

**SCHRIFTEN** zur öffentlichen Verwaltung  
und öffentlichen Wirtschaft

**248**

Tim Starke

---

Bestimmung des Finanzbedarfs  
von Gemeinden und Städten  
im horizontalen Kommunalen  
Finanzausgleich mit Fokus auf  
die demografische Entwicklung



Berliner  
Wissenschafts-Verlag

# Vorwort

Diese innerhalb einer dreijährigen Arbeitsphase entstandene Forschungsarbeit wurde im Juli 2020 von der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Leipzig als Promotion angenommen.

Mein Dank gilt zuallererst meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Thomas Lenk, und meiner Zweitgutachterin, Frau Prof. Dr. Isabelle Jänchen, für die konstruktive Begleitung und motivierende Unterstützung meines Dissertationsvorhabens. Zudem möchte ich mich bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Instituts für öffentliche Finanzen und Public Management für den fachlichen Austausch und die spannenden Diskussionen rund um die Kommunal Finanzen im Allgemeinen und das Thema meiner Doktorarbeit im Speziellen bedanken. Mein Dank gilt in diesem Zusammenhang insbesondere Herrn André Grüttner für die sprachlichen Anmerkungen und Herrn Dr. Mario Hesse für die professionelle inhaltliche Durchsicht meines Manuskriptes.

Für die Bereitstellung des umfangreichen Datenmaterials bin ich zudem den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Statistischen Amtes Mecklenburg-Vorpommern zu großem Dank verpflichtet. Außerdem möchte ich mich bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Berliner Wissenschaftsverlags bedanken, die das Erscheinen dieses Buchs ermöglicht haben.

Mein allergrößter Dank gilt jedoch meiner Frau Cornelia, die mich jederzeit unermüdlich unterstützte und motivierte und damit wesentlich zum Gelingen der vorliegenden Arbeit beigetragen hat.

Leipzig, August 2020

Dr. Tim Starke

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XIII
Symbolverzeichnis	XVII
Abbildungsverzeichnis	XIX
Tabellenverzeichnis	XXI
<b>Einleitung</b>	<b>1</b>
A. Problemstellung und Motivation	1
B. Struktur der Arbeit	3
Erstes Kapitel	
<b>Grundlagen der kommunalen Aufgabenwahrnehmung in der Bundesrepublik Deutschland</b>	<b>5</b>
A. Bedeutung und Abgrenzung der kommunalen Ebene	5
I. Deutscher Föderalstaat und Begriff des Finanzausgleichs	5
II. Bedeutung und Abgrenzung der kommunalen Ebene	7
1. Rechtliche Abgrenzung der kommunalen Ebene	8
2. Statistische Abgrenzung der kommunalen Ebene mittels des Schalenkonzeptes	10
B. Ökonomische Theorie des Föderalismus	12
I. Öffentliche Aufgabenwahrnehmung nach der allokativen Zielsetzung	13
1. Abstimmung des öffentlichen Angebots auf die individuellen Präferenzen	14
2. Prinzip der fiskalischen Äquivalenz	18
3. Theorie der optimalen Produktion	21
II. Distributionspolitische Ziele	23
1. Interpersonelle Einkommensumverteilung	24
2. Interregionale Einkommensumverteilung	28
III. Stabilisierungs- und wachstumspolitische Ziele	30
1. Rolle der Kommunen in der Stabilitätspolitik	31
2. Wachstumspolitische Aspekte	34
IV. Zusammenfassung	35
C. Verfassungsrechtliche Stellung der Kommunen	36
I. Schutzbereich der gemeindlichen Selbstverwaltung	36
II. Systematisierung des kommunalen Aufgabenbestandes	39
	IX

D.	Finanzhoheit und Einnahmefinstrumente der Kommunen	45
E.	Zwischenfazit I	54
Zweites Kapitel		
	<b>System des Kommunalen Finanzausgleichs</b>	<b>57</b>
A.	Notwendigkeit eines Kommunalen Finanzausgleichs	57
B.	Funktionen des Kommunalen Finanzausgleichs	62
C.	Grundkonstruktion des Kommunalen Finanzausgleichs	66
I.	Dotierung der FAG-Masse	66
1.	Rechtliche Sicht zur kommunalen Finanzausstattung	66
2.	Vertikale Finanzausgleichsmodelle	71
II.	Verwendung der Finanzausgleichsmasse	74
III.	Aufteilung der Gesamtschlüsselmasse	77
IV.	Schlüsselzuweisungssystem	79
1.	Berechnung der Finanzkraft	81
2.	Berechnung des Finanzbedarfs	84
a.	Hauptansatz	84
b.	Nebenansätze	88
3.	Rolle der Ausgleichsquote	90
4.	Rolle der Abundanz und der FAG-Umlage	93
5.	Mindestausstattung mit Schlüsselzuweisungen	96
D.	Zwischenfazit II: Funktionsweise des Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern	97
Drittes Kapitel		
	<b>Anerkennung kommunaler Bedarfe im Kommunalen Finanzausgleich</b>	<b>101</b>
A.	Definition und Abgrenzung öffentlicher Bedarfe	101
B.	Zuweisungsinstrumente zur Berücksichtigung kommunaler Bedarfe	110
I.	Zweckgebundene Zuwendungen und Zuweisungen	111
II.	Allgemeine Zuweisungen	118
C.	Finanzbedarfsmessung im Schlüsselzuweisungssystem	122
I.	Kritische Würdigung des Hauptansatzes	126
1.	Grundlegende Thesen von POPITZ und BRECHT	127
2.	Problematik der Ballungskosten	133
3.	Rolle der zentralörtlichen Funktionen	137
4.	Schlussfolgerungen zur Rolle des Hauptansatzes	142
II.	Kritische Würdigung der Nebenansätze	143
D.	Zwischenfazit III	151

## Viertes Kapitel

<b>Demografiesensitivität der Einnahmen und Ausgaben</b>	<b>153</b>
A. Demografische Entwicklung in Deutschland und Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich	155
I. Absoluter Rückgang der Bevölkerung	155
II. Veränderung der Altersstruktur	164
B. Einfluss des demografischen Wandels auf die kommunalen Haushalte	174
I. Auswirkungen auf der Einnahmenseite	174
1. Steuereinnahmen	177
2. Weitere Einnahmearten	187
II. Auswirkungen auf der Ausgabenseite	190
1. Problematik der Kostenremanenzen	191
2. Altersstrukturkostenprofile	200
III. Empirische Evidenz zum Einfluss des demografischen Wandels auf die öffentlichen Finanzen	208
1. Resultate ausgewählter nationaler Studien	208
2. Ergebnisse ausgewählter internationaler Studien	214
3. Zusammenfassung und kritische Würdigung	219
C. Anerkennung demografischer Sonderbedarfe in den Finanzausgleichssystemen	224
I. Entwicklung der Schlüsselzuweisungen in schrumpfenden Gemeinden in Abhängigkeit des Hauptansatzes	225
II. Veredelung der Bevölkerungsstruktur und Bevölkerungsentwicklung im Kommunalen Finanzausgleich	228
1. Ausgestaltung und Begründung der Ansätze zur Veredelung der Bevölkerungsstruktur	228
2. Veredelung der Bevölkerungsschrumpfung	239
D. Zwischenfazit IV	247

## Fünftes Kapitel

<b>Empirische Untersuchung der kommunalen Finanzbedarfe am Beispiel der Gemeindeaufgaben in Mecklenburg-Vorpommern</b>	<b>251</b>
A. Problematik der Durchführung von Regressionsanalysen zur Messung des kommunalen Finanzbedarfs	252
B. Datengrundlage, Variablenauswahl, deskriptive Statistik	257
I. Datenbasis	257
II. Auswahl der Regressanden	258

III. Auswahl der Regressoren und deskriptive Statistik	267
C. Durchführung globaler Regressionsanalysen	271
I. Regressionsanalysen mit Bezug auf Ist-Stände	272
1. Pooled OLS-Regression	273
2. Fixed Effects-Regression	289
II. Regressionsanalysen mit Bezug auf logarithmierte Wachstumsraten	296
D. Weitere Untersuchungen zu den Kostenremanenzeffekten	302
I. Test auf zeit-invariante Effekte	302
II. Test auf Strukturbrüche	305
III. Differenzierung nach Hauptproduktbereichen	308
IV. Geografisch gewichtete Regression	315
1. Problematik der räumlichen Nicht-Stationarität	316
2. Methodik des Verfahrens	320
3. Ergebnisse	324
E. Rückwirkungen auf den Kommunalen Finanzausgleich	331
<b>Zusammenfassung und Ausblick</b>	<b>337</b>
Anhang	345
Literaturverzeichnis	355

# Einleitung

## A. Problemstellung und Motivation

Der demografische Wandel wirkt seit mehreren Jahrzehnten auf die deutschen Kommunen und determiniert damit maßgeblich deren finanzielle Bedarfe. Sogar noch wesentlich länger dauert bereits die Diskussion innerhalb der finanzwissenschaftlichen Literatur an, ob es möglich ist, die kommunalen Finanz- und Ausgabenbedarfe zu bestimmen und wie genau dies möglichst präzise gewährleistet werden könnte.

Die verfassungsrechtliche Stellung, die daraus folgenden Aufgabenzuständigkeiten und die Vielfalt ihrer Einnahmequellen geben zunächst erste Anhaltspunkte, wie sich der Frage nach der Berechnung kommunaler Bedarfe angenähert werden kann. Im Gegensatz zur Bundes- und Länderebene finanzieren sich Städte und Gemeinden dabei nicht nur aus Steuereinnahmen (und Gebühren); stattdessen repräsentieren die **Zuweisungen der Länder** ebenfalls einen wesentlichen Einnahmeposten. Diese werden allerdings nicht in einheitlicher Form an die Kommunen weitergegeben, sondern nach verschiedenen Zuweisungsarten differenziert. Darunter sind einerseits Fördermittelprogramme, die Durchleitung von finanziellen Mitteln des Bundes und der Europäischen Union (EU), zweckgebundene Zuweisungen und Bedarfszuweisungen zu verstehen, die allesamt unterschiedlichen Verteilungsmustern folgen und je nach Land eine aus quantitativer Sicht unterschiedliche Bedeutung besitzen. Dabei stellen speziell die sog. ‚Goldenen Zügel‘, die den Steuerungseinfluss des Landes auf die Kommunen anzeigen, einen essenziellen Einflussfaktor dar.

Der Kommunale Finanzausgleich in seiner fiskalischen und redistributiven Funktion stellt als Steuerkraftausgleich ein bedeutendes Element bei der Berücksichtigung der kommunalen Ausgaben- und Finanzbedarfe dar. Die nicht zweckgebundenen **Schlüsselzuweisungen**, die von den Kommunen ohne Einschränkungen verwendet werden können, spielen eine besonders wichtige Rolle im Rahmen der kommunalen Einnahmenbasis. Der zur Verteilung der Schlüsselmasse relevante Finanzbedarf wird in den Kommunalen Finanzausgleichssystemen aller Flächenländer einerseits nach dem Hauptansatz bzw. einer Hauptansatzstaffel mit dem Einwohner als Hauptbedarfsträger und andererseits mit Nebenansätzen, die auf der Grundlage anderer Bedarfsträger, wie bspw. Kleinkindern, Schülern oder Soziallasten, errechnet. Dieses System zur Bestimmung des Finanzbedarfs bei der Berechnung der Schlüsselzuweisung einer Kommune geht auf die Arbeiten von

POPITZ, BRECHT und JESSEN aus dem Jahr 1932 zurück und ist seitdem im Wesentlichen unverändert geblieben. Die Argumentation von POPITZ und BRECHT, wonach der Einwohner einer Kommune als wichtigster Bedarfsträger anzusehen ist, wurde in den vergangenen Jahrzehnten zum einen durch die Ballungskosten der Großstädte und die höheren Ausgabenlasten Zentraler Orte gestützt, zum anderen jedoch in zahlreichen finanzwissenschaftlichen Beiträgen und Studien grundsätzlich kritisiert. Mit Blick auf die Folgen des demografischen Wandels und die daraus hervorgehenden Lasten von schrumpfenden Kommunen mit einem hohen Anteil an älterer Bevölkerung ist durchaus zu hinterfragen, ob der vorrangige Blick auf den Einwohner als Bedarfsträger noch zeitgemäß erscheint. Sofern dies der Fall ist, muss zudem erörtert werden, ob ein auf den Einwohner als Bedarfsträger bezogener Hauptansatz neben einem Ergänzungsansatz für den Bevölkerungsrückgang bestehen kann.

Die vorliegende Arbeit soll die kommunalen Finanzbedarfe zunächst anhand eines ausführlichen historischen Überblicks in Kombination mit einer kritischen Würdigung der finanzwissenschaftlichen Literatur herleiten. Insbesondere in Bezug auf die demografischen Sonderbedarfe steht deren empirischer Nachweis sowie die landesverfassungsrechtliche Umsetzung bei der Berechnung des Finanzbedarfs zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen im Fokus. Die daraus gewonnenen Anhaltspunkte sollen mittels eigener empirischer Berechnungen anhand der Städte und Gemeinden Mecklenburg-Vorpommerns gespiegelt werden, um dabei Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen der historisch fundierten Theorie und der (finanz-)statistischen Realität ableiten zu können. Die unterschiedlichen **regressionsanalytischen Methoden und deren Ergebnisinterpretation** stellen damit den Kern der Arbeit dar und sollen einen Beitrag dazu leisten, ob die demografischen Sonderbedarfe für den Kommunalen Finanzausgleich eine prägende Rolle einnehmen sollten als bisher. Dies steht speziell im Zusammenhang mit der Frage, ob ein zusätzlicher Einwohner in einer Gemeinde höhere Zuschussbeträge<sup>1</sup> bzw. Ausgaben verursacht oder stattdessen der Wegzug eines Einwohners höhere Lasten für eine Stadt mit sich bringt. In diesem Fall kommt dem Phänomen der Kostenremanenzeffekte eine wichtige Rolle zu, welches mit einer geografisch gewichteten Regression genauer für die Städte und Gemeinden Mecklenburg-Vorpommerns untersucht werden soll.

---

1 Die Begriffe der Zuschussbeträge und Zuschussbedarfe werden in dieser Arbeit synonym verwendet. Generell wird in den meisten Veröffentlichungen auf Zuschussbedarfe verwiesen. Grundsätzlich soll in dieser Arbeit allerdings vermieden werden, von Zuschussbedarfen zu sprechen, da diese keine objektiv bestimmbar kommunalen Ausgaben- bzw. Finanzbedarfe widerspiegeln, sondern die um zweckgebundene Einnahmen bereinigten Ausgaben darstellen. Für eine genaue Definition des Begriffs der Zuschussbeträge vgl. Fünftes Kapitel B. II



## B. Struktur der Arbeit

Die vorliegende Dissertation gliedert sich in fünf Kapitel, wobei die ersten zwei Kapitel einen **Grundlagencharakter** aufweisen:

- Zur Annäherung an den Begriff der kommunalen Bedarfe werden im *ersten Kapitel* die Grundlagen der kommunalen Aufgabenerfüllung hergeleitet. Dafür wird begründet, nach welchen generellen Kriterien die öffentlichen Aufgaben zwischen den Gebietskörperschaftsebenen auf der Grundlage der **ökonomischen Föderalismustheorie** verteilt werden. Im Anschluss an diese föderalismustheoretische Begründung der Bedeutung der kommunalen Ebene wird der Frage nachgegangen, welche **verfassungsrechtliche Relevanz** die kommunale Ebene in der Bundesrepublik Deutschland einnimmt. Hierbei steht insbesondere die Rolle der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG im Fokus. Darauf aufbauend wird das kommunale Aufgabenspektrum hinsichtlich der Einteilung in (eher) pflichtige und (eher) freiwillige Aufgaben näher beleuchtet. Des Weiteren wird die kommunale Finanzhoheit als Ausgangspunkt der Verwirklichung der gemeindlichen Selbstverwaltung eingehend betrachtet, woraufhin eine Analyse der den Kommunen zur Verfügung stehenden Einnahmearten zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben die Notwendigkeit von Zuweisungen an die kommunale Ebene verdeutlichen soll.
- Das *zweite Kapitel* behandelt das System des **Kommunalen Finanzausgleichs**, untersucht dessen Notwendigkeit, Ziele sowie Funktionen und skizziert dessen grundlegende Konstruktion. Diesbezüglich steht insbesondere das Schlüsselzuweisungssystem im Vordergrund, wobei einerseits die Bemessung der Finanzkraft und die Festlegung einer Ausgleichsquote relevant sind. Andererseits stellt die Bemessung der Schlüsselzuweisungen den zentralen Anknüpfungspunkt für die Diskussion der Berücksichtigung des kommunalen Finanzbedarfs mittels Hauptansatz und verschiedenen Nebenansätzen dar.

Die **Anerkennung kommunaler Finanz- und Sonderbedarfe** durch die Zuweisungen der Länder stellt den zentralen theoretischen Baustein dieser Arbeit dar. Das *dritte Kapitel* gibt einen umfassenden, historisch angelegten Überblick über die Definition kommunaler Bedarfe und den Unterschied zu den Begrifflichkeiten der Bedürfnisse und Ausgaben. Anschließend werden die unterschiedlichen Zuweisungsinstrumente vorgestellt, mit deren Hilfe die Länder den Kommunen finanzielle Mittel entweder zweckgebunden oder zur freien Verfügung bereitstellen. Die Länder besitzen dabei die Möglichkeit, Zuweisungen

entweder außerhalb oder innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs an die Kommunen auszureichen, wofür unterschiedliche Kriterien heranzuziehen sind, die an der finanzwissenschaftlichen Literatur gespiegelt werden. Bezüglich der Schlüsselzuweisungen stellt sich die Frage, auf welchem historischen Konzept die in vielen Ländern verwendete Hauptansatzstaffel basiert und welche Begründungsansätze in der jüngeren Zeit hinzugekommen sind. Daneben soll die Herkunft und Ausgestaltung der Nebenansätze gewürdigt werden.

Im Zuge dieser vorrangig historischen Auseinandersetzung mit der Berücksichtigung des kommunalen Finanzbedarfs soll mit der **demografischen Komponente** im *vierten Kapitel* ein im Vergleich dazu jüngeres Problemfeld aufgearbeitet werden. Dabei stehen zunächst die Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung als Komponenten des demografischen Wandels im Fokus, die am Beispiel eines Vergleichs der Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland im Allgemeinen sowie dem Flächenland Mecklenburg-Vorpommern im Speziellen zunächst deskriptiv analysiert werden. Darauf aufbauend wird der Einfluss der demografischen Entwicklung einerseits auf den kommunalen Einnahmen und andererseits auf die Ausgaben beschrieben. Dabei steht insbesondere die Theorie der Kostenremanenzen im Mittelpunkt. Die theoretischen Erkenntnisse werden im Anschluss anhand verschiedener, sowohl nationaler als auch internationaler, empirischer Studien reflektiert. Weiterhin wird diskutiert, inwieweit der demografische Wandel bereits in den Kommunalen Finanzausgleichssystemen berücksichtigt wird und welche empirischen Analysen dabei zugrunde gelegt wurden.

Das *fünfte Kapitel* beinhaltet eine eigene **empirische Untersuchung** anhand der kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Zeitraum von 2000 bis 2016. Im Zuge dessen werden sowohl Übereinstimmungen als auch Unterschiede zwischen den theoretischen Betrachtungen der beiden vorangegangenen Kapitel und den Resultaten der empirischen Analysen herausgestellt. Die Bandbreite der empirischen Methoden reicht dabei von vergleichsweise einfachen Pooled OLS-Modellen über komplexe Fixed Effects-Modelle, Strukturbruchtests und Tests auf zeit-invariante Effekte bis hin zu einer geografisch gewichteten Regression, mit deren Hilfe die Unterschiede zwischen den kommunalen Einheiten Mecklenburg-Vorpommern im Hinblick auf die Problematik der Kostenremanenzen besser herausgearbeitet werden können.