
DER FLÄCHENANSATZ IM
GEMEINDEFINANZIERUNGSGESETZ 2012
DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN

—

VORSCHLAG UND UMSETZUNG

Prof. Dr. Thiess Büttner

Lehrstuhl für VWL, insb. Finanzwissenschaft

Universität Erlangen-Nürnberg

Nürnberg, 21. Februar 2014

1. Einleitung

Mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2012 hat der Gesetzgeber des Landes Nordrhein-Westfalen eine Reihe von Anpassungen im kommunalen Finanzausgleich vorgenommen, die im Vorfeld eingehend analysiert und diskutiert worden sind. Dabei wurden verschiedene bestehende Elemente des Finanzausgleichs neuen Gegebenheiten angepasst und aktualisiert, es wurden aber auch neue Elemente in den Finanzausgleich aufgenommen. Hierzu zählt die Einführung eines Flächenansatzes. Im Gesetzentwurf wurde die Zielsetzung wie folgt gefasst:¹

„Um den besonderen Belastungen von Flächengemeinden mit geringer Einwohnerzahl Rechnung zu tragen, wird der Flächenansatz im GFG 2012 eingeführt.“

In der Ausgestaltung folgte der Gesetzgeber weitgehend dem Vorschlag eines finanzwissenschaftlichen Gutachtens, im Folgenden als ifo Gutachten (2008) bezeichnet, welches das ifo Institut im Jahre 2008 vorgelegt hatte.² Das ifo Institut hatte zwar generelle Vorbehalte gegen einen Flächenansatz vorgebracht. Für den Fall, dass der Gesetzgeber aber eine Förderung von kleinen Flächengemeinden für so wichtig hält, dass er die damit verbundenen Effizienzeinbußen in Kauf nimmt, wurde ein konkreter Vorschlag zur Ausgestaltung eines Flächenansatzes entwickelt. Dieser Vorschlag ist dann auch in der „Kommission zur Beratung der Empfehlungen des Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo)“, der sogenannten ifo Kommission, beraten worden.

Nach der Berechnung und Festsetzung des Flächenansatzes durch das Land haben mehrere Kommunen vor dem Verwaltungsgericht Klage erhoben mit dem Argument, das Land habe eine fehlerhafte Berechnungsmethode verwendet. In der Begründung bezieht sich die Klage auf ein Gutachten zum Flächenansatz im GFG 2012, das im Folgenden mit Deubel (2013) bezeichnet wird.³ In diesem Gutachten wird dem Land vorgeworfen, dass die zur Anwendung des Gesetzes erforderliche Berechnung entgegen der Aussage im Gesetzentwurf nicht mit dem

¹ Vgl. Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen, *Eckpunkte für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2012*, Abschnitt 2.1.2.6

² Büttner, T., F. Holm-Hadulla, R. Parsche, und C. Starbatty, *Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen*, München, 2008.

³ Deubel, I., 2013, *Der Flächenansatz im GFG 2012: finanzwissenschaftliches Gutachten zur praktischen Umsetzung der Gesetzesnorm*, ohne Ort, 29.5.2013.

Vorschlag des ifo Gutachtens übereinstimme. Eine sachgerechte Anwendung hätte eine andere Berechnungsmethode erfordert, die dann entsprechend auch andere Ergebnisse erbracht hätte.

Das vorliegende Gutachten zielt auf eine Klärung dieses Sachverhaltes. Da die vorgebrachte Kritik sich verschiedentlich mit der Intention des ifo Gutachtens auseinandersetzt und Mutmaßungen darüber anstellt, was aus Sicht der Gutachter vom ifo Institut eine adäquate Berechnungsmethode sei, wird zunächst auf den Vorschlag dieser Gutachter eingegangen. Der Verfasser des vorliegenden Gutachtens kann hierzu im Detail Stellung nehmen, da er seinerzeit als Abteilungsleiter im ifo Institut mit der Projektleitung für das Gutachten betraut war. Anschließend wird erörtert, ob das vom Land angewendete Berechnungsverfahren eine adäquate Umsetzung der Gesetzesvorschrift zum Flächenansatz darstellt, oder ob das von Deubel (2013) vorgeschlagene Berechnungsverfahren hätte angewendet werden müssen. Abschließend erfolgt eine Zusammenfassung mit den wichtigsten Schlussfolgerungen.

2. Der Gutachtervorschlag zum Flächenansatz

Im Zuge der Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen wurde im Gutachten des ifo-Instituts die Frage diskutiert, ob die Schlüsselzuweisungen für die Gemeinden eine flächenbezogene Bedarfskomponente berücksichtigen sollten. Zur Prüfung dieser Frage wurden verschiedene Aspekte der Thematik untersucht und diskutiert. Zunächst wurde die Frage der finanzwissenschaftlichen Rechtfertigung aufgeworfen, also die Frage, ob und unter welchen Prämissen die Fläche einer Gemeinde Ausgabenunterschiede verursacht, die als Finanzbedarf grundsätzlich angerechnet werden können. Im zweiten Schritt erfolgte die Auseinandersetzung mit der Wahl eines geeigneten Indikators für die Identifikation des entsprechenden Mehrbedarfs. Die Überprüfung der tatsächlichen Ausgabenwirksamkeit erfolgte dann im Rahmen einer empirischen Analyse. Auf der Basis der Ergebnisse dieser Analyse wurde eine Quantifizierung des Bedarfsansatzes vorgenommen und eine Empfehlung für den Gesetzgeber formuliert. In einem letzten Schritt wurde schließlich eine Simulationsanalyse vorgenommen, um die Verteilungseffekte im Finanzausgleichssystem darzustellen.

2.1 Finanzwissenschaftliche Diskussion

Im Hinblick auf die Rechtfertigung einer flächenbezogenen Bedarfskomponente wurde im ifo Gutachten (2008) der Zusammenhang zur Raumstruktur herausgestellt. Hiermit sind systematische Zusammenhänge in den wirtschaftlichen Verhältnissen zwischen den Gemeinden des Landes angesprochen, die sich unter anderem in erheblichen Unterschieden in der Einwohnerdichte niederschlagen. Mit der Einwohnerwertung der Hauptansatzstaffel und dem Zentralitätsansatz beinhaltet der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen zum Zeitpunkt der Begutachtung durch das ifo Institut bereits eine Berücksichtigung von Unterschieden in der Raumstruktur. Denn die hier besonders berücksichtigten einwohnerstarken Gemeinden und Gemeinden mit vielen Arbeitsplätzen weisen eine höhere Verdichtung auf. Ist eine Gemeinde demgegenüber nur durch eine geringe Verdichtung gekennzeichnet und hat daher eine große Fläche im Verhältnis zur Einwohnerzahl, wurde ihr im Finanzausgleich in aller Regel nur ein geringer Finanzbedarf angerechnet.

Allerdings weisen empirische Untersuchungen darauf hin, dass nicht nur Ausgaben in stärker verdichteten Regionen sondern auch Ausgaben von kleinen Gemeinden in sehr schwach besiedelten Regionen vergleichsweise hoch sind. Hierfür werden höhere Kosten in der Bereitstellung von öffentlichen Leistungen angeführt, z.B. im Bereich der Abwasserentsorgung, der Gemeindestraßen und der Schulen.⁴ Die empirische Literatur belegt entsprechende Mehrausgaben in kleinen Gemeinden mit geringer Verdichtung. Für die USA findet Ladd (1992), dass die pro Kopf Ausgaben in *Counties* mit Einwohnerdichte von durchschnittlich umgerechnet 0,5 Einwohnern je ha deutlich höher sind als die Ausgaben in *Counties* mit 1 Einwohner je ha.⁵ Seitz (2002) zitiert Untersuchungen zum Abwasserbereich in Deutschland, die belegen, dass insbesondere in Gemeinden mit ca. 10.000 oder weniger Einwohnern erheblich höhere Aufwendungen je Einwohner getätigt werden.⁶ Für den Straßenbereich liefert Seitz (2002) Hinweise, dass in den sehr dünn besiedelten Landkreisen mit weniger als 0,9 Einwohnern je ha, die Verkehrsflächen mehr als doppelt so groß sind wie in Landkreisen mit 2 - 3 Einwohnern je ha und dass auch die Aufwendungen deutlich größer

⁴ Vgl. Seitz, H., *Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung*, Duncker und Humblot, 2002.

⁵ Ladd, H., Population Growth, Density, and the Cost of Providing Public Services, *Urban Studies*, 29, 273-295. Für die Umrechnungen vgl. Seitz (2002), a.a.O., S.21.

⁶ Vgl. Seitz, H. (2002), a.a.O., S. 50

sind.⁷ Von daher ist für dünn besiedelte Gemeinden mit kleiner Einwohnerzahl von höheren Kosten bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen auszugehen.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist anzumerken, dass die Anrechnung von Mehrbedarfen in Ballungsräumen dazu dienen kann, die wirtschaftlichen Ballungsvorteile stärker auszunutzen und so die Wirtschaftsleistung des Landes insgesamt zu stärken. Demgegenüber stehen produktionsseitige Mehrkosten bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen in gering besiedelten Regionen im Konflikt mit dem Ziel einer effizienten Versorgung mit öffentlichen Leistungen. Nun ist der Gesetzgeber zwar gut beraten, den Finanzausgleich in erster Linie auf der Basis von Effizienzüberlegungen auszugestalten, um dem Bürger eine möglichst gute Versorgung mit öffentlichen Leistungen bei möglichst geringen Kosten zukommen zu lassen. Vielfach lässt sich der Gesetzgeber aber auch von anderen Überlegungen leiten, beispielsweise wenn bestimmte Regionen gefördert werden sollen. Auch raumplanerische Überlegungen können den Gesetzgeber veranlassen, eine umfangreichere Versorgung mit öffentlichen Leistungen an peripheren Standorten unter Inkaufnahme von Effizienzeinbußen zu gewährleisten. So kam das ifo Institut in seinem Gutachten zu der Einschätzung, dass im Rahmen einer Abwägung von entsprechenden Zielen mit dem Effizienzziel ein Mehrbedarf kleiner Gemeinden in gering besiedelten Regionen vom Prinzip her berücksichtigungsfähig ist.

2.2 Wahl des Indikators und Ausgabenwirksamkeit

Über die finanzwissenschaftliche Diskussion der Frage hinaus, ob ein Flächenansatz überhaupt mit den Grundprinzipien des Finanzausgleichs vereinbar ist, erforderte die Berücksichtigung eines flächenbedingten Mehrbedarfes im Finanzausgleichssystem die Auseinandersetzung mit der Wahl eines geeigneten Indikators. Konkrete Messgrößen, wie beispielsweise die Länge und Struktur des Kanal- oder Straßennetzes, oder Indikatoren der Flächennutzung, wie die Siedlungs- und Verkehrsfläche, eignen sich nicht, da sie nicht nur Determinanten örtlicher Ausgaben, sondern auch Ergebnisse kommunalpolitischer Entscheidungen sind. Wie auch sonst im Finanzausgleich muss ein Indikator gefunden werden, der von der Gemeindepolitik nicht unmittelbar gestaltbar ist. Zugleich muss der Bedarf umfassend abgebildet werden. Aus diesen Überlegungen heraus wurde die Gesamtfläche einer Gemeinde (in ha) im Verhältnis zur Einwohnerzahl herangezogen. Die Gesamtfläche wird im Rahmen der Flächenerhebung exakt erfasst und ist bei gegebenem Gebietszuschnitt nicht gestaltbar; die Einwohnerzahl ist ohnehin

⁷ Vgl. Seitz, H. (2002), a.a.O., S.72f

zentraler Bedarfsträger im kommunalen Finanzausgleich. Allerdings ist die Gesamtfläche pro Einwohner nicht nur durch raumstrukturelle Gegebenheiten bestimmt sondern auch durch den administrativen Gebietszuschnitt. So muss nicht zwingend eine extensive Siedlungsstruktur vorliegen, wenn die Gesamtfläche einer Gemeinde im Verhältnis zur Einwohnerzahl groß ist. Daher ist der Indikator nur mit Einschränkungen aussagefähig.

Die Prüfung der Ausgabenwirksamkeit erfolgte im Rahmen einer Regressionsanalyse, die neben einzelnen Kontrollvariablen alle anderen Bedarfsindikatoren berücksichtigt. Auf diese Weise wurde sichergestellt, dass bereits durch andere Bedarfsindikatoren berücksichtigte Mehrbedarfe nicht doppelt angerechnet wurden. Zudem wurden mit der Quadratwurzel der Einwohnerzahl und der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten je Einwohner Indikatoren berücksichtigt, die den höheren Bedarf der Gemeinden in Ballungsgebieten mit größerer Einwohnerdichte vom Ansatz her abbilden können. Unter Berücksichtigung dieser Bedarfsindikatoren belegte die Regressionsanalyse einen statistisch signifikanten ausgabensteigernden Effekt der Gesamtfläche je Einwohner.

2.3 Quantifizierung des Bedarfsansatzes und Vorschlag des Spitzenausgleichs

Der vom ifo Institut in der Regressionsanalyse gewonnene empirische Schätzwert für den Ausgabeneffekt der Gesamtfläche je Einwohner legt nahe, dass ein Anstieg der Gesamtfläche um 1 ha je Einwohner, unter sonst gleichen Umständen, mit einem Anstieg der Ausgaben je Einwohner (Zuschussbedarf) von 94,19 einhergeht. Bezogen auf den Normbedarf ergab sich im ifo Gutachten ein rechnerischer Gewichtungsfaktor von ca. 0,17.

Würde man aber einen entsprechenden Bedarfsansatz unabhängig von den konkreten Gegebenheiten im Finanzausgleich etablieren, wäre eine zielgenaue Förderung der kleinen Gemeinden in schwach besiedelten Regionen nicht sichergestellt, denn auch innerhalb der einwohnerstarken Gemeinden kann die Gesamtfläche je Einwohner je nach dem Gebietszuschnitt stark variieren. Mit anderen Worten, ein einfacher Flächenansatz im Finanzausgleich würde einen vermeintlichen Finanzbedarf auch in der Gruppe der einwohnerstarken Gemeinden identifizieren, bei denen aber kaum von Mehrausgaben aufgrund extensiver Siedlungsstrukturen auszugehen ist (siehe hierzu auch die Ausführungen im folgenden Abschnitt).

Da das System der Schlüsselzuweisungen den Gemeinden mit hoher Verdichtung über die Einwohnerwertung und durch den Zentralitätsansatz einen höheren Finanzbedarf zuerkennt, wäre es inkonsistent, diesen Gemeinden auch noch zusätzlich über einen Flächenansatz weitere Bedarfspunkte zuzurechnen. Daher wurde im ifo Gutachten vorgeschlagen, den Flächenansatz auf Gemeinden mit besonders geringer Verdichtung und entsprechend vergleichsweise großer Gesamtfläche je Einwohner zu beschränken. Zur Identifizierung dieser Gruppe wurde vorgeschlagen, einen höheren Finanzbedarf nur bei solchen Gemeinden anzuerkennen, deren Gesamtfläche je Einwohner den Durchschnittswert aller Gemeinden im Land übersteigt. Das Gutachten spricht hier von der „landesdurchschnittlichen Gesamtfläche je Einwohner“.⁸ Zudem sollten nur die Flächen angerechnet werden, die diesen Durchschnittswert übersteigen. So konnte vermieden werden, dass eine im Hinblick auf die Gleichbehandlung problematische Sprungstelle entsteht.

Der Durchschnitt wurde indes nicht willkürlich gegriffen, sondern reflektierte die Zielsetzung, nur bei solchen Gemeinden einen Finanzbedarf anzuerkennen, die eine vergleichsweise geringe Einwohnerzahl und eine im Vergleich zu den anderen Gemeinden besonders große Gesamtfläche je Einwohner aufweisen. Vor diesem Hintergrund stellte sich die Frage, wie der Vergleich zwischen den Gemeinden operationalisiert werden kann. Der Durchschnitt über alle Gemeinden ist nicht nur der geläufigste Maßstab für einen solchen Vergleich. Von diesem Wert war zu erwarten, dass er als ein fairer Vergleichsmaßstab akzeptiert würde, da er systematisch die besonders betroffenen Gemeinden einbezieht. Mit dem Bezug auf den Landesdurchschnitt der Gesamtfläche je Einwohner ist zudem sichergestellt, dass der Finanzbedarf einer Gemeinde in einer Normalsituation vom Flächenansatz unberührt bleibt.

Bezüglich der Definition der landesdurchschnittlichen Gesamtfläche je Einwohner bestand aus Sicht der Gutachter des ifo Instituts kein Zweifel. Dieser Begriff beinhaltet zunächst den Bedarfsindikator „Gesamtfläche je Einwohner“ siehe 2.2. Dieses ist ohne Zweifel ein gemeindebezogenes Merkmal. Der Zusatz „landesdurchschnittlich“ macht deutlich, dass ein einfacher Durchschnitt des Gemeindemerkmals über alle Gemeinden des Landes gebildet werden soll.

Eine eingehendere Diskussion erschien auch deshalb nicht nötig, da für die Festlegung der Gewichtungsfaktoren in dem vom Land praktizierten Berechnungsverfahren ohnehin entsprechende Landesdurchschnitte regelmäßig berechnet werden. Konkret werden in der

⁸ Vgl. ifo Gutachten, 2008, S.121.

Festlegung der Gewichtungsfaktoren für die verschiedenen Haupt- und Nebenansätze die Landesdurchschnitte aller Bedarfsindikatoren berechnet, denn diese Landesdurchschnitte sind zentrale Parameter für die Ermittlung des sogenannten Sockelbetrags, also des Zuschussbedarfs, der nicht durch die Bedarfsindikatoren erklärt wird. Zur Ermittlung dieses Sockelbetrags werden vom Landesdurchschnitt des Zuschussbedarfes je Einwohner die Beträge abgesetzt, die auf Grundlage der Regression für eine Gemeinde mit durchschnittlichen Indikatorwerten zu erwarten sind. Entsprechend findet sich die Begrifflichkeit des landesdurchschnittlichen Wertes auch im Anhang 2 des ifo Gutachtens, der die Berechnungssystematik erläutert. Hierbei wurde auch der Landesdurchschnitt der Gesamtfläche je Einwohner errechnet und explizit ausgewiesen.⁹ Mit dem Bezug auf den Landesdurchschnitt konnte die Berechnung des Flächenansatzes also unmittelbar anhand eines bereits vorliegenden Parameters erfolgen, was im Hinblick auf die Transparenz der Berechnung als Vorteil erschien.¹⁰

Entscheidend für den Bezug auf den Landesdurchschnitt der Gesamtfläche je Einwohner war aber, dass er eine sinnvolle Identifizierung der besonders betroffenen Gruppe von Gemeinden ermöglichte. Dies ergibt sich aus dem Umstand, dass aufgrund der raumstrukturellen Gegebenheiten in Nordrhein-Westfalen weniger als die Hälfte der Gemeinden einen überdurchschnittlichen Wert aufweisen. Die Ursache hierfür ist die „Schiefe“ der Verteilung der Gesamtfläche je Einwohner: aufgrund der ausgeprägten Verstädterung des Landes Nordrhein-Westfalen kommen überdurchschnittliche Werte der Gesamtfläche je Einwohner systematisch weniger oft vor als unterdurchschnittliche Werte. Durch die Verwendung des Landesdurchschnitts der Gesamtfläche je Einwohner erfolgt daher eine Beschränkung auf besonders betroffene Gemeinden. Zudem führt die Begrenzung der berechtigten Gemeinden anhand dieses Landesdurchschnitts auch dazu, dass die Gruppe der Gemeinden mit Flächenansatz regelmäßig nur eine geringe Einwohnerzahl aufweist (siehe hierzu auch den folgenden Abschnitt).

⁹ Das ifo Gutachten weist auf Basis der zugrunde gelegten Verhältnisse einen Durchschnitt der Gesamtfläche je Einwohner nach Rundung mit einem Wert von 0,45 aus (vgl. ifo Gutachten, 2008, S.209). Die ifo Kommission präziserte den Wert mit 0,414563122 (vgl. ifo Kommission Abschlussbericht, 2010, S.390).

¹⁰ Dass die Berechnung des Sockelansatzes auch anders erfolgen könnte, wie Deubel (2013) ausführt, ist an dieser Stelle nicht relevant. Für die Praktikabilität und Transparenz des vom ifo Institut vorgeschlagenen Verfahrens zur Berechnung des Flächenansatzes ist entscheidend, dass das praktizierte Verfahren des Landes zur Ermittlung der Gewichtungsfaktoren auf die Landesdurchschnitte aller Bedarfsindikatoren abstellt und sie daher regelmäßig quantifiziert.

Da ein solcher Fokus auf einen Teil der Gemeinden unter Vermeidung von Sprungstellen bislang im kommunalen Finanzausgleich von Nordrhein-Westfalen nicht angewendet worden war, verwies das ifo Gutachten auf die Regelungen im Finanzausgleich des Landes Rheinland Pfalz. Zwar unterscheiden sich die Regelungen und Gegebenheiten in diesem Bundesland von denen in Nordrhein Westfalen in vielfältiger Hinsicht. So liegt dem dortigen Finanzausgleich keine regressionsanalytische Bedarfsanalyse zu Grunde, die systematisch Bedarfsansätze ermittelt. Auch ist die Verstädterung in Nordrhein-Westfalen viel stärker ausgeprägt als in Rheinland-Pfalz. Immerhin aber hatte die Praxis des sogenannten „Spitzenausgleichs“ dort bislang zu keiner Beanstandung geführt.¹¹ Wie der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz in der Verwaltungspraxis konkret umgesetzt wurde, war für das Gutachten des ifo Instituts indessen nicht weiter von Belang. Was sich in der Praxis hinter den Begrifflichkeiten in Rheinland-Pfalz verbirgt, ergab sich erst im Rahmen einer Jahre später erfolgten, eingehenden Analyse des Finanzausgleichs in Rheinland Pfalz.¹² Hierbei wurde deutlich, dass die in der Praxis verwendete Berechnungslogik in Rheinland-Pfalz nicht exakt dem Gesetzestext entsprach.¹³

2.4 Simulationsanalyse

Im Rahmen der Simulationsanalyse wurde der Vorschlag schließlich konkret vom ifo Institut durchgerechnet, um ermitteln zu können, wie sich Gewinne und Verluste der Reform verteilen würden. Die Berechnungen erfolgten eigenständig auf Basis des *Softwarepakets* Stata und sind in den Anhängen des ifo Gutachtens dokumentiert. Die Programmroutinen für diese Berechnungen beinhalten auch eine konkrete Quantifizierung des Flächenansatzes. Sie erfolgte ausgehend von der Gesamtfläche je Einwohner in 6 Schritten.

¹¹ Zur Charakterisierung der Regelungen als Spitzenausgleich siehe Büttner, T., A. Ebertz, B. Kauder, und M. Rauschmann, 2013, *Finanzwissenschaftliche Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz*, ifo Institut, München.

¹² Büttner, T., et al., 2013, a.a.O.

¹³ Zur Formulierung in §11 Abs. 4. Nr. 5 LFAG RLP siehe Büttner, T., et al. (2013), a.a.O., S.155.

Abbildung 1: Auszug aus der Berechnungsroutine

```
131 *Flächenansatz /*Wird nur für Fläche überhalb des Landesdurchschnitts gewährt*/
132 *****;
133 sum fl_ges_pc ;
134 scalar fl_ds = r(mean) ;
135 gen fl_abw_pc = fl_ges_pc - fl_ds ;
136
137
138 gen fl_abw = fl_abw_pc * bev ;
139 replace fl_abw = 0 if fl_abw < 0 ;
140 gen fa = round(gf_fl * fl_abw) ;
```

Der abgebildete Quellcode entspricht den Zeilen 131-140 des Simulationsprogramms *sz_simulation_A1_2007.do*, das den Simulationen in Tabelle 20 des ifo Gutachtens (2008) zugrunde gelegt ist.

Abbildung 1 zeigt einen Ausschnitt des Simulationsprogramms. Zunächst wurde eine deskriptive Statistik der Gesamtfläche je Einwohner (*fl_ges_pc*) ermittelt (Zeile 133). Anschließend wurde der ungewichtete Durchschnitt als Skalar abgespeichert (Zeile 134). Im nächsten Schritt wurde die den ungewichteten Durchschnitt übersteigende Gesamtfläche je Einwohner bestimmt (Zeile 135). Für den konkreten Flächenansatz erfolgte die Multiplikation mit der Einwohnerzahl (Zeile 138). Nach Elimination der negativen Werte (Zeile 139) erfolgte die Multiplikation mit dem Gewichtungsfaktor für den Flächenansatz (*gf_fl* in Zeile 140).

Die Berechnungen wurden dem Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik vorgelegt. Nachdem dort mit eigenen Programmroutinen identische Ergebnisse erzielt wurden, wurden die Ergebnisse im Gutachten dargestellt. Dieses getrennte aber zugleich koordinierte Vorgehen hatte den Vorteil, dass durch separate Berechnungen Fehlerquellen ausgeschaltet wurden.

3. Umsetzung und Kritik

Nach eingehender Diskussion im Rahmen der sogenannten ifo Kommission, hat der Gesetzgeber den Vorschlag der Gutachter in das GFG 2012 aufgenommen. Im Wortlaut des 8(7) GFG 2012:

„Der Flächenansatz wird den Gemeinden gewährt, die eine über dem Landesdurchschnitt liegende Fläche pro Einwohner aufweisen. Dieser Flächenanteil einer Gemeinde wird mit 0,24 multipliziert. Bei der Ermittlung des Flächenansatzes wird die Fläche einer Gemeinde nach § 27 Absatz 8 und die Einwohner einer Gemeinde nach § 27 Absatz 3 Satz 1 berücksichtigt.“

Diese Vorschrift präzisiert den Begriff der Gesamtfläche, den das ifo Institut verwendet hatte, um den Unterschied zu den Teilflächen wie Siedlungs- oder Verkehrsfläche herauszustellen,

als Gebietsfläche entsprechend der Terminologie des statistischen Landesamtes. An dem Spitzenausgleich für Gemeinden mit überdurchschnittlicher Fläche wurde festgehalten.

In der Umsetzung wurde die Bedarfsanalyse anhand aktueller Daten überprüft und ein etwas größeres Gewicht von 0,24 Bedarfspunkten angesetzt. In Übereinstimmung mit dem Vorschlag des ifo Instituts wurde für die Berechnung des Flächenansatzes der Landesdurchschnitt des Indikators „Fläche je Einwohner“ herangezogen:

Landesdurchschnitt der Fläche je Einwohner:

$$\frac{1}{396} \times \sum_{i=1}^{396} \text{Fläche je Einwohner}[i]$$

i wird hier als Index für die 396 Gemeinden des Landes verwendet.

Auf Basis der Verhältnisse des Jahres 2010, die den Berechnungen zugrunde gelegt wurden, ergibt sich dieser Durchschnittswert mit ca. 0,42 ha je Einwohner. Der Gesetzgeber hat diesen Durchschnittswert dann für die konkrete Berechnung des Flächenansatzes herangezogen.

Obschon das Land sich sowohl in der Formulierung des Gesetzes als auch in der Umsetzung am Vorschlag des ifo Gutachtens orientiert hatte, interpretiert Deubel (2013) den Willen des Gesetzgebers dahingehend, dass der Durchschnitt nicht auf die Fläche je Einwohner der einzelnen Gemeinden abstellen dürfe. Vielmehr sei die gesamte Fläche des Landes in Bezug zu setzen zur Einwohnerzahl des Landes. Dies impliziert, dass nach Deubel (2013) anstelle des einfachen Durchschnittswertes ein sogenannter gewichteter Durchschnittswert zu verwenden sei, wobei als Gewichte die Einwohnerzahlen verwendet werden. Formal wird folgende Definition vorgeschlagen:

Einwohnergewichteter Landesdurchschnitt der Fläche je Einwohner:

$$\sum_{i=1}^{396} \left(\frac{\text{Einwohner}[i]}{\sum_{j=1}^{396} \text{Einwohner}[j]} \right) \times \text{Fläche je Einwohner}[i]$$

i bzw. j werden hier als Indizes für die 396 Gemeinden des Landes verwendet.

Die Implikation einer Verwendung dieses gewichteten Durchschnitts liegt auf der Hand: die Werte der Fläche je Einwohner erhalten hier in den einwohnerstarken Gemeinden ein größeres Gewicht. Da in diesen einwohnerstarken Gemeinden aber die Fläche je Einwohner aufgrund der raumstrukturellen Systematik besonders niedrig ist, wie oben ausgeführt wurde, ist der

gewichtete Durchschnitt zwangsläufig deutlich geringer. Auf Basis der von Deubel (2013) verwendeten Statistik für das Jahr 2010 ergibt sich für diesen gewichteten Durchschnitt ein Wert von ca. 0,19 ha je Einwohner.

Die alternative Formulierung des Landesdurchschnitts überrascht, da der Gesetzgeber an keiner Stelle vermerkt, dass die Abgrenzung des Flächenansatzes anhand eines gewichteten Durchschnitts erfolgen sollte. In der Gesetzesbegründung bezieht sich der Gesetzgeber auch ausdrücklich auf die Verfahrensweise im ifo Gutachten (2008), das einen einfachen, also ungewichteten, Landesdurchschnitt zu Grunde gelegt hatte. Zudem war der entsprechende einfache Durchschnittswert für die Fläche je Einwohner sowohl im Gutachten als auch im Rahmen der ifo Kommission explizit berechnet und ausgewiesen worden.

Der von Deubel (2013) vorgeschlagene gewichtete Durchschnitt ist für Zwecke des Flächenansatzes in Nordrhein-Westfalen ungeeignet. Durch die Einwohnerwertung ist die vorgeschlagene Maßgröße unabhängig von der Siedlungsstruktur der Gemeinden: sie liefert keine Hinweise auf die für eine Gemeinde normalerweise zu beobachtete Fläche je Einwohner. Sie ist damit nicht geeignet für die Identifikation von besonders dünn besiedelten Gemeinden. Konkret geht durch die Einwohnengewichtung nämlich die Zuordnung zwischen der Fläche einer Gemeinde und ihrer Einwohnerzahl verloren. So gilt folgender rechnerischer Zusammenhang:

$$\begin{aligned} \sum_{i=1}^{396} \left(\frac{\text{Einwohner}[i]}{\sum_{j=1}^{396} \text{Einwohner}[j]} \right) \times \text{Fläche je Einwohner}[i] \\ = \left(\frac{1}{\sum_{j=1}^{396} \text{Einwohner}[j]} \right) \times \sum_{i=1}^{396} \text{Fläche}[i] \end{aligned}$$

Wie oben werden i bzw. j als Indizes für die 396 Gemeinden des Landes verwendet.

Da jeder einzelne Wert hier nach Maßgabe der Einwohnerzahl der jeweiligen Gemeinde gewichtet wird, ist die Maßgröße äquivalent zu der Summe der Flächen aller Gemeinden bezogen auf die Summe der Einwohner aller Gemeinden. Damit ist für die Berechnung völlig irrelevant, welches Verhältnis von Fläche und Einwohnerzahl in den einzelnen Gemeinden besteht. Jedem Einwohner des Landes werden einfach alle Gebietsflächen im Land zugerechnet, unabhängig davon, ob diese Flächen sich in der Gemeinde befinden, in der der jeweilige Einwohner seinen Wohnsitz hat. Durch die Einwohnengewichtung wird der Durchschnitt daher zu einer Maßgröße des Landes. Das Verhältnis der Gebietsfläche eines

Landes zur Einwohnerzahl wird entsprechend in Wissenschaft und Praxis für Vergleiche zwischen Bundesländern genutzt; für eine Identifikation der Gemeinden, die auf Grund ihrer Einwohnerdichte besonderen Belastungen unterliegen, ist der einwohnergewichtete Durchschnitt nicht geeignet. Dies gilt insbesondere für Nordrhein-Westfalen als überwiegend verstädtertes Land.¹⁴

Deubel (2013) rechtfertigt die Verwendung des einwohnergewichteten Durchschnitts mit der Praxis des Flächenansatzes in Rheinland-Pfalz, der auf einen solchen Durchschnitt abstellt. Diese Argumentation übersieht, dass der dortige Flächenansatz dem Großteil der Gemeinden gar nicht gewährt wird und insbesondere auch Gemeindeverbände einbezieht.¹⁵ Für diese unterschiedlichen Arten von Gebietskörperschaften kann im Wege der Durchschnittsbildung über Gemeinden kein sinnvoller einheitlicher Vergleichsmaßstab gebildet werden. Daher wird als Schwellenwert die Landesfläche je Einwohner herangezogen. Legt man die Statistik des Jahres 2010 zugrunde, ergibt sich hierfür ein Wert von ca. 0,5 ha je Einwohner. Dieser Wert liegt allerdings noch oberhalb des Schwellenwertes des GFG 2012 für den Flächenansatz in Nordrhein-Westfalen.

Dass der einwohnergewichtete Durchschnitt in Rheinland-Pfalz um das Zweieinhalbfache höher liegt als in Nordrhein-Westfalen ergibt sich aus der ganz anderen Siedlungsstruktur des Landes Rheinland-Pfalz mit bekanntermaßen sehr kleinteiligen Strukturen. So konzentrieren sich nach Seitz (2002) 41,6 Prozent der Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen in den Kernstädten, während dieser Anteil in Rheinland-Pfalz nur bei 13,9 Prozent liegt. Zugleich entfällt auf ländliche Kreise in Nordrhein-Westfalen nur ein Bevölkerungsanteil von 3,5 Prozent während es in Rheinland-Pfalz nicht weniger als 23,1 Prozent sind. Vor dem Hintergrund derartig ausgeprägter Unterschiede in der Siedlungsstruktur ist es wenig überraschend, dass sich eine Anwendung der Verfahrensweise zur Berechnung des Flächenansatzes in Rheinland Pfalz in Nordrhein-Westfalen ganz anders auswirken würde.

¹⁴ Zum Charakter Nordrhein-Westfalens als „Stadtland par excellence“ siehe den *Abschlussbericht „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse: NRW-spezifische Auswertung von Indikatoren zur Raumentwicklung“*, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, Dortmund, 2013.

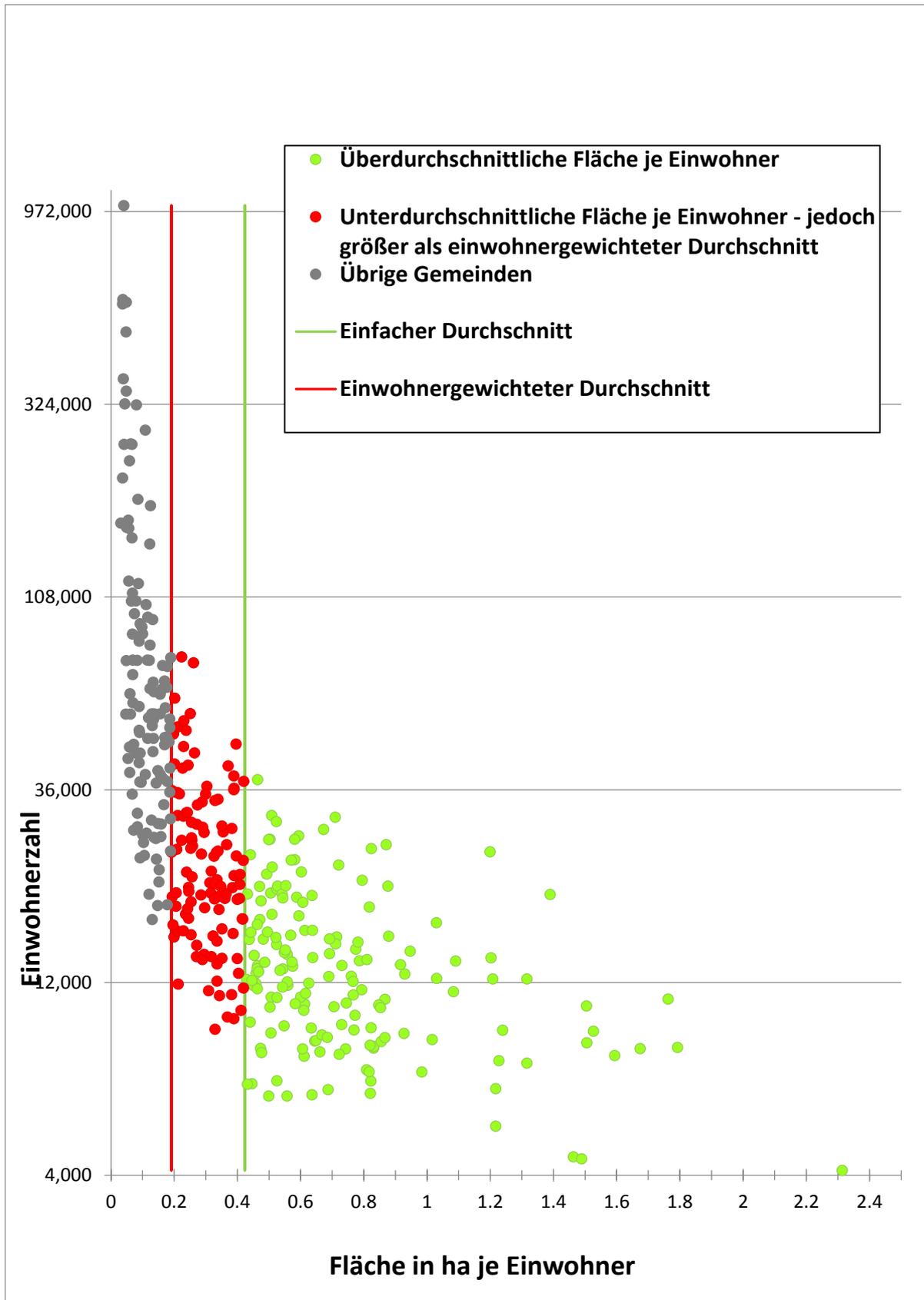
¹⁵ Der Flächenansatz nach § 11 Abs. 4 Nr. 5 LFAG RLP wird den Verbandsgemeinden, den verbandsfreien Gemeinden, den großen kreisangehörigen Städten, den Landkreisen und den kreisfreien Städten gewährt (vgl. Büttner, T., et al., 2013, S.155).

Tabelle 1: Gemeinden mit Flächenansatz bei alternativen Schwellenwerten

Kriterium	Schwellenwert	Gemeinden mit Flächenansatz	
		Anzahl	Anteil
Fläche je Einwohner größer als einfacher Durchschnitt	0,42	162	41%
Fläche je Einwohner größer als der mittlere Wert (Median)	0,34	198	50%
Fläche je Einwohner größer als einwohnergewichteter Durchschnitt	0,19	276	70%

Eigene Berechnungen auf Basis der von IT.NRW bereitgestellten Einwohnerzahlen und der Gebietsfläche entsprechend des Gebietsstandes zum 31.12.2010.

Abbildung 2: Fläche je Einwohner und Einwohnerzahl der Gemeinden



Eigene Berechnungen auf Basis der von IT.NRW bereitgestellten Einwohnerzahlen und der Gebietsfläche entsprechend des Gebietsstandes zum 31.12.2010.

Bei näherer Betrachtung zeigt sich, dass eine Anwendung des einwohnergewichteten Durchschnitts auf den Flächenansatz in Nordrhein-Westfalen Ergebnisse liefern würde, die finanzwissenschaftlich nicht gerechtfertigt sind. Zudem würde die Zielsetzung des Gesetzgebers nicht erfüllt. Durch die Einschränkung auf Gemeinden mit überdurchschnittlicher Fläche je Einwohner soll ein Flächenansatz für schwach besiedelte Gemeinden, also Gemeinden mit einer besonders hohen Fläche je Einwohnerzahl, eingeführt werden. Durch die ausgeprägte Verstädterung führte eine Verwendung des einwohnergewichteten Durchschnitts für den Flächenansatz in Nordrhein-Westfalen aber zu einer Situation bei der allen Gemeinden mit einer Fläche von mehr als 0,19 ha je Einwohner bereits ein Mehrbedarf zugestanden wird. Dies würde implizieren, dass alle Gemeinden mit Einwohnerdichte unter 5,26 Einwohner je ha oder 526 Einwohner je qkm Empfänger des Flächenansatzes sind. Dieser Wert liegt um den Faktor fünf bis zehn über den Werten, bei denen, nach der empirischen Literatur zu urteilen, erhöhte Kosten der Bereitstellung öffentlicher Leistungen zu verzeichnen sind (siehe oben).

Der einwohnergewichtete Durchschnitt der Fläche je Einwohner liegt auch um einen Faktor vier bis fünf oberhalb der Schwellenwerte die üblicher Weise zur Abgrenzung ländlicher Räume herangezogen werden. So charakterisiert das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) ländliche Räume durch eine Einwohnerdichte von weniger als 100 bzw. 150 Einwohnern je qkm.¹⁶ Die Gebietstypologie des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaften (EUROSTAT) ordnet Gemeinden der Kategorie „Ländliche oder dünn besiedelte Gebiete“ zu, welche eine Einwohnerdichte von weniger als 100 Einwohnern aufweisen.¹⁷ Die Anwendung des einwohnergewichteten Durchschnitts würde also die kuriose Situation schaffen, dass man in Nordrhein-Westfalen Gemeinden als dünnbesiedelt identifiziert, die im Hinblick auf die Siedlungsstruktur verdichteten Regionen zugeordnet werden.

¹⁶Vgl. zur Klassifikation Siewert, B., und T.Wendler, 2005, Die Klassifizierung von Kommunen. Ein Ansatz zur Vergleichbarkeit deutscher Städte und Gemeinden, *Wirtschaft und Statistik* 8, 2005, S.888.

¹⁷ Vgl. Siewert, B., und T. Wendler, 2005, a.a.O..

Tabelle 2: Gemeindecharakteristika nach Gemeindegruppen

Kriterium	Fläche je Einwohner			Einwohnerzahl		
	25 % Perzentil	Median	75% Perzentil	25 % Perzentil	Median	75% Perzentil
Überdurchschnittliche Fläche	0,52	0,64	0,82	8.975	12.272	16.171
Fläche unterdurchschnittlich aber größer als einwohnergewichteter Durchschnitt	0,24	0,30	0,35	17.226	22.154	33.060
Übrige Gemeinden	0,07	0,11	0,15	38.065	55.501	97.319

Eigene Berechnungen auf Basis der von IT.NRW bereitgestellten Einwohnerzahlen und der Gebietsfläche entsprechend des Gebietsstandes zum 31.12.2010.

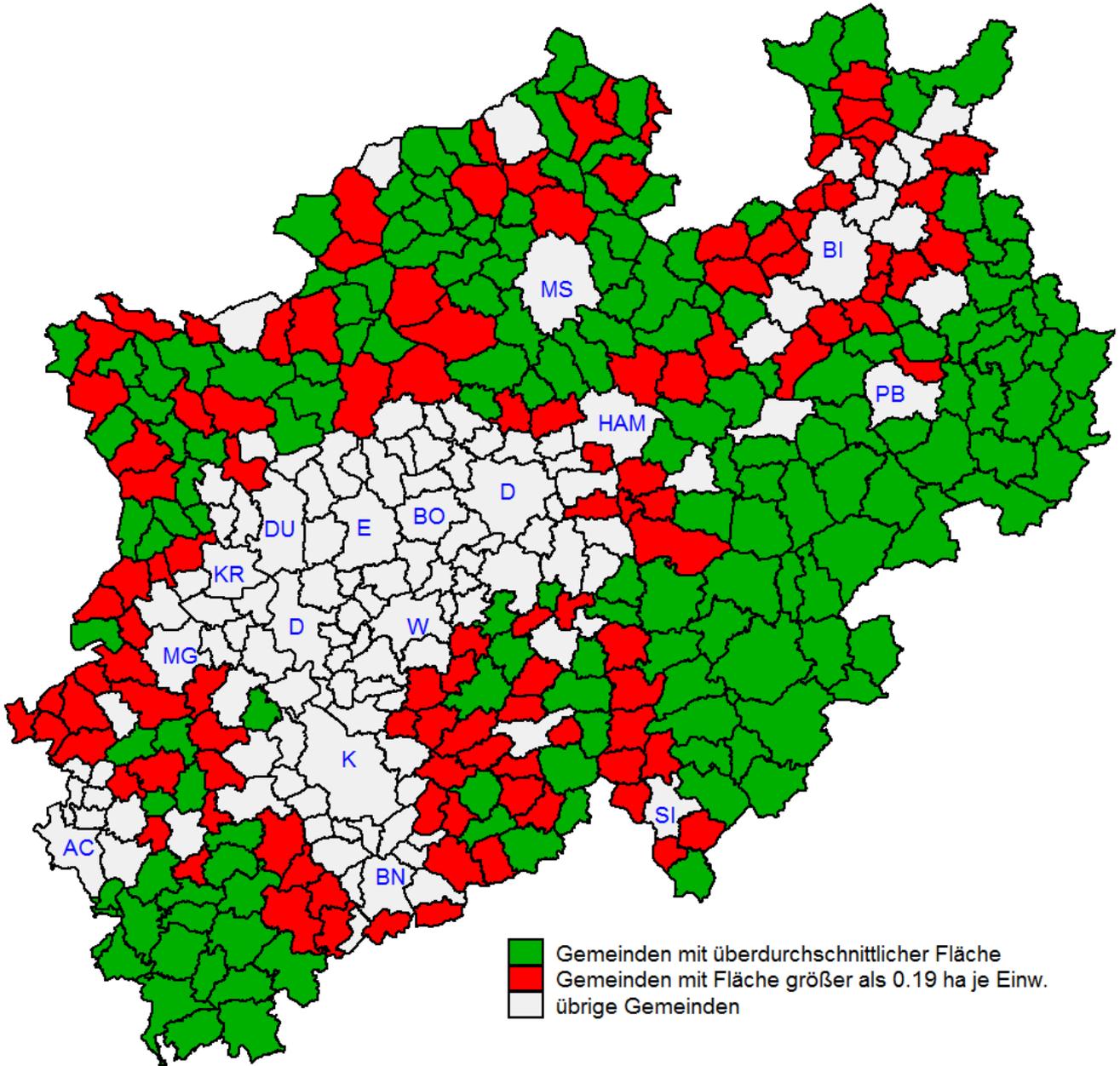
Wie Tabelle 1 zeigt, weisen nach den Daten für 2010 nur 162 Gemeinden eine überdurchschnittlich hohe Fläche je Einwohner auf. Das entspricht einem Anteil von etwa 41%. Weniger als die Hälfte der Gemeinden erhält demnach den Flächenansatz. Würde man aber den einwohnergewichteten Durchschnitt als Schwellenwert wählen, hätten zusätzlich 114 Gemeinden einen Anspruch auf den Flächenansatz. Dann würde weit über die Hälfte der Gemeinden (70%) vom Flächenansatz erfasst. Dies würde dem Fokus des Gesetzgebers auf Gemeinden mit besonders geringer Verdichtung widersprechen.

Mit dem sehr geringen Schwellenwert würde der Flächenansatz bei Bezug auf den einwohnergewichteten Durchschnitt insbesondere auch vergleichsweise großen Gemeinden zu Gute kommen. Abbildung 2 verdeutlicht diesen Sachverhalt durch Gegenüberstellung der Einwohnerzahl und der Fläche je Einwohner für alle 396 Gemeinden des Landes. Auf der horizontalen Achse ist die Fläche je Einwohner und auf der vertikalen Achse ist die Einwohnerzahl der jeweiligen Gemeinde abgetragen.¹⁸ Jeder Punkt in der Abbildung charakterisiert eine der 396 Gemeinden in Nordrhein-Westfalen. Die grün markierten Punkte bezeichnen Werte, die über dem Durchschnitt der Fläche je Einwohner liegen. Die entsprechenden Gemeinden bekommen daher durch den derzeit praktizierten Flächenansatz einen erhöhten Finanzbedarf angerechnet. Die rot markierten Punkte kennzeichnen Gemeinden, die zwar unter dem Durchschnitt der Fläche je Einwohner liegen, bei denen die Fläche je Einwohner jedoch über dem mit den Einwohnern gewichteten Durchschnitt der Fläche je Einwohner liegt. Sie würden bei der von Deubel (2013) vorgeschlagenen alternativen Spezifikation des Schwellenwertes ebenfalls einen erhöhten Finanzbedarf angerechnet bekommen. Die grau markierten Punkte kennzeichnen die Einwohnerzahlen und Flächenwerte der übrigen Gemeinden.

Der deutliche Abfall der Einwohnerzahl bei Gemeinden mit großer Fläche je Einwohner belegt zunächst den bekannten engen Zusammenhang zwischen der Verdichtung und der Größe der Gemeinden. Die großen Werte der Fläche je Einwohner finden sich daher bei den Gemeinden mit geringerer Einwohnerzahl. Durch den im GFG 2012 angelegten Spitzenausgleich kommt der Flächenansatz vor allem den kleineren Gemeinden zu Gute. Bei Anwendung des von Deubel (2013) propagierten, mit der Einwohnerzahl gewichteten Durchschnittswertes käme eine große Zahl von weiteren anspruchsberechtigten Gemeinden hinzu, die aber von der Einwohnerzahl her deutlich größer sind.

¹⁸ Die vertikale Achse ist zur besseren Darstellung logarithmisch skaliert.

Abbildung 3: Fläche je Einwohner und Einwohnerzahl der Gemeinden



Eigene Darstellung auf Basis der von IT.NRW bereitgestellten Einwohnerzahlen und der Gebietsfläche entsprechend des Gebietsstandes zum 31.12.2010. Einzelne Städte sind durch KFZ Kennzeichen kenntlich gemacht.

Dass die Berechnung anhand des gewichteten Durchschnitts zu einer Förderung deutlich größerer Gemeinden führen würde, verdeutlicht auch Tabelle 2. Sie zeigt die Fläche je Einwohner und die Einwohnerzahlen für drei Gruppen von Gemeinden. Unter Verwendung des ungewichteten Landesdurchschnitts der Fläche je Einwohner ist die Einwohnerzahl der Gemeinden mit Flächenansatz recht gering. Der mittlere Wert (Median) liegt bei ca. 12.000 Einwohnern, drei Viertel der Gemeinden haben weniger als 16.000 Einwohner. Im Vergleich dazu ist die Einwohnerzahl der Gemeinden, die eine unterdurchschnittlich große Fläche je Einwohner aufweisen, deren Fläche je Einwohner aber noch oberhalb des einwohnergewichteten Durchschnitts liegt, wesentlich größer. Der mittlere Wert (Median) dieser Gruppe liegt bei 22.000 Einwohnern, drei Viertel der Gemeinden in dieser Gruppe haben mehr als 17.000 Einwohner. Die Einwohnerzahlen in dieser Gruppe liegen damit deutlich oberhalb der Einwohnerzahlen, bei denen, nach der empirischen Literatur zu urteilen, erhöhte Kosten der Bereitstellung öffentlicher Leistungen zu verzeichnen sind (siehe Abschnitt 2).

Dass der Flächenansatz bei Verwendung eines einwohnergewichteten Durchschnitts auch im Hinblick auf die Raumstruktur problematische Ergebnisse liefern würde, verdeutlicht Abbildung 3. Sie zeigt eine Karte der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen anhand der Verwaltungsgrenzen. Wie in Abbildung 2 sind hier die Gemeinden mit überdurchschnittlicher Fläche je Einwohner grün eingefärbt. Sie finden sich deutlich in der Peripherie des Landes vor allem an der östlichen Landesgrenze nach Hessen, im Sauerland, im Münsterland und in der Eifel.

Die rot eingefärbten Flächen kennzeichnen die Gemeinden, die zwar eine unterdurchschnittliche Fläche je Einwohner aufweisen, aber nach dem von Deubel (2013) vorgeschlagenen Schwellenwert auch einen Mehrbedarf im Rahmen des Flächenansatzes zugerechnet bekämen. Es ist deutlich erkennbar, dass diese Gemeinden weniger peripher sind und überwiegend um die Ballungsgebiete herum angesiedelt sind. Dies gilt vor allem in den Regionen am Rande der Metropolregion Rhein-Ruhr, im Siegerland aber auch im Raum Bielefeld. Die Berücksichtigung dieser Regionen in einem Flächenansatz, der als Spitzenausgleich die besonderen Finanzierungslasten durch dünne Besiedlung ausgleichen soll, ist aus finanzwissenschaftlicher Perspektive abzulehnen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass bei Verwendung eines einwohnergewichteten Durchschnitts Gemeinden zu Empfängern des Flächenansatzes würden, die einen Grad der Verdichtung und eine Einwohnerzahl weit oberhalb der Werte aufweisen, bei denen von höheren Kosten in der Bereitstellung öffentlicher Leistungen auszugehen ist. Ein

siedlungsstruktureller Mehrbedarf bei allen Gemeinden mit einer Einwohnerdichte unterhalb von 500 Einwohnern je qkm ist daher aus finanzwissenschaftlicher Sicht abzulehnen. Demgegenüber führt die Verwendung des ungewichteten Landesdurchschnitts zu einer deutlichen Fokussierung auf die vom Gesetzgeber intendierte Förderung der Flächengemeinden mit geringer Einwohnerzahl.

In seiner Auseinandersetzung mit dem Flächenansatz wirft Deubel (2013) abschließend die Frage auf, ob der kreisangehörige Raum insgesamt vom Flächenansatz profitiert oder nicht. Dies ist vermutlich für die politische Bewertung der Verteilungsergebnisse des GFG 2012 von Belang. Für die Auseinandersetzung mit dem Flächenansatz führt diese Fragestellung nicht weiter, weil die Zielsetzung des Flächenansatzes nicht die Förderung des kreisangehörigen Raumes, sondern die Förderung von Flächengemeinden mit geringer Einwohnerzahl ist.

4. Schlussfolgerungen

Zusammenfassend hat die vorstehende Auseinandersetzung mit dem Vorschlag und der Umsetzung des Flächenansatzes im Gemeindefinanzierungsgesetz 2012 zu den folgenden Ergebnissen geführt.

- Die Berechnung der landesdurchschnittlichen Fläche je Einwohner, die von der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen bei der Umsetzung des GFG 2012 zu Grunde gelegt wurde, entspricht exakt dem Vorschlag des ifo Gutachtens von 2008.
- Der Bezug auf die Regelungen in Rheinland-Pfalz erfolgte im ifo Gutachten (2008), weil dort eine Regelung bereits praktiziert wurde, die nur einem Teil der Gemeinden einen flächenbedingten Mehrbedarf zugestand und zugleich eine Sprungstelle vermied. Ein solcher Spitzenausgleich war in Nordrhein-Westfalen bislang nicht angewendet worden.
- Das ifo Gutachten (2008) enthält eigenständige Simulationen des ifo Institutes zu den Verteilungswirkungen der Reformvorschläge. Diese Simulationen beinhalten auch eine Berechnung des Flächenansatzes, die dem Vorgehen des Landes bei der Umsetzung des GFG 2012 entspricht.
- Das ifo Gutachten enthält konkrete Berechnungen des Landesdurchschnitts der Gesamtfläche je Einwohner und anderer Indikatoren. Auch die ifo Kommission hat den Landesdurchschnitt der Gesamtfläche je Einwohner quantifiziert.
- Das ifo Gutachten (2008) hat dafür plädiert, den Flächenansatz am Landesdurchschnitt der Gesamtfläche je Einwohner festzumachen, um den Flächenansatz auf Gemeinden zu beschränken, bei denen von besonderen Belastungen aufgrund der geringen Besiedlung auszugehen ist. Der Durchschnittswert bietet sich als natürliches und allgemein akzeptiertes Maß für den Vergleich des Indikatorwertes zwischen Gemeinden an. Durch den Bezug auf den Durchschnitt ist zudem sichergestellt, dass der Finanzbedarf einer Gemeinde in einer Normalsituation vom Flächenansatz unberührt bleibt.
- Die Ermittlung der Gewichtungsfaktoren stellt auf die fiktive Normalsituation einer Gemeinde mit Einwohnerzahl entsprechend der unteren Grenze der Hauptansatzstaffel ab. Zur Quantifizierung der fiktiven Normalsituation werden im Berechnungsschema des Landes Landesdurchschnitte aller

Bedarfsindikatoren regelmäßig berechnet. Dass auch der Flächenansatz auf den entsprechenden Durchschnitt abstellt, fördert seine Transparenz und Praktikabilität.

- Der vom Land angewendete Landesdurchschnitt der Fläche je Einwohner ist insbesondere für Nordrhein-Westfalen ein sinnvolles Maß zur Beschränkung des Flächenansatzes auf Flächengemeinden mit geringer Einwohnerzahl, die der Gesetzgeber beabsichtigte.
- Weder in der vorbereitenden Diskussion durch das ifo Gutachten oder die ifo Kommission noch im Gesetzentwurf oder im Gesetz ist ein Hinweis enthalten, dass der Flächenansatz nicht anhand des einfachen Durchschnitts sondern anhand des einwohnergewichteten Durchschnitts der Gesamtfläche je Einwohner zu berechnen sei.
- Der von Deubel (2013) vorgeschlagene einwohnergewichtete Landesdurchschnitt der Fläche je Einwohner liefert eine Maßgröße des Landes, die in der Literatur herangezogen wird, um Vergleiche zwischen Bundesländern durchzuführen. Er ist als Maßstab zur Identifizierung von Flächengemeinden mit geringer Einwohnerzahl allerdings ungeeignet, da er die räumliche Struktur der Gemeinden ignoriert.
- Deubel (2013) rechtfertigt den Vorschlag der Verwendung eines einwohnergewichteten Durchschnitts mit der Praxis des Flächenansatzes in Rheinland-Pfalz. Der dortige Flächenansatzes ist aber gar nicht auf die Ortsgemeinden sondern auf Verbandsgemeinden, Landkreise und größere Städte ausgerichtet und erfordert wegen der Unterschiedlichkeit der einbezogenen Gebietskörperschaften eine andere Berechnung. Zudem unterscheidet sich die Raumstruktur des Landes Rheinland Pfalz so gravierend von der des Landes Nordrhein-Westfalen, dass die Übertragung des dort angewendeten Berechnungsschemas auf den Flächenansatz in Nordrhein-Westfalen Ergebnisse liefern würde, die mit der Zielsetzung des Flächenansatzes nicht vereinbar sind.
- Würde der Flächenansatz anhand des einwohnergewichteten Landesdurchschnitts der Fläche je Einwohner berechnet, käme der Flächenansatz – anders als vom Gesetzgeber intendiert – nicht nur bei Flächengemeinden mit geringer Einwohnerzahl zur Anwendung sondern bei der überwiegenden Mehrheit von Gemeinden. Legt man die Statistik für 2010

zugrunde und geht man vom einfachen Landesdurchschnitt aus, haben drei Viertel der Gemeinden mit Flächenansatz eine Einwohnerzahl unter 16.000. Ginge man stattdessen vom einwohnergewichteten Durchschnitt der Fläche je Einwohner aus, erhielten zusätzlich 114 weitere Gemeinden den Flächenansatz. Drei Viertel dieser Gemeinden weist eine Einwohnerzahl von mehr als 17.000 Einwohnern auf.

- Die in Wissenschaft und Praxis üblichen Klassifikationen definieren ländliche Räume und dünn besiedelte Gebiete durch eine Einwohnerdichte von weniger als 100-150 Einwohnern je qkm. Bei Verwendung eines einwohnergewichteten Durchschnitts würden aber alle Gemeinden mit einer Einwohnerdichte unterhalb von ca. 500 Einwohnern je qkm zu Empfängern des Flächenansatzes. Die Anwendung des einwohnergewichteten Durchschnitts würde also die kuriose Situation schaffen, dass man in Nordrhein-Westfalen Gemeinden als dünnbesiedelt identifiziert, die im Hinblick auf die Siedlungsstruktur verdichteten Regionen zugeordnet werden.
- Würde der Flächenansatz anhand des einwohnergewichteten Landesdurchschnitts der Fläche je Einwohner berechnet, würde der Flächenansatz Gemeinden einbeziehen mit einem Grad der Verdichtung und einer Einwohnerzahl weit oberhalb der Werte, bei denen von höheren Kosten in der Bereitstellung öffentlicher Leistungen auszugehen ist. Eine Verwendung des einwohnergewichteten Durchschnitts der Fläche je Einwohner ist daher aus finanzwissenschaftlicher Sicht abzulehnen.