

### Macht Stadtluft die Kommunen reich? Zur "Gleichwertigkeit" der Position von städtischen und nichtstädtischen Räumen im kommunalen Finanzausgleich

Rosenfeld, Martin T. W.; Heimpold, Gerhard

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rosenfeld, M. T. W., & Heimpold, G. (2010). Macht Stadtluft die Kommunen reich? Zur "Gleichwertigkeit" der Position von städtischen und nichtstädtischen Räumen im kommunalen Finanzausgleich. In M. T. W. Rosenfeld, & D. Weiß (Hrsg.), *Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zwischen Politik und Marktmechanismus: empirische Befunde aus den Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen* (S. 194-219). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-361115>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

*Martin T. W. Rosenfeld, Gerhard Heimpold*

**Macht Stadtluft die Kommunen reich? –  
Zur „Gleichwertigkeit“ der Position von städtischen  
und nichtstädtischen Räumen im kommunalen Finanzausgleich**

S. 194 bis 219

Aus:

Martin T. W. Rosenfeld, Dominik Weiß (Hrsg.)

**Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse  
Zwischen Politik und Marktmechanismus**

Empirische Befunde aus den Ländern Sachsen,  
Sachsen-Anhalt und Thüringen

Arbeitsmaterial der ARL 351

Hannover 2010

Martin T. W. Rosenfeld, Gerhard Heimpold

## **Macht Stadtluft die Kommunen reich? – Zur „Gleichwertigkeit“ der Position von städtischen und nichtstädtischen Räumen im kommunalen Finanzausgleich**

### **Gliederung**

- 1 Einleitung
  - 1.1 Problemstellung
  - 1.2 Vorgehensweise der Untersuchung
- 2 Wie „gleichwertig“ sollte die Finanzausstattung von städtischen und nichtstädtischen Räumen sein?
- 3 Zur Abgrenzung von städtischen und nichtstädtischen Räumen
- 4 Die Bedeutung staatlicher Finanzausweisungen für die kommunale Finanzausstattung
- 5 Steuerungsmöglichkeiten der Mittelflüsse zugunsten städtischer und nichtstädtischer Räume gemäß den Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs
  - 5.1 Ermittlung der Finanzausgleichsmasse
  - 5.2 Prozentuale Aufteilung der Schlüsselmasse auf die verschiedenen Arten von Kommunen
  - 5.3 Ermittlung des Finanzbedarfs (Bedarfsmesszahl) der einzelnen Kommunen
  - 5.4 Ermittlung der Finanzkraft (Steuerkraftmesszahl) der einzelnen Kommunen
  - 5.5 Gewährung von Zuweisungen zusätzlich zu den Schlüsselzuweisungen
- 6 Empirische Befunde zu den originären Einnahmen und den Einnahmen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in städtischen und nichtstädtischen Räumen
  - 6.1 Verteilung der originären Einnahmen der Kommunen
  - 6.2 Verteilung der Einnahmen im Rahmen des Finanzausgleichs
  - 6.3 Verteilung der Einnahmen im Ergebnis des kommunalen Finanzausgleichs
  - 6.4 Einnahmen der Gemeinden im Ost-West-Vergleich
- 7 Zusammenfassende Bewertung der Ergebnisse und Implikationen für Veränderungen im kommunalen Finanzausgleichssystem

Literatur

## 1 Einleitung

### 1.1 Problemstellung

In jüngster Zeit gibt es sowohl in der politischen als auch in der raumwissenschaftlichen Diskussion Anzeichen für eine stärkere Betonung der Fähigkeit von Städten, als Zentren des ökonomischen Wachstums von Regionen und Staaten zu agieren. Die Erkenntnis, dass Innovations- und Wachstumsprozesse ihren Ursprung fast immer in urbanen Milieus haben, hat sich bereits seit längerem durchgesetzt. Neu ist in diesem Zusammenhang aber die Erwartung, dass urbane Milieus ein gewisses Maß an „Pflege“ oder „Zuwendung“ durch den Staat benötigen, um ihre Funktionsfähigkeit zu bewahren oder zu erhöhen. Nicht zuletzt die Diskussion über die Vorteilhaftigkeit von sogenannten Metropolregionen und die Möglichkeiten ihrer Unterstützung durch politische Maßnahmen ist in diesem Zusammenhang zu erwähnen. Viele Städte versuchen auch von sich aus, im Wettbewerb um wachstumsrelevante Faktoren ihre Potenziale für Urbanität und Ballungsvorteile zu erhöhen.

Mit diesen Diskussionen und Bestrebungen steht auch die Kontroverse über die Frage in Verbindung, ob die politischen Vertreter von wachstumsstarken Städten und Regionen derzeit über hinreichende fiskalische Anreize verfügen, die jeweiligen Wachstumskräfte weiterhin zu pflegen, oder ob die gegenwärtigen Finanzausgleichssysteme und die sonstigen ausgleichspolitischen Maßnahmen dazu beitragen, entsprechende Anreize zu unterminieren – mit negativen Konsequenzen für die gesamte Volkswirtschaft und ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit.

Obwohl die Rolle von Ballungen im Allgemeinen und Städten im Besonderen weithin anerkannt ist, sind die Erkenntnisse hinsichtlich der Möglichkeiten und Chancen, mit einer Unterstützung städtischer Funktionen durch den Staat das regionale oder gesamtstaatliche Wachstum zu erhöhen, derzeit erst rudimentär.

Die Konflikte um den Einsatz von staatlichen Ressourcen für städtische oder nichtstädtische Räume haben durch die skizzierte aktuelle Diskussion eine neue Dimension erhalten. Bisher wurden von den Städten und ihren Interessensvertretern vor allem *drei Argumentationsketten* angeführt, um den städtischen Räumen einen möglichst großen Anteil an den staatlichen Ressourcen zu sichern. *Erstens* wurde auf die Existenz von zentralörtlichen Einrichtungen in städtischer Trägerschaft verwiesen. Diese werden auch von Wirtschaftssubjekten genutzt, die außerhalb der administrativen Grenzen der Städte angesiedelt sind. *Zweitens* wurde die Rolle der Städte als Standorte von Firmen und Einrichtungen betont. Sie stellen den Umlandbewohnern Arbeitsplätze zur Verfügung. Hiermit sind Lasten der Städte im Bereich der Infrastruktur verbunden. *Drittens* wurde auf diverse Ballungsnachteile verwiesen, für welche die Städte eine Kompensation benötigen würden. Alle Argumentationsstränge zielen darauf ab, die Zusatzlasten der Städte im Vergleich zum nichtstädtischen Raum zu betonen. Durch eine Kompensation dieser Zusatzlasten, so der Grundgedanke, käme es zu einer „Gleichwertigkeit“ der Ressourcenausstattung zwischen den stärker belasteten städtischen und den weniger belasteten nichtstädtischen Räumen.

In der politischen Realität in Deutschland konzentrieren sich die mit den zuvor genannten Argumenten geführten Verteilungskämpfe vor allem auf die Systeme des kommunalen Finanzausgleichs. Exemplarisch sei auf die jüngsten Kontroversen in Sachsen-Anhalt verwiesen. Die dortigen Großstädte fordern seit langem eine finanzielle Besserstellung gegenüber den übrigen Teilräumen des Landes.

Bei dieser Diskussion ist zu bedenken, dass die Städte – verständlicherweise – aus ihrer Sicht als administrativ abgegrenzte Gebietskörperschaften heraus argumentieren und darauf abzielen, eine möglichst hohe Finanzausstattung innerhalb ihrer Gebietsgrenzen zu realisieren. Aus raumwissenschaftlicher Sicht bilden die Städte aber mit ihrem Umland eine Einheit – als Stadtregion. Während einige der angeführten Argumente – vor allem die Bereitstellung städtischer zentralörtlicher Einrichtungen – tendenziell für eine günstige finanzielle Ausstattung der Städte innerhalb ihrer administrativen Grenzen sprechen, lässt sich insbesondere aus dem „modernen“ Argument der Städte als Wachstumsmotoren eher eine finanzielle Stärkung der gesamten Stadtregionen ableiten.

Vor dem skizzierten Hintergrund stellen sich die Fragen nach

- geeigneten Maßstäben zur Beurteilung der „Gleichwertigkeit“ der Finanzausstattung von Städten und nichtstädtischen Räumen,
- der tatsächlichen Verteilung der Finanzmittel zwischen beiden Raumkategorien sowie
- der Bewertung dieses Status quo der Finanzmittelverteilung und
- möglichen Veränderungen dieses Status quo des kommunalen Finanzausgleichs.

## 1.2 Vorgehensweise der Untersuchung

Der vorliegende Beitrag hat das Ziel, erste Antworten auf die vier am Ende des Unterabschnittes 1.1 genannten Fragen zu liefern. Aus diesen Fragen leitet sich auch der Aufbau des Beitrags ab. Im Abschnitt 2 werden die Maßstäbe zur Beurteilung einer „gleichwertigen“ Finanzausstattung diskutiert. Hinsichtlich der Frage nach der effektiven Verteilung der Finanzmittel durch den kommunalen Finanzausgleich und der Bewertung dieser Verteilung wird auf zwei Stufen vorgegangen: Zum einen werden die Steuerungsmöglichkeiten der Mittelflüsse zugunsten städtischer und nichtstädtischer Räume im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs auf der Basis der gegenwärtigen Finanzausgleichsregelungen untersucht (Abschnitt 5), sodann wird die Inzidenz mit Hilfe von finanzstatistischen Untersuchungen ermittelt (Abschnitt 6). Aufgrund der Frage nach der Behandlung von städtischen versus nichtstädtischen Räumen muss der Inzidenzanalyse eine Abgrenzung beider Raumkategorien vorausgehen; dies erfolgt im Abschnitt 3. Da die Finanzzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs nur ein Element der gesamten kommunalen Finanzausstattung darstellen, wird zuvor (im Abschnitt 4) auf den Stellenwert des kommunalen Finanzausgleichs für die kommunalen Finanzen eingegangen. Im Abschnitt 7 wird schließlich diskutiert, welche Veränderungen in diesem Ausgleichssystem aufgrund der empirischen Befunde empfohlen werden können.

Die Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs werden in Deutschland auf der Länderebene festgelegt und unterscheiden sich demgemäß von Land zu Land. Deshalb erfolgt in diesem Beitrag eine Konzentration der Untersuchungen des kommunalen Finanzausgleichs (Abschnitte 5 und 6) auf zwei ausgewählte Länder, und zwar auf Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg. Diese Länder wurden gewählt, weil in ihnen jeweils deutlich unterschiedliche Anteile des städtischen bzw. des nichtstädtischen Raums existieren. Zudem unterscheiden sie sich deutlich hinsichtlich der Regelungsdichte des kommunalen Finanzausgleichs. Schließlich ist Baden-Württemberg ein wirtschaftlich besonders erfolgreiches westdeutsches Land, während Sachsen-Anhalt zumindest hinsichtlich einiger Indikatoren (z. B. der Arbeitslosigkeit) zu den eher weniger erfolgreichen ostdeutschen Ländern zählt.

## 2 Wie „gleichwertig“ sollte die Finanzausstattung von städtischen und nichtstädtischen Räumen sein?

Wesentliche Maßstäbe für die Bestimmung der jeweils von den Kommunen benötigten Finanzmittel bilden das Bedarfsprinzip und das Leistungsprinzip.<sup>1</sup> Hinter dem Bedarfsprinzip steht die Vorstellung von der „interregionalen Gerechtigkeit“ oder der „interregionalen Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“. Daraus wird ein „Grundbedarf an öffentlichen Versorgungsleistungen“ abgeleitet. Bei gegebenen Aufgaben einer Kommune, welche diesem Grundbedarf dienen, bei weiterhin bekannten Produktionsfunktionen, mit denen die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Leistungen erzeugt werden können, sowie bei Kenntnis der Nachfrage nach diesen Leistungen lässt sich auf der Basis des Bedarfsprinzips – theoretisch – der jeweils erforderliche Finanzbedarf einer Kommune ermitteln.

Die Berücksichtigung des Leistungsprinzips beim kommunalen Finanzausgleich geht von der Überlegung aus, dass in einer Kommune besonders hohe private Einkommen (als Basis für die originären Einnahmen der Kommune) das Ergebnis einer besonders günstigen lokalen Faktorausstattung und/oder einer besonders ergiebigen Pflege der privaten Wirtschaft durch die lokalen Politiker sein können. Sofern eine Kommune über eine – im Vergleich zu anderen Kommunen – besonders günstige Faktorausstattung verfügt, können zusätzliche kommunale Investitionen (beispielsweise in die Verkehrsinfrastruktur oder in die Erschließung weiterer Gewerbeflächen oder in den Faktor Humankapital) dazu dienen, die gegebenen Faktoren noch besser zu erschließen und damit auch die nationale Wertschöpfung zu erhöhen. Demgemäß produzieren einzelne Kommunen externe Effekte i. S. positiver Beiträge zum nationalen Wirtschaftswachstum. Sofern hohe private Einkommen in einer Kommune auf eine gute Pflege der privaten Wirtschaft durch lokale Politiker zurückzuführen sind, sollten die lokalen Politiker hierfür belohnt werden, indem sie mehr Finanzmittel als die Politiker in anderen Kommunen zur Verfügung haben. Die Bestimmung der „richtigen“ Ausprägung des Leistungsprinzips ist allerdings noch schwieriger als die Ermittlung des Finanzbedarfs einer Kommune. Dies dürfte der Grund dafür sein, dass in der Praxis des Finanzausgleichs bislang lediglich für das Bedarfsprinzip eine Operationalisierung vorgesehen ist, während die Realisierung des Leistungsprinzips lediglich implizit angestrebt wird.

Hinsichtlich des Finanzbedarfs einer Kommune soll im Folgenden zur Vereinfachung (und entsprechend der generellen Anlage dieses Artikels) nur zwischen Kommunen in städtischen Räumen (Städten), Kommunen im Stadtumland und Kommunen in nichtstädtischen Räumen unterschieden werden.

In der Literatur zum Finanzausgleich besteht ein weitgehender Konsens dahingehend, dass die Zahl der Einwohner als allgemeiner Indikator für den Finanzbedarf einer Kommune geeignet ist, weil die Kommunen die Maximierung des Wohlstands ihrer Einwohner als oberstes Ziel verfolgen sollten. Der auf die Einwohner gerichtete Finanzbedarf ergibt sich aus dem vorhandenen Bestand an kommunalen Aufgaben. Diese werden in der Rechts- und Verwaltungswissenschaft – nach dem Ausmaß des kommunalen Freiheitsgrades bei der Aufgabenerfüllung – in freiwillige Aufgaben, Pflichtaufgaben und übertragene Aufgaben unterschieden. Pflichtaufgaben und übertragene Aufgaben sind solche Funktionen, die – laut Gesetz – grundsätzlich von allen Kommunen wahr-

---

<sup>1</sup> Diesbezüglich existiert eine deutliche Analogie zwischen der Diskussion um die „richtige“ finanzielle Ausstattung von Kommunen und jener der privaten Haushalte qua Steuer-Transfer-System.

genommen werden müssen. Tendenziell entspricht ihre Erfüllung also dem gesetzlich definierten kommunalen Grundbedarf, der in allen Kommunen gedeckt werden sollte. Der Finanzbedarf für diese Aufgabenbereiche wird neben der Einwohnerzahl auch von der jeweiligen Siedlungsstruktur und -dichte bestimmt. Nimmt man zunächst einmal den gewünschten Output der Aufgabenerfüllung als gegeben an und betrachtet nur die Kosten der Leistungserstellung, so ergibt sich Folgendes: Kommunen mit einer hohen Einwohnerzahl und einer hohen Besiedlungsdichte sind dazu in der Lage, bei der Erstellung ihrer Leistungen Größen- und Ballungsvorteile zu erreichen, mit der Folge von – im Vergleich zu anderen Kommunen – niedrigeren Pro-Kopf-Kosten. Gleichzeitig sind bei der Leistungserstellung aber auch Ballungsnachteile zu erwarten, z. B. aufgrund – im Vergleich zu anderen Kommunen – höheren Lohn- und Immobilienkosten. Aus dem Umstand, dass private Firmen i. d. R. die Ballungsräume bevorzugen, lässt sich vermuten, dass im privaten Sektor zumeist die Ballungsvorteile überwiegen. Es liegt kein Grund für die Annahme vor, dass dies im öffentlichen Sektor anders sein sollte. Demgemäß dürfte der Finanzbedarf je Einwohner – bei ausschließlicher Betrachtung der Kosten von gegebenen Outputmengen – in nichtstädtischen Räumen höher als in der Stadt sein.

Allerdings ist die oben gemachte Annahme, den Output konstant zu setzen, problematisch. Für diverse kommunale Aufgabenbereiche gibt es deutliche Unterschiede in den notwendigen Outputqualitäten zwischen Stadt und nichtstädtischen Räumen. Auch in diesen Unterschieden kommen Ballungsnachteile zum Ausdruck. Beispiel: Die Zahl der Ordnungswidrigkeiten und Straftaten je Einwohner ist in der Stadt zumeist höher als in nichtstädtischen Räumen; ebenso sind in der Stadt mehr arme je Einwohner als auf dem Land anzutreffen, weil sie die Anonymität der Stadt bevorzugen und hier auch am ehesten erwarten können, zeitweilige Aushilfsjobs übernehmen zu können. Aufgrund dieses Aspekts der Ballungsnachteile ergibt sich tendenziell ein höherer Finanzbedarf der Stadt als in nichtstädtischen Räumen.

Es stellt sich weiterhin die Frage, ob für die dargestellten Nachteile und Zusatzbedarfe (teils in der Stadt, teils in nichtstädtischen Räumen) eine Kompensation erfolgen sollte. Unter Versorgungsaspekten ist dies zu befürworten. Ceteris paribus kann eine Kommune aufgrund gegebener Nachteile der Ballung bzw. Nachteile der fehlenden Ballung den Einwohnern nur ein geringeres Leistungsangebot zur Verfügung stellen als dies in anderen Kommunen der Fall ist. Ein hinreichendes Niveau der Leistungen wäre dann nicht in jeder Kommune gesichert. Allerdings kann eine Kommune ihr Leistungsangebot auf die Weise erhöhen, indem sie – soweit dies rechtlich möglich ist – ihre Steuersätze erhöht. Dies hätte dann eine Internalisierung der siedlungsstrukturellen Nachteile durch die Bewohner zur Folge und würde auf eine den wirtschaftlichen Verhältnissen entsprechende, unverzerrte Siedlungsstruktur hinwirken. Aus dieser Sicht sollte sich der Finanzbedarf der Kommunen an einer „ballungsneutralen“ Situation orientieren und – je Einwohner – für alle Kommunen in gleicher Höhe angenommen werden.

Hier könnte dann das Argument angeführt werden, die Kommunen bzw. ihre Bewohner wären zwar für die jeweils gewählte Siedlungsstruktur verantwortlich, aber nicht für die ihnen vom Land zugewiesenen Pflichtaufgaben und übertragenen Aufgaben. Höhere Lasten, so wird argumentiert, entstünden nicht aufgrund der Siedlungsstruktur, sondern aufgrund der vom Land festgelegten Normen und Standards. Demgemäß müsste das Land alle Lasten decken, auch jene, die durch das Zusammenspiel der landespolitischen Vorgaben und der Siedlungsstruktur entstünden. Versorgungspolitisch gesehen, scheint dies plausibel zu sein. Diesem Argument kann aber nicht gefolgt werden, weil – vor

dem Hintergrund gegebener Vorgaben durch das Land – jede Kommune und jeder Bürger über den jeweils gewünschten Ballungsgrad entscheiden kann.

Über die bislang angesprochenen Bedarfsunterschiede hinaus sind allerdings noch Bedarfe zu berücksichtigen, die aus „genuin städtischen Leistungen“ herrühren. „Genuin städtische Leistungen“ sind *aus heutiger Sicht*<sup>2</sup> „zentralörtliche Leistungen“, d. h. es handelt sich um Leistungsangebote, deren Nutzerkreis über die administrativen Grenzen der Städte hinausgeht. Folgt man Mancur Olson (1969) und seinem bekannten „Prinzip der Fiskalischen Äquivalenz“, so sollte die Bereitstellung von zentralörtlichen Leistungen eigentlich nicht den Städten, sondern übergeordneten staatlichen Einheiten (z. B. Regionalkreisen, Zweckverbänden, ggf. den Ländern) übertragen werden. Nur in Ermangelung solcher Einheiten (und speziell in Deutschland aufgrund des Prinzips der „Einheit der Verwaltung“, d. h. der Vermeidung einer Vielzahl von öffentlichen Körperschaften, deren Grenzen jeweils mit den Nutzerkreisen öffentlicher Leistungsangebote kongruieren könnten), wird die Bereitstellung der betreffenden Leistungen subsidiär den Städten übertragen. Die Literatur zum kommunalen Finanzausgleich ist sich weitgehend darüber einig, dass die entsprechenden Einrichtungen entweder über Gebühren, über horizontale Transfers aller Kommunen, deren Bewohner aus den Einrichtungen Nutzen ziehen, an die Bereitstellungskommune, oder aber aus zweckgebundenen Zuweisungen des Landes an die Bereitstellungskommune finanziert werden sollten. Alle genannten Finanzierungswege sind allerdings mit hohen Transaktionskosten verbunden. Folglich sollte zunächst geprüft werden, ob die zentralörtlichen Einrichtungen (wie dies beispielsweise bereits heute bei Hochschulen der Fall ist) vollständig vom Land finanziert werden sollten. Ist dies nicht zweckmäßig, so kann es bei der kommunalen Bereitstellung bleiben, und zur Senkung der Transaktionskosten kann das Land pauschale Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs an die Bereitstellungskommune zahlen. Die konkrete Höhe des zentralörtlichen Zusatzbedarfs hängt von der Zentralität einer Stadt (Metropole, Ober-, Mittel- oder Grundzentrum) ab. Ihre konkrete Ermittlung muss empirischen Studien vorbehalten werden. Es lässt sich allgemein nur sagen, dass den Städten aufgrund ihrer zentralörtlichen Funktionen mehr Mittel je Einwohner als den nichtstädtischen Räumen zur Verfügung stehen sollten. Eine vollständige Kompensation der Lasten aus den zentralörtlichen Funktionen ist nicht zweckmäßig. Die Bewohner der Städte profitieren aufgrund der räumlichen Nähe (Erreichbarkeit) stärker als die Bewohner räumlich entfernt gelegener Jurisdiktionen von den zentralörtlichen Einrichtungen. Zudem ist mit diesen Einrichtungen ein Kaufkraftzustrom und ein Imagegewinn für die Stadt verbunden. Dies gilt in besonderem Maße für solche zentralörtlichen Einrichtungen, die von der Stadt im Rahmen ihrer freiwilligen Aufgaben etabliert werden. Sofern eine Stadt von ihrem Umland als Zentrum wahrgenommen wird, ist dies für ihre wirtschaftliche Entwicklung von Vorteil. Folglich sollte die Stadt auf jeden Fall eine „Interessenquote“ aus eigenen Mitteln finanzieren.

Folgt man dem dargelegten Argumentationsgang hinsichtlich der zentralörtlichen Leistungen, so ist zu beachten, dass auch die nichtstädtischen Räume und das Stadtumland Leistungen bereitstellen, die einen überregionalen Nutzerkreis aufweisen. Sollten diese Nutzen im kommunalen Finanzausgleich Berücksichtigung finden?

---

<sup>2</sup> In der Vergangenheit wurden zu den „genuin städtischen Leistungen“ auch andere gezählt, etwa die Abwasserbeseitigung, die ursprünglich nur in den Städten eine kommunale Aufgabe war, nicht aber im ländlichen Raum. Diese und andere Leistungen werden heute aber auch in vielen nichtstädtischen Räumen von den Kommunen erstellt.

Die überregionalen Nutzen der nichtstädtischen Räume resultieren in erster Linie aus ihrem Wert als Erholungs- und Umweltreservoir. Allerdings sind hierfür nur in begrenztem Umfang finanzielle Aufwendungen der Kommunen in den nichtstädtischen Räumen erforderlich. Bei gegebenen Umweltschutzbestimmungen ergibt sich der besondere Beitrag der nichtstädtischen Räume für die Erholung sowie für die Umwelt quasi automatisch aus der dortigen geringen Siedlungsdichte. Investitionen in die touristische Infrastruktur liegen im Eigeninteresse der nichtstädtischen Räume und sollten nicht pauschal von außen unterstützt werden.

Das Stadtumland hat eine Entlastungsfunktion für die Stadt, indem es Flächen für Wohn- und Gewerbezwecke bereitstellt, die in der Stadt nicht verfügbar sind. Stadt und Stadtumland sind eng miteinander verflochten und hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Entwicklung aufeinander angewiesen. Da die Bewohner des Stadtumlands die zentralörtlichen Einrichtungen der Stadt in besonderem Maße (stärker als die Bewohner der nichtstädtischen Räume) nutzen können, ohne an ihrer Finanzierung beteiligt zu sein, wären eigentlich Transferzahlungen des Stadtumlands an die Stadt erforderlich, um eine effiziente Allokation der Ressourcen zu gewährleisten. Dieser Aspekt wird zwar bereits durch die oben diskutierte Berücksichtigung des Bedarfs infolge zentralörtlicher Funktionen der Städte bei den Zahlungen an die Städte im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs abgedeckt. Es wäre aber zu überlegen, ob dem Stadtumland ein Negativtransfer (eine Art Steuer) auferlegt werden sollte, um sie in ähnlicher Weise, wie dies die „Interessenquote“ in den Städten leisten soll, an Kosten zu beteiligen, die in den Städten für Infrastrukturen anfallen, die das Umland bis dato unentgeltlich mit genutzt hat.

Im Rahmen der zentralörtlichen Leistungen der Städte ist noch auf die Funktion von Städten als Wachstumsmotoren und als Arbeitsorte einzugehen. Dieser Aspekt wird vor allem in der jüngeren Diskussion über Städte hervorgehoben. Auch das Stadtumland hat entsprechende Funktionen. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass die für die Erhaltung und Stärkung dieser Funktion erforderlichen Finanzmittel den Kommunen durch ihre Steuereinnahmen zur Verfügung stehen. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass dies aufgrund des heutigen kommunalen Steuersystems (u. a.: Steuergläubiger für die kommunalen Einkommensteueranteile ist die jeweilige Wohnsitzgemeinde) und infolge von Suburbanisierungstendenzen stärker für das Stadtumland als für die Stadt zutrifft. Folglich sollte – ebenso wie im Kontext mit den zentralörtlichen Funktionen – die Stadt durch den kommunalen Finanzausgleich mehr Mittel je Einwohner erhalten als das Stadtumland. In Ländern mit geringem kommunalen Steueraufkommen kann es für die Entwicklung der städtischen und suburbanen Wirtschaft von Vorteil sein, wenn das Land beiden Raumkategorien über den kommunalen Finanzausgleich mehr Mittel je Einwohner zur Verfügung stellt als den nichtstädtischen Räumen. Wie zuvor ausgeführt, sollte die Stadt hierbei mehr Finanzmittel je Einwohner erhalten als das Stadtumland. Es ist allerdings deutlich zu betonen, dass hinreichende finanzielle Mittel der Stadtregionen nur eine notwendige, aber keineswegs eine hinreichende Bedingung für Wachstumsprozesse sind. Insofern ist eine entsprechende Mittelverteilung möglicherweise effektiver, wenn die Mittel an Auflagen geknüpft werden.

Schließlich sollte beim kommunalen Finanzausgleich das Leistungsprinzip nicht länger ein Schattendasein spielen; die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse kann nur finanziert werden, wenn in wachstumsstarken Kommunen das für die Kompensation der schwächeren Kommunen erforderliche Einkommen erwirtschaftet wird. Die Rangfolge der Kommunen hinsichtlich ihrer Finanzkraft, wie sie vor dem Finanzausgleich gegeben ist, sollte durch den Ausgleich nicht verändert werden, um keine negativen Anreize zu

setzen. Ebenso wäre daran zu denken, Kommunen, deren originäre Finanzkraft überdurchschnittlich erhöht werden konnte, im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zusätzlich zu belohnen. Hinsichtlich dieser Leistungsanreize lassen sich allerdings ohne empirischen Hintergrund keine Aussagen dahingehend treffen, ob sie eher für eine Erhöhung der Finanzausstattung der Städte oder der anderen Raumtypen sprechen.

Zusammenfassend lassen sich die folgenden Anforderungen an den kommunalen Finanzausgleich festhalten:

- Hinsichtlich der siedlungsstrukturellen Kostenunterschiede sollte über den kommunalen Finanzausgleich keine Kompensation erfolgen; vielmehr ist für Stadt, Stadtumland und nichtstädtische Räume von einem einheitlichen Finanzbedarf je Einwohner auszugehen.
- In Bezug auf die zentralörtlichen Aufgaben sollte für die Städte ein höherer Finanzbedarf als für die nichtstädtischen Räume vorgesehen werden, die Städte sollten aber mit einer hinreichend hohen „Interessenquote“ an der Finanzierung der zentralörtlichen Einrichtungen beteiligt werden.
- Für das Stadtumland sollte ein Negativtransfer vorgesehen werden, der die „Interessenquote“ der Stadt an den zentralörtlichen Einrichtungen substituieren soll. Dieser Negativtransfer ist mit den sonstigen Transfers im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zu verrechnen.
- Schließlich sind die erst in der jüngeren Diskussion betonten „motorischen“ externen Effekte der Stadt und des Stadtumlands für das gesamtwirtschaftliche Wachstum in Rechnung zu stellen. Hinsichtlich dieser externen Effekte sollten Stadt und Stadtumland in Ländern mit geringem kommunalen Steueraufkommen qua kommunalem Finanzausgleich mehr Finanzmittel je Einwohner erhalten als die nichtstädtischen Räume. Hierbei ist darauf zu achten, dass der Mittelzufluss an die Stadt je Einwohner höher sein sollte als jener an das Stadtumland. In Ländern mit hohem kommunalen Steueraufkommen ist lediglich für eine Besserstellung der Stadt im Vergleich zum Stadtumland zu sorgen.
- Zur Gewährleistung des Leistungsprinzips sollte die vor dem kommunalen Finanzausgleich vorhandene Rangordnung der Kommunen durch den Finanzausgleich nicht verändert werden. Zusätzlich sollten Leistungsprämien für Kommunen mit besonders hohen Zuwächsen bei der originären Finanzkraft vergeben werden.

Über die genannten Anforderungen hinaus muss sich jedes kommunale Finanzausgleichssystem an den üblichen Kriterien für effiziente staatliche Institutionen messen lassen (u. a. Transparenz, Konsistenz und Widerspruchsfreiheit, Transaktionskostenminimierung).

### 3 Zur Abgrenzung von städtischen und nichtstädtischen Räumen

Als Vorstufe der empirischen Analyse der originären Einnahmen und der Einnahmen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in städtischen und nichtstädtischen Räumen erweist es sich als notwendig, eine *Abgrenzung städtischer und nichtstädtischer Räume* vorzunehmen. Grundsätzlich könnte, wie allgemein in der Raumforschung und Raumplanung üblich, eine räumliche Abgrenzung städtischer Räume und nichtstädtischer Räume auf zweierlei Art und Weise erfolgen (vgl. z. B. Maier, Tödtling 1996: 17): nach *Homogenitätskriterien* oder nach *Funktionalitätskriterien*, wobei – allgemein – eine Kombination beider Herangehensweisen zweckmäßig sein kann (vgl. Maier, Tödtling 1996: 18). Für die hier vorgestellte Untersuchung wurde auf eine Abgrenzung städti-

scher Räume nach Funktionalitätskriterien zurückgegriffen. Eine Abgrenzung nach dem Funktionalitätskriterium kann als sachgerecht angesehen werden, weil Städte durch vielfältige Interaktionen mit ihrem Umland gekennzeichnet sind. Boustedt, der bereits in den fünfziger Jahren des 20. Jahrhunderts eine (mit gewissen Modifizierungen) noch heute verwendete Abgrenzung städtischer Räume vorgenommen hat (Boustedt 1953),<sup>3</sup> verweist auf verschiedene Dimensionen funktionaler Beziehungen von Städten und Stadtumland: die Einzugsbereiche der Städte, d. h. den Bezug von bestimmten Rohstoffen, Materialien, Dienstleistungen aus dem Stadtumland; die Versorgungsfunktion der Städte im Sinne der Bereitstellung von Infrastrukturen und Leistungen der Daseinsvorsorge (z. B. Kultureinrichtungen, Krankenhäuser, Gymnasien) für ein weiteres Gebiet um die Städte.

Tab. 1: Abgrenzung von städtischen und nichtstädtischen Regionen und die unter diese Kategorien subsumierten Stadtregionstypen des BBR

Vom IWH verwendete Abgrenzung städtischer und nichtstädtischer Regionen	Stadtregionstypen des BBR, die der IWH-Abgrenzung zugrunde liegen	Kriterien des BBR zur Abgrenzung der Stadtregionstypen
Städte	Kernstädte	„1. Metropolkerne > 500 000 Einwohner 2. Großstädte > 100 000 Einwohner“
Stadtumland	„Ergänzungsgebiet zur Kernstadt“	„Tagesbevölkerungsdichte > 500 (Tagesbevölkerung = Einwohner + Einpendler - Auspendler). Einpendlerüberschuss und/oder 50 % der Auspendler pendeln in eine Kernstadt“
	„Engerer Pendlerverflechtungsraum“	Mindestens 50 % der Auspendler pendeln in eine Kernstadt/Ergänzungsgebiet
Nichtstädtische Räume	„Weiterer Pendlerverflechtungsraum“	„25 % bis 50 % der Auspendler pendeln in eine Kernstadt/Ergänzungsgebiet“
	„Gemeinden außerhalb der Pendlereinzugsbereiche“	

Quelle: Spalte 1: Systematisierung des IWH; Spalten 2 und 3: Stadtregionsabgrenzung in: BBR, o.J. und o.S.

Von den Bereichen, in denen funktionale Stadt-Umland-Verflechtungen existieren, lässt sich anhand der Daten der amtlichen Statistik nur der Bereich der *Berufspendler-Verflechtungen* operationalisieren, indem statistische Daten über Pendlerverflechtungen zur Abgrenzung von Stadtregionen herangezogen werden (vgl. Gaebe 2004: 68, zitiert in Wixforth, Soyka 2005: 2). Mit Rücksicht auf die Datenverfügbarkeit soll für die nachstehende Untersuchung ebenfalls auf eine Abgrenzung von Stadtregionen anhand von Pendlerverflechtungen zurückgegriffen werden. Herangezogen wird die *vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) erstellte Abgrenzung von Stadtregionen anhand von Pendlereinzugsbereichen*, die auf einer gemeinscharfen Pendlermatrix der Bundesagentur für Arbeit für das Jahr 2004 fußt (vgl. BBR o.J. und o.S.). In nach-

<sup>3</sup> An die damalige Arbeit von Boustedt (1953) knüpft insbesondere die Abgrenzung von Stadtregionen durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung mit Hilfe von Pendlereinzugsbereichen (vgl. BBR o.J. u. o.S.) und die von BIK ASCHPURWIS + BEHRENS GmbH Markt-, Media- und Regionalforschung vorgenommene Abgrenzung sogenannter BIK-Regionen an. Zu letztgenannter Abgrenzung vgl. dies. 2001.

stehender Übersicht werden die in diesem Beitrag verwendete Abgrenzung von städtischen und nichtstädtischen Regionen und die unter diese Kategorien subsumierten Stadtregionstypen des BBR dargestellt.

Diese Abgrenzung kann aufgrund ihrer ausschließlichen Fokussierung auf Ausmaß und räumliche Orientierung von Berufspendlerverflechtungen andere funktionale Verflechtungen zwischen Städten und ihrem Umland, etwa Verflechtungen durch die wirtschaftliche Tätigkeit von Unternehmen oder bei der Nutzung von Infrastruktureinrichtungen in den Städten, nicht berücksichtigen. Gleichwohl wird für die hier vorgenommene Untersuchung der Mittelflüsse im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs auf die vom BBR vorgenommene Abgrenzung zurückgegriffen, weil sie eine bundesweit einheitliche Datenbasis und Abgrenzungsmethode verwendet, die für die Untersuchung der kommunalen Haushalte in zwei Bundesländern – Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg – als zweckmäßig und zielführend erscheint.

#### **4 Die Bedeutung staatlicher Finanzausweisungen für die kommunale Finanzausstattung**

Im Rahmen des Systems der kommunalen Finanzen wird auf der Einnahmenseite – in Abhängigkeit vom Grad der Autonomie der Entscheidung über die Einnahmen – zwischen „Einnahmen ‚aus eigenen Quellen‘“ (Zimmermann 1999: 126) und „Einnahmen von anderen Quellen“ (ebenda) unterschieden. Staatliche Finanzausweisungen gehören zu letztgenannter Kategorie. Die „Einnahmen ‚aus eigenen Quellen‘“ (ebenda) umfassen Steuern und Entgelteinnahmen. Auf der kommunalen Ebene fallen als Steuereinnahmen die Gewerbesteuer, die Grundsteuern A und B, die Gemeindeanteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer und verschiedene andere Steuern sowie steuerähnliche Einnahmen an. Zu den Einnahmen der Kommunen zählt schließlich auch die Kreditaufnahme, die tendenziell den Einnahmen aus anderen Quellen zugeordnet werden kann.

Bei den Zuweisungen handelt es sich um Zahlungen als „Ergänzender (sekundärer) aktiver Finanzausgleich“ (Zimmermann 1999: 214) an die Kommunen im Rahmen von Umverteilungen innerhalb des öffentlichen Sektors. Bezüglich der institutionellen Arrangements des sekundären Finanzausgleichs, innerhalb derer den Kommunen Zuweisungen zukommen, kann im deutschen System der kommunalen Finanzen zwischen Mittelflüssen im Rahmen der formalisierten Finanzausgleichsregelungen und solchen im Rahmen von nichtformalisierten Finanzausgleichsregelungen unterschieden werden (vgl. ebenda). Zu den Zahlungen im Rahmen formalisierter Finanzausgleichsregelungen gehören insbesondere die sogenannten Schlüsselzuweisungen, die im kommunalen Finanzausgleich den Gemeinden und Landkreisen zum teilweisen Ausgleich von Finanzkraftunterschieden zufließen. Bei den Zahlungen außerhalb formalisierter Finanzausgleichssysteme wird zum Teil noch zwischen Zahlungen zwischen unterschiedlichen Ebenen, d. h. von der Bundesebene oder vom Bundesland an die Kommunen und solchen von den Gemeinden an die Kreise und Zahlungen zwischen Gebietskörperschaften auf der gleichen Ebene unterschieden (vgl. ebenda). Zahlungen vom Bundesland an die Kommune erfolgen beispielsweise im Rahmen von Förderprogrammen, etwa zur Dorferneuerung oder zum Stadtumbau (teilweise durch Bundes- und/oder EU-Mittel kofinanziert). Zahlungen der Gemeinden an die Kreisebene erfolgen im Rahmen der sogenannten Kreisumlage. Zuweisungen zugunsten von Gebietskörperschaften auf der gleichen Ebene betreffen beispielsweise die Zahlung der Verwaltungsgemeinschaftsumlage durch die Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften an die Verwaltungsgemeinschaft. Auf die Gewährung von Zuweisungen im Rahmen von formalisierten Finanzausgleichssystemen wird, am Beispiel der Regelungen des kommunalen Finanzaus-

gleichs in den Bundesländern Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg, im Abschnitt 5 dieses Beitrags näher eingegangen.

Aus der grundgesetzlich verankerten Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung für „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ (Grundgesetz, Artikel 28) ergibt sich, dass insbesondere jene Einnahmearten von Bedeutung für die Kommunen sind (bzw. sein sollten), über deren Höhe die Kommunen möglichst eigenständig bestimmen können. Dies ist im Falle von Zuweisungen nicht möglich, bei denen nicht die Kommunen, sondern die Bundesebene oder die Bundesländerebene über das „Ob“, „Wie“ und „Wieviel“ von Mittelfläßen entscheiden. Zuweisungen sollten daher, nach gängiger finanzwissenschaftlicher Auffassung, lediglich ergänzenden Charakter haben (vgl. Zimmermann 1999: 213).

Bei den Zuweisungen wird – wiederum in Abhängigkeit vom Grad der Autonomie bei der Entscheidung über ihre Verwendung – zwischen ungebundenen und gebundenen Zuweisungen unterschieden. Die staatlichen Finanzzuweisungen im Rahmen der formalisierten Finanzausgleichssysteme der Bundesländer umfassen beide vorgenannten Arten von Zuweisungen. So sehen die kommunalen Finanzausgleichssysteme der Bundesländer regelmäßig die Gewährung von Schlüsselzuweisungen vor, die den Charakter ungebundener Zuweisungen tragen. Ferner sind Bestandteil von kommunalen Finanzausgleichssystemen teilweise auch Bedarfszuweisungen, die dem Ausgleich von Defiziten im Verwaltungshaushalt dienen. In der kommunalen Finanzstatistik (vgl. Statistisches Bundesamt 2003 a, 2003 b) und den darauf fußenden Analysen der kommunalen Finanzsituation im Rahmen der Finanzberichte des Bundesministeriums der Finanzen (vgl. z.B. Bundesministerium der Finanzen 2006) werden auch Sonstige allgemeine Zuweisungen und der Familienleistungsausgleich unter der Rubrik Allgemeine Zuweisungen ausgewiesen. Die Einnahmeart Sonstige allgemeine Zuweisungen wird im Gruppierungsplan des Bundes, der die Gliederung der kommunalen Haushalte nach Einnahme- und Ausgabearten vorschreibt, nicht weiter präzisiert. Beim Familienleistungsausgleich handelt es sich um Zahlungen zum Ausgleich für Steuerausfälle bei der Einkommensteuer, die aus den Zahlungen von Kindergeld herrühren.

Entgegen der erstrebenswerten nachrangigen Bedeutung als kommunaler Einnahmeart spielen die Zuweisungen speziell in den Haushalten der Kommunen in Ostdeutschland eine große Rolle, was aus den noch vergleichsweise schwachen eigenen Einnahmen in Form von Steuern herrührt. Der Anteil der laufenden Zuweisungen an den bereinigten Einnahmen des Verwaltungshaushalts betrug in den neuen Ländern im Jahr 2004 52,9% und hat sich im Zeitverlauf kaum verändert (1995: 53,9%).<sup>4</sup> In den alten Bundesländern betrug der entsprechende Wert 27,1% (1995: 26,7%). Noch höher fällt die Bedeutung der Investitionszuweisungen an den (bereinigten) Einnahmen des Vermögenshaushalts aus: In den neuen Ländern betrug er 69,4% im Jahr 2004, und er ist im Vergleich zum Jahr 1995 um 8,3 Prozentpunkte gestiegen. In den alten Ländern lag der entsprechende Anteil im Jahr 2004 bei 33,3% und er ist im Vergleich zum Jahr 1995 um 3,1% gesunken. Die große Bedeutung, die Zuweisungen als Einnahmeart haben, vor allem in Ostdeutschland, aber auch in Westdeutschland, lässt die Frage aufkommen, ob der Staat, in diesem Falle die Landesregierungen, mittels der kommunalen Finanzausgleichssysteme eine räumliche Steuerung der Mittelfläße intendieren. Dies wird im Folgenden untersucht.

---

<sup>4</sup> Diese und die weiteren in diesem Absatz angeführten Daten über die Bedeutung von Zuweisungen für die Einnahmen der Kommunen sind entnommen aus: Bundesministerium der Finanzen 2003: 185; dass. 2006: 189.

## 5 Steuerungsmöglichkeiten der Mittelflüsse zugunsten städtischer und nichtstädtischer Räume gemäß den Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs

Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, inwieweit die Regelungselemente des kommunalen Finanzausgleichsystems Transparenz hinsichtlich der Steuerung von Mittelfläßen zugunsten städtischer und nichtstädtischer Räume aufweisen. Das kommunale Finanzausgleichssystem enthält grundsätzlich folgende Regelungselemente:

- Ermittlung der Finanzausgleichsmasse
- Prozentuale Aufteilung der Schlüsselmasse auf die verschiedenen Arten von Kommunen
- Ermittlung des Finanzbedarfs (Bedarfsmesszahl)
- Ermittlung der Finanzkraft (Steuerkraftmesszahl)
- Gewährung von Zuweisungen zusätzlich zu den Schlüsselzuweisungen

Bei der Beantwortung der Frage nach der Transparenz hinsichtlich der Steuerung von Mittelfläßen zugunsten städtischer und nichtstädtischer Räume wird jeweils zunächst die potenzielle Wirkung des betreffenden Regelungselements im kommunalen Finanzausgleich in Deutschland im Allgemeinen erörtert, und anschließend werden die diesbezüglichen Regelungen in den Bundesländern Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg bezüglich der Steuerungszintentionen zugunsten städtischer und nichtstädtischer Räume untersucht.

### 5.1 Ermittlung der Finanzausgleichsmasse

Zuerst muss die Finanzausgleichsmasse bestimmt werden, d.h. jenes Finanzvolumen, das für die Verausgabung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zur Verfügung steht. Diese Finanzausgleichsmasse ergibt sich aus der sogenannten Verbundquote, d.h. aus dem im Landesgesetz, das den kommunalen Finanzausgleich regelt, vorgesehenen

Anteil, den die Kommunen an den Länderanteilen an Bundessteuern und – sofern relevant – am Länderfinanzausgleich und an Bundesergänzungszuweisungen haben. Zur Finanzausgleichsmasse können Mittel aus Landessteuern hinzukommen. Auf die Mittelverteilung zwischen städtischen und nichtstädtischen Räumen hat dieses Element des kommunalen Finanzausgleichs *keinen* Einfluss.

### 5.2 Prozentuale Aufteilung der Schlüsselmasse auf die verschiedenen Arten von Kommunen

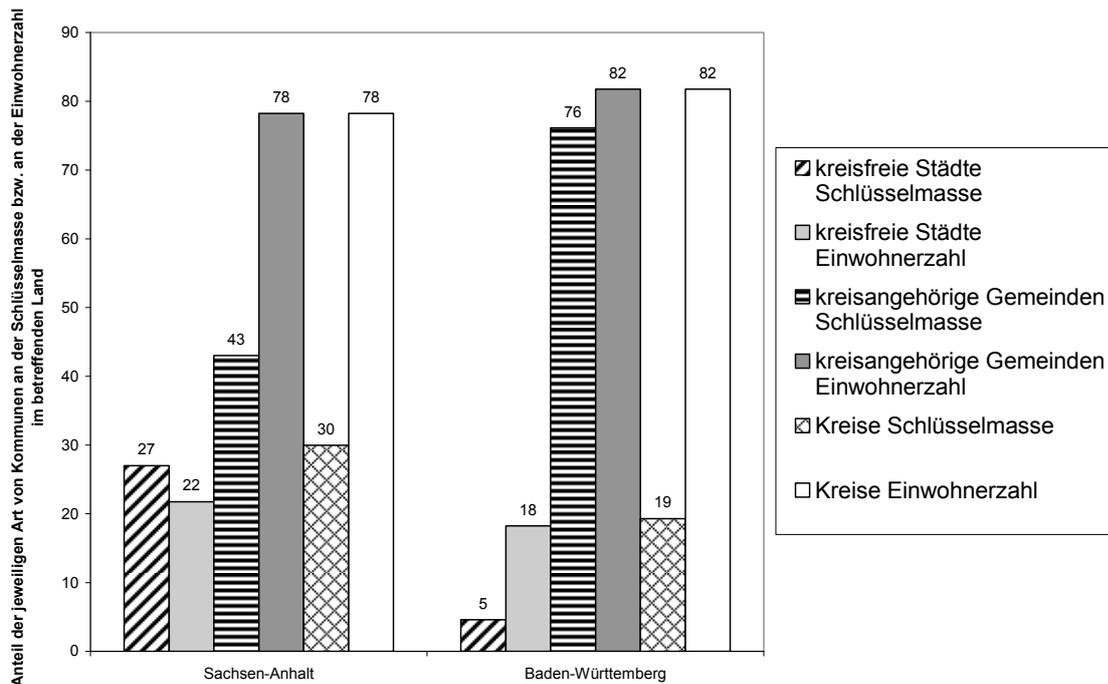
Zumeist wird die Finanzausgleichsmasse, und zwar speziell jener Teil, der den Kommunen in Form von Schlüsselzuweisungen (sog. Schlüsselmasse) zukommen soll, bereits in Teilmassen für verschiedene Arten von Kommunen aufgeteilt: auf kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden und Kreise. In der prozentualen Aufteilung auf die Teil(-schlüssel)massen, in der pauschal der relative Finanzbedarf für die verschiedenen Arten von Kommunen bestimmt wird, kann ein (potenzielles) Element der Begünstigung oder Benachteiligung städtischer Räume in Gestalt der kreisfreien Städte gesehen werden. Dies wäre – bei grober Betrachtung – zu vermuten, wenn deren Anteil an der Finanzausgleichsmasse geringer wäre als der Anteil der kreisfreien Städte an der Gesamtinwohnerzahl des Landes.

Die Anteile der kreisfreien Städte an der Verwendung der Schlüsselmasse sprechen dafür, dass in Sachsen-Anhalt (Baden-Württemberg) eine Mittelverteilung zu Gunsten

## ■ Macht Stadtluft die Kommunen reich?

(Ungunsten) der kreisfreien Städte vorgenommen wird, weil die Verteilungsquote in Sachsen-Anhalt (Baden-Württemberg) über (unter) dem Bevölkerungsanteil der kreisfreien Städte liegt (vgl. Abbildung 1).

Abb. 1: Prozentuale Aufteilung der Schlüsselmasse<sup>a</sup> auf kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden und Kreise gemäß den Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt und in Baden-Württemberg und Vergleich mit den Einwohneranteilen dieser Arten von Kommunen (Einwohnerzahl Dezember 2004)



<sup>a</sup> Die Vom-Hundert-Sätze wurden für die Zwecke der grafischen Darstellung gerundet.

Quellen: Zusammenstellung anhand von FAG ST 2005: § 6; FAG BW 2006: § 3, Einwohneranteile: Berechnungen des IWH auf der Grundlage von Daten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder

### 5.3 Ermittlung des Finanzbedarfs (Bedarfsmesszahl) der einzelnen Kommunen

In einem nächsten Teilschritt wird der Finanzbedarf der einzelnen Kommunen in Form einer Bedarfsmesszahl ermittelt. Zu diesem Zweck werden Kriterien für die Bestimmung der Bedarfsmesszahl der Kommunen aufgestellt. Als Kriterium zur Bestimmung der Bedarfsmesszahl wird teilweise die Einwohnerzahl herangezogen (die nach der Einwohnerzahl differenzierte Bestimmung des Finanzbedarfs wird üblicherweise auch als sogenannter Hauptansatz bezeichnet), teilweise wird auch die Stellung der Kommunen in der Zentrale-Orte-Hierarchie in den betreffenden Ländern als ergänzendes Kriterium zur Ermittlung der Bedarfsmesszahl herangezogen. Eine Bestimmung des Finanzbedarfs dergestalt, dass den Gemeinden mit höherer Einwohnerzahl ein erhöhter Finanzbedarf (in Form eines erhöhten Vom-Hundert-Satzes im Vergleich zu Gemeinden mit geringerer Einwohnerzahl) zuerkannt wird, wird auch als sogenannte Einwohnerveredlung bezeichnet. Ferner werden teilweise in den Finanzausgleichssystemen der Bundesländer bestimmte Sonderbedarfe der Kommunen, etwa für Schulen oder für die Unterhaltung von Straßen, noch speziell berücksichtigt. Teilweise erfolgt die Berücksichtigung solcher Sonderbedarfe im Rahmen sogenannter Nebenansätze, teilweise erfolgen die Mittelzuweisungen außerhalb des Regelungsrahmens für die Schlüsselzuwei-

sungen (vgl. zum letztgenannten Fall die Ausführungen im Unterabschnitt 5.5). Die Ermittlung des Finanzbedarfs im Rahmen des Hauptansatzes und/oder des Zentrale-Orte-Ansatzes bewirkt grundsätzlich eine explizite größen- bzw. hierarchieabhängige Differenzierung der Ermittlung der Finanzbedarfe. Im Falle der Berücksichtigung von Sonderbedarfen in den Nebenansätzen kann eine implizite Beeinflussung der Finanzbedarfsermittlung erfolgen, wenn die Bemessungsgrundlagen (z. B. die Zahl der Schüler in bestimmten Schularten oder die Zahl der Straßen-Kilometer bei bestimmten Arten von Straßen) nicht gleichmäßig im Raum verteilt sind. Werden beispielsweise im Rahmen des Schullastenausgleichs als einer Form der Berücksichtigung von Sonderbedarfen die Standorte von Gymnasien besonders „honoriert“ und wird hierzu die Zahl der Schüler in der Gymnasialstufe als „Bemessungsgrundlage“ herangezogen, wirkt diese gewählte Bemessungsgrundlage (unter der Annahme, dass Gymnasien ganz überwiegend in Städten existieren) implizit als Regelungselement, das Mittel in städtische Räume lenkt.

In *Sachsen-Anhalt* sieht die Einwohnerveredlung für die Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden Maximalwerte bei den Vom-Hundert-Sätzen vor, die über jenen der kreisfreien Städte liegen. Für Gemeinden, die den Status eines Grund- oder Mittelzentrums haben, wird ein Bonus gewährt. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die kreisfreien Städte, wie weiter oben in Unterabschnitt 5.2 gezeigt, einen – gemessen am Einwohneranteil – überproportionalen Anteil an der Schlüsselmasse erhalten. Insofern lässt sich in Sachsen-Anhalt allein aus den Regelungen zur Bedarfsmesszahl nicht auf eine besondere Begünstigung oder Benachteiligung städtischer Räume schließen.

In *Baden-Württemberg* gibt es eine Einwohnerveredlung für die (kreisangehörigen) Gemeinden, deren maximale Vom-Hundert-Sätze über jenen der kreisangehörigen Gemeinden in Sachsen-Anhalt liegen. Ferner erhalten die baden-württembergischen Gemeinden im Rahmen von Nebenansätzen Boni zur Bedarfsmesszahl in Höhe von je 15 v. H., wenn sie Standorte der Bundeswehr bzw. von Kasernen der „Stationierungstreitkräfte“ (FAG BW 2006: § 7 Abs. 3, Nr. 1), Gemeinschaftsunterkünfte der Polizei sowie Hochschulen oder Berufsakademien beheimaten. Wird von einer räumlichen Konzentration von Hochschulen und Berufsakademien in städtischen Räumen ausgegangen, könnte bei diesen Nebenansätzen auf eine Begünstigung städtischer Räume geschlossen werden. Im Falle der Militärstandorte und der Standorte von Unterkünften für Polizeibeamte ist die räumliche Verteilung dagegen ohne nähere Informationen nicht einschätzbar. Für die kreisfreien Städte in Baden-Württemberg existiert keine Regelung zur Einwohnerveredlung, die Schlüsselzuweisungen für die kreisfreien Städte werden zwischen diesen Städten proportional zur Einwohnerzahl aufgeteilt. Zusammen mit dem – gemessen am Einwohneranteil – unterproportionalen Anteil der Kreise in Baden-Württemberg an der Gesamtschlüsselmasse lässt sich aus den Regelungen zur Bestimmung der Bedarfsmesszahlen auf eine Begünstigung der Kreise und der kreisangehörigen Gemeinden schließen. Die erwähnten Nebenansätze für Hochschulen und Berufsakademien würden, bei Vorliegen der getroffenen Annahme, diese Begünstigung (städtischer) kreisangehöriger Gemeinden noch verstärken.

#### **5.4 Ermittlung der Finanzkraft (Steuerkraftmesszahl) der einzelnen Kommunen**

Dem in Form der Bedarfsmesszahl ermittelten Finanzbedarf wird die Finanzkraft gegenübergestellt, die in Gestalt der Steuerkraftmesszahl auf der Basis der originären Einnahmen der betreffenden Kommune ermittelt wird. Die Finanzausgleichsgesetze der Bundesländer enthalten Festlegungen, welche Steuerarten bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl zu berücksichtigen sind. Wie in der finanzwissenschaftlichen Diskussion gezeigt wird, kann die Einbeziehung beziehungsweise Nichteinbeziehung bestimmter Steuerarten in die Steuerkraftermittlung sowie die Verwendung durchschnittlicher Hebesätze

(anstelle der gemeindlichen Ist-Hebesätze) implizit Einfluss auf die Verteilung der Mittel zwischen städtischen und nichtstädtischen Räumen haben (vgl. z. B. Scherf 2003: 11). Der in der oben dargestellten Art und Weise ermittelte Finanzbedarf wird der Finanzkraft gegenübergestellt. Übersteigt der Finanzbedarf die Finanzkraft, wird diese Differenz bis zu einem – politisch – zu bestimmenden Grade ausgeglichen.

In den *beiden untersuchten Bundesländern* sind die Einnahmearten, die in die Ermittlung der Finanzkraftmesszahlen für die Gemeinden einbezogen werden, identisch. Der Umstand, dass bestimmte Einnahmearten nicht zu 100%, sondern nur anteilig in die Ermittlung der Finanzkraftmesszahl einbezogen werden, sowie die Verwendung von Landesdurchschnitten bei den Hebesätzen können, wie in der finanzwissenschaftlichen Literatur angemerkt wird, im Einzelfall zu Begünstigungen von Kommunen bei der Ermittlung der Finanzkraft führen.<sup>5</sup> Ob derartige potenzielle Begünstigungen oder Benachteiligungen eher städtische oder eher nichtstädtische Räume betreffen, entzieht sich einer Betrachtung anhand der Finanzausgleichsregelungen.

### 5.5 Gewährung von Zuweisungen zusätzlich zu den Schlüsselzuweisungen

Neben den Schlüsselzuweisungen können weitere Zuweisungen an die Kommunen erfolgen. Diese Mittel werden aus der Finanzausgleichsmasse zumeist in Form eines Vorwegabzugs abgezweigt, sodass sich das Volumen der zu verteilenden Schlüsselmasse erst aus dem Umfang dieser anderen Zuweisungen ergibt. Diese anderen Zuweisungen erfolgen beispielsweise in Form von Bedarfszuweisungen (zur Deckung von Defiziten im Verwaltungshaushalt) sowie in Form von Investitionszuweisungen. Für die Zuweisungen, die außerhalb der Schlüsselzuweisungen gewährt werden, ist die Verteilungswirkung *ex-ante* größtenteils nur schwer einschätzbar, weil diese von der räumlichen Verteilung der „Bemessungsgrundlagen“ abhängt, auf die sich die jeweiligen Zuweisungen beziehen. Ist die jeweilige „Bemessungsgrundlage“ ungleichmäßig im Raum verteilt, fällt auch die Verteilung der Zuweisungen nicht räumlich neutral aus; dies kann sowohl zu Gunsten als auch zu Lasten städtischer Räume gehen.

Die Finanzausgleichsregelungen der Bundesländer Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg sehen über die Schlüsselzuweisungen hinaus weitere Zuweisungen an kommunale Haushalte vor. Die Zuweisungen lassen sich bezüglich ihres Verwendungszwecks – grob – in Mittel

- für kommunale Investitionen,
- zur Deckung laufender Kosten kommunaler Aufgabenerfüllung,
- für soziale Zwecke,
- für Ausgaben, die durch die Ausgestaltung des Systems der öffentlichen Finanzen oder die öffentliche Verwaltung induziert werden sowie zur Milderung von schwierigen Haushaltslagen,
- für spezielle Arten von Regionen

unterteilen (vgl. zu dieser Unterteilung Rosenfeld et al. o. J.: 13-17).

Die Frage nach den räumlichen Verteilungseffekten für die zusätzlich zu den Schlüsselzuweisungen gewährten Zuweisungen lässt sich nicht beantworten. Mit den meisten

---

<sup>5</sup> So sieht Scherf (2003) gewerbesteuerstarke Gemeinden als begünstigt an, bei denen der tatsächliche Gewerbesteuerhebesatz unter dem im Landesdurchschnitt gegebenen Hebesatz liegt (vgl. ders.: 11).

Zuweisungen, die soeben dargestellt wurden, werden keine expliziten räumlichen Entwicklungsziele zu Gunsten oder zu Lasten städtischer Räume verfolgt. Es handelt sich in der Regel um Fachpolitiken. Die Verteilungsmodi der einzelnen Zuweisungen lassen in der Regel keine Schlüsse zu, ob die Mittel eher städtischen oder nichtstädtischen Räumen zugute kommen. Häufig werden die Mittel proportional zur Einwohnerzahl verteilt, Flächenaspekte spielen eher eine geringe Rolle. Speziell im Falle der Bedarfsszuweisungen ist für die Entscheidung über eine Mittelvergabe ausschließlich die Haushaltssituation der einzelnen Kommune von Bedeutung.

Alles in allem zeigt die Analyse, dass insbesondere die Regelungen sowohl bei den Schlüsselzuweisungen als auch bei den speziellen Zuweisungen hinsichtlich ihrer Wirkungen auf die Mittelverteilung zugunsten städtischer und nichtstädtischer Räume nicht hinreichend transparent sind. Notwendig ist daher die Untersuchung der tatsächlichen Mittelflüsse im Rahmen des Finanzausgleichs in die städtischen bzw. in die nichtstädtischen Räume.

## **6 Empirische Befunde zu den originären Einnahmen und den Einnahmen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in städtischen und nichtstädtischen Räumen**

In den folgenden Unterabschnitten werden empirische Befunde zur räumlichen Verteilung der originären Einnahmen und der Einnahmen aus Zuweisungen des Landes im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs präsentiert. Die Einnahmen aus Zuweisungen des Landes umfassen die Mittelflüsse im Rahmen des formalisierten *und* des nichtformalisierten Finanzausgleichs (vgl. dazu auch die Ausführungen im Abschnitt 4), weil in der Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Finanzen die Mittelflüsse für diese beiden Unterarten des Finanzausgleichs nicht separat ausgewiesen sind.

Die zentrale Untersuchungsfrage ist, wie die Mittelverteilung zwischen städtischen und nichtstädtischen Räumen aussieht (vgl. zur Abgrenzung von städtischen und nichtstädtischen Räumen den Abschnitt 3 dieses Beitrags). Ausgewertet wurden Daten der Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Haushalte in Sachsen-Anhalt und in Baden-Württemberg<sup>6</sup> für die Jahre 1995 bis 2004.<sup>7</sup> Die nachstehende Tabelle 2 enthält eine Übersicht zur Zahl der Gemeinden, zur Einwohnerzahl und zur Fläche der Gemeinden in den untersuchten Typen städtischer und nichtstädtischer Räume.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Die Haushalte der Verwaltungsgemeinschaftsebene (Modell „Gemeinsames Verwaltungsamt“ in Sachsen-Anhalt bzw. Modell „Gemeindeverwaltungsverband“ in Baden-Württemberg, sofern es sich dort nicht um eine sogenannte vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft durch eine erfüllende Gemeinde handelt) sind nicht mit in die Analyse einbezogen worden, weil die Typisierung nach Stadtregionen bzw. nichtstädtischen Regionen nur für die Gemeindeebene und nicht für die Verwaltungsgemeinschaftsebene verfügbar ist.

<sup>7</sup> Die Autoren danken an dieser Stelle den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Statistischen Landesämter in Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg für die Bereitstellung der entsprechenden Finanz- und Einwohnerdaten. Dank gilt auch Herrn Dipl.-Ökonom Michael Barkholz, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Bereich Formale Methoden und Datenbanken, für seine Unterstützung bei der Datenaufbereitung für die durchgeführte Untersuchung.

<sup>8</sup> Die Zuordnung zu den Kategorien der Städte, des Stadtumlands und der nichtstädtischen Räume war in Sachsen-Anhalt für 1122 von 1143 Gemeinden möglich. Für 21 Gemeinden in Sachsen-Anhalt lagen Daten der Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Haushalte vor, es war jedoch keine Einstufung seitens der BBR bezüglich der Zugehörigkeit zu einem der stadtreionalen Pendlereinzugsbereiche verfügbar. Es handelt sich um die Gemeinden: Göttnitz, Großzöberitz, Heideloh, Löberitz, Ramsin, Renneritz, Rödgen, Salzfurkapelle, Schrenz, Spören, Stumsdorf, Zscherndorf, Spielberg, Burgliebenau, Ermlitz, Korbetha, Raßnitz, Röglitz, Döllnitz, Hohenweiden, Lochau. Die Finanz- und Einwohnerwerte dieser 21 Gemeinden werden daher in den empirischen Auswertungen in einer gesonderten Rubrik ausgewiesen. Für die 1111 Gemeinden in Baden-Württemberg, für die Daten der Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Haushalte verfügbar waren, konnte anhand der BBR-Typisierung eine komplette Zuordnung zu den drei Raumkategorien – Städte, Stadtumland, Nichtstädtische Räume – vorgenommen werden.

## ■ Macht Stadtluft die Kommunen reich?

Für die Städte, das Stadtumland und die nichtstädtischen Räume werden die für die Jahre 1995–2004 aufsummierten originären Steuereinnahmen (vgl. Unterabschnitt 6.1) und die aufsummierten Zuweisungen vom Land, Letztere getrennt nach allgemeinen (zweckungebundenen) und spezifischen (zweckgebundenen) Zuweisungen (vgl. Unterabschnitt 6.2) dargestellt. Im Unterabschnitt 6.3 werden die Ergebnisse der beiden vorangegangenen Unterabschnitte zusammengeführt und die räumliche Mittelverteilung analysiert, die sich im Ergebnis des kommunalen Finanzausgleichs aus der Summe von originären Einnahmen und aus Landeszuweisungen ergibt. Unterabschnitt 6.4 enthält einen Vergleich zwischen Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg bezüglich der Pro-Kopf-Niveaus der gemeindlichen Steuereinnahmen und der Zuweisungen vom jeweiligen Land an die Gemeinden.

Tab. 2: Zahl der Gemeinden in Sachsen-Anhalt (ST) und in Baden-Württemberg (BW) nach ihrer Zugehörigkeit zu städtischen bzw. nichtstädtischen Räumen

Regionstyp	Anzahl der Gemeinden, deren Haushaltsdaten der Analyse zugrunde liegen		Einwohnerzahl 2004 (30.06.)		Anteil an der Gesamteinwohnerzahl 2004 (%)		Fläche 2004		Anteil an der Fläche des Landes 2004 (%)	
	ST	BW	ST	BW	ST	BW	ST	BW	ST	BW
Städte <sup>a</sup>	2	16	467188	2114571	18,6	19,7	336	1461,07	1,6	4,1
Stadtumland <sup>a</sup>	119	404	262351	4079760	10,4	38,1	1891	8753,49	9,2	24,5
Nichtstädtische Räume <sup>a</sup>	1001	691	1764647	4512474	70,3	42,1	18055	25527,1	88,3	71,4
Keine Zuordnung zu den vorgenannten Kategorien möglich <sup>b</sup>	21	- <sup>c</sup>	16406	- <sup>c</sup>	0,7	- <sup>c</sup>	163	- <sup>c</sup>	0,8	- <sup>c</sup>
<b>Gemeinden insgesamt</b>	<b>1143</b>	<b>1111</b>	<b>2510592</b>	<b>10706805</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>20446</b>	<b>35741,66</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

<sup>a</sup> Vgl. zur Zuordnung der Gemeinden zu den Raumkategorien Städte, Stadtumland und Nichtstädtische Räume die Ausführungen in Abschnitt 3 dieses Beitrags.

<sup>b</sup> Vgl. zu den Gemeinden ohne Zuordnung zu Städten, Stadtumland und Nichtstädtischen Räumen die Ausführungen in Fußnote 8.

<sup>c</sup> In Baden-Württemberg ist eine Zuordnung aller Gemeinden, die in der Jahresrechnungsstatistik enthalten sind, zu den Kategorien der Städte, des Stadtumlandes und der nichtstädtischen Räume gegeben.

Quellen: Berechnungen des IWH auf der Grundlage von Daten der Statistischen Landesämter Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg, des Datenangebots der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder sowie auf der Grundlage der BBR-Typisierung stadtreionaler Pendlereinzugsbereiche.

### 6.1 Verteilung der originären Einnahmen der Kommunen

Bezüglich der originären Einnahmen kann vermutet werden, dass aufgrund der Ballung von Bevölkerung und Unternehmen die größeren Städte und die Gemeinden in deren Umland überproportional von den Steuereinnahmen profitieren. Angesichts der häufig behaupteten Gewerbe-Suburbanisierung könnte der Anteil des Umlandes an den Steuereinnahmen im Vergleich zu dem Anteil, den dieser Raumtyp an der Einwohnerzahl hat, besonders stark ausfallen. In beiden Ländern findet man die Vermutung bestätigt, dass die Städte deutlich überproportional an den kommunalen Steuereinnahmen beteiligt sind. In Sachsen-Anhalt entfielen auf die Städte im Zeitraum 1995–2004 24,1% der Steuereinnahmen, verglichen mit einem Bevölkerungsanteil von 18,9% im Mittel der Jahre 1995–2004 (vgl. zu diesen und den nachfolgend in diesem Unterabschnitt dargestellten Befunden die Tabelle 3). In Baden-Württemberg liegen die Vergleichswerte bei 27,0% bzw. 19,9%. Demgegenüber liegt der Anteil, den das Stadtumland an den Steuereinnahmen hat, in Sachsen-Anhalt im Gesamtzeitraum 1995–2004 nur leicht über dem Anteil dieses Raumtyps an der Einwohnerzahl, und in Baden-Württemberg liegt der Anteil der Stadtumlandes an den Steuereinnahmen sogar etwas unter dem Einwohneranteil dieses Raumtyps. In den nichtstädtischen Räumen fallen in beiden Ländern die Anteile an den gemeindlichen Steuereinnahmen geringer als die Anteile aus, die die Gemeinden dieses Raumtyps an der Gesamteinwohnerzahl des Landes haben.

Tab. 3: Anteile von Städten, Stadtumland und nichtstädtischen Räumen an den Einnahmen vor, im Rahmen und nach dem kommunalen Finanzausgleich der Gemeinden in Sachsen-Anhalt (ST) und in Baden-Württemberg (BW) im Zeitraum 1995–2004

Gemeinden im Bundesland	Städte <sup>a</sup>		Stadtumland <sup>a</sup>		Nichtstädtische Räume <sup>a</sup>		Keine Zuordnung zu den vorgenannten Kategorien möglich <sup>b</sup>	
	Mio Euro	% (Land = 100 %)	Mio Euro	% (Land = 100 %)	Mio Euro	% (Land = 100 %)	Mio Euro	% (Land = 100 %)
<i>A Originäre Einnahmen vor dem Finanzausgleich (Steuereinnahmen<sup>c</sup>)</i>								
ST	1895	24,1	842	10,7	5038	64,1	80	1,0
BW	30373	27,0	40895	36,3	41304	36,7	-	-
<i>B 1 Einnahmen im Rahmen des Finanzausgleichs: Allgemeine Zuweisungen<sup>d</sup></i>								
ST	3925	35,0	788	7,0	6471	57,6	46	0,4
BW	14872	37,0	10850	27,0	14519	36,1	-	-
<i>B 2 Einnahmen im Rahmen des Finanzausgleichs: Spezifische Zuweisungen<sup>e</sup></i>								
ST	2714	32,1	589	7,0	5131	60,6	32	0,4
BW	6822	25,4	7912	29,5	12105	45,1	-	-
<i>C Einnahmen nach dem Finanzausgleich (Steuereinnahmen plus Zuweisungen insgesamt)</i>								
ST	8534,7	31,0	2219,1	8,1	16640,4	60,4	158,2	0,6
BW	52067,2	29,0	59656,3	33,2	67928,3	37,8	-	-
<i>Nachrichtlich: Einwohnerzahl (Mittelwert 1995–2004)</i>								
	Zahl	% (Land = 100%)	Zahl	% (Land = 100%)	Zahl	% (Land = 100%)	Zahl	% (Land = 100%)
ST	498522	18,9	261081	9,9	1864250	70,6	15767	0,6
BW	2089537	19,9	3982304	37,9	4424910	42,2	-	-

Legende zu den Schraffuren:

	Einnahmeanteil > Bevölkerungsanteil		Einnahmenanteil < Bevölkerungsanteil		Einnahmeanteil = Bevölkerungsanteil
---	-------------------------------------	---	--------------------------------------	---	-------------------------------------

<sup>a</sup> Vgl. zur Zuordnung der Gemeinden zu den Raumkategorien Städte, Stadtumland und Nichtstädtische Räume die Ausführungen in Abschnitt 3 dieses Beitrags.

<sup>b</sup> Vgl. zu den Gemeinden ohne Zuordnung zu Städten, Stadtumland und Nichtstädtischen Räumen die Ausführungen in Fußnote 8. In Baden-Württemberg ist eine Zuordnung aller Gemeinden, die in der Jahresrechnungsstatistik enthalten sind, zu den Kategorien der Städte, des Stadtumlandes und der nichtstädtischen Räume gegeben.

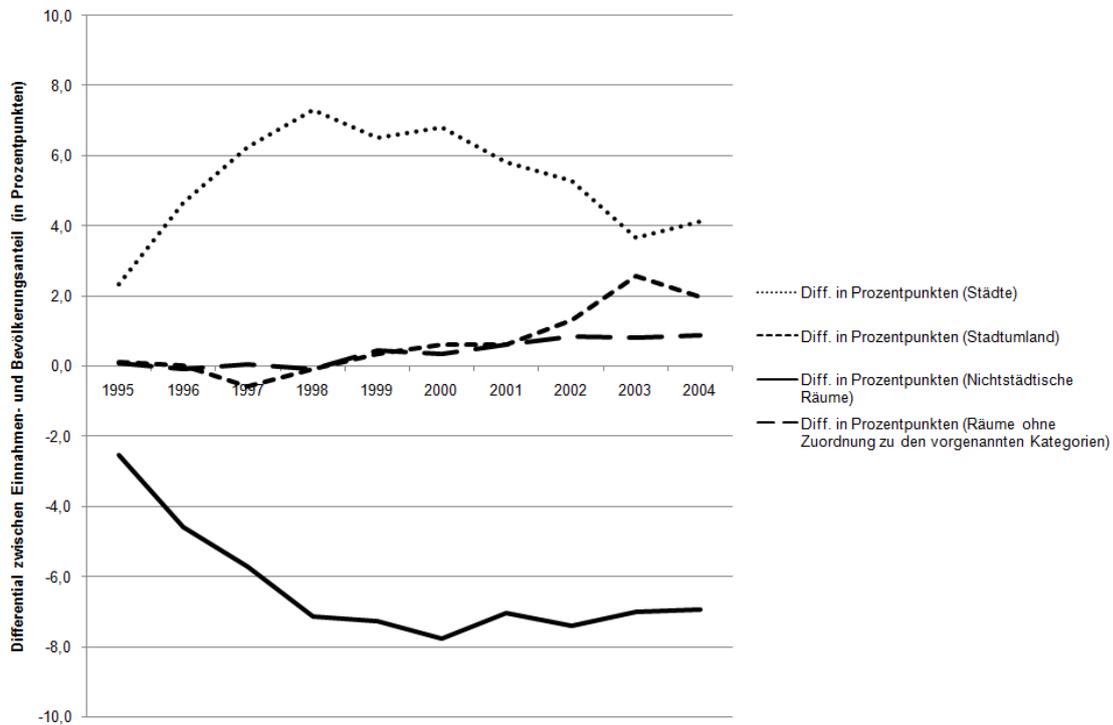
<sup>c</sup> Unter die Kategorie der originären Einnahmen (Steuereinnahmen) wurden subsumiert: Realsteuern, Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern, Andere Steuern (z. B. Hundesteuer, Grunderwerbsteuer) sowie Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleich.

<sup>d</sup> Unter der Kategorie Allgemeine Zuweisungen wurden subsumiert: Schlüsselzuweisungen vom Land, Bedarfszuweisungen vom Land und Sonstige Allgemeine Zuweisungen vom Land.

<sup>e</sup> Unter der Kategorie Spezifische Zuweisungen wurden subsumiert: Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushaltes vom Land; Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke vom Land sowie Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen vom Land.

Quelle: Berechnungen des IWH auf der Grundlage von Daten der Statistischen Landesämter Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg sowie auf der Grundlage der BBR-Typisierung stadtreionaler Pendlereinzugsbereiche.

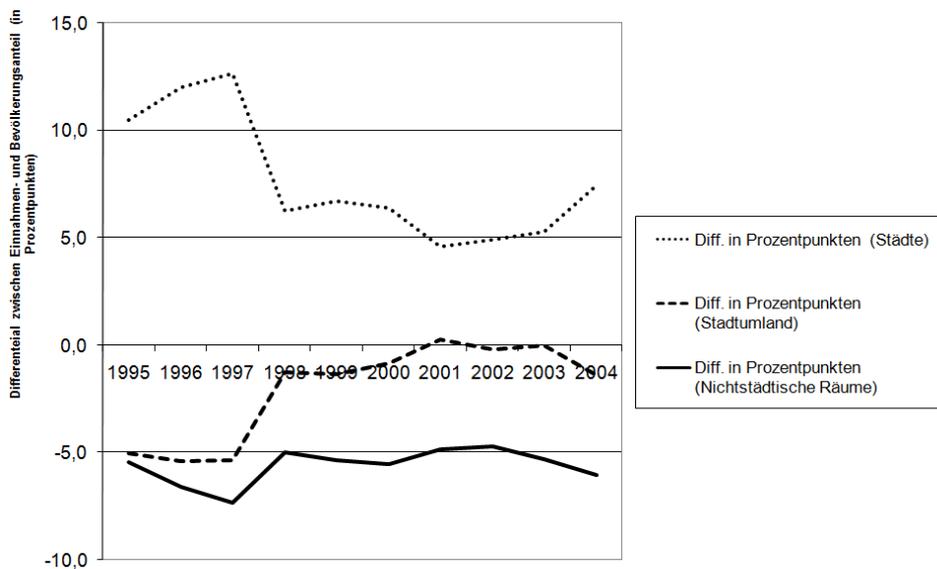
Abb. 2: Differentiale (Diff.) zwischen Anteilen an den originären Einnahmen (Steuereinnahmen)<sup>a</sup> und den Bevölkerungsanteilen der Städte, des Stadtlums und der nichtstädtischen Räume in Sachsen-Anhalt in den Jahren 1995 bis 2004 (in Prozentpunkten)



<sup>a</sup> Vgl. zur Kategorie der originären Einnahmen (Steuereinnahmen) die Erläuterungen zur Tabelle 3, Fußnote c.

Quelle: Berechnungen und Darstellung des IWH auf der Grundlage von Daten des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt sowie auf der Grundlage der BBR-Typisierung stadtreionaler Pendlereinzugsbereiche.

Abb. 3: Differentiale (Diff.) zwischen Anteilen an den originären Einnahmen (Steuereinnahmen)<sup>a</sup> und den Bevölkerungsanteilen der Städte, des Stadtlums und der nichtstädtischen Räume in Baden-Württemberg in den Jahren 1995 bis 2004 (in Prozentpunkten)



<sup>a</sup> Vgl. zur Kategorie der originären Einnahmen (Steuereinnahmen) die Erläuterungen zur Tabelle 3, Fußnote c.

Quelle: Berechnungen und Darstellung des IWH auf der Grundlage von Daten des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg sowie auf der Grundlage der BBR-Typisierung stadtreionaler Pendlereinzugsbereiche

Das positive Differential zwischen Steuereinnahmen-Anteil und Einwohneranteil ist in Sachsen-Anhalts Städten nach 1998 zurückgegangen und nimmt erst im Jahr 2004 wieder zu (vgl. Abbildung 2). In Baden-Württemberg schwankt in der Gruppe der Städte das Differential zwischen dem Steuereinnahmen-Anteil und dem Einwohneranteil. Nach einem Rückgang in den Jahren 1998 bis 2001 hat sich die relative Stärke der Städte in Baden-Württemberg bei den Steuereinnahmen wieder vergrößert (vgl. Abbildung 3). Der Vorsprung der Städte am Ende des Untersuchungszeitraums erreicht aber nicht das Ausmaß, das zu Beginn der Untersuchungsperiode (1995) gegeben war.

## 6.2 Verteilung der Einnahmen im Rahmen des Finanzausgleichs

Es stellt sich die Frage, ob seitens der Landesregierungen angesichts der in Unterabschnitt 6.1 gezeigten überproportionalen Ausstattung bei den originären Einnahmen „gegengesteuert“ und für einen gewissen Ausgleich zugunsten der nichtstädtischen Räume gesorgt wird oder ob der relative finanzielle Ausstattungsvorsprung der Städte durch die Mittelzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs noch verstärkt wird.

Für die *Allgemeinen Zuweisungen*<sup>9</sup> zeigt sich, dass im Zeitraum 1995–2004 insgesamt die Anteile für die *Städte* deutlich höher als die Bevölkerungsanteile ausfallen. Dies trifft in beiden Bundesländern zu (vgl. zu den in diesem Unterabschnitt dargestellten quantitativen Befunden die Tabelle 3, Rubriken B1 und B2): In Sachsen-Anhalt flossen im Zeitraum 1995–2004 35% der Allgemeinen Zuweisungen in die Städte (mittlerer Bevölkerungsanteil: 18,9%); in Baden-Württemberg waren es 37% (Bevölkerungsanteil 19,9%). Der relative Vorsprung der Städte war in beiden Ländern durchweg in allen Jahren gegeben und wies lediglich in Baden-Württemberg in der Mitte des Beobachtungszeitraums einen gewissen Rückgang auf (vgl. Anhangstabelle). Von den *Spezifischen Zuweisungen*<sup>10</sup> profitieren die Städte in beiden Bundesländern ebenfalls überproportional, wobei das Differential zwischen Zuweisungs- und Bevölkerungsanteil bei den Städten in beiden Ländern beträchtlichen Schwankungen unterlag (vgl. Anhangstabelle).

Das *Stadtumland* profitierte in beiden Ländern im genannten Zeitraum und in jedem einzelnen Jahr unterproportional von den *Allgemeinen Zuweisungen* (vgl. für den Gesamtzeitraum die Daten in Tabelle 3, Rubrik B 1 und für die einzelnen Jahre die Anhangstabelle). Bei den *Spezifischen Zuweisungen* profitierte das Stadtumland in beiden Ländern ebenfalls unterproportional, wobei in Sachsen-Anhalt das negative Differential zwischen dem Anteil spezifischer Zuweisungen und dem Bevölkerungsanteil des Stadtumlandes im Vergleich zu den Jahren 1995-1999 zugenommen hat (vgl. Anhangstabelle).

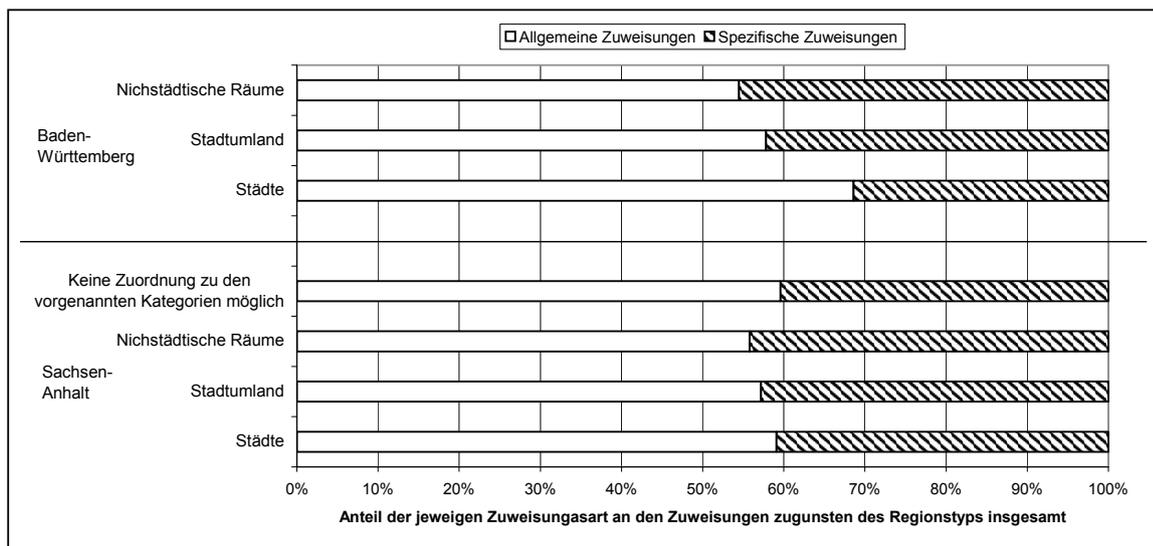
In die *nichtstädtischen Räume* flossen in Sachsen-Anhalt im Zeitraum 1995–2004 insgesamt 57,6% der Allgemeinen und 60,6% der Spezifischen Zuweisungen, bei einem Einwohneranteil von 70,6%. Die – gemessen an den Einwohneranteilen – unterproportionalen Mittelflüsse in die nichtstädtischen Räume in Sachsen-Anhalt betreffen

<sup>9</sup> Unter die Kategorie Allgemeine Zuweisungen wurden subsumiert: Schlüsselzuweisungen vom Land, Bedarfszuweisungen vom Land und Sonstige Allgemeine Zuweisungen vom Land.

<sup>10</sup> Die Spezifischen Zuweisungen werden in der Literatur zum Teil auch als „Zweckgebundene Zuweisungen“ bezeichnet. Wegen des teilweise uneinheitlichen Verständnisses des Merkmals der Zweckungebundenheit wird hier der Begriff Spezifische Zuweisungen verwendet. Unter dieser Kategorie wurden subsumiert: Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushaltes vom Land; Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke vom Land sowie Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen vom Land.

sämtliche Jahre, und im Falle der Allgemeinen Zuweisungen unterliegt das Differential im Vergleich der einzelnen Jahre nur wenigen Änderungen, bei den Spezifischen Zuweisungen fiel die negative Differenz zwischen Zuweisungsanteilen und Einwohneranteilen ab dem Jahr 2000 höher aus als in den Jahren 1995–1999. In Baden-Württemberg fallen nur die Allgemeinen Zuweisungen unterproportional aus: einem Mittelanteil von 36,1% steht ein Bevölkerungsanteil von 42,2% gegenüber. Bei den Spezifischen Zuweisungen zeigt sich dagegen ein anderes Bild: die nichtstädtischen Räume partizipieren mit einem Anteil von 45,1 %, der damit um 2,9 Prozentpunkte über dem Einwohneranteil der Gemeinden dieses Raumtyps liegt (vgl. Tabelle 3, Rubrik B 2). Letzteres kann als ein Versuch seitens der Landesregierung Baden-Württemberg angesehen werden, durch gezielte Mittelsteuerung (zu den Spezifischen Zuweisungen gehören auch die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen) die Entwicklung in den nichtstädtischen Räumen besonders zu unterstützen. Im Zeitverlauf unterliegt allerdings das Ausmaß der überproportionalen Partizipation der nichtstädtischen Räume in Baden-Württemberg an den Spezifischen Zuweisungen des Landes deutlichen Änderungen, seit 2001 hat sich das Differential mehr als halbiert. Einen Hinweis, dass spezifische Zuweisungen eine gewisse räumliche „Umverteilungsfunktion“ haben können, liefert auch der Umstand, dass in den nichtstädtischen Räumen die Spezifischen Zuweisungen einen größeren prozentualen Anteil an den gesamten Zuweisungen zugunsten dieses Raumtyps als in den Städten oder im Stadtumland haben. Dies ist sowohl in Baden-Württemberg als auch in Sachsen-Anhalt der Fall (vgl. Abbildung 4), wobei sich eine eventuelle Lenkungsintention im letztgenannten Bundesland nicht in überproportionalen Mittelflüssen zugunsten nichtstädtischer Räume niederschlägt.

Abb. 4: Anteile der Allgemeinen Zuweisungen<sup>a</sup> und der Spezifischen Zuweisungen<sup>b</sup> an den gesamten Zuweisungen, die jeweils im Zeitraum 1995–2004 in die Städte, das Stadtumland und die nichtstädtischen Räume in Sachsen-Anhalt beziehungsweise in Baden-Württemberg geflossen sind



<sup>a</sup> Vgl. zur Kategorie Allgemeine Zuweisungen die Erläuterungen zur Tabelle 3, Fußnote d.

<sup>b</sup> Vgl. zur Kategorie Spezifische Zuweisungen die Erläuterungen zur Tabelle 3, Fußnote e.

Quelle: Berechnungen des IWH auf der Grundlage von Daten der Statistischen Landesämter Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg sowie auf der Grundlage der BBR-Typisierung stadtreregionaler Pendlereinzugsbereiche

Das Stadtumland in Sachsen-Anhalt profitiert nicht gemäß seinem Bevölkerungsanteil an den spezifischen Zuweisungen, wobei der negative Abstand zwischen dem Anteil der Zuweisungen und dem Bevölkerungsanteil wesentlich geringer als in den nichtstädtischen Räumen in Sachsen-Anhalt ausfällt. An diesem Verteilungsmuster zu Gunsten der Städte und zu Lasten der übrigen Teilräume hat sich im Zeitverlauf nichts Wesentliches geändert. Bei den Spezifischen Zuweisungen in Baden-Württemberg war bereits oben konstatiert worden, dass der Anteil der nichtstädtischen Räume leicht über deren Bevölkerungsanteil liegt. Bis zum Jahr 2001 hat diese relative Begünstigung der nichtstädtischen Räume in Baden-Württemberg zugenommen, danach ist sie zurückgegangen, ist aber am Ende des Beobachtungszeitraums immer noch existent.

### 6.3 Verteilung der Einnahmen im Ergebnis des kommunalen Finanzausgleichs

Die Befunde im Unterabschnitt 6.1 haben die relative Stärke der Städte (und im Falle Sachsen-Anhalts auch des Stadtumlandes) bei den originären Einnahmen gezeigt. In beiden Ländern ist der Anteil der Städte an den originären Einnahmen auf gemeindlicher Ebene größer als der Bevölkerungsanteil der Städte. Im Unterabschnitt 6.2 wurde gezeigt, dass der finanzielle Ausstattungsvorsprung der Städte im Bereich der originären Einnahmen durch die Zuweisungen des Landes jeweils noch verstärkt wird. Daran ändert grundsätzlich auch der Umstand nichts, dass die nichtstädtischen Räume in Baden-Württemberg leicht überproportional (gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil) an den Spezifischen Zuweisungen vom Land partizipieren. Führt man die Teilbefunde zur räumlichen Verteilung der originären Einnahmen und der Einnahmen aus Zuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs zusammen, bleibt es folgerichtig bei der überproportionalen finanziellen Ausstattung der Städte, das Ausmaß der überproportionalen Ausstattung (in Relation zum Einwohneranteile der Städte vergrößert sich in Sachsen-Anhalt von 5,2 Prozentpunkten bei den originären Einnahmen auf 12,1 Prozentpunkte bei den Einnahmen im Ergebnis des Finanzausgleichs; in Baden-Württemberg von 7,1 auf 9,1 Prozentpunkte (vgl. Tabelle 3, Rubrik C).

### 6.4 Einnahmen der Gemeinden im Ost-West-Vergleich

Obwohl in diesem und in den vorangegangenen Unterabschnitten bezogen auf die Proportionen der Verteilung der originären Einnahmen und der Landeszuweisungen sehr viele Ähnlichkeiten zwischen den beiden Untersuchungsländern – Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg – festgestellt werden konnten, bleibt unverändert ein deutlicher Ost-West-Unterschied bezüglich der Pro-Kopf-Niveaus der Steuereinnahmen und der Zuweisungen bestehen (vgl. Tabelle 4). Die Pro-Kopf-Steuereinnahmen sind zwar in Sachsen-Anhalt in Relation zu jenen in Baden-Württemberg gestiegen. Sie betragen, im Durchschnitt aller Gemeinden im Land, aber weniger als die Hälfte der Vergleichswerte in Baden-Württemberg. Auffällig ist ferner, dass bei einem Ost-West-Vergleich der Steuereinnahmen für die Gemeinden nach Regionstypen die Steuereinnahmелücke in den Städten am größten ausfällt. Als Ursachen für die Ost-West-Unterschiede bei den gemeindlichen Steuereinnahmen werden laut Finanzberichterstattung des Bundes die negative Aufkommenssituation bei der veranlagten Einkommensteuer in Ostdeutschland sowie der Umstand angeführt, dass in Ostdeutschland im Vergleich zu Westdeutschland die Bedeutung des Kindergeldes überdurchschnittlich und das Aufkommensniveau an Lohn und Einkommensteuer im Vergleich dazu unterdurchschnittlich ausfallen (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2006: 172).<sup>11</sup> Umgekehrt liegt das Pro-Kopf-Niveau

<sup>11</sup> Kindergeld und Lohn- und Einkommensteuer werden miteinander verrechnet.

## ■ Macht Stadtluft die Kommunen reich?

der Zuschüsse, wiederum bezogen auf den Durchschnitt aller Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt, im Jahr 2004 um ungefähr zwei Drittel über dem Niveau in Baden-Württemberg.

Tab. 4: Pro-Kopf-Werte der originären Einnahmen (Steuereinnahmen, netto)<sup>d</sup>, der Allgemeinen Zuweisungen,<sup>e</sup> der Spezifischen Zuweisungen<sup>f</sup> in Städten, im Stadtumland und in den Nichtstädtischen Räumen in Sachsen-Anhalt und in Baden-Württemberg in den Jahren 1995 und 2004

Regionstyp	Originäre Einnahmen (Steuereinnahmen, netto)		Allgemeine Zuweisungen		Spezifische Zuweisungen	
	1995	2004	1995	2004	1995	2004
<i>Sachsen-Anhalt, Euro je Einwohner</i>						
Städte <sup>a</sup>	276,65	455,65	848,02	662,98	500,81	518,23
Stadtumland <sup>a</sup>	251,01	443,68	362,00	268,11	291,63	185,83
Nichtstädtische Räume <sup>a</sup>	238,93	336,32	400,00	288,05	294,02	237,54
Keine Zuordnung zu den vorgenannten Kategorien möglich <sup>b</sup>	290,16	866,35	349,29	243,35	250,10	119,95
Gemeinden insgesamt	247,83	373,21	486,19	355,44	335,03	283,60
<i>Baden-Württemberg, Euro je Einwohner</i>						
Städte <sup>a</sup>	988,35	1150,01	820,87	418,41	397,05	230,26
Stadtumland <sup>a</sup>	563,59	805,26	292,46	141,95	217,42	132,40
Nichtstädtische Räume <sup>a</sup>	566,54	716,25	354,76	182,56	298,32	178,71
Keine Zuordnung zu den vorgenannten Kategorien möglich <sup>b</sup>	- <sup>e</sup>	- <sup>e</sup>	- <sup>e</sup>	- <sup>e</sup>	- <sup>e</sup>	- <sup>e</sup>
Gemeinden insgesamt	650,78	835,84	425,58	213,67	287,79	171,24
<i>Sachsen-Anhalt in % der Vergleichswerte in Baden-Württemberg (Baden-Württemberg = 100%)</i>						
Städte <sup>a</sup>	28,0	39,6	103,3	158,5	126,1	225,1
Stadtumland <sup>a</sup>	44,5	55,1	123,8	188,9	134,1	140,4
Nichtstädtische Räume <sup>a</sup>	42,2	47,0	112,8	157,8	98,6	132,9
Keine Zuordnung zu den vorgenannten Kategorien möglich <sup>b</sup>	- <sup>e</sup>	- <sup>e</sup>	- <sup>e</sup>	- <sup>e</sup>	- <sup>e</sup>	- <sup>e</sup>
Gemeinden insgesamt	38,1	44,7	114,2	166,4	116,4	165,6

<sup>a</sup> Vgl. zur Zuordnung der Gemeinden zu den Raumkategorien Städte, Stadtumland und Nichtstädtische Räume die Ausführungen in Abschnitt 3 dieses Beitrags.

<sup>b</sup> Vgl. zu den Gemeinden ohne Zuordnung zu Städten, Stadtumland und Nichtstädtischen Räumen die Ausführungen in Fußnote 8.

<sup>c</sup> In Baden-Württemberg ist eine Zuordnung aller Gemeinden, die in der Jahresrechnungsstatistik enthalten sind, zu den Kategorien der Städte, des Stadtumlandes und der nichtstädtischen Räume gegeben.

<sup>d</sup> Vgl. zur Kategorie der originären Einnahmen die Erläuterungen zur Tabelle 3, Fußnote c.

<sup>e</sup> Vgl. zur Kategorie Allgemeine Zuweisungen die Erläuterungen zur Tabelle 3, Fußnote d.

<sup>f</sup> Vgl. zur Kategorie Spezifische Zuweisungen die Erläuterungen zur Tabelle 3, Fußnote e.

Quelle: Berechnungen des IWH auf der Grundlage von Daten der Statistischen Landesämter Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg sowie auf der Grundlage der BBR-Typisierung stadtreionaler Pendlereinzugsbereiche

## 7 Zusammenfassende Bewertung der Ergebnisse und Implikationen für Veränderungen im kommunalen Finanzausgleichssystem

Die knappe Darstellung der Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs im Abschnitt 5 dürfte deutlich gemacht haben, dass in beiden exemplarisch betrachteten Ländern eine unzureichende Transparenz dieser Regelungen gegeben ist. Demzufolge ist festzuhalten, dass Reformen im Bereich des kommunalen Finanzausgleichs für mehr Transparenz sorgen sollten. Darüber hinaus – dies konnte im Abschnitt 5 nicht detailliert dargestellt werden – ist auch für mehr Konsistenz zwischen den einzelnen Regelungsebenen zu sorgen.

Im Abschnitt 2 wurden Anforderungen an die Verteilung staatlicher Finanzmittel zwischen Stadt, Stadtumland und nichtstädtischen Räumen dargelegt: Die Anteile der

Stadt an allen kommunalen Finanzmitteln sollten im Ergebnis des kommunalen Finanzausgleichs höher als vor dem Ausgleich sein; die Anteile des Stadtumlands sollten niedriger als vor dem Ausgleich sein. Die Anteile der nichtstädtischen Räume sollten in Ländern mit hohem kommunalen Steueraufkommen so hoch wie vor dem kommunalen Finanzausgleich sein; in Ländern mit geringem kommunalen Steueraufkommen sollten die Anteile der nichtstädtischen Räume im Ergebnis des Finanzausgleichs niedriger sein als davor.

Betrachtet man die realen Umverteilungseffekte in den beiden Untersuchungsländern auf der Basis eines Vergleichs der Rubriken A und C in Tabelle 3, so zeigt sich für Baden-Württemberg als Prototyp eines Landes mit hohem kommunalen Steueraufkommen, dass der Anteil der Stadt an den gesamten kommunalen Finanzmitteln durch den kommunalen Finanzausgleich leicht erhöht wurde, der Anteil des Stadtumlands sank, während der Anteil der nichtstädtischen Räume weniger als der Anteil der Stadt stieg. Diese Entwicklung entspricht den oben formulierten Bewertungskriterien hinsichtlich des Verhältnisses von Stadtumland und Stadt. Der steigende Einnahmenanteil der nichtstädtischen Räume entspricht dagegen auch in Anbetracht der vergleichsweise geringen Einwohneranteile der baden-württembergischen nichtstädtischen Räume den formulierten Anforderungen nicht.

Für Sachsen-Anhalt als Land mit einem geringen kommunalen Steueraufkommen zeigt sich, dass nach dem kommunalen Finanzausgleich der Anteil der Städte ansteigt; die Anteile des Stadtumlands und der nichtstädtischen Räume sinken. Diese Umverteilungswirkung entspricht von der Tendenz her grundsätzlich den oben dargelegten Anforderungen. Ob auch das Niveau richtig ist, muss im Rahmen von weiterführenden Untersuchungen geklärt werden. Es ist auch möglich, dass eine Einbeziehung der Kreisebene in die Untersuchung die dargestellten Ergebnisse modifizieren könnte.

Es bleibt zu überlegen, welche weiteren Veränderungen im kommunalen Finanzausgleichssystem erforderlich sein könnten. Ebenso sollten Leistungsanreize stärker im kommunalen Finanzausgleich verankert werden.

## Literatur

- BIK ASCHPURWIS + BEHRENS GmbH Markt-, Media- und Regionalforschung (2001): BIK Regionen. Ballungsräume, Stadtregionen. Mittel-/Unterzentrengelände. Methodenbeschreibung zur Aktualisierung 2000, Stand: Oktober, Hamburg: BIK ASCHPURWIS + BEHRENS GmbH Markt-, Media- und Regionalforschung. In: <http://www.bik-gmbh.de/texte/BIK-Regionen2000.pdf>, gelesen am 22.08.2007.
- Boustedt, O. (1953): Die Stadt und ihr Umland. In: Raumforschung und Raumordnung, 1953, H. 1, S. 20-29.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (o. J.): Laufende Raumbbeobachtung – Raumabgrenzungen. Stadtregionale Einzugsbereiche. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Homepage, Raumbbeobachtung, Werkzeuge, Raumabgrenzungen. In: [http://www.bbr.bund.de/cln\\_005/nn\\_103086/DE/Raumbbeobachtung/Werkzeuge/Raumabgrenzungen/StadtregionalePendlerEB/stadtregionen.html#Start](http://www.bbr.bund.de/cln_005/nn_103086/DE/Raumbbeobachtung/Werkzeuge/Raumabgrenzungen/StadtregionalePendlerEB/stadtregionen.html#Start), gelesen am 14.08.2007.
- Bundesministerium der Finanzen (2003): Finanzbericht 2004. Stand und voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang. Abgeschlossen am 8. August. Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (2006): Finanzbericht 2007. Stand und voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang. Abgeschlossen am 04. August. Berlin.
- Gaebel, W. (2004): Urbane Räume. Stuttgart
- Maier, G.; Tödtling, F. (1996): Regional- und Stadtökonomik 2. Regionalentwicklung und Regionalpolitik. Wien, New York.

## ■ Macht Stadtluft die Kommunen reich?

- Olson, M. (1969): The Principle of „Fiscal Equivalence“: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government. In: The American Economic Review, Vol. LIX (1969), Number 2, S. 479-487.
- Rosenfeld, M. T. W.; Heimpold, G.; Nerré, B. (o. J.): How Government Cares for Cities: Fiscal Grant Schedules in Germany and their Impact on Urban Areas. In: [http://www.wiwi.uni-r.de/moeller/SocialpolitikDateien/Tagungen/Kiel\\_2006\\_Dateien/ProgrammJahrestagung2006\\_1-Dateien/RosenfeldPaper.pdf](http://www.wiwi.uni-r.de/moeller/SocialpolitikDateien/Tagungen/Kiel_2006_Dateien/ProgrammJahrestagung2006_1-Dateien/RosenfeldPaper.pdf), gelesen am 15.12.2008.
- Scherf, W. (2003): Sachgerechte Verteilung staatlicher Finanzausweisungen. Justus-Liebig-Universität Giessen, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere, Arbeitspapier Nr. 66. In: <http://www.uni-giessen.de/~g21024/download/ap/66.PDF>, gelesen am 05.04.2006.
- Statistisches Bundesamt, VI C – 20/0 – 032 (2003 a): Anlage 2. Für die Lieferung an das Statistische Bundesamt ab Rj. 2003 maßgebliche kommunale Haushaltssystematik. A. Gliederungsplan, o. O.
- Statistisches Bundesamt, VI C – 20/0 – 032 (2003 b): Anlage 2. Für die Lieferung an das Statistische Bundesamt ab Rj. 2003 maßgebliche kommunale Haushaltssystematik. B. Gruppierungsplan, o. O.
- Wixforth, J. Soyka, A. (2005): Abgrenzung der Stadtregionen Hamburg und Berlin-Potsdam auf Basis von Pendlerverflechtungen. In: Beiträge zur sozialökonomischen Stadtentwicklung, Technische Universität Hamburg-Harburg, Arbeitsbereich Stadt- und Regionalökonomie/-soziologie. In: [http://www.tu-harburg.de/sb2/beitraege/GR01\\_Regionsabgrenzung.pdf](http://www.tu-harburg.de/sb2/beitraege/GR01_Regionsabgrenzung.pdf), gelesen am 07.08.2007.
- Zimmermann, H. (1999): Kommunal Finanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft. Baden-Baden.

## Gesetze

- FAG ST (2005): Finanzausgleichsgesetz (FAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Oktober 2005. Fundstelle: GVBl. LSA 2005, S. 646. In: [http://st.juris.de/st/gesamt/FinAusglG\\_ST2005.htm](http://st.juris.de/st/gesamt/FinAusglG_ST2005.htm), gelesen am 20.03.2006.
- FAG BW (2006) Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der am 1. Januar 2006 geltenden Fassung, in: <http://www.fm.badenwuerttemberg.de/sixcms/media.php/2347/FAG%20Stand%20010106.pdf>, gelesen am 15.03.2006.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (2007). Textausgabe – Stand Januar 2007. Hrsg.: Deutscher Bundestag – Verwaltung – Referat Öffentlichkeitsarbeit, Berlin. In: [http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/gg\\_jan2007.pdf](http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/gg_jan2007.pdf), gelesen am 03.09.2007.

Anhangstab.: Differentiale zwischen Zuweisungsanteilen und Bevölkerungsanteilen in den Städten, im Stadtumland und in nichtstädtischen Räumen in Sachsen-Anhalt beziehungsweise in Baden-Württemberg in den einzelnen Jahren 1995–2004 (in Prozentpunkten)

Raumkategorie	Land	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Allgemeine Zuweisungen<sup>c</sup></i>											
Städte <sup>a</sup>	ST	14,9	15,2	16,0	15,9	16,0	16,8	16,9	16,9	16,1	16,1
	BW	18,8	16,7	18,0	17,0	15,5	15,8	16,0	16,1	19,9	18,9
Stadtumland <sup>a</sup>	ST	-2,3	-2,4	-2,6	-2,9	-3,1	-3,2	-3,2	-3,3	-3,0	-2,6
	BW	-11,8	-10,5	-11,0	-10,8	-10,0	-10,2	-10,7	-10,6	-13,6	-12,8
Nichtstädtische Räume <sup>a</sup>	ST	-12,5	-12,5	-13,2	-12,9	-12,7	-13,4	-13,5	-13,4	-13,0	-13,3
	BW	-7,0	-6,3	-7,0	-6,2	-5,5	-5,7	-5,4	-5,5	-6,3	-6,1
Räume ohne Zuordnung zu den vorgenannten Kategorien <sup>b</sup>	ST	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
	BW	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Spezifische Zuweisungen<sup>d</sup></i>											
Städte <sup>a</sup>	ST	9,9	10,2	7,7	9,0	13,9	17,8	17,0	18,9	16,3	15,4
	BW	7,7	5,5	4,8	4,8	4,2	5,1	4,6	5,4	7,3	6,8
Stadtumland <sup>a</sup>	ST	-1,1	-1,8	-2,0	-2,2	-2,2	-5,1	-4,3	-4,3	-3,8	-3,6
	BW	-9,2	-7,8	-8,0	-7,7	-8,1	-8,9	-8,7	-8,5	-9,5	-8,6
Nichtstädtische Räume <sup>a</sup>	ST	-8,6	-8,3	-5,6	-6,7	-11,6	-12,6	-12,5	-14,1	-12,1	-11,4
	BW	1,5	2,3	3,2	2,9	3,9	3,8	4,1	3,1	2,2	1,8
Räume ohne Zuordnung zu den vorgenannten Kategorien <sup>b</sup>	ST	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,4	-0,4	-0,4
	BW	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

<sup>a</sup> Vgl. zur Zuordnung der Gemeinden zu den Raumkategorien Städte, Stadtumland und Nichtstädtische Räume die Ausführungen in Abschnitt 3 dieses Beitrags.

<sup>b</sup> Vgl. zu den Gemeinden ohne Zuordnung zu Städten, Stadtumland und Nichtstädtischen Räumen die Ausführungen in Fußnote 8. In Baden-Württemberg ist eine Zuordnung aller Gemeinden, die in der Jahresrechnungsstatistik enthalten sind, zu den Kategorien der Städte, des Stadtumlandes und der nichtstädtischen Räume gegeben

<sup>c</sup> Vgl. zur Kategorie Allgemeine Zuweisungen die Erläuterungen zur Tabelle 3, Fußnote d.

<sup>d</sup> Vgl. zur Kategorie Spezifische Zuweisungen die Erläuterungen zur Tabelle 3, Fußnote e.

Quelle: Berechnungen des IWH auf der Grundlage von Daten der Statistischen Landesämter Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg sowie auf der Grundlage der BBR-Typisierung stadtrationaler Pendlereinzugsbereiche