Zuschußbedarf für einzelne Aufgabenfelder bei rückläufiger Bevölkerungszahl zu verringern. Eine differenzierte Analyse der Zusammenhänge zwischen der Bevölkerungsentwicklung und dem kommunalen Zuschußbedarf könnte zudem wichtiger Bestandteil der weiterhin erforderlichen Forschungsarbeiten zur Ermittlung aussagefähiger Indikatoren für die Abbildung des kommunalen Finanzbedarfs sein.

In den Analysen zu den Zusammenhängen zwischen der Bevölkerungsentwicklung und den Einnahmen der Gemeinden aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer wurde lediglich zwischen Erwerbsfähigen und Rentenfähigen unterschieden. Angesichts der Tatsache, daß die durchschnittliche Einkommensteuerleistung des Haushalts eines Pensionärs etwa das Zehnfache der durchschnittlichen Einkommensteuerleistung des Haushalts eines Rentners beträgt³, ist eine Trennung der Rentenfähigen in Rentner einerseits und in Pensionäre andererseits anzustreben. Aber auch die Annahme, daß alle Angehörigen einer Gruppe (Rentenfähige und Erwerbsfähige) in einer Gemeinde gleich hohe Steuer-

3 Vgl. Tabelle A 14 im Anhang zu dieser Arbeit.

zahlungen leisten, könnte aufgegeben werden. Dann könnte untersucht werden, welche Auswirkungen von der Verschiebung der Altersstruktur auf die Streuung der Pro-Kopf-Steuerleistungen ausgehen und welche Konsequenzen sich daraus für die Verteilungspositionen der einzelnen Gemeinden ergeben. Auch die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf das Realsteueraufkommen könnten Gegenstand einer eigenen finanzwissenschaftlichen Analyse sein.

Andere Fragen mußten in dieser Arbeit ausgeblendet werden. Das gilt z. B. für die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf den Bedarf an kommunalen Investitionen. Auch die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf Ausgaben und Einnahmen des Bundes und der Länder konnten hier nicht analysiert werden. Damit mußte offenbleiben, ob infolge der Bevölkerungsentwicklung Änderungen der vertikalen Einnahmeverteilung erforderlich werden, die auch die kommunalen Deckungsrelationen verändern würden.

Anhang

Verzeichnis der Tabellen im Anhang

Tabelle	A 1: Einnahmen (Vermögenshaushalt) der niedersächsischen Kommunen im Jahre 1986	255
Tabelle	A 2: Annahmen zur Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel von 1986 bis 2000 und 2030	256
Tabelle	A 3: Bevölkerungsdichte und Steuereinnahmen je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen in Niedersachsen 1986 bzw. 1987	257
Tabelle	A 4: Rechnerische Zahl der Pflegebedürftigen im Landkreis Wolfenbüttel 1986, 2000 und 2030	258
Tabelle	A 5: Rechnerische Zahl der Krankenhauspatienten in Niedersachsen 1986, 2000 und 2030	259
Tabelle	A 6: Entwicklung des vom Landkreis Wolfenbüttel aufzubringenden Anteils an der Krankenhausumlage bis 2000 und 2030 - Ergebnisse der Modellrechnungen	260
Tabelle	A 7: Zahl der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen (BSHG) im Landkreis Wolfenbüttel in den Jahren 1986, 2000 und 2030 - Ergebnisse der Modellrechnungen	261
Tabelle	A 8: Ursachen des Rückgangs der Zahl der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen (BSHG) im Landkreis Wolfenbüttel bis 2000 und 2030 - Ergebnisse der Modellrechnungen	262
Tabelle	A 9: Zuschußbedarf (Verwaltungshaushalt, Einzelpläne 0 - 7) der Untersuchungskommunen im Jahre 1986 nach Aufgabefeldern	263
Tabelle	A 10: Erwerbsquoten und Vorausschätzung von Erwerbsquoten bis 2000 und 2030	264
Tabelle	A11.1: Beteiligung am Erwerbsleben im Landkreis Wolfenbüttel am 25.05.1987	265
Tabelle	A11.2: Beteiligung am Erwerbsleben im Landkreis Wolfenbüttel im Jahre 2000	266
Tabelle	A11.3: Beteiligung am Erwerbsleben im Landkreis Wolfenbüttel im Jahre 2030	267

Tabelle A 12:	Erwerbstätige nach normalerweise je Woche geleisteten Arbeitsstunden im Bundesgebiet im März 1987	268
Tabelle A 13:	Vollerwerbstätigenquoten im Landkreis Wolfenbüttel 1987, 2000 und 2030	269
Tabelle A 14:	Zahlungen an Lohn- und veranlagter Einkommensteuer der privaten Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland 1986	270
Tabelle A15.1:	Entwicklung des örtlichen Aufkommens aus der Einkommensteuer in den Gemeinden Niedersachsens bis 2000 - Ergebnisse der Modellrechnungen	271
Tabelle A15.2:	Entwicklung des örtlichen Aufkommens aus der Einkommensteuer in den Gemeinden Niedersachsens bis 2030 - Ergebnisse der Modellrechnungen	272
Tabelle A 16:	Verteilungswirkungen des Verteilungsverfahrens gemäß Gemeindefinanzreformgesetz 1986, 2000 und 2030 - Ergebnisse der Modellrechnungen	273
Tabelle A 17:	Einwohnerzahl, Einwohnerdichte und Struktur der Steuereinnahmen der Gemeinden Niedersachsens 1986	274
Tabelle A 18:	Entwicklung der Steuereinnahmen der Gemeinden Niedersachsens bis 2000 und 2030 - Ergebnisse der Modellrechnungen	276
Tabelle A 19:	Einwohnerzahl, Einwohnerdichte und Struktur der Steuereinnahmen der Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel 1986	278
Tabelle A 20:	Entwicklung der Steuereinnahmen der Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel bis 2000 und 2030 - Ergebnisse der Modellrechnungen	279
Tabelle A 21:	Annahmen zur Entwicklung der Steuerverbundeinnahmen (§ 1 FAG) von 1986 bis 2000 und 2030	280
Tabelle A 22:	Ausgleichswirkung der Schlüsselzuweisungen nach Steuerkraft und Einwohnerzahl 1986, 2000 und 2030 - Ergebnisse der Modellrechnungen	281
Tabelle A 23:	Entwicklung der Pro-Kopf-Finanzausstattung bis 2000 und 2030 - Ergebnisse der Modellrechnungen	
	1. in den Gemeinden Niedersachsens	282
	2. in den Landkreisen Niedersachsens	283

Tabelle A24.1: Entwicklung der allgemeinen Finanzeinnahmen der Gemeinden Niedersachsens bis 2000 - Ergebnisse der Modellrechnungen	284
Tabelle A24.2: Entwicklung der allgemeinen Finanzeinnahmen der Gemeinden Niedersachsens bis 2030 - Ergebnisse der Modellrechnungen	285
Tabelle A25.1: Entwicklung der allgemeinen Finanzeinnahmen der Landkreise Niedersachsens bis 2000 - Ergebnisse der Modellrechnungen	287
Tabelle A25.2: Entwicklung der allgemeinen Finanzeinnahmen der Landkreise Niedersachsens bis 2030 - Ergebnisse der Modellrechnungen	288
Tabelle A26.1: Entwicklung der allgemeinen Finanzeinnahmen der Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel bis 2000 - Ergebnisse der Modellrechnungen	289
Tabelle A26.2: Entwicklung der allgemeinen Finanzeinnahmen der Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel bis 2030 - Ergebnisse der Modellrechnungen	290

Verzeichnis der Übersichten im Anhang

Übersicht A 1: Katalog für die anzustrebende Ausstattung von zentralen Orten mittlerer Stufe	291
Übersicht A 2: Katalog oberzentraler Einrichtungen	292
Übersicht A 3: Umrechnung der Einkommensteuerzahlungen der Bezugsgruppen in Pro-Kopf-Steuerzahlungen	293
Übersicht A 4: Schlüsselzuweisungen nach der Straßenlänge	
1. Berechnung der Einheitskilometer für Landkreise (§ 17 FAG)	294
2. Ermittlung der Änderung der Zahl der Einheitskilometer für Landkreise bei Rückgang der Einwohnerzahl ..	295

Tabelle A 1:
Einnahmen (Vermögenshaushalt) der niedersächsischen Kommunen
im Jahre 1986

Einnahmeart	Beträge (in TDM)	Anteil (in %)	
		an allen Einnahmen	an den "ordentlichen" Einnahmen
Zuführung vom Ver- waltungshaushalt	1 884 239	29,6	56,2
Zuweisungen/Zuschüsse für Investitionen (ohne Zuweisungen von Gemeinden/ Gemeindeverbänden)	1 109 582	17,4	33,1
Beiträge und ähnliche Entgelte	357 479	5,6	10,7
("ordentliche" Ein- nahmen zusammen)	(3 351 300)	(52,6)	(100,0)
Entnahmen aus Rücklagen	436 864	6,9	-
Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen und Anlagevermögen	322 199	5,1	-
Rückflüsse aus Darlehen	143 213	2,2	-
Zuweisungen von Gemeinden	436 523	6,8	-
Kreditaufnahme	1 683 537	26,4	-
Einnahmen des Vermögenshaus- halts zusammen	6 373 636	100,0	-

Quelle: Niedersächsisches Landesverwaltungsamt - Statistik - (Hrsg.): Staatliche und kommunale Finanzen - Jahresrechnung 1986 -, Hannover 1988, (Statistik Niedersachsen - Bd. 455), S. 60; eigene Berechnungen.

Tabelle A 2:

Annahmen zur Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel von 1986 bis 2000 und 2030

Gemeinde	31.12.1986 Einwohnerzahl	2000 Änderung der Einwohnerzahl ¹				2030 Änderung der Einwohnerzahl ¹			
		Insgesamt	im Alter von ... bis unter ... Jahren			Insgesamt	im Alter von ... bis unter ... Jahren		
			15 - 60	60 - 65	über 65		15 - 60	60 - 65	über 65
EG Cremlingen	11 328	- 7,1	- 15,3	+ 58,5	+ 11,0	- 38,0	- 55,0	+ 42,8	+ 38,8
EG Stadt Wolfenbüttel	48 623	- 9,9	- 14,1	+ 24,7	- 5,4	- 40,2	- 54,6	+ 15,6	+ 5,7
SG Asse	7 764	- 10,1	- 11,8	+ 22,3	- 9,2	- 38,6	- 52,7	+ 19,2	+ 24,0
SG Baddeckenstedt	10 402	- 9,1	- 13,0	+ 34,6	- 1,5	- 39,6	- 52,9	+ 26,6	+ 14,2
SG Oderwald	6 587	- 12,4	- 17,9	+ 14,4	+ 5,6	- 43,8	- 54,7	+ 5,6	- 2,3
SG Schladen	9 557	- 11,1	- 18,0	+ 25,4	+ 13,7	- 41,9	- 59,0	+ 1,3	+ 19,1
SG Schöppenstedt	9 957	- 11,9	- 16,1	+ 2,0	+ 1,7	- 42,1	- 54,6	- 4,4	- 0,2
SG Sickte	8 720	- 2,6	- 7,5	+ 54,5	- 2,1	- 32,0	- 47,6	+ 44,8	+ 30,2
alle Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel	112 938	- 9,4	- 14,2	+ 27,7	- 0,5	- 39,7	- 54,1	+ 17,4	+ 12,2

1 Gegenüber 1986 in Prozent.

Quelle: Niedersächsisches Landesverwaltungsamt - Statistik - (Hrsg.): Bevölkerung der Gemeinden am 31. Dezember 1986, Hannover 1987, (Statistische Berichte Niedersachsen; AI2), S. 18 f.; Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung: Bevölkerungsvorausschätzung für den Landkreis Wolfenbüttel (unveröffentlichte Ergebnisse), Hannover 1989; eigene Berechnungen.

Tabelle A 3:
Bevölkerungsdichte und Steuereinnahmen je Einwohner
nach Gemeindegrößenklassen in Niedersachsen 1986 bzw. 1987

Einwohnerzahl von ... bis unter ...	Einwohner je km ² (VZ 1987)	Steuereinnahmen in DM je Einwohner (netto) ¹ (1986)
unter 5 000	33,3	582,75
5 000 - 10 000	77,1	568,04
10 000 - 20 000	108,6	612,67
20 000 - 50 000	257,3	822,33
50 000 - 100 000	581,6	925,35
100 000 und mehr	1 187,7	1 258,11

1 Ohne Gewerbesteuerumlage.

Quelle: Raumordnungsbericht Niedersachsen 1988, hrsg. vom Niedersächsischen Innenministerium, Hannover o. J., (Schriften der Landesplanung Niedersachsen), S. 112; Niedersächsisches Landesverwaltungsamt - Statistik - (Hrsg.): Gemeindeergebnisse, a. a. O., S. 4 f.; eigene Berechnungen.

Tabelle A 4:**Rechnerische Zahl der Pflegebedürftigen im Landkreis Wolfenbüttel 1986, 2000 und 2030**

Alter von ... bis unter ... Jahre	Zahl der Pflege- bedürftigen je 100 Einwohner	1986		2000		2030	
		Einwohner	Zahl der Pflege- bedürftigen	Einwohner	Zahl der Pflege- bedürftigen	Einwohner	Zahl der Pflege- bedürftigen
7 - 18	0,6	14 083	85	11 119	67	6 776	41
18 - 60	} 1,5	66 310	995	57 977	870	30 768	462
60 - 65		6 400	96	8 173	123	7 514	113
65 - 80	8,0	13 879	1 110	14 494	1 160	16 404	1 312
80 und älter	28,4	4 825	1 370	4 108	1 167	4 578	1 300
7 und älter		105 497	3 656	95 891	3 387	66 040	3 228

Quelle: Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung: Bevölkerungsvorausschätzung für den Landkreis Wolfenbüttel (unveröffentlichte Ergebnisse), Hannover 1989; SOCIALDATA: Anzahl und Situation zu Hause lebender Pflegebedürftiger, Stuttgart u. a. O. 1980, (Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit; Bd. 80), S. 42; eigene Berechnungen.

Tabelle A 5:**Rechnerische Zahl der Krankenhauspatienten in Niedersachsen 1986, 2000 und 2030**

Alter von ... bis unter ... Jahre	Kranke in stationärer Behandlung je 10 000 Einwohner (1986)	1986		2000		2030	
		Einwohner (in 1 000)	Kranke in statio- närer Behandlung	Einwohner (in 1 000)	Kranke in statio- närer Behandlung	Einwohner (in 1 000)	Kranke in statio- närer Behandlung
unter 15	49	1 080	5 292	1 035	5 072	587	2 878
5 - 40	75	2 740	20 550	2 383	17 873	1 478	11 085
40 - 65	142	2 256	32 058	2 358	33 484	2 001	28 414
65 und älter	252	1 120	28 224	1 175	29 610	1 468	36 994
Insgesamt	120	7 196	86 124	6 951	86 039	5 534	79 371

Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Gesundheitswesen, Fragen zur Gesundheit 1986, Stuttgart u. a. O., 1989, (Fachserie 12, Reihe S. 3), S. 17 und 42; vgl. zur Entwicklung der Bevölkerungszahlen Tabelle 7; eigene Berechnungen.

Tabelle A 6:

Entwicklung des vom Landkreis Wolfenbüttel aufzubringenden Anteils an der Krankenhausumlage bis 2000 und 2030 - Ergebnisse der Modellrechnungen

Umlagegrundlagen gemäß § 2 Abs. 3 Nds. KHG	Landkreis Wolfenbüttel	Land Niedersachsen insgesamt	Anteil des Landkreises Wolfenbüttel (in %)	Änderung des Anteils gegenüber 1986 (in %) an	
				den Umlagegrundlagen	der Krankenhausumlage insgesamt
	(1)	(2)	(3) = (1) + (2) x 100	(4)	(5)
1986					
Einwohnerzahl ¹	114 413	7 235 856	1,58	-	} -
Umlagekraftmeßzahl ² (TDM)	88 080	6 090 251	1,45	-	
2000					
Einwohnerzahl ¹	103 755	6 992 010	1,48	- 6,3	} - 6,6
Umlagekraftmeßzahl ² (TDM)	80 171	5 934 251	1,35	- 6,9	
2030					
Einwohnerzahl ¹	69 460	5 575 471	1,25	- 20,9	} - 21,8
Umlagekraftmeßzahl ² (TDM)	57 940	5 165 663	1,12	- 22,8	

1 Einwohnerzahl im Sinne des FAG.

2 Bei den Landkreisen die Summe der Umlagegrundlagen für die Kreisumlage; bei den kreisfreien Städten die Summe aus den Steuerkraftmeßzahlen und 95 vom Hundert der Schlüsselzuweisungen (§ 2 Abs. 3 Nds. KHG).

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle A 7:

Zahl der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen (BSHG) im Landkreis Wolfenbüttel in den Jahren 1986, 2000 und 2030 - Ergebnisse der Modellrechnungen

	Alter von ... bis unter ... Jahre						Zusammen
	unter 18	18 - 25	25 - 50	50 - 65	65 - 75	75 und älter	
1986							
Einwohner	21 524	12 880	39 038	20 792	9 795	8 909	112 938
Hilfempänger	1 155	542	1 301	416	152	245	3 811
Hilfempänger je 100 Einwohner	5,37	4,21	3,33	2,00	1,55	2,75	3,37
2000							
Einwohner	17 570	6 516	36 348	23 265	11 147	7 686	102 531
Hilfempänger bei unverändert hoher Arbeitslosigkeit	943	274	1 210	465	173	211	3 276
Hilfempänger bei Rückgang der Arbeitslosigkeit ¹	820	238	1 052	404	173	211	2 898
2030							
Einwohner	8 919	3 607	18 190	16 470	12 814	8 236	68 236
Hilfempänger bei unverändert hoher Arbeitslosigkeit	479	152	606	329	199	226	1 991
Hilfempänger bei Rückgang der Arbeitslosigkeit ¹	310	98	392	213	199	226	1 438

1 Unter der Annahme, daß alle Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt, für die 1986 Arbeitslosigkeit der Hauptgrund für die Hilfebedürftigkeit war, im Alter zwischen 0 und 65 Jahren waren, war 1986 für 39,3 % der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen dieser Altersgruppe Arbeitslosigkeit der Hauptgrund für die Hilfebedürftigkeit. Es wird angenommen, daß die Zahl der aufgrund von Arbeitslosigkeit Hilfebedürftigen im Alter von 0 bis unter 65 Jahren bis zum Jahre 2000 um ein Drittel und bis zum Jahre 2030 um 90 % zurückgeht.

Quelle: Niedersächsisches Landesverwaltungsamt - Statistik - (Hrsg.): Sozialhilfe 1986, Teil 2: Empfänger, Hannover 1988 (Statistische Berichte Niedersachsen; KI); Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung: Bevölkerungsvorausschätzung, a. a. O.; eigene Berechnungen.

Tabelle A 8:
Ursachen des Rückgangs der Zahl der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen (BSHG) im Landkreis Wolfenbüttel bis 2000 und 2030 - Ergebnisse der Modellrechnungen

	2000		2030	
	absolut	in %	absolut	in %
Zahl der Hilfeempfänger	2 898	-	1 438	-
Rückgang gegenüber 1986 (1986: 3 811 Hilfeempfänger)	913	24,0	2 373	62,3
davon: aufgrund				
- des Bevölkerungsrückgangs ¹	356	9,3	1 511	39,6
- der Änderung der Altersstruktur ²	179	4,7	309	8,1
- des Rückgangs der Arbeitslosigkeit ³	378	9,9	553	14,5

1 Altersstruktur und Arbeitslosenquote wie 1986.

2 Arbeitslosenquote wie 1986, aber unter Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung.

3 Unter Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Tabelle A 7.

Tabelle A 9:

Zuschußbedarf (Verwaltungshaushalt, Einzelpläne 0 - 7) der Untersuchungskommunen im Jahre 1986 nach Aufgabenfeldern

Aufgabenfeld	Abschnitte/ Unter- abschnitte	Landkreis Wolfenbüttel		EG Stadt Wolfenbüttel		EG Cremlingen	
		in DM	Anteil in %	in DM	Anteil in %	in DM	Anteil in %
Öffentliche Sicherheit	13,14,15,16	752 473	1,1	491 711	1,4	150 685	4,1
Verkehr, Straßen	63,65-68	2 831 755	4,2	6 874 900	20,0	204 813	5,5
Wasser	70	-	-	121 620	0,4	232 307	6,3
Abfallbeseitigung	72	638 192	0,9	224 533	0,7	-	-
Schülerbeförderung	290	6 098 851	9,1	-	-	-	-
Schulträgerschaft	21,25,28,292	13 302 812	19,8	3 448 755	10,1	501 616	13,5
Außerschulische Bildung	35	666 734	1,0	309 620	0,9	-	-
Kulturelle Einrichtungen	31-34,36,37	1 006 695	1,5	728 524	2,1	35 762	1,0
Einrichtungen für ältere Menschen	43,470	988 390	1,5	377 317	1,1	46 561	1,3
Einrichtungen für Kinder und Jugendliche	46,475	2 327 262	3,5	3 701 409	10,8	273 511	7,4
Krankenhäuser	51	109 424	0,2	-	-	-	-
Sport und Erholung	55-59	308 437	0,5	3 712 304	10,8	198 292	5,4
Bau- u. Wohnungswesen	61,62	1 258 585	1,9	1 224 070	3,6	24 677	0,7
Transferleistungen	41,44,45,48,49	22 623 707	33,6	- 6	0,0	28 553	0,8
Allgemeine Verwaltung	0,11	5 536 882	8,2	8 855 252	25,8	1 100 491	29,7
Aufgabenbezogene Verwaltung	20,30,40,50,60	8 443 310	12,5	3 754 496	10,9	352 836	9,5
Sonstige	54,69,73-79	416 560	0,6	475 145	1,4	555 933	15,0
Σ Einzelpläne 0 - 7¹		67 310 069	100,0	34 299 650	100,0	3 706 037	100,0

1 Abweichung von 100 infolge Rundung möglich.

Quelle: Landkreis Wolfenbüttel: Haushaltssatzung und Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 1988, Wolfenbüttel 1987; Stadt Wolfenbüttel: Haushaltssatzung, Haushaltsplan 1988, Wolfenbüttel 1987; Gemeinde Cremlingen: Haushaltssatzung und Haushaltsplan 1988, Cremlingen o. J.; eigene Berechnungen.

Tabelle A 10: Erwerbsquoten und Vorausschätzung von Erwerbsquoten bis 2000 und 2030

Alter von ... bis unter ... Jahre	Erwerbsquote in %					Änderung der Erwerbsquote (in Prozentpunkten) von	
	1983	1990	2000	2030	1987	1987 - 2000	1987 - 2030
Männer							
15 - 20	46,0	42,0	40,0	40,0	44,00	- 4,00	- 4,00
20 - 25	79,5	79,0	77,0	77,0	79,25	- 2,25	- 2,25
25 - 30	87,4	87,0	86,0	86,0	87,20	- 1,20	- 1,20
30 - 35	95,2	95,5	95,5	95,5	95,35	0,15	0,15
35 - 40	97,2	97,0	96,0	96,0	97,10	- 1,10	- 1,10
40 - 45	97,5	97,4	96,0	96,0	97,45	- 1,45	- 1,45
45 - 50	96,5	96,3	95,0	95,0	96,40	- 1,40	- 1,40
50 - 55	92,8	92,5	91,5	92,0	92,65	- 1,15	- 0,65
55 - 60	80,4	80,0	79,5	82,0	80,20	- 0,70	1,80
60 - 65 ¹	36,9	36,5	36,5	50,0	36,70	- 0,20	13,30
Frauen							
15 - 20	40,2	39,0	38,5	38,5	39,60	- 1,10	- 1,10
20 - 25	71,9	72,0	75,5	75,5	71,95	3,55	3,55
25 - 30	65,4	66,0	67,0	68,0	65,70	1,30	2,30
30 - 35	59,1	60,5	61,0	62,0	59,80	1,20	2,20
35 - 40	60,0	61,5	62,5	64,0	60,75	1,75	3,25
40 - 45	59,1	61,0	64,0	66,0	60,05	3,95	5,95
45 - 50	55,2	58,0	61,0	63,0	56,60	4,40	6,40
50 - 55	48,3	50,0	52,0	54,0	49,15	2,85	4,85
55 - 60	39,8	40,0	40,0	42,0	39,90	0,10	2,10
60 - 65 ¹	12,0	11,0	9,5	20,0	11,50	- 2,00	8,50

1 Die Erwerbsquoten für 60- bis unter 65jährige für 2030 wurden nicht der unten genannten Quelle entnommen, sondern neu gesetzt. Vgl. Kapitel III Gliederungspunkt 3.1.2.1.1 dieser Arbeit.

Quelle: Erwerbsquoten für 1983, 1990, 2000, 2030: Hofer, P.; Eckerle, K.; Franzen, D.; Wolff, H.: Die Bundesrepublik Deutschland 1990/2000/2010. Die Entwicklung von Wirtschaft und Bevölkerung in der Bundesrepublik und den Bundesländern bis 2010, Stuttgart 1986, (Prognos-Report Nr. 12), S. 99, 104; Erwerbsquoten für 1987 und Änderung der Quoten: eigene Berechnungen, vgl. hierzu Kapitel III Gliederungspunkt 3.1.2.1.1 dieser Arbeit.

Tabelle A 11.1:
Beteiligung am Erwerbsleben im Landkreis Wolfenbüttel am 25.05.1987

Alter von ... bis unter ... Jahre	Einwohner	Erwerbspersonen		davon:			
		absolut	%	Erwerbstätige		Erwerbslose	
				absolut	%	absolut	%
Männer							
15 - 20	4 408	1 829	41,49	1 728	39,20	101	2,29
20 - 25	4 765	3 923	82,33	3 610	75,76	313	6,57
25 - 30	4 215	3 651	86,62	3 352	79,53	299	7,09
30 - 35	3 823	3 626	94,85	3 398	88,88	228	5,96
35 - 40	4 054	3 913	96,52	3 725	91,88	188	4,64
40 - 45	3 749	3 622	96,61	3 468	92,50	154	4,11
45 - 50	5 146	4 940	96,00	4 736	92,03	204	3,96
50 - 55	4 134	3 852	93,18	3 677	88,95	175	4,23
55 - 60	3 465	2 895	83,55	2 415	69,70	480	13,85
60 - 65	2 732	839	30,71	760	27,82	79	2,89
15 - 65	40 491	33 090	81,72	30 869	76,24	2 221	5,49
Frauen							
15 - 20	4 142	1 399	33,78	1 278	30,85	121	2,92
20 - 25	4 201	3 221	76,67	2 869	68,29	352	8,38
25 - 30	3 998	2 627	65,71	2 309	57,75	318	7,95
30 - 35	3 825	2 185	57,12	1 955	51,11	230	6,01
35 - 40	3 862	2 278	58,98	2 083	53,94	195	5,05
40 - 45	3 549	2 122	59,79	1 966	55,40	156	4,40
45 - 50	4 770	2 606	54,63	2 418	50,69	188	3,94
50 - 55	3 842	1 859	48,39	1 711	44,53	148	3,85
55 - 60	3 524	1 292	36,66	1 087	30,85	205	5,82
60 - 65	3 740	316	8,45	279	7,46	37	0,99
15 - 65	39 453	19 905	50,45	17 955	45,51	1 950	4,94
Männer und Frauen							
15 - 65	79 944	52 995	66,29	48 824	61,07	4 171	5,22

Quelle: Niedersächsisches Landesverwaltungsamt - Statistik - (Hrsg.): Volks- und Arbeitsstättenzählung 1987, Kreisstatistik Niedersachsen 1987, Teil 1: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Hannover 1990, (Statistik Niedersachsen - Bd. 495), S. 98 f.; eigene Berechnungen.

Tabelle A 11.2:
Beteiligung am Erwerbsleben im Landkreis Wolfenbüttel im Jahre 2000

Alter von ... bis unter ... Jahre	Einwohner	Erwerbspersonen		davon:			
		absolut	%	Erwerbstätige		Erwerbslose	
				absolut	%	absolut	%
Männer							
15 - 20	2 453	920	37,49	882	35,96	38	1,53
20 - 25	2 292	1 835	80,08	1 735	75,70	100	4,38
25 - 30	2 640	2 255	85,42	2 130	80,69	125	4,73
30 - 35	3 899	3 704	95,00	3 549	91,02	155	3,98
35 - 40	4 269	4 074	95,42	3 942	92,33	132	3,09
40 - 45	3 775	3 592	95,16	3 489	92,42	103	2,74
45 - 50	3 749	3 547	94,60	3 448	91,96	99	2,64
50 - 55	3 608	3 321	92,03	3 219	89,21	102	2,82
55 - 60	3 790	3 140	82,85	2 790	73,61	350	9,24
60 - 65	4 270	1 302	30,51	1 220	28,58	82	1,93
15 - 65	34 745	27 690	79,69	26 404	75,99	1 286	3,70
Frauen							
15 - 20	2 480	810	32,68	762	30,73	48	1,95
20 - 25	2 255	1 809	80,22	1 683	74,63	126	5,59
25 - 30	2 552	1 710	67,01	1 575	61,71	135	5,30
30 - 35	3 822	2 229	58,32	2 076	54,31	153	4,01
35 - 40	3 992	2 425	60,73	2 290	57,36	135	3,37
40 - 45	3 832	2 442	63,74	2 330	60,81	112	2,93
45 - 50	3 778	2 230	59,03	2 131	56,40	99	2,63
50 - 55	3 567	1 828	51,24	1 736	48,67	92	2,57
55 - 60	3 716	1 366	36,76	1 222	32,88	144	3,88
60 - 65	4 370	282	6,45	253	5,79	29	0,66
15 - 65	34 364	17 131	49,85	16 058	46,73	1 073	3,12
Männer und Frauen							
15 - 65	69 109	44 821	64,86	42 462	61,44	2 359	3,41

Quelle: Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforchung; Bevölkerungsvorausschätzung, a. a. O.; eigene Berechnungen. Vgl. hierzu Kapitel III Gliederungspunkt 3.1.2.1.1 dieser Arbeit.

Tabelle A 11.3:
Beteiligung am Erwerbsleben im Landkreis Wolfenbüttel im Jahre 2030

Alter von ... bis unter ... Jahre	Einwohner	Erwerbspersonen		davon:			
		absolut	%	Erwerbstätige		Erwerbslose	
				absolut	%	absolut	%
Männer							
15 - 20	1 375	515	37,49	512	37,26	3	0,23
20 - 25	1 334	1 068	80,08	1 059	79,42	9	0,66
25 - 30	1 427	1 219	85,42	1 209	84,71	10	0,71
30 - 35	1 693	1 608	95,00	1 598	94,40	10	0,60
35 - 40	1 948	1 859	95,42	1 850	94,96	9	0,46
40 - 45	1 932	1 839	95,16	1 831	94,75	8	0,41
45 - 50	2 023	1 914	94,60	1 906	94,20	8	0,40
50 - 55	1 974	1 826	92,53	1 818	92,11	8	0,42
55 - 60	2 440	2 083	85,35	2 049	83,96	34	1,39
60 - 65	3 542	1 559	44,01	1 549	43,72	10	0,29
15 - 65	19 688	15 490	78,68	15 381	78,12	109	0,55
Frauen							
15 - 20	1 334	436	32,68	432	32,39	4	0,29
20 - 25	1 233	989	80,22	979	79,38	10	0,84
25 - 30	1 373	934	68,01	923	67,21	11	0,80
30 - 35	1 690	1 002	59,32	992	58,72	10	0,60
35 - 40	1 955	1 217	62,23	1 207	61,72	10	0,51
40 - 45	2 108	1 386	65,74	1 377	65,30	9	0,44
45 - 50	2 176	1 328	61,03	1 320	60,64	8	0,39
50 - 55	2 247	1 197	53,24	1 188	52,85	9	0,39
55 - 60	2 592	1 005	38,76	990	38,18	15	0,58
60 - 65	3 812	646	16,95	642	16,85	4	0,10
15 - 65	20 520	10 140	49,42	10 050	48,98	90	0,44
Männer und Frauen							
15 - 65	40 208	25 630	63,74	25 431	63,25	199	0,49

Quelle: Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforchung: Bevölkerungsvorausschätzung, a. a. O.; eigene Berechnungen. Vgl. hierzu Kapitel III Gliederungspunkt 3.1.2.1.1 dieser Arbeit.

Tabelle A 12:

Erwerbstätige nach normalerweise je Woche geleisteten Arbeitsstunden im Bundesgebiet im März 1987

Alter von ... bis unter ... Jahre	Erwerbstätige insgesamt in 1 000	davon mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von						Anteil ¹ an der normalen wöchent- lichen Arbeitszeit
		unter 21 Stunden		21 bis 39 Stunden		40 und mehr Stunden		
		in 1 000	in %	in 1 000	in %	in 1 000	in %	
Männer								
15 - 25	2 924	29	1,0	621	21,2	2 275	77,8	94,2
25 - 45	7 511	97	1,3	1 794	23,9	5 621	74,8	93,4
45 - 65	5 947	67	1,1	1 312	22,1	4 567	76,8	93,9
Frauen								
15 - 25	2 478	82	3,3	523	21,1	1 873	75,6	93,1
25 - 45	4 758	1 003	21,1	1 317	27,7	2 438	51,2	82,5
45 - 65	3 164	731	23,1	1 002	31,7	1 431	45,2	80,5

1 Der durchschnittliche Anteil an der normalen wöchentlichen Arbeitszeit ergibt sich als gewichtete Summe der Anteile der Erwerbstätigen mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von weniger als 21 Stunden (Gewichtungsfaktor 0,5), von 21 bis 39 Stunden (Faktor 0,75) sowie 40 und mehr Stunden (Faktor 1) an allen Erwerbstätigen gleichen Alters und Geschlechts.

Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit 1987 (Ergebnisse des Mikrozensus), Stuttgart u. a. O. 1988, (Fachserie 1, Reihe 4.1.1), S. 65 ff.; eigene Berechnungen.

Anmerkung: Da bei der Volkszählung 1987 bei der Dauer der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit nur zwischen mehr oder weniger als 36 Stunden unterschieden wurde, wird hier auf Daten des Mikrozensus des Jahres 1987 zurückgegriffen.

Tabelle A 13:
Vollerwerbståtigenquoten im Landkreis Wolfenbüttel 1987, 2000 und 2030

Alter von ... bis unter ... Jahre	Vollerwerbståtigenquote ¹ (in %)		
	1987	2000	2030
Männer			
15 - 20	36,92	33,87	35,10
20 - 25	71,31	71,31	74,81
25 - 30	74,28	75,36	79,12
30 - 35	83,01	85,01	88,17
35 - 40	85,82	86,24	88,69
40 - 45	86,40	86,32	88,50
45 - 50	86,42	86,35	88,45
50 - 55	83,52	83,77	86,49
55 - 60	65,45	69,12	78,84
60 - 65	26,12	26,84	41,05
15 - 65	71,45	71,19	73,22
Frauen			
15 - 20	28,72	28,61	30,16
20 - 25	63,58	69,48	73,90
25 - 30	47,64	50,91	55,44
30 - 35	42,17	44,81	48,44
35 - 40	44,50	47,32	50,92
40 - 45	45,71	50,17	53,87
45 - 50	40,81	45,40	48,82
50 - 55	35,85	39,18	42,54
55 - 60	24,83	26,47	30,73
60 - 65	6,01	4,66	13,56
15 - 65	38,38	39,00	40,72
Männer und Frauen			
15 - 65	55,13	55,19	56,63

1 Die Vollerwerbståtigenquote entspricht dem Produkt aus der Erwerbståtigenquote und dem durchschnittlichen Anteil an der normalen wöchentlichen Arbeitszeit (vgl. Tabelle A 12).

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Tabellen A 11.1 bis A 11.3 sowie A 12.

Tabelle A 14:
Zahlungen an Lohn- und veranlagter Einkommensteuer der privaten Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland 1986

Haushalte ¹ von	Zahl der Haushalte (in 1 000)	Lohn- und veranlagte Einkommensteuer	
		je Haushalt (in DM)	insgesamt (in TDM)
	(1)	(2)	(3) = (1)x(2)
Selbständigen in der Landwirtschaft	368	4 544	1 672 192
Selbständigen außerhalb der Landwirtschaft	1 533	29 026	44 496 858
Beamten	1 581	11 108	17 561 748
Angestellten	5 383	12 697	68 347 951
Arbeitern	5 689	6 541	37 211 749
Arbeitslosengeld-/ -hilfebeziehern	798	819	653 562
Σ Erwerbspersonen	15 352	11 070	169 944 060
Rentnern	7 788	535	4 166 580
Pensionären	904	5 335	4 822 840
Σ Rentner/Pensionäre	8 692	1 034	8 989 420

1 Haushalte von Sozialhilfebeziehern sowie von sonstigen Nichterwerbstätigen bleiben unberücksichtigt. Zur Begründung vgl. Kapitel III Gliederungspunkt 3.1.2.2.1 dieser Arbeit.

Quelle: Schüler, K. und Mitarbeiter: Verfügbares Einkommen nach Haushaltsgruppen in erweiterter Haushaltsgliederung 1972 bis 1988, in: Wirtschaft und Statistik, 1990, S. 182 - 194 und Tabellenanhang S. 127* - 152*, S. 141*; Statistisches Bundesamt: Tabelle: Veranlagte Einkommensteuer der Privathaushalte insgesamt (Stand 10/1989), Tabelle: Lohnsteuer - ohne Lohnsteuer auf Pensionen - Privathaushalte insgesamt (Stand: 02/1990), Tabelle: Lohnsteuer auf Pensionen 1972 bis 1989 - Privathaushalte insgesamt (11.01.91); eigene Berechnungen.

Tabelle A 15.1:

Entwicklung des örtlichen Aufkommens aus der Einkommensteuer in den Gemeinden Niedersachsens bis 2000 - Ergebnisse der Modellrechnungen

Gemeinde	Änderung ¹ der Zahl der			Änderung ¹ des örtlichen Einkommensteueraufkommens	
	Erwerbsfähigen	Rentenfähigen	Einwohner	insgesamt	je Einwohner
EG Cremlingen	- 10,4	+ 21,5	- 7,1	- 9,0	- 2,1
EG Stadt Wolfenbüttel	- 11,0	+ 0,8	- 9,9	- 10,4	- 0,5
SG Asse	- 9,2	- 2,0	- 10,1	- 8,8	+ 1,4
SG Baddeckenstedt	- 9,5	+ 6,4	- 9,1	- 8,7	+ 0,4
SG Oderwald	- 15,3	+ 7,5	- 12,4	- 14,1	- 1,9
SG Schladen	- 14,4	+ 15,8	- 11,1	- 12,4	- 1,5
SG Schöppenstedt	- 14,5	+ 1,7	- 11,9	- 13,5	- 1,8
SG Sickte	- 3,2	+ 10,5	- 2,6	- 2,6	- 0,0
alle Gemeinden des LK Wolfenbüttel	- 10,9	+ 5,4	- 9,4	- 10,0	- 0,6
kreisangehörige Gemeinden ²	- 2,7	+ 12,9	- 1,3	- 2,0	- 0,7
kreisfreie Städte ³	- 12,6	+ 1,7	- 10,0	- 11,2	- 2,0
alle Gemeinden Niedersachsens	- 5,1	+ 10,0	- 3,4	- 4,7	- 1,4

1 In Prozent gegenüber 1986.

2 Ohne Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel und ohne Stadt Göttingen, einschließlich zweier gemeindefreier Bezirke.

3 Einschließlich Stadt Göttingen.

Quelle: Niedersächsisches Landesverwaltungsamt - Statistik -: Lohn- und Einkommensteuerstatistik 1986, unveröffentlichte Daten, Hannover 1990; eigene Berechnungen.

Tabelle A 15.2:

Entwicklung des örtlichen Aufkommens aus der Einkommensteuer in den Gemeinden Niedersachsens bis 2030 - Ergebnisse der Modellrechnungen

Gemeinde	Änderung ¹ der Zahl der			Änderung ¹ des örtlichen Einkommensteueraufkommens	
	Erwerbsfähigen	Rentenfähigen	Einwohner	insgesamt	je Einwohner
EG Cremlingen	- 48,6	+ 35,0	- 38,0	- 44,9	- 10,8
EG Stadt Wolfenbüttel	- 48,9	+ 4,3	- 40,2	- 45,9	- 8,9
SG Asse	- 47,1	+ 18,8	- 38,6	- 43,8	- 9,4
SG Baddeckenstedt	- 47,9	+ 12,9	- 39,6	- 44,0	- 8,2
SG Oderwald	- 49,8	- 4,0	- 43,8	- 47,4	- 7,5
SG Schladen	- 54,0	+ 12,8	- 41,9	- 49,7	- 14,3
SG Schöppenstedt	- 50,3	- 4,1	- 42,1	- 47,4	- 9,6
SG Sickinge	- 41,3	+ 28,8	- 32,0	- 38,1	- 9,4
alle Gemeinden des LK Wolfenbüttel	- 48,6	+ 9,6	- 39,7	- 45,4	- 9,4
kreisangehörige Gemeinden ²	- 26,1	+ 35,0	- 18,3	- 23,1	- 6,2
kreisfreie Städte ³	- 43,1	+ 1,4	- 38,0	- 40,6	- 4,3
alle Gemeinden Niedersachsens	- 30,4	+ 26,4	- 23,1	- 28,1	- 6,6

1 In Prozent gegenüber 1986.

2 Ohne Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel und ohne Stadt Göttingen, einschließlich zweier gemeindefreier Bezirke.

3 Einschließlich Stadt Göttingen.

Quelle: Niedersächsisches Landesverwaltungsamt - Statistik -: Lohn- und Einkommensteuerstatistik 1986, a. a. O.; eigene Berechnungen.

Tabelle A 16:
Verteilungswirkungen des Verteilungsverfahrens gemäß Gemeindefinanz-
reformgesetz 1986, 2000 und 2030 - Ergebnisse der Modellrechnungen

	1986 ¹	2000	2030
Anzahl der Gewinner²	326	325	319
Anzahl der Verlierer²	102	103	109
Umverteilungsvolumen³			
in TDM	129 001	122 095	88 682
Anteil ⁴ (in %)	4,88	4,85	4,67
15 % des örtlichen Einkommensteuer- aufkommens je Einwohner			
höchster Wert ⁵ (in DM)	795,65	786,54	739,48
niedrigster Wert ⁵	140,54	139,32	130,99
höchster zu niedrigstem Wert	5,66	5,65	5,65
Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer je Einwohner			
höchster Wert ⁵ (in DM)	560,86	556,24	529,79
niedrigster Wert ⁵ (in DM)	172,24	169,40	157,10
höchster zu niedrigstem Wert	3,26	3,28	3,37
allgemeine Ausschöpfungsquote (in %)	66,6	66,9	67,5

- 1 Den Berechnungen liegt für 1986 der fiktive Gemeindeanteil an der Einkommensteuer zugrunde, d. h. die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil, die sich ergeben hätten, wenn die Schlüsselzahlen auf der Grundlage der Steuerstatistik des Jahres 1986 berechnet worden wären.
- 2 Als Gewinner (Verlierer) gelten die Gemeinden, deren Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer höher (niedriger) als 15 % ihres örtlichen Aufkommens aus der Einkommensteuer sind.
- 3 Das Umverteilungsvolumen entspricht der Summe der Beträge, um die die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer der Gewinner 15 % ihres örtlichen Einkommenssteueraufkommens übersteigen.
- 4 Anteil von 15 % des örtlichen Einkommenssteueraufkommens aller Gemeinden.
- 5 Wert für die Gemeinde Niedersachsens mit dem höchsten (niedrigsten) örtlichen Einkommenssteueraufkommen bzw. mit den höchsten (niedrigsten) Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer je Einwohner.

Quelle: Niedersächsisches Landesverwaltungsamt - Statistik -: Steueraufkommen im Sockel 32 000/64 000 DM für alle Gemeinden Niedersachsens 1986, unveröffentlichte Daten, Hannover 1990; eigene Berechnungen.

Tabelle A 17:

Einwohnerzahl, Einwohnerdichte und Struktur der Steuereinnahmen der Gemeinden Niedersachsens 1986

Gemeinden mit ... bis unter ... Einwohnern ¹	Anzahl	Einwohner ¹ je qkm	Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der ESt ²		Steuereinnahmen (netto) ^{2 3}	
			je Einwohner ¹ (in DM)	Anteil an den Steuereinnahmen (netto) ³ (in %)	je Einwohner	
					(in DM)	Landesdurchschn. = 100
kreisangehörige Gemeinden⁴						
bis unter 5 000	29	52	277,77	46,6	595,96	73,3
5 000 - 10 000	175	77	312,55	53,3	586,73	72,1
10 000 - 20 000	138	107	340,15	54,5	623,93	76,7
20 000 - 50 000	62	262	383,81	47,4	809,44	99,5
50 000 - 100 000	5	504	402,94	39,7	1015,20	124,8
100 000 - 200 000	1	1 092	417,61	40,2	1037,84	127,6
kreisangehörige Gemeinden ⁴ insgesamt	410	124	351,65	49,9	705,05	86,7
Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel	8	158	413,34	58,0	712,61	87,6
kreisfreie Städte⁵						
bis unter 100 000	3	774	358,00	43,8	816,93	100,4
100 000 - 450 000	6	943	410,66	38,4	1068,07	131,3
450 000 und mehr	1	2 489	426,95	27,5	1554,26	191,1
kreisfreie Städte ⁵ insgesamt	10	1 129	408,78	34,4	1186,50	145,9
Gemeinden Niedersachsens insgesamt	428	153	365,48	44,9	813,48	100,0

Fußnoten und Quelle siehe S. 275.

Fußnoten und Quelle zur Tabelle A 17:

Einwohnerzahl, Einwohnerdichte und Struktur der Steuereinnahmen der Gemeinden Niedersachsens 1986

- 1 Einwohner am 30.6.1986 im Sinne des FAG.
- 2 Die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer wurden mit Hilfe der Schlüsselzahlen auf der Basis der Steuerstatistik des Jahres 1986 berechnet. Dabei wurde nicht berücksichtigt, daß die Endabrechnung zum Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und damit auch die Schlußzahlung an die Gemeinden für 1986 erst 1987 erfolgt ist. Die veröffentlichten Statistiken weisen aber die tatsächlich von den Gemeinden im Jahre 1986 eingenommenen Steuern aus. Daher ergeben sich auch bei den Einnahmen aller Gemeinden Niedersachsens geringfügige Abweichungen zu den veröffentlichten Zahlen.
- 3 Nach Abzug der Gewerbesteuerumlage.
- 4 Ohne Stadt Göttingen, ohne Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel, einschließlich zweier gemeindefreier Bezirke.
- 5 Einschließlich Stadt Göttingen.

Quelle: Niedersächsisches Landesverwaltungsamt - Statistik - (Hrsg.): Bevölkerung der Gemeinden am 30. Juni 1986, Hannover 1987, (Statistische Berichte Niedersachsen; A12), S. 10 ff.; dasselbe: Gemeindeergebnisse, a. a. O., S. 26 ff.; eigene Berechnungen.

Tabelle A 18:

Entwicklung der Steuereinnahmen der Gemeinden Niedersachsens bis 2000 und 2030 - Ergebnisse der Modellrechnungen

Gemeinden mit ... bis unter ... Ein- wohnern (1986)	2000 Steuereinnahmen (netto) ¹			2030 Steuereinnahmen (netto) ¹		
	insgesamt (1986 = 100)	je Einwohner		insgesamt (1986 = 100)	je Einwohner	
		(1986 = 100)	Landesdurchschnitt = 100		(1986 = 100)	Landesdurchschnitt = 100
<u>kreisangehörige Gemeinden²</u>						
bis unter 5 000	99,1	100,4	72,6	89,2	109,2	70,5
5 000 - 10 000	98,8	100,1	71,3	87,4	107,0	68,1
10 000 - 20 000	98,8	100,1	75,8	87,2	106,6	72,1
20 000 - 50 000	99,0	100,3	98,5	88,9	108,5	95,3
50 000 - 100 000	99,3	100,5	123,9	91,0	111,0	122,2
100 000 - 200 000	99,3	100,6	126,7	91,1	111,3	125,2
kreisangehörige Ge- meinden ² insgesamt	98,9	100,2	85,8	88,3	108,0	82,5
Gemeinden des Land- kreises Wolfenbüttel	94,1	103,8	89,8	73,7	121,4	93,8
<u>kreisfreie Städte³</u>						
bis unter 100 000	94,7	105,2	104,3	81,8	131,9	116,9
100 000 - 450 000	95,4	105,9	137,3	84,3	135,5	157,0
450 000 und mehr	96,8	107,5	202,8	89,0	143,4	241,6
kreisfreie Städte ³ insgesamt	95,9	106,5	153,4	86,0	138,4	178,1
Gemeinden Nieder- sachsens insgesamt	97,9	101,3	100,0	87,4	113,4	100,0

Fußnoten und Quelle siehe S. 277.

Fußnoten und Quelle zur Tabelle A 18:

Entwicklung der Steuereinnahmen der Gemeinden Niedersachsens bis 2000 und 2030 - Ergebnisse der Modellrechnungen

- 1 Nach Abzug der Gewerbesteuerumlage.
- 2 Ohne Stadt Göttingen, ohne Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel, einschließlich zweier gemeindefreier Bezirke.
- 3 Einschließlich Stadt Göttingen.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle A 19:

Einwohnerzahl, Einwohnerdichte und Struktur der Steuereinnahmen der Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel 1986

Gemeinde	Einwohner ¹		Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der ESt ²		Steuereinnahmen (netto) ^{2 3}	
	Zahl	je qkm	je Einwohner ¹	Anteil an den Steuereinnahmen (netto) ³ (in %)	je Einwohner	
			(in DM)		(in DM)	Durchschn. LK = 100
EG Cremlingen	11 326	191	471,96	75,4	626,11	87,9
EG Stadt Wolfenbüttel	49 876	636	448,29	50,2	893,49	125,4
SG Asse	7 781	90	369,88	56,6	653,03	91,6
SG Baddeckenstedt	10 428	92	384,28	75,5	509,06	71,5
SG Oderwald	6 649	75	369,54	65,9	561,16	78,7
SG Schladen	9 675	131	331,40	63,7	520,18	73,0
SG Schöppenstedt	9 975	79	371,54	59,7	622,07	87,3
SG Sickinge	8 703	106	382,93	73,7	519,15	72,9
alle Gemeinden des LK Wolfenbüttel	114 413	158	413,34	58,0	712,61	100,0

1 Einwohner am 30.6.1986 im Sinne des FAG.

2 Die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer wurden mit Hilfe der Schlüsselzahlen auf der Basis der Steuerstatistik des Jahres 1986 berechnet. Dabei wurde nicht berücksichtigt, daß die Endabrechnung zum Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und damit auch die Schlußzahlung an die Gemeinden für 1986 erst 1987 erfolgt ist.

3 Nach Abzug der Gewerbesteuerumlage.

Quelle: Niedersächsisches Landesverwaltungsamt - Statistik - (Hrsg.): Bevölkerung der Gemeinden am 30. Juni 1986, a. a. O., S. 18 f.; dasselbe: Gemeindeergebnisse, a. a. O., S. 31 f.; eigene Berechnungen.

Tabelle A 20:

**Entwicklung der Steuereinnahmen der Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel bis 2000 und 2030 -
Ergebnisse der Modellrechnungen**

Gemeinde	2000 Steuereinnahmen (netto) ¹			2030 Steuereinnahmen (netto) ¹		
	insgesamt (1986 = 100)	je Einwohner		insgesamt (1986 = 100)	je Einwohner	
		(1986 = 100)	Landesdurchschnitt = 100		(1986 = 100)	Landesdurchschnitt = 100
EG Cremlingen	93,2	100,4	84,9	66,3	107,0	77,5
EG Stadt Wolfenbüttel	94,8	104,9	126,7	77,2	126,9	131,1
SG Asse	94,6	105,4	93,0	74,9	121,9	92,1
SG Baddeckenstedt	93,2	102,5	70,5	66,3	108,1	63,6
SG Oderwald	90,5	103,3	78,4	68,3	121,7	79,0
SG Schladen	92,0	103,5	72,8	68,0	117,1	70,4
SG Schöppenstedt	91,2	104,3	87,7	71,0	123,6	88,9
SG Sickinge	97,9	100,5	70,5	71,7	105,5	63,3
alle Gemeinden des LK Wolfenbüttel	94,1	103,8	100,0	73,7	121,4	100,0

1 Nach Abzug der Gewerbesteuerumlage.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle A 21: Annahmen zur Entwicklung der Steuerverbundeinnahmen (§ 1 FAG) von 1986 bis 2000 und 2030

Einnahmeart	Aufkommen 1986		Indikator für die Entwicklung	Änderung der Einnahmen ¹	
	in TDM	in %		2000	2030
Einkommensteuer	7 864 334	43,4	Zahl der Erwerbs- und der Rentenfähigen ⁴	- 4,7	- 28,1
Körperschaftsteuer	1 276 591	7,1	const.	0,0	0,0
Umsatzsteuer	5 101 788	28,2	Bevölkerungszahl	- 3,4	- 23,1
Vermögensteuer	408 150	2,3] const.] 0,0] 0,0
Erbschaftsteuer	119 971	0,7			
Kraftfahrzeugsteuer	1 067 657	5,9			
Grunderwerbsteuer	244 715	1,4			
Gewerbesteuerumlage	197 288	1,1			
Rennwettsteuer	2 018	0,0			
Lotteriesteuer	171 407	0,9			
Totalisatorsteuer	2 005	0,0			
Biersteuer	79 182	0,4			
Spielbankabgabe ²	112 071	0,6			
Förderabgabe ³	1 455 119	8,0			
Σ originäre Einnahmen	18 102 296	100,0		17 559 227	14 717 167
Zuweisungen im Länderfinanzausgleich	860 676	-] übrige Einnahmen des Steuerverbundes] - 3,0] - 18,7
Bundesergänzungszuweisungen	558 007	-			
Σ Steuerverbundeinnahmen	19 520 979	-		18 935 350	15 870 556

1 In Prozent gegenüber 1986.

2 Nach § 3 Abs. 1 Niedersächsisches Spielbankgesetz (ohne Zusatzleistungen und ohne Troncabgabe).

3 Nach § 31 Bundesberggesetz.

4 Im Verhältnis 5,24 zu 1, für jede Einheits- bzw. Samtgemeinde mit dem örtlichen Pro-Kopf-Einkommensteueraufkommen gewichtet. Vgl. Kapitel III Gliederungspunkt 3.1.2.2 dieser Arbeit.

Quelle: Land Niedersachsen: Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 1988, Hannover 1987, Einzelpläne 8, 13; eigene Berechnungen.

Tabelle A 22:

**Ausgleichswirkung der Schlüsselzuweisungen nach Steuerkraft und Einwohnerzahl 1986, 2000 und 2030 -
Ergebnisse der Modellrechnungen**

Körperschaftsgruppe und Jahr	Variationskoeffizient (in %)		Umverteilungswirkung	
	originäre Finanzausstattung ⁴	finale Finanzausstattung ⁴	absolute (in %-Punkten)	relative (in %)
kreisfreie Städte¹				
1986	25,35	13,32	- 12,03	- 47,46
2000	25,81	13,39	- 12,42	- 48,12
2030	27,67	13,81	- 13,86	- 50,05
kreisangehörige Gemeinden²				
1986	30,32	14,84	- 15,48	- 51,06
2000	30,57	14,82	- 15,75	- 51,52
2030	33,50	17,63	- 15,87	- 47,37
Landkreise³				
1986	9,60	3,32	- 6,28	- 65,42
2000	9,72	3,40	- 6,32	- 65,02
2030	11,04	3,93	- 7,11	- 64,40

1 Einschließlich Stadt Göttingen.

2 Einschließlich Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel und zweier gemeindefreier Bezirke, ohne Stadt Göttingen.

3 Einschließlich Landkreis Wolfenbüttel und einschließlich Stadt Göttingen.

4 Je gewichtetem Einwohner.

Quelle: Eigene Berechnungen; vgl. auch Kapitel III Gliederungspunkt 4.3.2.3.2.

Tabelle A 23:

Entwicklung der Pro-Kopf-Finanzausstattung bis 2000 und 2030 - Ergebnisse der Modellrechnungen

1. in den Gemeinden Niedersachsens

Gemeinde	2000 Finanzausstattung je Einwohner (1986 = 100)			2030 Finanzausstattung je Einwohner (1986 = 100)		
	Steuerkraft- meßzahl	Schlüsselzu- weisungen	zusammen	Steuerkraft- meßzahl	Schlüsselzu- weisungen	zusammen
EG Cremlingen	100,0	95,6	99,0	104,4	90,6	101,2
EG Stadt Wolfenbüttel	104,7	81,4	101,3	125,6	34,8	112,1
SG Asse	105,1	83,2	101,1	119,9	60,3	109,1
SG Baddeckenstedt	102,4	89,8	98,2	109,0	80,4	99,5
SG Oderwald	102,7	91,2	99,9	118,1	82,0	109,1
SG Schladen	102,8	88,6	97,9	113,2	73,5	99,5
SG Schöppenstedt	103,8	87,4	100,1	120,9	61,8	107,6
SG Sickte	100,4	97,0	99,4	105,1	93,6	101,7
alle Gemeinden des LK Wolfenbüttel	103,5	87,5	100,2	119,7	62,7	107,9
übrige kreisange- hörige Gemeinden ¹	100,1	98,6	99,8	106,9	100,3	105,3
kreisfreie Städte ²	105,5	107,7	105,9	133,4	130,9	133,0

1 Ohne Gemeinden des LK Wolfenbüttel, ohne Stadt Göttingen, einschließlich zweier gemeindefreier Bezirke.

2 Einschließlich Stadt Göttingen.

Quelle: Eigene Berechnungen.

2. in den Landkreisen Niedersachsens

Gemeinde	2000 Finanzausstattung je Einwohner (1986 = 100)			2030 Finanzausstattung je Einwohner (1986 = 100)		
	Umlagekraft- meßzahl	Schlüsselzu- weisungen	zusammen	Umlagekraft- meßzahl	Schlüsselzu- weisungen	zusammen
LK Wolfenbüttel	100,4	98,2	99,7	108,4	97,6	105,2
übrige Landkreise ¹	99,8	98,9	99,5	105,4	101,2	104,2

¹ Ohne Landkreis Göttingen. Bei der Gewährung der Schlüsselzuweisungen an den Landkreis Göttingen wird auch die Entwicklung der Einwohnerzahl und der Steuerkraft der Stadt Göttingen berücksichtigt. Für die Stadt Göttingen wurden jedoch andere Annahmen zur Bevölkerungsentwicklung als für den übrigen kreisangehörigen Raum außerhalb des Landkreises Wolfenbüttel getroffen (vgl. Kapitel II Gliederungspunkt 2.2.4 dieser Arbeit). Aus Gründen der Vergleichbarkeit bleibt der Landkreis Göttingen in dieser Zusammenstellung daher unberücksichtigt.

Quelle: Eigene Berechnungen.

**Tabelle A 24.1: Entwicklung der allgemeinen Finanzeinnahmen der Gemeinden Niedersachsens bis 2000 -
Ergebnisse der Modellrechnungen**

Gemeinden mit ... bis unter ... Ein- wohnern (1986)	Steuern (netto) ¹	Schlüssel zuweisungen	Steuern ¹ und Schlüssel- zuweisungen	allgemeine Finanzeinnahmen ²	
	insgesamt (1986 = 100)				je Einwohner (1986 = 100)
kreisangehörige Gemeinden³					
bis unter 5 000	99,1	97,4	98,7	98,8	100,1
5 000 - 10 000	98,8	97,5	98,5	98,6	99,9
10 000 - 20 000	98,8	97,2	98,4	98,6	99,9
20 000 - 50 000	99,0	97,3	98,7	98,8	100,1
50 000 - 100 000	99,3	97,0	99,0	99,0	100,3
100 000 - 200 000	99,3	97,0	99,0	99,1	100,4
kreisangehörige Ge- meinden ³ insgesamt	98,9	97,3	98,6	98,7	100,0
Gemeinden des LK Wolfenbüttel	94,1	79,4	91,4	91,6	101,1
kreisfreie Städte⁴					
bis unter 100 000	94,7	96,2	94,9	94,4	104,9
100 000 - 450 000	95,4	97,3	95,6	95,2	105,8
450 000 und mehr	96,8	96,7	96,8	96,4	107,1
kreisfreie Städte ⁴ insgesamt	95,9	97,0	96,0	95,6	106,2
Gemeinden Nieder- sachsens insgesamt	97,9	97,0	97,7	97,3	100,7

Fußnoten und Quelle s. S. 286.

**Tabelle A 24.2: Entwicklung der allgemeinen Finanzeinnahmen der Gemeinden Niedersachsens bis 2030 -
Ergebnisse der Modellrechnungen**

Gemeinden mit ... bis unter ... Ein- wohnern (1986)	Steuern (netto) ¹	Schlüssel zuweisungen	Steuern ¹ und Schlüssel- zuweisungen	allgemeine Finanzeinnahmen ²	
	insgesamt (1986 = 100)				je Einwohner (1986 = 100)
<u>kreisangehörige Gemeinden³</u>					
bis unter 5 000	89,2	86,8	88,7	88,9	108,8
5 000 - 10 000	87,4	84,2	86,7	87,0	106,5
10 000 - 20 000	87,2	80,4	85,5	86,0	105,3
20 000 - 50 000	88,9	82,4	87,7	88,0	107,7
50 000 - 100 000	91,0	82,6	90,0	90,0	110,2
100 000 - 200 000	91,1	78,4	89,2	89,8	109,9
kreisangehörige Ge- meinden ³ insgesamt	88,3	82,1	87,0	87,4	107,0
Gemeinden des LK Wolfenbüttel	73,7	38,1	67,1	67,5	111,9
<u>kreisfreie Städte⁴</u>					
bis unter 100 000	81,8	98,6	84,9	82,7	133,4
100 000 - 450 000	84,3	94,8	85,7	83,8	135,2
450 000 und mehr	89,0	48,6	85,2	83,8	135,2
kreisfreie Städte ⁴ insgesamt	86,0	81,3	85,4	83,7	135,0
Gemeinden Nieder- sachsens insgesamt	87,4	81,3	86,2	85,6	111,3

Fußnoten und Quelle s. S. 286.

Fußnoten und Quelle zu den Tabellen A 24.1 und A 24.2:

Entwicklung der allgemeinen Finanzeinnahmen der Gemeinden Niedersachsens bis 2000 bzw. 2030 -
Ergebnisse der Modellrechnungen

- 1 Ohne Gewerbesteuerumlage.
- 2 Allgemeine Finanzeinnahmen = Steuereinnahmen (nach Abzug der Gewerbesteuerumlage) plus Schlüsselzuweisungen nach Steuerkraft und Einwohnerzahl plus Schlüsselzuweisungen nach der Straßenlänge plus Schlüsselzuweisungen für die Schülerbeförderung (nur bei kreisfreien Städten) plus Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches; für die kreisangehörigen Gemeinden und Stadt Göttingen abzüglich Kreisumlage.
- 3 Ohne Stadt Göttingen, ohne Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel, einschließlich zweier gemeindefreier Bezirke.
- 4 Einschließlich Stadt Göttingen.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle A 25.1:
Entwicklung der allgemeinen Finanzeinnahmen der Landkreise Niedersachsens bis 2000 -
Ergebnisse der Modellrechnungen

Landkreise ¹ mit ... bis unter ... Einwohnern je qkm (1986)	Anzahl	Kreisumlage	Schlüssel- zuweisungen	Kreisumlage + Schlüssel- zuweisungen	Schlüsselzu- weisungen nach der Straßenlänge	allgemeine Finanz- einnahmen ²	
						insgesamt (1986 = 100)	
unter 90	9	98,4	97,7	98,3	96,9	98,1	99,4
90 - 120	8	98,5	97,7	98,3	97,0	98,2	99,5
120 - 150	10	98,5	97,6	98,3	97,1	98,2	99,5
150 - 180	4	98,4	97,7	98,3	97,0	98,2	99,5
über 180	5	98,6	97,4	98,4	96,9	98,3	99,6
alle Landkreise ¹ ohne LK Wolfenbüttel	36	98,5	97,6	98,3	97,0	98,2	99,5
LK Wolfenbüttel	1	91,1	89,1	90,7	99,6	91,7	101,2

- 1 Ohne Landkreis Göttingen. Der Landkreis Göttingen erhebt auch von der Stadt Göttingen eine Kreisumlage. Für die Stadt Göttingen wurden andere Annahmen hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung als für den übrigen kreisangehörigen Raum außerhalb des Landkreises Wolfenbüttel getroffen (vgl. Kapitel II Gliederungspunkt 2.2.4 dieser Arbeit). Aus Gründen der Vergleichbarkeit bleibt der Landkreis Göttingen daher in dieser Zusammenstellung unberücksichtigt.
- 2 Allgemeine Finanzeinnahmen = Einnahmen aus der Kreisumlage plus Einnahmen aus Schlüsselzuweisungen nach Umlagekraft und Einwohnerzahl plus Schlüsselzuweisungen nach der Straßenlänge und für die Schülerbeförderung sowie plus Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle A 25.2:

**Entwicklung der allgemeinen Finanzeinnahmen der Landkreise Niedersachsens bis 2030 -
Ergebnisse der Modellrechnungen**

Landkreise ¹ mit ... bis unter ... Einwohnern je qkm (1986)	Anzahl	Kreisumlage	Schlüssel- zuweisungen	Kreisumlage + Schlüssel- zuweisungen	Schlüsselzu- weisungen nach der Straßenlänge	allgemeine Finanz- einnahmen ²	
						insgesamt (1986 = 100)	
unter 90	9	86,0	83,3	85,3	80,3	84,5	103,4
90 - 120	8	86,3	82,8	85,6	82,2	85,1	104,2
120 - 150	10	86,5	82,4	85,6	82,5	85,2	104,3
150 - 180	4	85,5	83,9	85,1	82,7	84,9	103,9
über 180	5	86,4	82,2	85,6	80,8	85,3	104,4
alle Landkreise ¹ ohne LK Wolfenbüttel	36	86,2	82,8	85,5	81,5	85,0	104,0
LK Wolfenbüttel	1	65,9	59,3	64,5	87,6	66,6	110,4

- 1 Ohne Landkreis Göttingen. Der Landkreis Göttingen erhebt auch von der Stadt Göttingen eine Kreisumlage. Für die Stadt Göttingen wurden andere Annahmen hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung als für den übrigen kreisangehörigen Raum außerhalb des Landkreises Wolfenbüttel getroffen (vgl. Kapitel II Gliederungspunkt 2.2.4 dieser Arbeit). Aus Gründen der Vergleichbarkeit bleibt der Landkreis Göttingen daher in dieser Zusammenstellung unberücksichtigt.
- 2 Allgemeine Finanzeinnahmen = Einnahmen aus der Kreisumlage plus Einnahmen aus Schlüsselzuweisungen nach Umlagekraft und Einwohnerzahl plus Schlüsselzuweisungen nach der Straßenlänge und für die Schülerbeförderung sowie plus Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle A 26.1:

**Entwicklung der allgemeinen Finanzeinnahmen der Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel bis 2000 -
Ergebnisse der Modellrechnungen**

Gemeinde	Steuern (netto) ¹	Schlüssel zuweisungen	Steuern ¹ und Schlüssel- zuweisungen	allgemeine Finanzeinnahmen ²	
	insgesamt (1986 = 100)			je Einwohner (1986 = 100)	
EG Cremlingen	93,2	88,8	92,3	92,6	99,7
EG Stadt Wolfenbüttel	94,8	73,6	92,0	92,1	102,2
SG Asse	94,6	74,8	91,6	91,7	102,0
SG Baddeckenstedt	93,2	81,7	89,7	90,0	99,0
SG Oderwald	90,5	80,5	88,3	88,6	101,1
SG Schladen	92,0	78,7	87,9	88,5	99,6
SG Schöppenstedt	91,2	77,0	88,9	89,2	101,2
SG Sickinge	97,9	94,5	97,0	97,1	99,7
alle Gemeinden des LK Wolfenbüttel	94,1	79,4	91,4	91,6	101,1

1 Ohne Gewerbesteuerumlage.

2 Allgemeine Finanzeinnahmen = Steuereinnahmen (nach Abzug der Gewerbesteuerumlage) plus Schlüsselzuweisungen nach Steuerkraft und Einwohnerzahl plus Schlüsselzuweisungen nach der Straßenlänge plus Schlüsselzuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises; abzüglich Kreisumlage.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle A 26.2:

**Entwicklung der allgemeinen Finanzeinnahmen der Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel bis 2030 -
Ergebnisse der Modellrechnungen**

Gemeinde	Steuern (netto) ¹	Schlüssel zuweisungen	Steuern ¹ und Schlüssel- zuweisungen	allgemeine Finanzeinnahmen ²	
	insgesamt (1986 = 100)			je Einwohner (1986 = 100)	
EG Cremlingen	66,3	56,2	64,2	65,2	105,2
EG Stadt Wolfenbüttel	77,2	21,2	69,8	69,9	116,9
SG Asse	74,9	37,0	68,8	69,2	112,7
SG Baddeckenstedt	66,3	48,5	60,9	61,6	102,0
SG Oderwald	68,3	46,0	63,4	64,0	113,9
SG Schladen	68,0	42,7	60,2	61,6	106,0
SG Schöppenstedt	71,0	35,8	64,4	65,0	112,3
SG Sickinge	71,7	63,6	69,5	70,0	102,9
alle Gemeinden des LK Wolfenbüttel	73,7	38,1	67,1	67,5	111,9

1 Ohne Gewerbesteuerumlage.

2 Allgemeine Finanzeinnahmen = Steuereinnahmen (nach Abzug der Gewerbesteuerumlage) plus Schlüsselzuweisungen nach Steuerkraft und Einwohnerzahl plus Schlüsselzuweisungen nach der Straßenlänge plus Schlüsselzuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises; abzüglich Kreisumlage.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Übersicht A 1:**Katalog für die anzustrebende Ausstattung von zentralen Orten mittlerer Stufe****1. Bildungseinrichtungen:**

- a) Zur allgemeinen Hochschulreife führende Schule mit mehreren Ausbildungsgängen;
- b) Schule zur Erfüllung der Berufsschulpflicht mit mehreren Ausbildungsgängen und sonstige berufsbildende Schulen;
- c) Sonderschule für Lernbehinderte;
- d) Einrichtungen der differenzierten Erwachsenenbildung/Volkshochschule;
- e) öffentliche Bücherei mit Leseraum (je Einwohner etwa 1 Band)

2. Gesundheitswesen:

- a) Krankenhaus für Akutkranke mit drei Fachabteilungen
 - Chirurgie,
 - Innere Medizin,
 - Gynäkologie
 (in einwohnerschwachen Verflechtungsbereichen 2 Fachabteilungen) mit etwa 6 Betten auf 1 000 Einwohner;
- b) Fachärzte verschiedener Sparten.

3. Sport:

- a) Größere Sportanlage mit einer Hauptkampfbahn für Feldspiele und Leichtathletik (400-m-Bahn) sowie Nebenanlagen;
- b) Sporthalle mit mindestens 27 x 45 m;
- c) Hallenbad mit Mehrzweckbecken (10 x 25 m);
- d) Freibad mit beheizbarem Becken (21 x 50 m);
- e) Spezialsportanlagen (z. B. Tennisplätze).

4) Handel - Banken:

- a) Vielseitige Einkaufsmöglichkeiten, z. B. größeres, städtebaulich integriertes Einkaufszentrum; Kauf- oder Warenhaus bzw. Fachgeschäfte mit vergleichbarem Angebot;
- b) Großhandelszentrum;
- c) vielschichtiges handwerkliches Dienstleistungsangebot für den gehobenen Bedarf;
- d) mehrere größere Kreditinstitute.

5. Verkehr:

- a) Direkter Anschluß an das Bundesfernstraßennetz;
- b) Anbindung an das Eisenbahnnetz; nach Möglichkeit sollte jeder zentrale Ort mittlerer Stufe Eilzugstation sein.

Quelle: Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 15. Juni 1972: Zentralörtliche Verflechtungsbereiche mittlerer Stufe in der Bundesrepublik Deutschland, in: Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung, herausgegeben vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1973, S. 146 - 147, S. 147.

**Übersicht A 2:
Katalog oberzentraler Einrichtungen**

- 1. Bildungs- und Erziehungswesen, Forschung**
 - a) Hochschule bzw. Fachhochschule
 - b) Wissenschaftliche bzw. Fach-Bibliothek mit Anschluß an den überregionalen Leihverkehr
- 2. Gesundheitswesen**
 - a) Schwerpunktkrankenhaus
- 3. Kultur und Sport**
 - a) Museum bzw. Kunstsammlung, mit hauptberuflicher Leitung
 - b) Theater bzw. Konzertbau, regelmäßig bespielt
 - c) Zoologischer Garten
 - d) Mehrzweckhalle mit mindestens 1 000 Sitzplätzen
 - e) Sportstadion mit mindestens 15 000 Plätzen, davon mindestens 3 000 überdacht
 - f) Großsporthalle mit mindestens 3 000 Plätzen
 - g) Großschwimmhalle mit Eignung für überregionale Veranstaltungen, mindestens sechs 50-m-Bahnen
- 4. Handel und Kreditwesen**
 - a) Großkauf- und -warenhaus
 - b) Einkaufs- und Dienstleistungseinrichtungen in möglichst vollständiger spezialisierter Differenzierung
 - c) Größere Einrichtungen des Bank- und Kreditwesens bzw. Versicherungswesens
- 5. Verwaltung und Gerichtsbarkeit**
 - a) Behörden höherer oder mittlerer Verwaltungsebene
 - b) Gerichte höherer oder mittlerer Instanz
- 6. Kommunikation**
 - a) Hotel mit mindestens 200 Fremdenbetten und Konferenz- und Tagungseinrichtungen
- 7. Verkehrswesen**
 - a) Bundesautobahn-Anschluß
 - b) Intercity-Halt
- 8. Arbeitsmarkt**
 - a) Breitgefächertes Angebot hochwertiger Arbeitsplätze
 - b) Vielfältiges und hochqualifiziertes Arbeitskräftepotential im Oberbereich

Quelle: Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 16. Juli 1983: Oberzentren, in: Ministerkonferenz für Raumordnung, Entschließungen, Beschlüsse und Stellungnahmen, Folge 3, Bonn 1983, (Schriftenreihe "Raumordnung" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau; Nr. 06.049), S. 25 - 26, S. 26.

Übersicht A 3: Umrechnung der Einkommensteuerzahlungen der Bezugsgruppen in Pro-Kopf-Steuerzahlungen

Erwerbsfähige

1986 lebten in der Bundesrepublik Deutschland 42 798 200 Menschen im erwerbsfähigen Alter von 15 bis unter 65 Jahren. Das Einkommensteueraufkommen von 169 944 060 TDM, das 1986 von den Haushalten von Erwerbspersonen aufgebracht wurde, wird diesen Personen zugerechnet. Es ergibt sich eine Pro-Kopf-Steuerleistung (t_E) von 3 971 DM.

Rentenfähige

1986 lebten in der Bundesrepublik Deutschland 9 197 700 über 65jährige. 3 332 300 Menschen waren 60 bis unter 65 Jahre alt. 1987 (Volkszählung) waren 79,82 % der 60- bis unter 65jährigen nicht Erwerbspersonen. Damit gehörten 1986 in der Bundesrepublik Deutschland 11 857 542 Menschen zur Gruppe der Rentenfähigen. Ihnen wird das Einkommensteueraufkommen von 8 989 420 TDM, das 1986 von den Haushalten von Rentnern/Pensionären aufgebracht wurde, zugerechnet. Die Pro-Kopf-Steuerleistung (t_R) beträgt damit 758 DM.

Relation der Steuerleistungen

Das Verhältnis aus der Steuerleistung eines Erwerbsfähigen und der Steuerleistung eines Rentenfähigen beträgt 5,24 zu 1.

Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch 1988 für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart u. a. O. 1988, S. 61; dasselbe (Hrsg.): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Volkszählung vom 25. Mai 1987, Sozio-ökonomische Struktur und Unterhaltsquellen der Bevölkerung, Struktur der Erwerbstätigkeit, Stuttgart 1990, (Fachserie 1, Heft 4), S. 30 f.; Tabelle A 14 im Anhang zu dieser Arbeit; eigene Berechnungen.

Übersicht A 4:**Schlüsselselzuweisungen nach der Straßenlänge****1. Berechnung der Einheitskilometer für Landkreise (§ 17 FAG)**

Die Zahl der Einheitskilometer in der Baulast des Landkreises i wird wie folgt berechnet:

$$\text{ehkm}_i = \begin{cases} 1,1 \times \text{km}_i + 10,6 \times \text{km}_i & \text{für } \text{km}_i \leq \frac{P_i}{1\,000} & \text{(Gruppe 1)} \\ 1,1 \times \frac{P_i}{1\,000} + 1,45 \times \left(\text{km}_i - \frac{P_i}{1\,000}\right) + 10,6 \times \text{km}_i & \text{für } \frac{P_i}{1\,000} < \text{km}_i \leq \frac{2 \times P_i}{1\,000} & \text{(Gruppe 2)} \\ 1,1 \times \frac{P_i}{1\,000} + 1,45 \times \frac{P_i}{1\,000} + 1,85 \times \left(\text{km}_i - \frac{2 \times P_i}{1\,000}\right) + 10,6 \times \text{km}_i & \text{für } \text{km}_i > \frac{2 \times P_i}{1\,000} & \text{(Gruppe 3)} \end{cases}$$

mit:

ehkm_i Einheitskilometer in der Baulast des Landkreises i
 km_i Kilometer Kreisstraße in der Baulast des Landkreises i
 P_i Einwohnerzahl des Landkreises i

Durch Umformen läßt sich die Darstellung wie folgt vereinfachen:

$$\text{ehkm}_i = \begin{cases} 1,1 \times \text{km}_i + 10,6 \times \text{km}_i & \text{(Gruppe 1)} \\ 1,45 \times \text{km}_i - 0,35 \times \frac{P_i}{1\,000} + 10,6 \times \text{km}_i & \text{(Gruppe 2)} \\ 1,85 \times \text{km}_i - 1,15 \times \frac{P_i}{1\,000} + 10,6 \times \text{km}_i & \text{(Gruppe 3)} \end{cases}$$

2. Ermittlung der Änderung der Zahl der Einheitskilometer für Landkreise bei Rückgang der Einwohnerzahl

1986 hatten alle niedersächsischen Landkreise mehr als 1 km Kreisstraße je 1 000 Einwohner in ihrer Baulast. Daher beschränkt sich die folgende Analyse auf die Gruppen 2 und 3. Bei der Ermittlung der Änderung der Zahl der Einheitskilometer im Zuge des Bevölkerungsrückgangs sind drei Fälle zu unterscheiden:

- Fall 1: Landkreise, die am Beginn (1986) und am Ende des Untersuchungszeitraums (z. B. 2030) zur zweiten Gruppe gehören.
- Fall 2: Landkreise, die innerhalb des Untersuchungszeitraums von der zweiten in die dritte Gruppe wechseln.
- Fall 3: Landkreise, die am Beginn und am Ende des Untersuchungszeitraums zur dritten Gruppe gehören.

Die absolute Änderung der Zahl der Einheitskilometer des Landkreises i innerhalb des Untersuchungszeitraums beträgt $ehkm_i^{30} - ehkm_i^{86}$.

Fall 1:

Es gilt:

$$ehkm_i^{86} = 1,45 \times km_i - 0,35 \times \frac{P_i^{86}}{1\,000} + 10,6 \times km_i$$

$$ehkm_i^{30} = 1,45 \times km_i - 0,35 \times \frac{P_i^{30}}{1\,000} + 10,6 \times km_i$$

⇒

$$ehkm_i^{30} - ehkm_i^{86} = 0,35 \times \left(\frac{P_i^{86} - P_i^{30}}{1\,000} \right)$$

Mit $P_i^{30} = P_i^{86} (1 - bev_i^{30})$ ergibt sich:

$$ehkm_i^{30} - ehkm_i^{86} = 0,35 \times bev_i^{30} \times \frac{P_i^{86}}{1\,000} \quad (e)$$

Fall 2:

Es gilt:

$$ehkm_i^{86} = 1,45 \times km_i - 0,35 \times \frac{P_i^{86}}{1\,000} + 10,6 \times km_i$$

$$ehkm_i^{30} = 1,85 \times km_i - 1,15 \times \frac{P_i^{30}}{1\,000} + 10,6 \times km_i$$

⇒

$$\begin{aligned} ehkm_i^{30} - ehkm_i^{86} &= 0,4 \text{ km}_i - 1,15 \times \frac{P_i^{30}}{1\,000} + 0,35 \times \frac{P_i^{86}}{1\,000} \\ &= 0,4 \text{ km}_i - (0,8 - 1,15 \times bev_i^{30}) \times \frac{P_i^{86}}{1\,000} \end{aligned} \quad (f)$$

Fall 3:

Es gilt:

$$ehkm_i^{86} = 1,85 \times km_i - 1,15 \times \frac{P_i^{86}}{1\,000} + 10,6 \times km_i$$

$$ehkm_i^{30} = 1,85 \times km_i - 1,15 \times \frac{P_i^{30}}{1\,000} + 10,6 \times km_i$$

⇒

$$\begin{aligned} ehkm_i^{30} - ehkm_i^{86} &= -1,15 \times \left(\frac{P_i^{30} - P_i^{86}}{1\,000} \right) \\ &= 1,15 \times bev_i^{30} \times \frac{P_i^{86}}{1\,000} \end{aligned} \quad (g)$$

Es gilt: (g) ≥ (f) > (e) d. h.:

$$1,15 \times bev_i^{30} \times \frac{P_i^{86}}{1\,000} \geq 0,4 \text{ km}_i - (0,8 - 1,15 \times bev_i^{30}) \times \frac{P_i^{86}}{1\,000}$$

$$> 0,35 \times bev_i^{30} \times \frac{P_i^{86}}{1\,000}$$

Beweis:

I (g) \geq (f)

Landkreise, die 1986 zur Gruppe 2 gehören, haben 1986 weniger als oder genau 2 km Kreisstraße je 1 000 Einwohner in ihrer Baulast, d. h.:

$$2 \geq \frac{\text{km}_i \times 1\,000}{P_i^{86}} \quad | \times 0,4; - 0,8$$

$$\Leftrightarrow 0 \geq 0,4 \times \text{km}_i \times \frac{1\,000}{P_i^{86}} - 0,8 \quad | + 1,15 \times \text{bev}_i^{30}$$

$$\Leftrightarrow 1,15 \times \text{bev}_i^{30} \geq 0,4 \times \text{km}_i \times \frac{1\,000}{P_i^{86}} - 0,8 + 1,15 \times \text{bev}_i^{30} \quad | \times \frac{P_i^{86}}{1\,000}$$

$$\Leftrightarrow 1,15 \times \text{bev}_i^{30} \times \frac{P_i^{86}}{1\,000} \geq 0,4 \times \text{km}_i - (0,8 - 1,15 \times \text{bev}_i^{30}) \times \frac{P_i^{86}}{1\,000}$$

q. e. d.

II (f) $>$ (e)

Landkreise, die 2030 zur Gruppe 3 gehören, haben 2030 mehr als 2 km Kreisstraße je 1 000 Einwohner in ihrer Baulast (vgl. oben), d. h.:

$$\frac{\text{km}_i \times 1\,000}{P_i^{30}} > 2 \quad | \times 0,4; \times P_i^{30}$$

$$\Leftrightarrow 0,4 \times \text{km}_i \times 1\,000 > 0,8 \times P_i^{30} \quad | \text{Erweiterung mit } (1 - \text{bev}_i^{30})$$

$$\Leftrightarrow 0,4 \times \text{km}_i \times 1\,000 > 0,8 \times (1 - \text{bev}_i^{30}) \times \frac{P_i^{30}}{(1 - \text{bev}_i^{30})}$$

$$\text{wegen } P_i^{30} = P_i^{86} \times (1 - \text{bev}_i^{30})$$

$$\Leftrightarrow 0,4 \times \text{km}_i \times 1\,000 > 0,8 \times (1 - \text{bev}_i^{30}) \times P_i^{86} \quad | + 1\,000$$

$$\Leftrightarrow 0,4 \times \text{km}_i > 0,8 \times (1 - \text{bev}_i^{30}) \times \frac{P_i^{86}}{1\,000} \quad | - 0,8 \times \frac{P_i^{86}}{1\,000}$$

$$\Leftrightarrow 0,4 \times km_i - 0,8 \times \frac{P_i^{86}}{1\,000} > -0,8 \times bev_i^{30} \times \frac{P_i^{86}}{1\,000} \quad | + 1,15 \, bev_i^{30} \times \frac{P_i^{86}}{1\,000}$$

$$\Leftrightarrow 0,4 \, km_i - (0,8 - 1,15 \, bev_i^{30}) \times \frac{P_i^{86}}{1\,000} > 0,35 \, bev_i^{30} \times \frac{P_i^{86}}{1\,000}$$

q. e. d.

III (g) \geq (f) > (e)

Da (g) \geq (f) und (f) > (e) folgt wegen der Transitivität der Größer-Relation auch

(g) \geq (f) > (e).

q. e. d.

Literaturverzeichnis

- Albers, H.: Die Kreisaufgaben und deren Finanzierung, in: Kommunale Finanzen in der Diskussion, Hannover 1989, (NIW-Workshop 1989), S. 45 - 74.
- Arnold, V.; Geske, O.-E. (Hrsg.): Öffentliche Finanzwirtschaft, München 1988, (Hagener Universitätstexte).
- Arzberger, K.: Bürger und Eliten in der Kommunalpolitik, Stuttgart u. a. O 1980, (Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik; Bd. 67).
- Atteslander, P.: Müssen soziale Prognosen falsch sein?, in: IBM-Nachrichten, 31. Jg. (1981), Heft 255, S. 7 - 11.
- Badura, P.: Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, München 1986.
- Bähr, J.: Bevölkerungsgeographie. Verteilung und Dynamik der Bevölkerung in globaler, nationaler und regionaler Sicht, Stuttgart 1983, (Uni-Taschenbücher, 1249).
- Banner, G.: Haushaltspolitik und Haushaltskonsolidierung, in: Püttner, G. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 6: Kommunale Finanzen, 2. völlig neu bearbeitete Aufl., Berlin u. a. O. 1985, S. 423 - 440.
- Bauer, H.: Bevölkerungsentwicklung und städtische Haushalte, in: Fickl, St. (Hrsg.): Bevölkerungsentwicklung und öffentliche Haushalte, Frankfurt/Main u. a. O. 1991, S. 75 - 91.
- Becker, B.: Mögliche politisch-administrative Folgen der künftigen Bevölkerungsentwicklung, in: Die Verwaltung, 14. Jg. (1981), S. 409 - 442.
- Bedenbender, R.: Hilfe zur Pflege nach dem Bundessozialhilfegesetz im Zeitraum 1978 bis 1988, in: Statistische Monatshefte Niedersachsen, 44. Jg. (1990), S. 57 - 62.
- Begründung zum Entwurf des Neunten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich, Hannover 1989 (Drucksache des Niedersächsischen Landtages 11/4425).
- Begründung zum Entwurf des Siebenten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich, Hannover 1980, (Drucksache des Niedersächsischen Landtages 9/1960).
- Bericht der Bundesregierung zu Fragen der Pflegebedürftigkeit, Bonn 1984 (Bundestagsdrucksache 10/1943).
- Bericht über die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, Zweiter Teil: Auswirkungen auf die verschiedenen Bereiche von Staat und Gesellschaft, Bonn 1984, (Bundestagsdrucksache 10/863).

- Bernauer, E.: Bevölkerungsentwicklung und kommunale Finanzwirtschaft, in: *Der Gemeindehaushalt*, 71. Jg. (1970), S. 6 - 10.
- Beyerle, G.; Dietz, H.-L.: Risikoermittlung im kommunalen Brandschutz. Ein Ansatz zur Bemessung des Feuerwehrpotentials, in: *Der Städtetag*, 31. Jg. (1978), S. 573 - 576.
- Bilitewski, B.; Härdtle, G.; Marek, K.: *Abfallwirtschaft. Eine Einführung*, Berlin u. a. O. 1990.
- Birg, H.: Die demographische Zeitenwende, in: *Spektrum der Wissenschaft*, 12. Jg. (1989), S. 40 - 49.
- Blankart, Ch. B.: Zur ökonomischen Theorie der Bürokratie, in: *Public Finance*, Vol. 30 (1975), S. 166 - 185.
- Blankart, Ch. B.: Zunehmende Skalenerträge in der Nutzung als wohlfahrtsökonomisches Problem, in: Helmstädter, E. (Hrsg.): *Neuere Entwicklungen in den Wirtschaftswissenschaften*, Berlin 1978, (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F.; Bd. 98), S. 319 - 337.
- Blankart, Ch. B.; Pommerehne, W.; Schneider, F.: Warum nicht reprivatisieren?, in: Neumann, M. (Hrsg.): *Ansprüche, Eigentums- und Verfügungsrechte*, Berlin 1984, (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F.; Bd. 140), S. 221 - 246.
- Blümle, G.: *Theorie der Einkommensverteilung. Eine Einführung*, Berlin u. a. O. 1975, (Heidelberger Taschenbücher; Bd. 173).
- Böhm-Bawerk, E. v.: Zins, in: Elster, L.; Weber, A.; Wieser, F. (Hrsg.): *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 8. Bd., 4. Aufl., Jena 1928, S. 1130 - 1143.
- Bös, D.: *Eine ökonomische Theorie des Finanzausgleichs*, Wien u. a. O. 1971.
- Bös, D.: Zur Theorie des Finanzausgleichs, in: Dreißig, W. (Hrsg.): *Probleme des Finanzausgleichs I*, Berlin 1978, (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F.; Bd. 96/I), S. 45 - 133.
- Bössmann, E.: Externe Effekte (I) und (II), in: *Das Wirtschaftsstudium*, 8. Jg. (1979), S. 95 - 98 und S. 147 - 151.
- Böttcher-Meyners, S.: Grundmuster des kommunalen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, 18. Jg. (1989), S. 206 - 210.
- Bohley, P.: *Gebühren und Beiträge. Ihre wirtschaftspolitischen Funktionen und ihr Platz im System der öffentlichen Einnahmen*, Tübingen 1977.

- Bolte, K. M.:** Bestimmungsgründe der Geburtenentwicklung und Überlegungen zu einer möglichen Beeinflußbarkeit, in: *Bevölkerungsentwicklung und nachwachsende Generation, Bericht eines Arbeitskreises der Gesellschaft für sozialen Fortschritt*, Stuttgart u. a. O. 1980, (Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit; Bd. 93), S. 64 - 91.
- Boss, A.; Bothe, A.:** Ausgabenkürzungen im öffentlichen Sektor, Tübingen 1987, (Kieler Studien; 207).
- Bothe, A.:** Die Gemeindeausgaben in der Bundesrepublik: Ein nachfrageorientierter Erklärungsansatz, Tübingen 1989, (Kieler Studien; 226).
- Brecht, A.:** Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Leipzig u. a. O. 1932.
- Brennan, G.; Buchanan, J. M.:** Besteuerung und Staatsgewalt. Analytische Grundlagen einer Finanzverfassung, Hamburg 1988.
- Bruel, B.:** Neuverteilung der Sozialhilfelasten? Der Vorschlag Niedersachsens, in: *Wirtschaftsdienst*, 68. Jg. (1988), S. 231 - 234.
- Brockmann, G.; Rosenfeld, M.:** Auswirkungen der Gebietsreform im Bereich der Ausgabenpolitik der Gemeinden, *Empirische Untersuchungen am Beispiel des Landes Niedersachsen*, Baden-Baden 1984, (Die kommunale Gebietsreform; Bd. 3,3).
- Buchanan, J. M.:** Federalism and Fiscal Equity, in: *The American Economic Review*, Vol. 40 (1950), S. 583 - 599.
- Buchanan, J. M.:** Why does Government Grow?, in: *Borcharding, Th. E. (Ed.): Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, Durham, North Carolina 1977, S. 3 - 18.
- Bucher, H.; Kocks, M.:** Aus- und Übersiedler und alternde Bevölkerung. Wird die "ergraute Gesellschaft" nicht kommen?, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, 1991, S. 111 - 112.
- Budäus, D.:** Das interne öffentliche Rechnungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Thesenartige Kennzeichnung einzelner Aspekte unter besonderer Berücksichtigung der Forderung nach wirtschaftlichem Handeln im öffentlichen Bereich, in: *Lüder, K. (Hrsg.): Staatliches Rechnungswesen in der Bundesrepublik Deutschland vor dem Hintergrund internationaler Entwicklungen: Vorträge und Diskussionsbeiträge der Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung 1990 des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, Berlin 1990, (Schriftenreihe der Hochschule Speyer; Bd. 108), S. 195 - 219.

- Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung: Bevölkerungsprognose 1984 - 2035 / status quo, in: Bucher, H.: Regionale Bevölkerungsverteilung, Infrastruktur und Umweltbelastung, in: Recktenwald, H. C. (Hrsg.): Der Rückgang der Geburten - Folgen auf längere Sicht, Mainz 1989, S. 177 - 188, S. 185 - 187.
- Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Gesellschaftliche Indikatoren für die Raumordnung, Beirat für Raumordnung, Empfehlungen vom 16. Juni 1976, S. 27 - 60, wiederabgedruckt in: Ernst, W.; Hoppe, W.; Thoss, R. (Hrsg.): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse - auch bei abnehmender Bevölkerungszahl?, Münster 1981, (Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung; Bd. 25), Anhang.
- Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen (Hrsg.): Funktionelle Erfordernisse zentraler Einrichtungen als Bestimmungsgröße von Siedlungs- und Städteinheiten in Abhängigkeit von Größenordnung und Zuordnung, Bonn-Bad Godesberg 1972, (Schriftenreihe "Städtebauliche Forschung"; 03.003).
- Burberg, P.-H.: Neue Organisationsformen der Infrastruktur für dünnbesiedelte ländliche Räume, in: Ernst, W.; Hoppe, W.; Thoss, R. (Hrsg.): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse - auch bei abnehmender Bevölkerungszahl?, Münster 1981, (Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung; Bd. 25), S. 83 - 104.
- Burberg, P.-H.; Wieneke, G.: Infrastrukturversorgung bei rückläufiger Bevölkerungsdichte unter besonderer Berücksichtigung der Mobilität von Bevölkerung und Infrastruktureinrichtungen. Eine Auswertung der relevanten Literatur, Hannover 1989, (Akademie für Raumforschung und Landesplanung; Beiträge 115).
- Buttler, G.: Bevölkerungsentwicklung und Wirtschaftswachstum, in: Bevölkerungsentwicklung und nachwachsende Generation, Bericht eines Arbeitskreises der Gesellschaft für sozialen Fortschritt, Stuttgart u. a. O. 1980, (Schriften des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit; Bd. 93), S. 92 - 100.
- Cantner, W.: Verfassungsrecht der Landkreise, in: Peters, H. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1: Kommunalverfassung, Berlin u. a. O. 1956, S. 409 - 469.
- Christaller, W.: Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen, Jena 1933.
- Conrad, H.-J.: Stadt-Umland-Wanderung und Finanzwirtschaft der Kernstädte: Amerikanische Erfahrungen, grundsätzliche Zusammenhänge und eine Fallstudie für das Ballungsgebiet Frankfurt am Main, Frankfurt am Main u. a. O. 1980, (Finanzwissenschaftliche Schriften; Bd. 13).
- Cornes, R.; Sandler, T.: The theory of externalities, public goods, and club goods, Cambridge u. a. O. 1986.

- Cornetz, W.: Theorie und Empirie des Arbeitskraftangebots. Über die Bestimmungsgründe und den Wandel des geschlechtsspezifischen Erwerbsverhaltens, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 19. Jg. (1986), S. 422 - 438.
- Czayka, L.: Systemwissenschaft, München 1974.
- Dafflon, B.: Federal Finance in Theory and Practice. With Special Reference to Switzerland, Bern u. a. O. 1977, (Schriftenreihe Finanzwirtschaft und Finanzrecht; Bd. 21).
- Deimer, J.: Die öffentliche Aufgabenreform aus kommunaler Sicht, in: Hanusch, H. (Hrsg.): Reform öffentlicher Leistungen: Beiträge zur Entstaatlichung: ein Kolloquium der Universität Augsburg in Memmingen, Baden-Baden 1978, (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft; Bd. 37), S. 95 - 110.
- Demmer, K.: Stabilitätspolitische Probleme des Bevölkerungsrückganges in der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 1987 (Duisburger Volkswirtschaftliche Schriften; Bd. 2).
- Deppe, L.: Das Verhältnis der kommunalen Ausgaben zur Größe, Struktur, Funktion und Finanzkraft städtischer Gemeinden, untersucht am Beispiel der sozialen und kulturellen Ausgaben in Nordrhein-Westfalen, jur. Diss. Münster 1966.
- Deubel, I.: Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen. Eine ökonomische und statistische Analyse, Köln u. a. O. 1984, (Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Institutes; Bd. 3).
- Deutsche Bundesbank: Die Entwicklung der Kommunal Finanzen seit dem Jahre 1988, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 41. Jg. Nr. 11 (November 1989), S. 39 - 46.
- Deutscher Städtetag (Hrsg.): Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung öffentlicher Aufgaben, 2. Aufl., Köln 1986, (DSt-Beiträge zur Kommunalpolitik; Heft 7).
- Dick, E.: Bestimmungsgründe und Schwächen kommunaler Ausgabeentscheidungen, hrsg. von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungvereinfachung, Köln 1975.
- Dieckmann, R.: Aufgabenkritik und Privatisierungsproblem, in: Püttner, G. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 3: Kommunale Aufgaben und Aufgabenerfüllung, Berlin u. a. O. 1983, S. 96 - 106.
- Dieckmann, R.: Erste Bilanz der Aufgabenkritik in der Hamburger Verwaltung 1975 - 1982, in: Die Verwaltung, 16. Bd. (1983), S. 179 - 199.

- Diskussionsbeitrag des Beigeordneten Licht, Deutscher Städte- und Gemeindebund, in: Ver- und Entsorgung - Wer macht's. Podiumsveranstaltung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes am 23. März 1976 in Bad Neuenahr-Ahrweiler, Göttingen 1976, (Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 24), S. 19 - 21, 55.
- Dittmann, E.: Volkshochschularbeit im ländlichen Raum - Probleme und Perspektiven, in: Berichte und Informationen der Erwachsenenbildung in Niedersachsen, Heft 44, 20. Jg. (1988), S. 24 - 25.
- Döhne, U.; Gruber, R.: Gebietskategorien, Zentrale Orte, Entwicklungsachsen und Entwicklungsschwerpunkte in den Bundesländern, Dortmund 1976, (Schriftenreihe Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen; Bd. 1 009).
- Ehrlicher, W.: Finanzausgleich, III: Der Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 2, Stuttgart u. a. O. 1980, S. 662 - 689.
- Eichhorn, P.: Verwaltungshandeln und Verwaltungskosten, Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Baden-Baden 1979, (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft; Bd. 34).
- Elsner, H.: Gemeindehaushalte, Konjunktur und Finanzausgleich. Die Notwendigkeit einer wirtschafts-, zentralitäts- und aufgabenpolitischen Fortsetzung der Gemeindefinanzreform, Baden-Baden 1978, (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft; Bd. 24).
- Engelhardt, G.: Programmbudgetierung als Antwort auf die Haushaltskrise, in: Mäding, H. (Hrsg.): Haushaltsplanung, Haushaltsvollzug, Haushaltskontrolle, XI. Konstanzer Verwaltungsseminar 1986, Baden-Baden 1987, (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft; Bd. 109), S. 132 - 152.
- Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 11. Bd., Tübingen 1961.
- Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 23. Bd., Tübingen 1968.
- Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung "Zentrale Orte und ihre Verflechtungsbereiche" vom 8. Februar 1968, in: Raumordnungsbericht 1968 der Bundesregierung, 1969, (Bundestagsdrucksache V/3958).
- Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 15. Juni 1972: Zentralörtliche Verflechtungsbereiche mittlerer Stufe in der Bundesrepublik Deutschland, in: Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung, herausgegeben vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1973, S. 146 - 147.

- Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 16. Juli 1983: Oberzentren, in: Ministerkonferenz für Raumordnung, Entschließungen, Beschlüsse und Stellungnahmen, Folge 3, Bonn 1983, (Schriftenreihe "Raumordnung" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau Nr. 06.049), S. 25 - 26.
- Ermann, P.: Kostenwirtschaftlichkeit im öffentlichen Sektor - Eine Vergleichsanalyse kommunaler Leistungen -, Inauguraldissertation, Augsburg 1979.
- Ernst, W.: Der politische Stellenwert der Raumordnung in: Ernst, W.; Hoppe, W.; Thoss, R. (Hrsg.): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse - auch bei abnehmender Bevölkerungszahl?, Münster 1981, (Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung; Bd. 25), S. 1 - 22.
- Eveslage, H.: Vortrag anlässlich der Eröffnung der Mitgliederversammlung des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes 1989, abgedruckt in: Die niedersächsische Gemeinde, 1989, S. 323 - 326.
- Ewringmann, D.: Der staatliche Einfluß auf die kommunale Aufgabenerfüllung, in: Institut für Kommunalwissenschaften (Hrsg.): Reform kommunaler Aufgaben, Bonn 1978, (Studien zur Kommunalpolitik; Bd. 19), S. 116 - 139.
- Ewringmann, D.: Das kommunale Finanzsystem unter Veränderungsdruck, in: Informationen zur Raumentwicklung, 1983, S. 371 - 392.
- Fabricant, S.: The Trend of Government Activity in the United States since 1900, New York 1952, (National Bureau of Economic Research, General series; no. 56).
- Färber, G.: Probleme der Finanzpolitik bei schrumpfender Bevölkerung, Frankfurt u. a. O. 1988, (Reihe "Wirtschaftswissenschaft"; Bd. 4).
- Felderer, B.: Wirtschaftliche Auswirkungen einer schrumpfenden Bevölkerung, in: Wirtschaftsdienst, 63. Jg. (1983), S. 291 - 297.
- Felderer, B.: Wirtschaftliche Entwicklung bei schrumpfender Bevölkerung. Eine empirische Untersuchung, Berlin u. a. O. 1983.
- Fernau, F. W.: Innovation statt Resignation. Finanzkrise und Strukturprobleme als Herausforderung für Kommunalpolitik, in: Der Städtetag, N. F., 41. Jg. (1988), S. 547 - 551.
- Finanzbericht 1964, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Bonn o. J.
- Finanzbericht 1989, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Bonn 1988.
- Finanzbericht 1990, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Bonn 1989.
- Finanzbericht 1992, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Bonn 1991.

- Fischer, H.: Finanzzuweisungen. Theoretische Grundlegung und praktische Ausgestaltung im bundesstaatlichen Finanzausgleich Australiens und der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1988, (Volkswirtschaftliche Schriften; Heft 379).
- Fischer, K.: Von Zentralen Orten und Achsen zum Netzwerkprinzip. Über die Notwendigkeit neuer Ordnungskonzepte für den ländlichen Raum, in: Der Landkreis, 38. Jg. (1988), S. 166 - 169.
- Fischer, R. J.; Gschwind, F.; Henckel, D.: Siedlungsstrategien und kommunale Einnahmen. Auswirkungen siedlungsstruktureller und finanzpolitischer Maßnahmen auf die Einnahmeverteilung von Kernstadt und Umland, Bonn 1980, (Schriftenreihe "Städtebauliche Forschung" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau; 03.085).
- Fischer-Menshausen, H.: Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung, in: Dreißig, W. (Hrsg.): Probleme des Finanzausgleichs I, Berlin 1978, (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F.; Bd. 96/II), S. 135 -163.
- Fischer-Menshausen, H.: Finanzausgleich, II: Grundzüge des Finanzausgleichsrechts, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 2, Stuttgart u. a. O. 1980, S. 636 - 662.
- Flamm, F.: Sozialwesen und soziale Arbeit in der Bundesrepublik Deutschland, 3., neubearbeitete und erweiterte Aufl., Troisdorf 1980, (Schriften des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge; Schrift 250).
- Fliege, Th.: Zielbezogene Rechnungslegung und Berichterstattung von Kommunen. Untersuchung zur Erweiterung der kommunalen Jahresrechnung, Münster 1989, (Betriebswirtschaftliche Schriftenreihe; Bd. 46).
- Fluhrer, H.: Weniger Staat - Mehr Privat. Die Befürworter der Privatisierung im kommunalen Bereich, München 1984, (Studien zu Politik und Wirtschaft; Bd. 1).
- Fotiadis, F.; Hutzel, J. W.; Wied-Nebbeling, S.: Konsum- und Investitionsverhalten in der Bundesrepublik Deutschland seit den fünfziger Jahren; Bd. I: Bestimmungsgründe des Konsumverhaltens, Berlin 1980.
- Frey, R. L.: Infrastruktur. Grundlagen der Planung öffentlicher Investitionen, 2., ergänzte Aufl., Tübingen 1972.
- Frey, R. L.: Zwischen Föderalismus und Zentralismus. Ein volkswirtschaftliches Konzept des schweizerischen Bundesstaates, Bern u. a. O. 1977, (Schriften des Forschungsinstituts für Föderalismus und Regionalstrukturen, Nr. 1).
- Freytag, H. L.: Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf Angebot sowie Nachfrage öffentlicher und privater Leistungen in ländlichen Räumen, in: Felderer, B. (Hrsg.): Bevölkerung und Wirtschaft, Berlin 1990, (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F.; Bd. 202), S. 289 - 312.

- Fürst, D.: Die Kreisumlage. Analyse eines Instrumentes des Finanzausgleichs, Stuttgart 1969, (Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e. V. Berlin; Bd. 28).
- Fürst, D.; Mäding, E. und Mitarbeiter: Kommunale Finanz- und Investitionsplanung, Diskussionsbeitrag Nr. 1/1982, Universität Konstanz 1982.
- Fuest, W., Kroker, R.: Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Köln 1981, (Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der deutschen Wirtschaft; 89).
- Ganser, K.: Kommunales Finanzsystem im Widerspruch zur Stadtentwicklung und Raumordnung?, in: Die Öffentliche Verwaltung, 32. Jg. (1979), S. 8 - 17.
- Gatzweiler, H. P.: Die Ermittlung der Gleichwertigkeit regionaler Lebensbedingungen mit Hilfe von Indikatoren, in: Gleichwertige Lebensbedingungen durch eine Raumordnungspolitik des mittleren Weges - Indikatoren, Potentiale, Instrumente, Hannover 1983, (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Forschungs- und Sitzungsberichte; Bd. 140), S. 25 - 61.
- Geißler, C.: Bevölkerungsentwicklung und schulische Infrastruktur, in: Regionale Aspekte der Bevölkerungsentwicklung unter den Bedingungen des Geburtenrückganges, Hannover 1983, (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Forschungs- und Sitzungsberichte; Bd. 144), S. 203 - 251.
- Gemeinde Cremlingen: Haushaltssatzung und Haushaltsplan 1988, Cremlingen o. J.
- GEWOS GmbH Hamburg: Auswirkungen der Suburbanisierung auf die kommunalen Ausgaben, Endbericht (Textband), Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn-Bad Godesberg, Hamburg 1978.
- Gläser, M.: Beurteilungskriterien für staatliche Finanzausweisungen, in: Wirtschaftsdienst, 61. Jg. (1981), S. 248 - 252.
- Gläser, M.: Die staatlichen Finanzausweisungen an die Gemeinden. Gestaltungskriterien, Effektivität, Reform, Frankfurt/Main 1981, (Reihe Wirtschaftswissenschaften; Bd. 224).
- Le Grand, J.: Fiscal Equity and Central Government Grants to Local Authorities, in: The Economic Journal, Vol. 85 (1975), S. 531 - 547.
- Gronemeier, W.: Einkommensteuerbeteiligung der niedersächsischen Gemeinden auf neuer Berechnungsgrundlage, in: Statistische Monatshefte Niedersachsen, 42. Jg. (1988), S. 145 - 153.

- Grossekettler, H.: Kürzungsordnung, Kürzungsgesetz und Kürzungsplan. Ein Vorschlag zur Technik der Kürzung von Staatsausgaben und zur Ergänzung des Haushaltsrechts, in: Finanzarchiv N. F. Bd. 41 (1983), S. 14 - 51.
- Grossekettler, H.: Options- und Grenzkostenpreise für Kollektivgüter unterschiedlicher Art und Ordnung, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 43 (1985), S. 211 - 252.
- Grossekettler, H.: Die Bestimmung der Schlüsselmasse im kommunalen Finanzausgleich - Eine ordnungspolitische Analyse der Entstehung von Finanzausgleichsbedarfen und der Möglichkeiten ihrer Quantifizierung, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 45 (1987), S. 393 - 440.
- Gschwind, F.; Henckel, D.: Verfahren zur Aufbereitung der Steuerstatistik für Mobilitätsuntersuchungen, in: Allgemeines Statistisches Archiv, 63. Bd. (1979), S. 260 - 274.
- Günther, A.: Probleme des Kreisfinanzsystems, Berlin 1980, (Schriftenreihe der Hochschule Speyer; Bd. 80).
- Günther, A.: Die Kreisumlage, in: Püttner, G. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 6: Kommunale Finanzen, 2., völlig neu bearbeitete Aufl., Berlin u. a. O. 1985, S. 366 - 382.
- Hack, H.: Bedingungen erfolgreicher kommunaler Sparstrategien, in: Mäding, H. (Hrsg.): Haushaltsplanung, Haushaltsvollzug, Haushaltskontrolle, XI. Konstanzer Verwaltungsseminar 1986, Baden-Baden 1987, (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 109), S. 125 - 131.
- Haller, H.: Die Bedeutung des Äquivalenzprinzips für die öffentliche Finanzwirtschaft, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 21 (1961), S. 248 - 260.
- Haller, H.: Die Steuern. Grundlinien eines rationalen Systems öffentlicher Abgaben, 3., überarbeitete Aufl., Tübingen 1981.
- Hamer, E.: Privatisierung als Rationalisierungschance. Eine theoretische und empirische Untersuchung im Mittelstandsinstitut Niedersachsen zusammen mit dem Verein zur Förderung der Wettbewerbswirtschaft, Bonn e. V., und der Studiengesellschaft für Mittelstandsfragen, Krefeld, e. V., Minden 1981, (Schriftenreihe des Mittelstandsinstituts Niedersachsen e. V.; Bd. 3).
- Hansmeyer, K.-H.: Zur Theorie der kommunalen Finanzwirtschaft, in: Haus, W. (Hrsg.): Kommunalwissenschaftliche Forschung, Stuttgart u. a. O. 1966, (Schriften des Vereins für Kommunalwissenschaften e. V. Berlin; Bd. 12), S. 161 - 190.
- Hansmeyer, K.-H.: Der kommunale Finanzausgleich als Instrument zur Förderung Zentraler Orte, in: Pohmer, D. (Hrsg.): Probleme des Finanzausgleichs II, Berlin 1980, (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F.; Bd. 96/II), S. 83 - 150.

- Hansmeyer, K.-H.: Öffentliche Haushalte und regionale Entwicklungen, Köln 1981, (Schriftenreihe des Landkreistages Nordrhein-Westfalen; Bd. 2).
- Hansmeyer, K.-H.; Kops, M.: Die Kompetenzarten der Aufgabenzuständigkeit und deren Verteilung im föderativen Staat, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 29. Jg. (1984), S. 127 - 140.
- Hansmeyer, K.-H.; Kops, M.: Finanzwissenschaftliche Grundsätze für die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs, in: Hoppe, W. (Hrsg.): Reform des kommunalen Finanzausgleichs, Köln 1985, (Schriftenreihe des Landkreistages Nordrhein-Westfalen; Bd. 4); S. 31 - 60.
- Hansmeyer, K.-H.; Zimmermann, H.: Bewegliche Einkommensbesteuerung durch die Gemeinden, in: Wirtschaftsdienst, 71. Jg. (1991), S. 639 - 644.
- Hanusch, H.: Äquivalenzprinzip und kollektive Güter - Allokationstheoretische Aspekte -, in: Pohmer, D. (Hrsg.): Beiträge zum Äquivalenzprinzip und zur Zweckbindung öffentlicher Einnahmen, Berlin 1981, (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F.; Bd. 121), S. 37 - 91.
- Hanusch, H.; Kuhn, T.: Messung des kommunalen Finanzbedarfs. Ein alternativer Ansatz für die Schlüsselzuweisungen, in: Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Hannover 1985, (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte; Bd. 159), S. 55 - 74.
- Hardt, U.: Kommunale Finanzkraft. Die Problematik einer objektiven Bestimmung kommunaler Einnahmemöglichkeiten in der gemeindlichen Haushaltsplanung und im kommunalen Finanzausgleich, Frankfurt a. M. u. a. O. 1988, (Finanzwissenschaftliche Schriften; Bd. 38)
- Hardt, U.: Der Autonomiegrad kommunaler Ausgaben. Empirische Befunde für Niedersachsen und Schlußfolgerungen für den kommunalen Finanzausgleich, in: Kommunale Finanzen in der Diskussion, Hannover 1989, (NIW-Workshop 1989), S. 75 - 99.
- Hardt, U.: Strukturelle Probleme der Kommunalfinanzen in den 80er Jahren. Die Haushaltssituation niedersächsischer Gemeinden im regionalen und überregionalen Vergleich, Hannover 1990, (Forschungsberichte des NIW; 14).
- Hauser, R.: Sozioökonomische Aspekte der Sozialhilfe, in: Kitterer, W. (Hrsg.): Sozialhilfe und Finanzausgleich, Heidelberg 1990, (Schriftenreihe des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften Kiel; Bd. 11), S. 23 - 41.
- Henckel, D.: Einwohnerveränderungen und Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, in: Raumforschung und Raumordnung, 39. Jg. (1981), S. 241 - 247.
- Henke, K.-D.: Die Finanzierung altersbedingter Pflegekosten, in: Birg, H.; Wingen, M.; Zimmermann, K. (Hrsg.): Zusammenhang zwischen Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1984, S. 381 - 404.

- Henke, K.-D.: Neuordnung des Finanzausgleichs im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland, in: Giersch, H. (Hrsg.): *Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik*, 3. Aufl., Stuttgart 1985, S. 128 - 152.
- Henke, K.-D.: Abhängigkeit der Sozialpolitik von wirtschaftlichen und demographischen Rahmenbedingungen, in: Maydell, B. v.; Kannengießer, W. (Hrsg.): *Handbuch Sozialpolitik*, Pfullingen 1988, S. 121 - 128.
- Heruday, R.: Konsequenzen der langfristigen Bevölkerungsveränderung in Stuttgart, in: *Der Städtetag*, 39. Jg. (1986), S. 723 - 727.
- Heuer, H.: *Sozioökonomische Bestimmungsfaktoren der Stadtentwicklung*, 2. ergänzte Aufl., Stuttgart u. a. O. 1977, (Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik; Bd. 50).
- Heuwinkel, D.: *Aktionsräumliche Analysen und Bewertung von Wohngebieten. Ein verhaltensorientiertes Verfahren, entwickelt am Beispiel von Berlin (West)*, Hamburg 1981, (Beiträge zur Stadtforschung; Bd. 5).
- Hickel, R.: Zum Gemeindeanteil an der Einkommensteuer als städtische Einnahmequelle - Erfahrungen und Reformvorschläge, in: *Der Städtetag*, 41. Jg. (1988), S. 327 - 330.
- Hirota, S.: Die "originäre" Ermittlung des Finanzbedarfs am Beispiel des japanischen Finanzausgleichs, in: *Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs*, Hannover 1985, (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Forschungs- und Sitzungsberichte; Bd. 159), S. 75 - 98.
- Hoberg, R.: Ansätze für planvolles Sparen auf der kommunalen Ebene, in: *Archiv für Kommunalwissenschaften*, 21. Jg. (1982), S. 97 - 114.
- Höhn, Ch.: Einflußfaktoren des generativen Verhaltens - Zwischenbilanz zu den Gründen des Geburtenrückgangs -, in: *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft*, 12. Jg. (1986), S. 309 - 323.
- Höhn, Ch.; Schubnell, H.: Bevölkerungspolitische Maßnahmen und ihre Wirksamkeit in ausgewählten europäischen Industrieländern, in: *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft*, 12. Jg. (1986), S. 3 - 51 und S. 185 - 219.
- Hofer, P.; Eckerle, K.; Franzen, D.; Wolff, H.: *Die Bundesrepublik Deutschland 1990/2000/2010. Die Entwicklung von Wirtschaft und Bevölkerung in der Bundesrepublik und den Bundesländern bis 2010*, Stuttgart 1986, (Prognos-Report Nr. 12).
- Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): *Gutachten zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen*, Düsseldorf 1987.

- Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung: Bevölkerungsvoraus-
schätzung für den Landkreis Wolfenbüttel (unveröffentlichte Ergebnisse),
Hannover 1989.
- Jahn, F.: Niedersächsische Gemeindeordnung, Textausgabe mit Einführung,
Ausführungsbestimmungen, Auszug aus dem Zweckverbandsgesetz, Gemein-
dehaushaltsverordnung, Gemeindekassenverordnung, Eigenbetriebsverord-
nung, Kommunalbesoldungsverordnung, Verweisungen und Sachregister;
24., neubearbeitete Aufl., Stuttgart u. a. O. 1991.
- Jeanrenaud, C.: Das Angebot an öffentlichen Versorgungsleistungen mit
geographisch externen Effekten in städtischen Regionen. Der Fall zweier
schweizerischer Regionen, in: Annalen der Gemeinwirtschaft, 49. Jg. (1980),
S. 149 - 170.
- Jokusch, P.: Schulen werden leerstehen - Probleme und Chancen des Bildungs-
wesens, in: Mackensen, R.; Umbach, E.; Jung, R. (Hrsg.): Leben im Jahr
2000 und danach. Perspektiven für die nächsten Generationen, Berlin 1984,
S. 141 - 155.
- Jones, L. R.: Phases of recognition and management of financial crisis in public
organizations, in: Canadian Public Administration, Vol. 27 (1984), S. 48 - 65.
- Junkernheinrich, M.: Die "originäre" Ermittlung des Ausgabenbedarfs am Bei-
spiel eines Arbeitslosenansatzes, in: Zeitschrift für Kommunal Finanzen,
36. Jg. (1986), S. 222 - 228.
- Junkernheinrich, M.: Sozioökonomischer Strukturwandel, kommunaler Ausga-
benbedarf und Finanzausgleichspraxis, in: Kommunale Finanzen in der Diskus-
sion, Hannover 1989, (NIW-Workshop 1989), S. 101 - 113.
- Kaehler, J.: Agglomeration und Staatsausgaben - Brechtsches und Wagnersches
Gesetz im Vergleich, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 40 (1982), S. 445 - 474.
- Kappe, H.: Wirtschaftlichkeitsanalysen zur Gebiets- und Funktionalreform, Köln
1978, (Schriften zur Öffentlichen Verwaltung; Bd. 17).
- Karrenberg, H.: Die interkommunalen Verteilungswirkungen der gemeindlichen
Einkommensteuerbeteiligung, in: Zeitschrift für Kommunal Finanzen, 30. Jg.
(1980), S. 162 - 166.
- Karrenberg, H.; Münstermann, E.: Gemeindefinanzbericht 1981, Konsolidierung
der Staatsfinanzen - Konsequenzen für die Kommunal Finanzen, in: Der Städtet-
tag, N. F., 34. Jg. (1981), S. 55 - 85.
- Karrenberg, H.; Münstermann, E.: Gemeindefinanzbericht 1982, Städtische Fi-
nanzen '82 - Im Zeichen des Rotstifts, in: Der Städtetag, N. F., 35. Jg.
(1982), S. 97 - 130.
- Karrenberg, H.; Münstermann, E.: Gemeindefinanzbericht 1983, Städtische Fi-
nanzen in der Krise, in: Der Städtetag, N. F., 36. Jg. (1983), S. 69 - 108.

- Karrenberg, H.; Münstermann, E.: Gemeindefinanzbericht 1984, Kurskorrekturen im Konsolidierungsprozeß?, in: Der Städtetag, N. F. 37. Jg. (1984), S. 83 - 119.
- Karrenberg, H.; Münstermann, E.: Gemeindefinanzbericht 1988, Städtische Finanzen - An den Grenzen der Belastbarkeit, in: Der Städtetag, N. F., 41. Jg. (1988), S. 63 - 114.
- Karrenberg, H.; Münstermann, E.: Gemeindefinanzbericht 1991, Städtische Finanzen in den 90er Jahren - Auf dem Weg zu einheitlichen Lebensverhältnissen, in: Der Städtetag, N. F., 44. Jg. (1991), S. 80 - 140.
- Kentmann, K.: Das Äquivalenzprinzip in den Gemeinden. Zur Theorie und Praxis der Entgeltfinanzierung unter besonderer Berücksichtigung des Konzepts der gruppenmäßigen Äquivalenz in Großstädten, Frankfurt u. a. O. 1978, (Europäische Hochschulschriften: Reihe 5, Volks- und Betriebswirtschaft; Bd. 202).
- Kibat, K.-D.: Verringerung öffentlicher Budgetdefizite durch Umorganisation der Aufgabenerfüllung: dargestellt am Beispiel des Landeshaushalts Nordrhein-Westfalen, Köln 1986, (Sonderveröffentlichung/Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln; 13).
- King, D. N.: Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government, London 1984.
- Kirchhof, P.: Der Finanzausgleich als Grundlage kommunaler Selbstverwaltung, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 95. Jg. (1980), S. 711 - 719.
- Kirchhof, P.: Die kommunale Finanzhoheit, in: Püttner, G. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 2., völlig neu bearbeitete Aufl., Bd. 6: Kommunale Finanzen, Berlin u. a. O. 1985, S. 3 - 28.
- Kirchhof, P.: Rechtliche Rahmenbedingungen des kommunalen Finanzausgleichs, in: Hoppe, W. (Hrsg.): Reform des kommunalen Finanzausgleichs, Köln 1985, (Schriftenreihe des Landkreistages Nordrhein-Westfalen; Bd. 4), S. 1 - 29.
- Klanberg, F.; Prinz, A.: Anatomie der Sozialhilfe, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 41 (1983), S. 281 - 311.
- Kock, H.: Vorschläge zur Verstetigung der Gemeindefinanzen, in: Konjunkturpolitik, 21. Jg. (1975), S. 309 - 336.
- Köhl, W.; Lammers, G.: Standorte und Flächenbedarf von öffentlichen Versorgungseinrichtungen. Papier für die Abschlußveranstaltung des Schwerpunktprogramms "Regionalforschung und Regionalpolitik" der Deutschen Forschungsgemeinschaft am 26.4.1979 in Bonn, zitiert nach Burberg, P.-H.: Neue Organisationsformen der Infrastruktur für dünnbesiedelte ländliche Räume, in: Ernst, W.; Hoppe, W.; Thoss, R. (Hrsg.): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse - auch bei abnehmender Bevölkerungszahl?, Münster 1981, (Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung; Bd. 25), S. 83 - 104, S. 89.

- Köstering, H.: Das Verhältnis zwischen Gemeinde- und Kreisaufgaben einschließlich der Funktionalreform, in: Püttner, G. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 3: Kommunale Aufgaben und Instrumente der Aufgabenerfüllung, 2., völlig neu bearbeitete Aufl., Berlin u. a. O. 1983, S. 39 - 69.
- Kommission zur Gesetzes- und Verwaltungsvereinfachung: Gesetzes- und Verwaltungsvereinfachung in Nordrhein-Westfalen, Bericht und Vorschläge, Köln 1983.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung: Aufgabenkritik, Köln 1974, (Bericht Nr. 21/1974).
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung: Mehrfach- und Mehrzwecknutzung von Gemeinbedarfseinrichtungen, Köln 1974.
- Kops, M.: Die regionalen Verteilungswirkungen des kommunalen Finanzausgleichs. Mit einer empirischen Analyse des nordrhein-westfälischen kommunalen Finanzausgleichs des Jahres 1975, Thun u. a. O. 1983, (Reihe Wirtschaftswissenschaften; Bd. 276).
- Kops, M.: Formen und Grundprinzipien des Finanzausgleichs (II): Der originäre aktive Finanzausgleich, in: Das Wirtschaftsstudium, 13. Jg. (1984), S. 289 - 293.
- Kops, M.: Möglichkeiten und Restriktionen einer Berücksichtigung von Sonderbedarfen im Länderfinanzausgleich, Opladen 1989, (Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen; Nr. 3233: Fachgruppe Wirtschafts- und Sozialwissenschaften).
- Korte, H.; Rebe, B.: Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen, 2., völlig neubearbeitete Aufl., Göttingen 1986.
- Krämer, H.: Anforderungen der Kommunalpolitik an eine Neuordnung des Gemeindefinanzsystems, in: Kommunale Finanzen in der Krise. Beiträge zur Neuordnung des Gemeindefinanzsystems, Sondernummer der "Demokratischen Gemeinde", März 1986, S. 46 - 53.
- Kreibich, B.; Kreibich, V.; Ruhl, G.: Vom Funktionsraum zum Aktionsraum. Wissenschaftliche Grundlagen für eine Modernisierung der Infrastruktur- und Regionalplanung, in: Informationen zur Raumentwicklung 1989, S. 51 - 71.
- Krumsiek, R.: Entbürokratisierung durch Abbau staatlicher Ausstattungsstandards, in: Die Öffentliche Verwaltung, 36. Jg. (1983), S. 481 - 486.
- Kühl, J.: Sozialhilfe und Arbeitsmarkt, in: Kitterer, W. (Hrsg.): Sozialhilfe und Finanzausgleich, Heidelberg 1990, (Schriftenreihe des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften Kiel; Bd. 11), S. 77 - 89.

- Kuhn, Th.: Schlüsselzuweisungen und fiskalische Ungleichheit. Eine theoretische Analyse der Verteilung von Schlüsselzuweisungen an Kommunen, Frankfurt u. a. O. 1988, (Finanzwissenschaftliche Schriften; Bd. 36).
- Kunst, F.: Infrastruktur im ländlichen Raum unter den Bedingungen funktionsräumlicher Maßstabsvergrößerungen, in: Informationen zur Raumentwicklung 1989, S. 39 - 50.
- Landkreis Cuxhaven (Hrsg.): Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Cuxhaven 1990, Cuxhaven 1991.
- Landkreis Wolfenbüttel: Haushaltssatzung und Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 1988, Wolfenbüttel 1987.
- Landkreis Wolfenbüttel (Hrsg.): Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Wolfenbüttel, Wolfenbüttel 1987.
- Land Niedersachsen: Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 1988, Hannover 1987.
- Laux, E.: Kommunales Krankenhauswesen, in: Püttner, G. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 4: Die Fachaufgaben, 2., völlig neu bearbeitete Aufl., Berlin u. a. O. 1983, S. 422 - 436.
- Leibfritz, W.; Thanner, B.: Berücksichtigung der zentralen Orte im kommunalen Finanzausgleich Bayern, Gutachten im Auftrag des Bayerischen Städtetages, München 1986, (Ifo-Studien zur Finanzpolitik; 38).
- Leineweber, N.: Das säkulare Wachstum der Staatsausgaben. Eine kritische Analyse, Diss., Göttingen 1988, (Abhandlungen zu den wirtschaftlichen Staatswissenschaften; Bd. 33).
- Lenk, R.; Lang, E.: Herstellungskosten und Folgelasten öffentlicher Investitionen, München 1981.
- Liedtke, C.: Theorie der öffentlichen Güter und optimale Struktur einer Föderation, Berlin 1972, (Volkswirtschaftliche Schriften; Heft 184).
- Lindemann, P.: Kommunale Zweckzuweisungen und deren Abbau in Niedersachsen, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 93. Jg. (1978), S. 777 - 782.
- Lindemann, R.: Stadt-Umland-Wanderungen und kommunale Finanzen. Auswirkungen dargestellt am Beispiel der Stadtregion Bonn, Berlin 1983, (Arbeitshefte des Instituts für Stadt- und Regionalplanung der Technischen Universität Berlin; Heft 27).
- Lippe, P. v. d.: Wirtschaftsstatistik, 4., neubearbeitete und erweiterte Aufl., Stuttgart 1990.

- Littmann, K. unter Mitarbeit von Halm, P.; Moock, D.; Littmann-Steding; Ch.: Die Gestaltung des kommunalen Finanzsystems unter raumordnungspolitischen Gesichtspunkten, Hannover 1968, (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Abhandlungen; Bd. 50).
- Littmann, K.: Ausgaben, öffentliche, II: Die "Gesetze" ihrer langfristigen Entwicklung, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 1, Stuttgart u. a. O. 1977, S. 349 - 363.
- Littmann, K.: Besteuerung von Alterseinkommen, in: Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme: Darstellung der Alterssicherungssysteme und der Besteuerung von Alterseinkommen, Gutachten der Sachverständigenkommission vom 19. November 1983, Berichtsband 2, Stuttgart u. a. O. 1983, S. 425 - 518.
- Loeffelholz, H. D. v.: Bevölkerungsentwicklung, Wirtschaftswachstum und staatliche Leistungen. Erfahrungen und Perspektiven für die Bundesrepublik, in: RWI-Mitteilungen, 39. Jg. (1988), S. 215 - 238.
- Maas, B.: Der kommunale Finanzausgleich von 1981 bis 1988, in: Statistische Monatshefte Niedersachsen, 42. Jg. (1988), S. 294 - 303.
- Maas, B.: Kommunale Finanzen in Niedersachsen seit 1981, in: Kommunale Finanzen in der Diskussion, Hannover 1989, (NIW-Workshop 1989), S. 13 - 44.
- Maas, B.: Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs ab 1990, in: Statistische Monatshefte Niedersachsen, 44. Jg. (1990), S. 240 - 246.
- Maas, B.: Finanzstatistische Kennzahlen für die Kommunalhaushalte, in: Statistische Monatshefte Niedersachsen, 45. Jg. (1991), S. 82 - 99.
- Mackensen, R.: Bevölkerungsentwicklung: Was ist das, und was hat es mit unserer Zukunft zu tun?, in: Mackensen, R.; Umbach, E.; Jung, R. (Hrsg.): Leben im Jahr 2000 und danach. Perspektiven für die nächste Generation, Berlin 1984, S. 20 - 32.
- Mackensen, R.: Wie sicher sind die demographischen Prognosen?, in: Ferber, Ch. v.; Radebold, H.; Schulenburg, J.-M. Graf v. d. (Hrsg.): Die demographische Herausforderung, Gerlingen 1989, (Beiträge zur Gesundheitsökonomie 23), S. 17 - 62.
- Mäding, E.: Aufgabenkritik, in: Reform kommunaler Aufgaben, Bonn 1978, (Studien zur Kommunalpolitik; Bd. 19), S. 196 - 228.
- Mäding, H.: Voraussichtliche Auswirkungen einer rückläufigen Bevölkerung auf das wirtschaftliche Wachstum, in: Wechselwirkungen zwischen Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung, zusammengestellt und bearbeitet von O. Hatzold, München 1980, (Ifo-Studien zur Bevölkerungsökonomie; Nr. 1), S. 82 - 94.

- Marcus, P.: Das kommunale Finanzsystem der Bundesrepublik Deutschland, Darmstadt 1987, (Erträge der Forschung; Bd. 253).
- Massat, D.: Die ökonomische Problematik von Zuweisungen an Kommunen, Frankfurt am Main u. a. O. 1984, (Reihe Wirtschaftswissenschaften; Bd. 302).
- Mathews, R.: Fiscal Equalisation in Australia: The Methodology of the Grants Commission, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 34 (1975/76), S. 66 - 85.
- Maunz, Th., in: Maunz, Th.; Düring, G. u. a.: Kommentar zum Grundgesetz, München, 1989.
- Metzger, M. M.: Realisierungschancen einer Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, München 1990, (Studien des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz; 40).
- Micosatt, G.: Raumtypenspezifische Effekte einer Neuordnung des Schlüsselzuweisungssystems. Ergebnisse ausgewählter Simulationsrechnungen am Beispiel Nordrhein-Westfalen, in: Der Gemeindehaushalt, 89. Jg. (1988), S. 97 - 108.
- Mielke, B.: Interkommunale Ausgabenunterschiede und Strukturmerkmale von Gemeinden am Beispiel Nordrhein-Westfalens, in: Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Hannover 1985, (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Forschungs- und Sitzungsberichte; Bd. 159), S. 99 - 131.
- Miera, St. und andere: Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung und des Strukturwandels auf kommunalpolitische Handlungsfelder im Landkreis Cuxhaven, Endbericht, Hannover 1991, (IES-Berichte 225.91).
- Miera, St.; unter Mitarbeit von Thebes, M.: Systemanalyse der Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf das kommunale Finanzsystem in Niedersachsen. Fallstudie Landkreis Wolfenbüttel, Hannover 1989, (IES-Berichte 215.89).
- Milbradt, G. H.: Die kommunalen Sozialhilfeausgaben - Das Für und Wider verschiedener Finanzausgleichskonzepte aus kommunaler Sicht, in: Kitterer, W. (Hrsg.): Sozialhilfe und Finanzausgleich, Heidelberg 1990, (Schriftenreihe des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften Kiel; Bd. 11), S. 153 - 163.
- Milbradt, G. H.: Überlegungen zu einer Reform des kommunalen Steuersystems aus ökonomischer Sicht, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 96. Jg. (1981), S. 522 - 528.
- Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Bevölkerungsentwicklung und Regierungshandeln in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1987, (Schriftenreihe des Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen).

- Mombaur, P. M.; Mattner-Stellmann, H.: Sport 2000 - 8 500 Goldene Planungen?, in: Der Städte- und Gemeindebund, 43. Jg. (1988), S. 3 - 15.
- Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 42. Jg. Nr. 3 (März 1990).
- Münch, K. N.: Kollektive Güter und Gebühren. Elemente einer Gebührentheorie für Kollektivgüter, Göttingen 1976, (Abhandlungen zu den Wirtschaftlichen Staatswissenschaften; Bd. 11).
- Münstermann, E.: Die Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen im kommunalen Finanzausgleich, Opladen 1975, (Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen; Nr. 2520).
- Münstermann, E.: Der kommunale Finanzausgleich I - Begriff und Funktionen, in: Das Wirtschaftsstudium, 5. Jg. (1976), S. 275 - 279.
- Münstermann, E.: Der kommunale Finanzausgleich II - Technik und Wirkungen, in: Das Wirtschaftsstudium, 5. Jg. (1976), S. 325 - 331.
- Münstermann, E.: Soziallastenansätze im kommunalen Finanzausgleich, in: Zeitschrift für Kommunal Finanzen, 36. Jg. (1986), S. 275 - 278.
- Münstermann, E.: Zum Stand der aktuellen Finanzausgleichsdiskussion, in: Zeitschrift für Kommunal Finanzen, 40. Jg. (1990), S. 7 - 12 und S. 32 - 36.
- Münstermann, E.; Becker, H.: Finanzausgleichsleistungen an Kommunen - Ein Vergleich der Finanzausgleichssysteme in den Bundesländern -, Deutscher Städtetag, Köln 1978, (Reihe G, DST-Beiträge zur Finanzpolitik; Heft 7).
- Musgrave, R. A.: The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy, Tokyo u. a. O. 1959.
- Musgrave, R. A.; Musgrave, P. B.; Kullmer, L.: Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 1, 3., völlig überarbeitete Aufl., Tübingen 1984.
- Mutius, A.; Henneke, H. G.: Kommunale Finanzausstattung und Verfassungsrecht, Siegburg 1985, (Schriften zum deutschen Kommunalrecht; Bd. 29).
- Naegle, G.: Zukünftige Anforderungen der Altenhilfe an die Kommunalpolitik. Thesen, in: Soziale Arbeit, 36. Jg (1987), S. 450 - 459.
- Nake-Mann, B.: Flexible Infrastruktur. Möglichkeiten der Anpassung der sozialen Infrastruktur an räumliche Auswirkungen demographischer und ökonomischer Veränderungsprozesse, Opladen 1987 (Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen; Nr. 3214: Fachgruppe Wirtschafts- und Sozialwissenschaften).

- Neumark, F.: Bemerkungen zu einigen ökonomischen Aspekten der grundgesetzlichen Vorschriften über die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Dreißig, W. (Hrsg.): Probleme des Finanzausgleichs I*, Berlin 1978, (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F.; Bd. 96/I), S. 165 - 175.
- Niedersächsische Sachverständigenkommission zur Fortentwicklung des Kommunalrechts, *Bericht April 1978*, hrsg. vom Niedersächsischen Minister des Innern, Hannover 1978.
- Niedersächsischer Sozialminister (Hrsg.): *Sozialstation, Krankenpflege, Altenpflege und Familienpflege zu Hause*, Hannover 1988.
- Niedersächsisches Landesverwaltungsamt - Statistik - (Hrsg.): *Bevölkerung der Gemeinden am 30. Juni 1986*, Hannover 1987, (Statistische Berichte Niedersachsen; A12).
- Niedersächsisches Landesverwaltungsamt - Statistik - (Hrsg.): *Bevölkerung nach Alter, Geschlecht und Familienstand 1986*, Hannover 1987, (Statistische Berichte Niedersachsen; A13).
- Niedersächsisches Landesverwaltungsamt - Statistik - (Hrsg.): *Bevölkerung der Gemeinden am 31. Dezember 1986*, Hannover 1987, (Statistische Berichte Niedersachsen; A12).
- Niedersächsisches Landesverwaltungsamt - Statistik - (Hrsg.): *Gemeindeergebnisse der Finanzstatistik 1986*, Hannover 1987, (Statistik Niedersachsen - Bd. 443).
- Niedersächsisches Landesverwaltungsamt - Statistik - (Hrsg.): *Wanderungen 1986*, Hannover 1987, (Statistische Berichte Niedersachsen; A11/A11I2).
- Niedersächsisches Landesverwaltungsamt - Statistik - (Hrsg.): *Sozialhilfe 1986, Teil 1: Ausgaben und Einnahmen; Kriegsofopferfürsorge 1986*, Hannover 1988, (Statistische Berichte Niedersachsen; K11/K11I3).
- Niedersächsisches Landesverwaltungsamt - Statistik - (Hrsg.): *Sozialhilfe 1986, Teil 2: Empfänger*, Hannover 1988, (Statistische Berichte Niedersachsen; K1).
- Niedersächsisches Landesverwaltungsamt - Statistik - (Hrsg.): *Staatliche und kommunale Finanzen - Jahresrechnung 1986 -*, Hannover 1988, (Statistik Niedersachsen - Bd. 455).
- Niedersächsisches Landesverwaltungsamt - Statistik - (Hrsg.): *Bevölkerung der Gemeinden am 31. Dezember 1988*, Hannover 1989, (Statistische Berichte Niedersachsen; A12).
- Niedersächsisches Landesverwaltungsamt - Statistik - (Hrsg.): *Kreisergebnisse der Volkszählung 1987, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit*, Hannover 1989, (Statistische Berichte Niedersachsen; VZ-j/87).

- Niedersächsisches Landesverwaltungsamt - Statistik -: Lohn- und Einkommensteuerstatistik 1986, unveröffentlichte Daten, Hannover 1990.
- Niedersächsisches Landesverwaltungsamt - Statistik -: Steueraufkommen im Sockel 32 000/64 000 DM für alle Gemeinden Niedersachsens 1986, unveröffentlichte Daten, Hannover 1990.
- Niedersächsisches Landesverwaltungsamt - Statistik - (Hrsg.): Volks- und Arbeitsstättenzählung 1987, Kreisstatistik Niedersachsen 1987, Teil 1: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Hannover 1990, (Statistik Niedersachsen - Bd. 495).
- Niskanen, W. A., Jr.: Bureaucracy and Representative Government, Chicago 1971.
- Nowotny, E.: Der öffentliche Sektor. Einführung in die Finanzwissenschaft, 2., neu bearbeitete und erweiterte Aufl. Berlin u. a. O. 1991.
- Oates, W. E.: Fiscal Federalism, New York u. a. O. 1972.
- Oates, W. E.: An Economist's Perspective on Fiscal Federalism, in: Oates, W. E. (Hrsg.): The Political Economy of Fiscal Federalism, Lexington u. a. O. 1977.
- Olson, M.: The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups, Cambridge u. a. O., 2. Aufl. 1971.
- Olson, M.: Das Prinzip "fiskalischer Gleichheit": Die Aufteilung der Verantwortung zwischen verschiedenen Regierungsebenen, in: Kirsch, G. (Hrsg.): Föderalismus, Stuttgart u. a. O. 1977, S. 66 - 76, Orig.: The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among different Levels of Government, in: The American Economic Review, Vol. 59 (1969), S. 479 - 487. Aus dem Englischen von D. R. Vogt.
- Orth, H.: Verfahren zur Planung kostenminimaler Abwasserentsorgungssysteme, Bielefeld 1975, (Wasser und Abwasser in Forschung und Praxis; Bd. 9).
- o. V.: Sicherung der Schulstandorte im ländlichen Raum, in: Der Landkreis, 58. Jg. (1988), S. 135 - 136.
- o. V.: Kostendeckungsgrad bei öffentlichen Einrichtungen, in: Information Niedersächsischer Landkreistag, 12. Jg. (Januar 1989), S. 16 - 17.
- o. V.: Finanzausgleichsleistungen des Landes an Landkreise und kreisangehörige Gemeinden, in: Information Niedersächsischer Landkreistag, 13. Jg. (4/1990), S. 9 - 16.
- Pagenkopf, H.: Einführung in die Kommunalwissenschaft, 3., völlig neubearbeitete und erweiterte Aufl., Münster 1975, (Aschendorffs Juristische Handbücherei; Bd. 63).

- Pagenkopf, H.: Kommunalrecht, Bd. I, Verfassungsrecht, 2., neubearbeitete und erweiterte Aufl., Köln u. a. O. 1975.
- Pagenkopf, H.: Kommunalrecht, Bd. II, Wirtschaftsrecht, 2., neubearbeitete und erweiterte Aufl., Köln u. a. O. 1976.
- Pagenkopf, H.: Das Gemeindefinanzsystem und seine Problematik, Siegburg 1978, (Schriften zum deutschen Kommunalrecht; Bd. 15).
- Pagenkopf, H.: Der Finanzausgleich im Bundesstaat. Theorie und Praxis, Stuttgart u. a. O. 1981.
- Parkinson, C. N.: Parkinsons Gesetz und andere Untersuchungen über die Verwaltung, Düsseldorf u. a. O. 1963.
- Pauly, M. V.: Income Redistribution as a Local Public Good, in: Journal of Public Economics, Vol. 2 (1973), S. 35 - 58.
- Pawlowsky, P.: Räumliche externe Effekte lokaler öffentlicher Leistungen im föderativen Staat, Diss., Basel 1972.
- Peffekoven, R.: Finanzausgleich, I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 2, Stuttgart u. a. O. 1980, S. 608 - 636.
- Peffekoven, R.: Finanzausgleich und Sonderbedarfe. Thema und vier Variationen, in: Bea, F. X.; Kitterer, W. (Hrsg.): Finanzwissenschaft im Dienste der Wirtschaftspolitik: Dieter Pohmer zum 65. Geburtstag, Tübingen 1990, S. 323 - 341.
- Pfeiffer, Ch.: Verwaltung in Staat und Gemeinde. Schlankheitskur für den öffentlichen Dienst? - Zu den Auswirkungen des demographischen Wandels, in: CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag (Hrsg.): Tatsachen und Folgen der Bevölkerungsentwicklung, Hannover 1988, S. 91 - 112.
- Pollak, H.; Voß, W.: Die Berücksichtigung von Spillover-Effekten im kommunalen Finanzausgleich, in: Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Hannover 1985, (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Forschungs- und Sitzungsberichte; Bd. 159), S. 133 - 157.
- Popitz, J.: Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden. Gutachten, Berlin 1932.
- Postlep, R.-D.: Zweckgebundene Finanzausweisungen an Gemeinden als Ursache räumlicher Unterschiede in den kommunalen Selbstverwaltungsspielräumen, in: Ballung und öffentliche Finanzen, Hannover 1980, (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Forschungs- und Sitzungsberichte; Bd. 134), S. 291 - 307.

- Postlep, R.-D.: Räumliche Effekte der Steuerkraft- und Finanzbedarfsermittlung bei den Schlüsselzuweisungen, in: Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Hannover 1985, (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Forschungs- und Sitzungsberichte; Bd. 159), S. 201 - 233.
- Postlep, R.-D.: Wirtschaftsstruktur und großstädtische Finanzen. Einflüsse höherwertiger Dienstleistungen auf die kommunalen Steuereinnahmen und Ausgaben in verschiedenen Großstädten, Hannover 1985, (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Abhandlungen; Bd. 87).
- Postlep, R.-D.: Gesamtwirtschaftliche Aspekte kommunaler Finanzpolitik, in: Kommunale Finanzen in der Diskussion, Hannover 1989 (NIW-Workshop 1989), S. 1 - 12.
- Priebs, A.: Ländliche Nahversorgung in Dänemark, Siegen 1987, (Forschungsschwerpunkt Historische Mobilität und Normenwandel der Universität/Gesamthochschule Siegen, Diskussionsbeiträge HiMoN DB 91/87).
- Püttner, G.: Das System der kommunalen Aufgaben, in: Püttner, G. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 3: Kommunale Aufgaben und Instrumente der Aufgabenerfüllung, 2., völlig neu bearbeitete Aufl., Berlin u. a. O. 1983, S. 3 - 8.
- Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung, hrsg. vom Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn 1990, (Bundestagsdrucksache 11/7589).
- Raumordnungsbericht Niedersachsen 1988, hrsg. vom Niedersächsischen Innenministerium Hannover o. J., (Schriften der Landesplanung Niedersachsen).
- Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm), 1975, (Bundestagsdrucksache 7/3584).
- Recker, E: Räumliche Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer, in: Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Hannover 1985, (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Forschungs- und Sitzungsberichte; Bd. 159), S. 313 - 352.
- Recker, E.: Kreis- und Gemeindefinanzen 1988, in: Der Landkreis, 58. Jg. (1988), S. 64 - 70.
- Reidenbach, M.: Stadt und Umland im Finanzausgleich. Eine empirische Untersuchung am Beispiel der zentralörtlichen Belastungen in Niedersachsen, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin 1983.
- Reidenbach, M.: Sind kommunale Investitionen noch notwendig? in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 35. Jg. (1985), S. 122 - 128.

- Rengeling, H.-W.: Formen interkommunaler Zusammenarbeit, in: Püttner, G. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 2: Kommunalverfassung, 2., völlig neu bearbeitete Aufl., Berlin u. a. O. 1982, S. 385 - 412.
- Renzsch, W.: Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948 bis 1990), Bonn 1991, (Reihe: Politik- und Gesellschaftsgeschichte; Bd. 26).
- Roloff, O.: Reform der kommunalen Finanzwirtschaft zur Sicherung kommunaler Finanzautonomie, in: RaumPlanung, Heft 38, 1987, S. 99 - 106.
- Rosen, H.: Probleme finanzieller Mehrbelastung in Flächengemeinden, in: Städte- und Gemeinderat, 30. Jg. (1976), S. 330 - 335.
- Rosenschon, J. E.: Gemeindefinanzsystem und Selbstverwaltungsgarantie, Köln u. a. O. 1980, (Schriften zur Öffentlichen Verwaltung; Bd. 19).
- Rottmann, J.: Regionalpolitik und kommunaler Finanzausgleich. Dargestellt am Konzept der Vorrangfunktion für nordrhein-westfälische Gemeinden, Münster 1982, (Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung; Bd. 83).
- Rückert, W.: Die demographische Entwicklung und deren Auswirkungen auf Pflege-, Hilfs- und Versorgungsbedürftigkeit, in: Ferber, Ch. v.; Radebold, H.; Schulenburg, J. M. Graf v. d. (Hrsg.): Die demographische Herausforderung, Gerlingen 1989, (Beiträge zur Gesundheitsökonomie; 23), S. 111 - 143.
- Rürup, B.; Hansmeyer, K.-H.: Staatswirtschaftliche Planungsinstrumente, 3., neubearbeitete und erweiterte Aufl., Düsseldorf 1984, (wisu-Texte).
- Ruther-Mehlis, A. und andere: Die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung und des Strukturwandels auf kommunalpolitische Handlungsfelder im Landkreis Vechta, Teil 1: Kleinräumige Bevölkerungsvorausschätzungen, Endbericht, Hannover 1991, (IES-Berichte 207.91).
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Vorrang für die Wachstumspolitik, Jahresgutachten 1987/88, Stuttgart u. a. O. 1987.
- Sander, L.: Aufgaben und Einnahmen der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland. Eine ökonomische und rechtliche Analyse im Lichte der Kollektivgüthertheorie, Diss., Münster 1987, (Empirische Wirtschaftsforschung; Bd. 4).

- Schäfer, H.-J.: Der Konsolidierungsbedarf der kommunalen Ebene, in: Arnim, H. H. v.; Littmann, K. (Hrsg.): Finanzpolitik im Umbruch: Zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte, Vorträge und Diskussionsbeiträge der 51. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1983 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1984, (Schriftenreihe der Hochschule Speyer; Bd. 92), S. 107 - 144.
- Scheuner, U.: Staatszielbestimmungen, in: Schnur, R. (Hrsg.): Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, München 1972, S. 325 - 346.
- Schlick, M.: Ziele und Möglichkeiten der Privatisierung auf kommunaler Ebene, Bonn 1986, (Institut "Finanzen und Steuern"; Nr. 255).
- Schmidt-Eichstaedt, G.: Bundesgesetze und Gemeinden, Stuttgart u. a. O. 1981, (Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik; Bd. 65).
- Schmidt-Jortzig, E.: Kommunalrecht, Stuttgart u. a. O. 1982.
- Schmitt, K.: Reform des Gemeindesteuersystems. Auswirkungen der verschiedenen Vorschläge auf Gemeinden und Regionen, in: ifo-Schnelldienst, 38. Jg. (1985), Nr. 30, S. 9 - 21.
- Schnapp, F. E.: Zuständigkeitsverteilung zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden, Frankfurt 1973, (Schriften zum deutschen Kommunalrecht; Bd. 5).
- Schneppe, F.: Raumbedeutsame Wirkungen des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen, Hannover 1968.
- Schräder, W. F.; Diekmann, F.; Neuhaus, R.; Rampelt, J.: Kommunale Gesundheitsplanung, Basel u. a. O. 1986, (Stadtforschung aktuell; Bd. 13).
- Schramm, W.: Geburtenrückgang und Regionalentwicklung - Auswirkungen der absehbaren Bevölkerungsentwicklung auf regionale Infrastrukturversorgung und Flächennutzung, in: Regionale Aspekte der Bevölkerungsentwicklung unter den Bedingungen des Geburtenrückganges, Hannover 1983, (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Forschungs- und Sitzungsberichte; Bd. 144), S. 183 - 201.
- Schubert, H. J.: Verantwortung der Städte für die ältere Generation, in: Der Städte- und Gemeindebund, 42. Jg. (1987), S. 362 - 365.
- Schubert, H. J.; Mitarbeiter: Sozialhilfe in Niedersachsen. Lebenssituationen der Empfänger und Ausgabenstrukturen in den Regionen des Landes im Jahre 1986, Hannover 1988, (Materialien des Instituts für Entwicklungsplanung und Strukturforchung; Bd. 133).
- Schüler, K.: Demographischer Bezugsrahmen zur Einkommensverteilung nach Haushaltsgruppen in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, in: Wirtschaft und Statistik, 1987, S. 361 - 370.

- Schüler, K. und Mitarbeiter: Verfügbares Einkommen nach Haushaltsgruppen in erweiterter Haushaltsgliederung 1972 bis 1988, in: *Wirtschaft und Statistik*, S. 182 - 194 und Tabellenanhang S. 127* - 152*.
- Schulz, E.: Zur langfristigen Entwicklung der Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht*, 55. Jg. (1988), S. 397 - 408.
- Schulz, E.: Szenarien der Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung; Wochenbericht*, 57 Jg. (1990), S. 93 - 102.
- Schuster, F. (Hrsg.): *Politik für ländliche Räume*, Köln 1990.
- Schwarz, K.; Höhn, Ch.: *Weniger Kinder - Weniger Ehen - Weniger Zukunft?, Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, gestern, heute und morgen*, Ottweiler 1985.
- Schwarzner, G.: *Öffentliche Haushalts- und Finanzplanung bei Finanzierungsengpässen: ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik*, Berlin 1991, (Schriften zur wirtschaftswissenschaftlichen Analyse des Rechts; Bd. 8).
- Scott, A.: *The Economic Goals of Federal Finance*, in: *Public Finance*, Vol. 19 (1964), S. 241 - 288.
- Seiler, G.: *Zur Bedeutung der Gebühren, Beiträge und anderer Verwaltungsabgaben für den Haushaltsausgleich der Gebietskörperschaften*, Bonn 1978, (Institut "Finanzen und Steuern"; Nr. 180).
- Seiler, G.: *Ziele und Mittel des kommunalen Finanzausgleichs. Ein Rahmenkonzept für einen aufgabenbezogenen kommunalen Finanzausgleich*, in: Pohmer, D. (Hrsg.): *Probleme des Finanzausgleichs II*, Berlin 1980, (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F.; Bd. 96/II), S. 11 - 82.
- Seiler, G.: *Gemeinden, III: Finanzen*, in: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, 3. Bd. Stuttgart u. a. O. 1981, S. 507 - 525.
- Siedentopf, H.: *Privatisierung öffentlicher Aufgaben - Begriff und Formen*, in: Baum, G. R., und andere (Hrsg.): *Privatisierung - Gewinn für wen? Zum Realitätsgehalt der Entstaatlichungsdiskussion*, Bonn 1980, (Schriften zur Staats- und Gesellschaftspolitik; 17), S. 59 - 76.
- SOCIALDATA: *Anzahl und Situation zu Hause lebender Pflegebedürftiger*, Stuttgart u. a. O. 1980, (Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit; Bd. 80).
- Sohmen, E.: *Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik*, Tübingen 1976.
- Spieß, L.: *Theorie und Praxis des regionalen Lastenausgleichs*, in: *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft*, Bd. 17 (1977), S. 137 - 148.

Stadt Wolfenbüttel: Haushaltssatzung, Haushaltsplan 1988, Wolfenbüttel 1987.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Gesundheitswesen, Fragen zur Gesundheit 1986, Stuttgart u. a. O. 1989, (Fachserie 12, Reihe S. 3).

Statistisches Bundesamt: Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung Modell I (Deutsche) und Modell D (Ausländer), Stand Juni 1988, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit 1987 (Ergebnisse des Mikrozensus), Stuttgart u. a. O. 1988, (Fachserie 1, Reihe 4.1.1).

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch 1988 für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart u. a. O. 1988.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch 1989 für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1989.

Statistisches Bundesamt: Tabelle: Veranlagte Einkommensteuer der Privathaushalte insgesamt (Stand 10/1989).

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch 1990 für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1990.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Volkszählung vom 25. Mai 1987, Sozio-ökonomische Struktur und Unterhaltsquellen der Bevölkerung, Struktur der Erwerbstätigkeit, Stuttgart 1990, (Fachserie 1, Heft 4).

Statistisches Bundesamt: Tabelle: Lohnsteuer - ohne Lohnsteuer auf Pensionen - Privathaushalte insgesamt (Stand: 02/1990).

Statistisches Bundesamt: Tabelle: Lohnsteuer auf Pensionen 1972 bis 1989 - Privathaushalte insgesamt (11.01.91).

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Gebiet und Bevölkerung 1989, Stuttgart u. a. O. 1992, (Fachserie 1, Reihe 1).

Steinmann, G.: Bevölkerungsentwicklung und wirtschaftlicher Fortschritt - Ein Plädoyer für mehr Zukunftsoptimismus, in: Birg, H.; Wingen, M.; Zimmermann, K. (Hrsg.): Zusammenhänge zwischen Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1984, S. 13 - 39.

Stern, K.: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I: Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, 2., völlig neubearbeitete Aufl. München 1984.

Stern, K.: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II: Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung, München 1980.

- Stern, K.: Gemeinden, I: Rechtsstellung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, 3. Bd. Stuttgart u. a. O. 1981, S. 486 - 495.
- Stiens, G.: Neue Ansatzpunkte für eine ausgleichsorientierte Infrastrukturpolitik, in: Gleichwertige Lebensbedingungen durch eine Raumordnungspolitik des mittleren Weges - Indikatoren, Potentiale, Instrumente, Hannover 1983, (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Forschungs- und Sitzungsberichte; Bd. 140), S. 239 - 256.
- Stiens, G.: Die sozialpolitische Dimension der Infrastrukturplanung unter Aspekten der Zeitbindung, in: Informationen zur Raumentwicklung 1989, S. 27 - 37.
- Stiens, G.: Künftige Auswirkungen der "Bevölkerungsalterung" auf die kommunalen Sozialbudgets. Eine räumlich differenzierende Wirkungsabschätzung, in: Informationen zur Raumentwicklung 1991, S. 123 - 136.
- Stohler, J.: Zur rationalen Planung der Infrastruktur, in: Konjunkturpolitik, 11. Jg. (1965), S. 279 - 308.
- Strauß, W.: Verteilungswirkungen des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer - Notwendigkeit und Möglichkeiten einer Neuorientierung, in: Zeitschrift für Kommunal Finanzen, 36. Jg. (1986), S. 218 - 222.
- Strauß, W.: Ökonomische Wirkungen einer Substitution der Gewerbesteuern (Realsteuern) durch eine Wertschöpfungssteuer, Frankfurt am Main u. a. O. 1988, (Europäische Hochschulschriften: Reihe 5, Volks- und Betriebswirtschaft; Bd. 930).
- Tekles, H.: Bevölkerungsentwicklung und Personalbedarf in der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden 1986, (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft; Bd. 82).
- Thebes, M. und andere: Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung und des Strukturwandels auf kommunalpolitische Handlungsfelder im Landkreis Wolfenbüttel. Erster Untersuchungsschritt: Analyse der mittel- und langfristigen Bevölkerungsentwicklung, Hannover 1989 (IES-Berichte 203.89).
- Thiem, H.: Kommunale Finanzwirtschaft. Systematische Darstellung, Köln 1984, (Neue kommunale Schriften; 51).
- Thieme, W.: Die Gliederung der deutschen Verwaltung, in: Püttner, G. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1: Grundlagen, 2., völlig neu bearbeitete Aufl., Berlin u. a. O. 1981, S. 135 - 153.
- Thies, H.: Tausendfach vermeidbare Pflegefälle, in: Hannoversche Allgemeine Zeitung vom 25.4.1991.

- Thon, M.: Das Erwerbspersonenpotential in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung seit 1960 und Projektion bis 2000 mit einem Ausblick bis 2030, Nürnberg 1986 (Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung; 105).
- Thoss, R.: Qualitatives Wachstum in den Raumordnungsregionen der Bundesrepublik Deutschland, in: Gleichwertige Lebensbedingungen durch eine Raumordnungspolitik des mittleren Weges - Indikatoren, Potentiale, Instrumente, Hannover 1983, (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Forschungs- und Sitzungsberichte; Bd. 140), S. 1 - 23.
- Tiebout, Ch. M.: A Pure Theory of Local Expenditure, in: The Journal of Political Economy, Vol. 64 (1956), S. 416 - 424.
- Tiebout, Ch. M.: Eine ökonomische Theorie fiskalischer Dezentralisierung, in: Kirsch, G. (Hrsg.): Föderalismus, Stuttgart u. a. O. 1977, S. 36 - 50; Orig. An Economic Theory of Fiscal Decentralisation, in: National Bureau of Economic Research (Ed.): Public Finances: Needs, Sources, and Utilization, Princeton University Press, Princeton 1961, S. 79 - 96. Aus dem Englischen von D. R. Vogt.
- Tiedeken, H.: Die Stellung der Kreise im kommunalen Finanzsystem und die finanziellen Beziehungen zwischen den Kreisen und den Gemeinden, in: Der Landkreis, 50. Jg. (1980), S. 393 - 396.
- Timm, H.: Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 21 (1961), S. 201 - 247.
- Tullock, G.: Föderalismus: Zum Problem der optimalen Kollektivgröße, in: Kirsch, G. (Hrsg.): Föderalismus, Stuttgart u. a. O. 1977, S. 27 - 35, Orig.: Federalism: Problems of Scale, in: Public Choice, Vol. VI, Spring 1969, Center for Studies in Public Choice, Virginia Polytechnic Institute, Blacksburg, Virginia 1969, S. 19 - 29. Aus dem Englischen von G. Kirsch.
- Uhlmann, J.: Zentrale Orte heute. Zum Stand von Forschung und Planungspraxis, in: Raumforschung und Raumordnung, 37. Jg. (1979), S. 161 - 165.
- Vaubel, R.: Alternative Ansätze zur Kürzung der Staatsausgaben, in: Wirtschaftsdienst, 62. Jg. (1982), S. 43 - 52.
- Vaubel, R.: Eine Strategie für die Kürzung der Staatsausgaben, in: Giersch, H. (Hrsg.): Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik, 3. Aufl., Stuttgart 1985, S. 101 - 127.
- Verbockett, H. W.: Eine Modellrechnung über die künftige Entwicklung von Zahl und Struktur der Ruhegehaltsempfänger im öffentlichen Dienst und ihre finanzielle Bedeutung, Inaug.-Diss., Frankfurt am Main 1986.
- Voigtländer, H.: Zur Problematik der Gestaltung eines selbstverwaltungsgerechten und aufgabenorientierten kommunalen Finanzausgleichs, in: Informationen zur Raumentwicklung, 1978, S. 185 - 192.

- Voß, W.: Nutzenspillover-Effekte als Problem des kommunalen Finanzausgleichs. Ein Beitrag zur ökonomischen Rationalität des Ausgleichs zentralitätsbedingten Finanzbedarfs, Frankfurt am Main u. a. O. 1991 (Europäische Hochschulschriften: Reihe 5, Volks- und Betriebswirtschaft; Bd. 1185).
- Wagener, F.: Neubau der Verwaltung, Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert, 2. Aufl., Berlin 1974, (Schriftenreihe der Hochschule Speyer; Bd. 41).
- Wagener, F.: Stadt-Umland-Verbände, in: Püttner, G. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 2: Kommunalverfassung, 2., völlig neu bearbeitete Aufl., Berlin u. a. O. 1982, S. 413 - 430.
- Wagner, A.: Staat in nationalökonomischer Sicht, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. 7, 3. gänzlich umgearbeitete Aufl.; Jena 1911, S. 727 - 739.
- Wander, H.: Die Folgen des Geburtenrückgangs für Wirtschaft und Beschäftigungssystem, in: Dettling, W. (Hrsg.): Schrumpfende Bevölkerung - Wachsende Probleme?, München - Wien 1978, S. 97 - 106.
- Weber, J.: Informationsbedarf für Make-or-buy-Entscheidungen in öffentlichen Institutionen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen; Bd. 7 (1984), S. 503 - 520.
- Weber, M.: Die Schlüsselzuweisungen. Analyse eines Instrumentes des kommunalen Finanzausgleichs, Diss., Frankfurt 1981.
- Wermker, K.: Haushaltsdefizit, Einwohnerverlust, Arbeitsplatzabbau: Konsequenzen für die soziale Infrastruktur, in: Bauwelt 79. Jg. (1988), S. 1012 - 1016.
- Wille, E.: Die mehrjährige Finanzplanung. Chancen und Grenzen einer ausgabenorientierten öffentlichen Planung, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 8. Jg. (1979), S. 162 - 169.
- Winkel, R.: Planungsansätze für die Steuerung der Raum- und Regionalentwicklung werden reformbedürftig, in: Der Landkreis, 56. Jg. (1986), S. 154 - 158.
- Winkel, R.: Die demographische Entwicklung: Entlastung oder zusätzliche Probleme für die kommunalen Haushalte?, in: Der Landkreis, 58. Jg. (1988), S. 548 - 550.
- Winkel, R.: Infrastruktur in der Stadt- und Regionalplanung. Eine Untersuchung der Einflußfaktoren und Rahmenbedingungen, Frankfurt/Main u. a. O. 1989, (Campus: Forschung; Bd. 627).
- Winkel, R.: Infrastruktur unter gewandelten Rahmenbedingungen, in: Informationen zur Raumentwicklung 1989, S. 1 - 12.

- Winkler-Büttner, D.: Bevölkerungsrückgang und Arbeitskräfteangebot, in: Wirtschaftsdienst, 65. Jg. (1985), S. 253 - 258.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern, Bonn 1982, (Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen; Heft 31).
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur einkommensteuerlichen Behandlung von Alterseinkünften, Bonn 1986, (Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen; Heft 38).
- Wolff, H.: Bevölkerungsentwicklung: Gesamtwirtschaftliche Folgen und politische Szenarien, in: Furmiak, K.; Weihe, U. (Hrsg.): Programmforschung zur Bevölkerungsentwicklung, Werkstattbericht 9 der Gesellschaft für Programmforschung in der öffentlichen Verwaltung, München 1987, S. 43 - 66.
- Zabel, G.: Ist die Hauptansatzstaffel noch zeitgemäß?, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6/7, 1983, S. 445 - 460.
- Zeitel, G.: Kommunale Finanzstruktur und gemeindliche Selbstverwaltung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 9. Jg. (1970), S. 1 - 20.
- Zimmermann, F.: Das System der kommunalen Einnahmen und die Finanzierung der kommunalen Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1988, (Neue Kommunale Schriften; 57).
- Zimmermann, H.: Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs, in: Neumark, F. (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. IV, 3., gänzlich neubearbeitete Aufl., Tübingen 1983, S. 3 - 52.
- Zimmermann, H.: Reform des kommunalen Steuersystems, in: Institut für Kommunalwissenschaften (Hrsg.): Dezentralisierung des politischen Handelns (III), Melle 1987, (Konrad-Adenauer-Stiftung, Forschungsbericht 61), S. 126 - 138.
- Zimmermann, H.: Horizontaler Finanzausgleich (Einnahmenausgleich), in: Institut für Kommunalwissenschaften (Hrsg.): Dezentralisierung des politischen Handelns (III), Melle 1987, (Konrad-Adenauer-Stiftung, Forschungsbericht 61), S. 143 - 170.
- Zimmermann, H.: Föderalismus und "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse". Das Verhältnis regionaler Ausgleichsziele zu den Zielen des föderativen Staatsaufbaus, in: Schmidt, K. (Hrsg.): Beiträge zu ökonomischen Problemen des Föderalismus, Berlin 1987, (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F.; Bd. 166), S. 35 - 69.
- Zimmermann, H.; Hardt, U.; Postlep, R.-D.: Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation - unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinden in Ballungsgebieten -, Bonn 1987, (Schriftenreihe der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung; Bd. 15).

- Zimmermann, H.; Henke, K.-D.: Finanzwissenschaft - Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft, 6., überarbeitete Aufl., München 1990.
- Zimmermann, H.; Postlep, R.-D.: Beurteilungsmaßstäbe für Gemeindesteuern, in: Wirtschaftsdienst, 60. Jg. (1980), S. 248 - 253.
- Zimmermann, H.; Postlep, R.-D.: Probleme des kommunalen Finanzausgleichs, Überblick und Einordnung der Untersuchungsergebnisse, in: Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Hannover 1985, (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Forschungs- und Sitzungsberichte; Bd. 159), S. 1 - 13.
- Zimmermann, H.; Stegmann, H.: Öffentliche Finanzströme und regionalpolitische Fördergebiete: Anwendung einer Methodik der Regionalisierung öffentlicher Finanzströme am Beispiel der Region Trier und einiger Vergleichsräume, Bonn 1981, (Schriftenreihe der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung; Bd. 7).
- Zimmermann, Th. v.: Der Geburtenrückgang und seine finanziellen Auswirkungen auf das Bildungssystem, in: Umbach, E. (Hrsg.): Geburtenrückgang - Bildungssystem - Lage der jungen Generation, Frankfurt a. M. u. a. O., 1981, S. 130 - 135.
- Zwintz, R.: Infrastrukturkosten in Abhängigkeit von der Raumstruktur - dargestellt am Beispiel der Abwasserbeseitigung, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik; Bd. 190 (1976), S. 507 - 529.

Verzeichnis der Gesetze, Verordnungen und Richtlinien

- Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) vom 18. August 1896 (RGBl. S. 195), (BGBl. III 400-2), zuletzt geändert durch Gesetz über die Spaltung der von der Treuhandanstalt verwalteten Unternehmen vom 5. April 1991 (BGBl. I S. 854).
- Bundesberggesetz (BBergG) vom 13. August 1980 (BGBl. I S. 1310), zuletzt geändert durch Änderungsgesetz vom 12. Februar 1990 (BGBl. I S. 215).
- Bundessozialhilfegesetz (BSHG) vom 30. Juni 1961 (BGBl. I S. 815, ber. S. 1875) in der Fassung vom 10. Januar 1991 (BGBl. I S. 94, ber. S. 808).
- Gesetz über den besonderen Solidarbeitrag der Gemeinden und Landkreise zu den Kosten der Vollendung der Einheit Deutschlands (Solidarbeitragsgesetz) vom 24. September 1991 (Nieders. GVBl. S. 279).
- Gesetz über den Finanzausgleich (FAG) vom 8. Dezember 1961 (Nieders. GVBl. S. 337) in der Fassung vom 28. Mai 1990 (Nieders. GVBl. S. 147).
- Gesetz über die Neugliederung des Landkreises und der Stadt Göttingen (Göttingen-Gesetz) vom 1. Juli 1964 (Nieders. GVBl. S. 134), zuletzt geändert durch § 184 des Gesetzes vom 30. Mai 1974 (Nieders. GVBl. S. 289).
- Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes und des Niedersächsischen Gesetzes zur Durchführung der Kriegsopferfürsorge vom 3. Februar 1986 (Nieders. GVBl. S. 17).
- Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Stabilitätsgesetz) vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582), zuletzt geändert durch Art. 25 Zuständigkeitsanpassungs-Gesetz vom 18. März 1975 (BGBl. I S. 705).
- Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz) vom 8. September 1969 (BGBl. I S. 1587) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 1985 (BGBl. I S. 201), zuletzt geändert durch Steueränderungsgesetz 1991 vom 24. Juni 1991 (BGBl. I S. 1322).
- Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz - KHG), in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. April 1991 (BGBl. I S. 886).
- Gewährung vom Bedarfszuweisungen nach § 20 FAG, Runderlaß des Innenministeriums vom 4. April 1990 (Nieders. MBl., S. 578).
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), (BGBl. III 100-1), zuletzt geändert durch Einigungsvertragsgesetz vom 23. September 1990 (BGBl. II S. 885).
- Neuntes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich vom 9. Dezember 1989 (Nieders. GVBl. S. 401).

Niedersächsische Gemeindeordnung (NGO) in der Fassung vom 22. Juni 1982 (Nieders. GVBl. S. 229), zuletzt geändert durch Artikel II des Dritten Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes vom 17. Dezember 1991 (Nieders. GVBl. S. 363).

Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG) in der Fassung vom 10. August 1982 (Nds. GVBl. S. 339), geändert durch Gesetz vom 19. September 1989 (Nieders. GVBl. S. 345).

Niedersächsische Landkreisordnung (NLO) in der Fassung vom 22. Juni 1982 (Nieders. GVBl. S. 256), zuletzt geändert durch Artikel IX des Gesetzes vom 27. März 1990 (Nieders. GVBl. S. 115).

Niedersächsisches Gesetz zum Bundesgesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze - Nds. KHG - vom 12. Juli 1973 (Nieders. GVBl. S. 231) in der Fassung vom 12. November 1986 (Nieders. GVBl. S. 343).

Niedersächsisches Gesetz zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes (Nds. AG BSHG) vom 3. Februar 1986, in der Fassung vom 12. November 1987 (Nieders. GVBl. S. 205).

Niedersächsisches Kommunalabgabengesetz (NKAG) in der Fassung vom 5. März 1986 (Nieders. GVBl. S. 79), zuletzt geändert durch Artikel I des Dritten Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes vom 17. Dezember 1991 (Nieders. GVBl. S. 363).

Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG) in der Fassung vom 6. November 1980 (Nieders. GVBl. S. 425), zuletzt geändert durch § 7 des Gesetzes vom 12. Juli 1990 (Nieders. GVBl. S. 275).

Niedersächsisches Spielbankgesetz (NSpielbG) vom 10. November 1989 (Nieders. GVBl. S. 375).

Privatisierung: Verbesserung der haushaltsmäßigen Voraussetzungen für den Übergang von staatlicher zu privater Leistungserstellung, Runderlaß des Ministers für Wirtschaft und Verkehr und des Ministers für Finanzen vom 25.11.1982, (Nieders. MBl. S. 2201).

Raumordnungsgesetz (ROG) vom 8. April 1965 (BGBl. I S. 306) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Juli 1989 (BGBl. I S. 1461), zuletzt geändert durch Einigungsvertrag vom 31. August 1990 (BGBl. II S. 889, 1125).

Richtlinien für Heime und andere Einrichtungen (§ 78 JWG und § 26 AGJWG) - Heimrichtlinien - Runderlaß des Niedersächsischen Kultusministers vom 30.12.1966 (Nieders. MBl. 1967 S. 131).

Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden - Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) - vom 27. August 1973 (Nieders. GVBl. S. 301), zuletzt geändert durch Verordnung vom 26. August 1988 (Nieders. GVBl. S. 151).

Viertes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich vom 29. März 1973 (Nieders. GVBl. S. 93).

Vorläufige Niedersächsische Verfassung (VNV) vom 13. April 1951 (Nieders. GVBl. Sb. I S. 5), zuletzt geändert durch Elftes Gesetz zur Änderung der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung vom 5. November 1991, (Nieders. GVBl. S. 291).

Zweckverbandsgesetz vom 7. Juni 1939 (Nieders. GVBl. Sb, II S. 109), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 30. Juli 1985 (Nieders. GVBl. S. 246).

Zweites Gesetz über die Schulgeldfreiheit an öffentlichen Schulen in Niedersachsen vom 14. Dezember 1962 (Nieders. GVBl. S. 285).

FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

- Band 1 Werner Steden: Finanzpolitik und Einkommensverteilung. Ein Wachstums- und Konjunkturmodell der Bundesrepublik Deutschland. 1979.
- Band 2 Rainer Hagemann: Kommunale Finanzplanung im föderativen Staat. 1976.
- Band 3 Klaus Scherer: Maßstäbe zur Beurteilung von konjunkturellen Wirkungen des öffentlichen Haushalts. 1977.
- Band 4 Brita Steinbach: "Formula Flexibility" - Kritische Analyse und Vergleich mit diskretionärer Konjunkturpolitik. 1977.
- Band 5 Hans-Georg Petersen: Personelle Einkommensbesteuerung und Inflation. Eine theoretisch-empirische Analyse der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer in der Bundesrepublik Deutschland. 1977.
- Band 6 Friedemann Tetsch: Raumwirkungen des Finanzsystems der Bundesrepublik Deutschland. Eine Untersuchung der Auswirkungen der Finanzreform von 1969 auf die Einnahmenposition der untergeordneten Gebietskörperschaften und ihrer regionalpolitischen Zieladäquanz. 1978.
- Band 7 Wilhelm Pfähler: Normative Theorie der fiskalischen Besteuerung. Ein methodologischer und theoretischer Beitrag zur Integration der normativen Besteuerungstheorie in der Wohlfahrtstheorie. 1978.
- Band 8 Wolfgang Wiegard: Optimale Schattenpreise und Produktionsprogramme für öffentliche Unternehmen. Second-Best Modelle im finanzwirtschaftlichen Staatsbereich. 1978.
- Band 9 Hans P. Fischer: Die Finanzierung des Umweltschutzes im Rahmen einer rationalen Umweltpolitik. 1978.
- Band 10 Rainer Paulenz: Der Einsatz finanzpolitischer Instrumente in der Forschungs- und Entwicklungspolitik. 1978.
- Band 11 Hans-Joachim Hauser: Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung. Eine kreislauftheoretische Inzidenzbetrachtung. 1979.
- Band 12 Gunnar Schwarting: Kommunale Investitionen. Theoretische und empirische Untersuchungen der Bestimmungsgründe kommunaler Investitionstätigkeit in Nordrhein-Westfalen 1965-1972. 1979.
- Band 13 Hans-Joachim Conrad: Stadt-Umland-Wanderung und Finanzwirtschaft der Kernstädte. Amerikanische Erfahrungen, grundsätzliche Zusammenhänge und eine Fallstudie für das Ballungsgebiet Frankfurt am Main. 1980.
- Band 14 Cay Folkers: Vermögensverteilung und staatliche Aktivität. Zur Theorie distributiver Prozesse im Interventionsstaat. 1981.
- Band 15 Helmut Fischer: US-amerikanische Exportförderung durch die DISC-Gesetzgebung. 1981.
- Band 16 Günter Ott: Einkommensumverteilungen in der gesetzlichen Krankenversicherung. Eine quantitative Analyse. 1981.
- Band 17 Johann Hermann von Oehsen: Optimale Besteuerung. (*Optimal Taxation*). 1982.
- Band 18 Richard Kössler: Sozialversicherungsprinzip und Staatszuschüsse in der gesetzlichen Rentenversicherung. 1982.
- Band 19 Hinrich Steffen: Zum Handlungs- und Entscheidungsspielraum der kommunalen Investitionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. 1983.
- Band 20 Manfred Scheuer: Wirkungen einer Auslandsverschuldung des Staates bei flexiblen Wechselkursen. 1983.

- Band 21 Christian Schiller: Staatsausgaben und crowding-out-Effekte. Zur Effizienz einer Finanzpolitik keynesianischer Provenienz. 1983.
- Band 22 Hannelore Weck: Schattenwirtschaft: Eine Möglichkeit zur Einschränkung der öffentlichen Verwaltung? Eine ökonomische Analyse. 1983.
- Band 23 Wolfgang Schmitt: Steuern als Mittel der Einkommenspolitik. Eine Ergänzung der Stabilitätspolitik? 1984.
- Band 24 Wolfgang Laux: Erhöhung staatswirtschaftlicher Effizienz durch budgetäre Selbstbeschränkung? Zur Idee einer verfassungsmäßig verankerten Ausgabengrenze. 1984.
- Band 25 Brita Steinbach-van der Veen: Steuerinzidenz. Methodologische Grundlagen und empirisch-statistische Probleme von Länderstudien. 1985.
- Band 26 Albert Peters: Ökonomische Kriterien für eine Aufgabenverteilung in der Marktwirtschaft. Eine deskriptive und normative Betrachtung für den Allokationsbereich. 1985.
- Band 27 Achim Zeidler: Möglichkeiten zur Fortsetzung der Gemeindefinanzreform. Eine theoretische und empirische Analyse. 1985.
- Band 28 Peter Bartsch: Zur Theorie der längerfristigen Wirkungen 'expansiver' Fiskalpolitik. Eine dynamische Analyse unter besonderer Berücksichtigung der staatlichen Budgetbeschränkung und ausgewählter Möglichkeiten der öffentlichen Defizitfinanzierung. 1986.
- Band 29 Konrad Beiwinkel: Wehrgerechtigkeit als finanzpolitisches Verteilungsproblem. Möglichkeiten einer Kompensation von Wehrungerechtigkeit durch monetäre Transfers. 1986.
- Band 30 Wolfgang Kitterer: Effizienz- und Verteilungswirkungen des Steuersystems. 1986.
- Band 31 Heinz Dieter Hessler: Theorie und Politik der Personalsteuern. Eine Kritik ihrer Einkommens- und Vermögensbegriffe. 1993.
- Band 32 Wolfgang Scherf: Die beschäftigungspolitische und fiskalische Problematik der Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung. Eine Auseinandersetzung mit der Kritik an der lohnbezogenen Beitragsbemessung. 1987.
- Band 33 Andreas Mästle: Die Steuerunion. Probleme der Harmonisierung spezifischer Gütersteuern. 1987.
- Band 34 Günter Ott: Internationale Verteilungswirkungen im Finanzausgleich der Europäischen Gemeinschaften. 1987.
- Band 35 Heinz Haller: Zur Frage der zweckmäßigen Gestalt gemeindlicher Steuern. Ein Diskussionsbeitrag zur Gemeindesteuerreform. 1987.
- Band 36 Thomas Kuhn: Schlüsselzuweisungen und fiskalische Ungleichheit. Eine theoretische Analyse der Verteilung von Schlüsselzuweisungen an Kommunen. 1988.
- Band 37 Walter Hahn: Steuerpolitische Willensbildungsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft. Das Beispiel der Umsatzsteuer-Harmonisierung. 1988.
- Band 38 Ulrike Hardt: Kommunale Finanzkraft. Die Problematik einer objektiven Bestimmung kommunaler Einnahmemöglichkeiten in der gemeindlichen Haushaltsplanung und im kommunalen Finanzausgleich. 1988.
- Band 39 Jochen Michaelis: Optimale Finanzpolitik im Modell überlappender Generationen. 1989.
- Band 40 Bernd Raffelhüschen: Anreizwirkungen der sozialen Alterssicherung. Eine dynamische Simulationsanalyse. 1989.
- Band 41 Berend Diekmann: Die Anleihe- und Darlehenstransaktionen der Europäischen Gemeinschaften. 1990.
- Band 42 Helmut Kaiser: Konsumnachfrage, Arbeitsangebot und optimale Haushaltsbesteuerung. Theoretische Ergebnisse und mikroökonomische Simulation für die Bundesrepublik Deutschland. 1990.

- Band 43 Rüdiger von Kleist: Das Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz. Ein gescheiterter Versuch der Haushaltskonsolidierung. 1991.
- Band 44 Rolf Hagedorn: Steuerhinterziehung und Finanzpolitik. Ein theoretischer Beitrag unter besonderer Berücksichtigung der Hinterziehung von Zinserträgen. 1991.
- Band 45 Cornelia S. Behrens: Intertemporale Verteilungswirkungen in der gesetzlichen Krankenversicherung der Bundesrepublik Deutschland. 1991.
- Band 46 Peter Saile: Ein ökonomischer Ansatz der Theorie der intermediären Finanzgewalten – Die Kirchen als Parafisci. 1992.
- Band 47 Peter Gottfried: Die verdeckten Effizienzwirkungen der Umsatzsteuer. Eine empirische allgemeine Gleichgewichtsanalyse. 1992.
- Band 48 Andreas Burger: Umweltorientierte Beschäftigungsprogramme. Eine Effizienzanalyse am Beispiel des "Sondervermögens Arbeit und Umwelt". 1992.
- Band 49 Jeanette Malchow: Die Zuordnung verteilungspolitischer Kompetenzen in der Europäischen Gemeinschaft. Eine Untersuchung aufgrund einer Fortentwicklung der ökonomischen Theorie des Föderalismus. 1992.
- Band 50 Barbara Seidel: Die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in die Europäischen Gemeinschaften als Problem des Finanzausgleichs. 1992.
- Band 51 Ralph Wiechers: Markt und Macht im Rundfunk. Zur Stellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im dualen Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland. 1992.
- Band 52 Klaus Eckhardt: Probleme einer Umweltpolitik mit Abgaben. 1993.
- Band 53 Oliver Schwarzkopf: Die Problematik unterschiedlicher Körperschaftsteuersysteme innerhalb der EG. 1993.
- Band 54 Thorsten Giersch: Bergson-Wohlfahrtsfunktion und normative Ökonomie. 1993.
- Band 55 Li-Fang Chou: Selbstbeteiligung bei Arzneimitteln aus ordnungspolitischer Sicht. Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. 1993.
- Band 56 Harald Schlee: Einkommensteuerliche Behandlung von Transferzahlungen. Zur Neuordnung der Familienbesteuerung sowie der Besteuerung von Versicherungsleistungen und Sozialtransfers. 1994.
- Band 57 Alexander Spermann: Kommunales Krisenmanagement. Reaktionen baden-württembergischer Stadtkreise auf steigende Sozialhilfekosten und Einnahmehausfälle (1980-92). 1994.
- Band 58 Otto Roloff / Sibylle Brander / Ingo Baren / Claudia Wesselbaum-Neugebauer (Hrsg.): Direktinvestitionen und internationale Steuerkonkurrenz. 1994.
- Band 59 Claudia Wesselbaum-Neugebauer: Internationale Steuerbelastungsvergleiche. 1994.
- Band 60 Stephanie Miera: Kommunales Finanzsystem und Bevölkerungsentwicklung. Eine Analyse des kommunalen Finanzsystems vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Bevölkerungsentwicklung am Beispiel Niedersachsens unter besonderer Berücksichtigung des Landkreises Wolfenbüttel und seiner Gemeinden. 1994.