



Zur Methode der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens

**Größenklassendifferenzierende Strukturanalyse
der kommunalen Verwaltungshaushalte und
Prüfung der von zentralen Orten erbrachten Leistungen für
das Umland im Freistaat Sachsen**



Zur Methode der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens

- Größenklassendifferenzierende Strukturanalyse der kommunalen Verwaltungshaushalte und Prüfung der von zentralen Orten erbrachten Leistungen für das Umland im Freistaat Sachsen -

Endbericht

Eine Untersuchung im Auftrag des Beirats für den kommunalen Finanzausgleich
beim Sächsischen Staatsministerium der Finanzen

von

Ulrike Hardt (NIW)

Daniel Schiller (Universität Hannover)

unter Mitarbeit von

Axel Behmann (NIW)

Vorwort

Im Herbst 2005 ist das NIW vom Beirat für den kommunalen Finanzausgleich beim Sächsischen Staatsministerium der Finanzen beauftragt worden, ein Gutachten zur Methode der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens abzugeben. Vorausgegangen war eine intensive Diskussion um die Anpassung der Hauptansatzstaffeln, wie sie vom ifo-Institut im Jahr 2004 vorgeschlagen worden war. Die Zweifel an der Sachgerechtigkeit der Bedarfsbestimmung waren allerdings grundsätzlicher Art: Ist die Ableitung von Bedarfen aus Ist-Ausgaben angemessen oder benachteiligt dieses Verfahren Kommunen, die bereits mehr als andere konsolidiert haben? Reicht eine pauschalierende Bedarfsbestimmung aus, um Bedarfsunterschiede zwischen Kommunen abzubilden, oder ist die Einführung von Nebenansätzen - insbesondere etwa zur Abgeltung von zentralörtlichen Leistungen, zur Berücksichtigung von Sonderlasten in Folge demographischer Entwicklungen oder der Hartz-IV-Gesetzgebung - erforderlich?

Die angesprochenen Themenkomplexe münden letztlich alle in der ganz prinzipiellen Frage danach, ob es möglich ist, Finanzbedarfe öffentlicher Haushalte, speziell der Kommunen, „objektiv“ festzustellen, und ob gerade das Hauptansatzverfahren dies leistet. Die Arbeit widmet sich deshalb zunächst den damit verbundenen Grundsatzproblemen, bevor in den folgenden Schritten umfangreiche empirische Untersuchungen der kommunalen Haushaltsstrukturen angestellt werden. Sie sollen vor allem klären, auf welche Aufgabenbereiche und Ausgabearten das immer wieder festgestellte Phänomen der mit der Einwohnerzahl ansteigenden Zuschussbedarfe der Städte und Gemeinden zurückgeführt werden kann. Die Analyse konzentriert sich dabei zuerst auf den innersächsischen Vergleich, wird dann aber um eine Gegenüberstellung mit kommunalen Haushaltsstrukturen in den alten Bundesländern Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz erweitert und ergänzt.

Die Untersuchung wurde in enger Zusammenarbeit mit dem Sächsischen Staatsministerium der Finanzen konzipiert und fertiggestellt. Ohne die hier gebotene Unterstützung hätte die Untersuchung kaum durchgeführt werden können. Besonderer Dank gilt den Mitarbeitern des Statistischen Landesamts Sachsen, die in kürzester Zeit die erforderlichen, außerordentlich komplexen Datengrundlagen bereitgestellt haben. Die Erstellung des Gutachtens wurde im NIW außerdem von Herrn Axel Behmann (Graphiken) und Herrn Oliver König (redaktionelle Arbeiten) unterstützt.

Inhaltsverzeichnis

I. Diskussionen um die Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich	1
1. Vorbemerkungen: Notwendigkeit und generelle Problematik der Bedarfsbestimmung in kommunalen Finanzausgleichssystemen.....	1
1.1. Der Ausgangspunkt: Die unvermeidbare Unzulänglichkeit kommunaler Steuersysteme	1
1.2. Bedarfsbestimmung bei der Festlegung der Ausgleichsmasse	3
1.3. Die horizontale Korrektur des Gemeindesteuersystems.....	7
1.4. Ein erstes Zwischenfazit	15
2. Elemente der Bedarfsbestimmung im Finanzausgleichssystem Sachsens – Ein Überblick über die Verfahrensschritte	17
2.1. Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz, Stufe 1	17
2.2. Drei-Säulen-Modell und Gleichmäßigkeitsgrundsatz, Stufe 2	22
2.3. Hauptansatzstaffeln und Berücksichtigung von Sonderlasten in Form des Schüleransatzes	27
3. Aktuell diskutierte Fragen zur Bedarfsbestimmung in Sachsen.....	36
II. Ansätze der Bedarfsbestimmung in unterschiedlichen Finanzausgleichskonzeptionen.....	39
1. Verfahren der Bedarfsbestimmung für die Zwecke der horizontalen Mittelverteilung.....	39
1.1. Die Bedarfsbestimmung über das Hauptansatzverfahren.....	39
1.2. Ansätze zur „originären“ Bedarfsbestimmung	49
1.3. Mischformen: Die Berücksichtigung von „Sonderlasten“	57
2. Finanzausgleichszielsetzungen und Anerkennung von „Bedarfen“	61
III. Untersuchungsschwerpunkte und methodische Fragen	65
1. Die Schwerpunkte der Untersuchung	65
2. Methodische Anmerkungen zur empirischen Analyse.....	68
IV. Ergebnisse der empirischen Bestandsaufnahme für Sachsen nach Ebenen und Gemeindegrößenklassen.....	75
1. Struktur, Entwicklung und Verwendung der allgemeinen Deckungsmittel – erste Einschätzungen und Konsequenzen für die weitere Untersuchung	75
1.1. Allgemeine Deckungsmittel und ihre Verwendung als Ansatzpunkte zur Beurteilung kommunaler Haushalte	75
1.2. Ergebnisse für die gesamte sächsische Kommunalebene	79
1.3. Kreisfreie Städte	81

1.4.	Kreisangehöriger Raum	83
1.5.	Landkreise und kreisangehörige Gemeinden.....	85
1.6.	Kreisangehörige Gemeinden nach Größenklassen	87
1.7.	Einzelergebnisse für die kreisfreien Städte.....	98
1.8.	Zusammenfassung der Ergebnisse und Konsequenzen für die weitere Untersuchung.....	108
2.	Struktur und Entwicklung der Zuschussbedarfe nach Aufgabenbereichen.....	113
2.1.	Überblick für 2001 bis 2003	113
2.2.	Zuschussbedarfe und ihre Entwicklung nach Aufgabenbereichen in der Einzelbetrachtung	123
2.2.1.	Die Gesamthaushalte	123
2.2.2.	Einzelplan 0: Allgemeine Verwaltung	124
2.2.3.	Einzelplan 1: Öffentliche Sicherheit und Ordnung	127
2.2.4.	Einzelplan 2: Schulen.....	128
2.2.5.	Einzelplan 3: Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	131
2.2.6.	Einzelplan 4: Soziale Sicherung.....	133
2.2.7.	Einzelplan 5: Gesundheit, Sport, Erholung	138
2.2.8.	Einzelplan 6: Bau- und Wohnungswesen, Verkehr.....	142
2.2.9.	Einzelplan 7: Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung.....	145
2.2.10.	Einzelplan 8: Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen.....	148
2.3.	Zwischenfazit: Wichtige Ergebnisse und Konsequenzen für die Bedarfs- bestimmung.....	152
3.	Die Bedeutung ausgewählter Ausgabearten in den Gesamthaushalten und in den Aufgabenbereichen.....	161
3.1.	Überblick für 2001 bis 2003	161
3.2.	Gewicht und Entwicklung der Personalausgaben nach Aufgabenbereichen.....	166
3.3.	Sachausgaben nach Aufgabenbereichen.....	174
3.4.	Investitionsausgaben und ihre Finanzierung in den Aufgabenbereichen	177
3.5.	Schlussfolgerungen für die Finanzausgleichsdiskussion.....	181
4.	Nachrichtlich: Verschuldung und Zinslasten	184
V.	Ergebnisse der Bestandsaufnahme im Ländervergleich nach Ebenen und Größenklassen.....	187
1.	Besondere Probleme des länderübergreifenden Vergleichs	187
2.	Struktur, Entwicklung und Verwendung der allgemeinen Deckungsmittel in den Vergleichsländern.....	197
2.1.	Ergebnisse für die gesamte Kommunalebene in den Ländern.....	197
2.2.	Kreisfreie Städte	201

2.3.	Kreisangehöriger Raum	203
2.4.	Landkreise und kreisangehörige Gemeinden.....	205
2.5.	Kreisangehörige Gemeinden nach Größenklassen	207
2.6.	Kreisfreie Städte nach Größenklassen	216
2.7.	Zusammenfassung	223
3.	Struktur und Entwicklung der Zuschussbedarfe nach Aufgabenbereichen in den Vergleichsländern.....	226
3.1.	Überblick über die Gesamtzuschussbedarfe 1997 und 2003	226
3.2.	Zuschussbedarfe nach Aufgabenbereichen in den Kommunen der Vergleichsländer	229
3.3.	Schlussfolgerungen.....	238
4.	Ausgaben nach Ausgabearten in den Kommunen der Vergleichsländer	241
4.1.	Personalausgaben und Personalstand	241
4.2.	Sachausgaben.....	245
4.3.	Investitionsausgaben	246
5.	Schlussfolgerungen aus dem länderübergreifenden Vergleich	248
VI.	Sondereinflüsse auf Bedarfsrelationen und -entwicklungen - Möglichkeiten und Grenzen der Berücksichtigung bei der Bedarfsbestimmung.....	251
1.	Zentralörtliche Leistungen: Begründung für die Hauptansatzstaffeln?.....	251
1.1.	Grundzüge, Problematik und ungelöste Fragen des Konzepts	251
1.2.	Ziele und Instrumente zur Unterstützung zentralörtlicher Systeme	255
1.3.	Die Ausgestaltung und Finanzierung des Zentrale-Orte-Systems in Sachsen.....	260
1.4.	Eine Einschätzung des Verfahrens	268
2.	Folgen demographischer Entwicklung	269
3.	Neue Zuständigkeitsregelungen in der sozialen Sicherung.....	277
VII.	Schlussfolgerungen für die Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens	279
	Verzeichnis der Abbildungen	283
	Verzeichnis der Übersichten	285
	Literaturverzeichnis	291

I. Diskussionen um die Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich

1. Vorbemerkungen: Notwendigkeit und generelle Problematik der Bedarfsbestimmung in kommunalen Finanzausgleichssystemen

1.1. Der Ausgangspunkt: Die unvermeidbare Unzulänglichkeit kommunaler Steuersysteme

Kommunalfinanzierung ist in der Bundesrepublik Deutschland nicht ohne Finanzausgleich denkbar. Die originären Einnahmen der Kommunen bieten keine ausreichende Grundlage, um überall eine sachgerechte Aufgabenerfüllung zu ermöglichen.

Da die Mehrzahl der kommunalen Leistungen nicht oder nur zum Teil entgeltfähig ist, müssen die entstehenden Finanzierungslücken durch andere Einnahmen gedeckt werden, und zwar vorrangig durch Steuern. So sehen es die Kommunalverfassungen – auch in Sachsen – vor.¹ Dementsprechend große Bedeutung kommt der Gestaltung des **Gemeindesteuersystems** zu. Der Versuch einer zielgerechten Ausformung stößt jedoch auf unüberwindliche Schwierigkeiten; die gestellten Anforderungen² lassen sich kaum zugleich erfüllen:

- Zum einen sollen **Äquivalenzaspekte** Berücksichtigung finden; wenn auch nicht in der strengen Form der individuellen, so doch der gruppenmäßigen Äquivalenz. Zwischenzeitlich ist dieser Anspruch nochmals modifiziert und als Interessenausgleich zwischen den Steuerzahlern interpretiert worden.³ Wie man die geforderte Äquivalenz aber auch immer definiert, ihre Realisierung setzt voraus, dass sich steuerliche Anknüpfungspunkte finden, die in mehr oder minder engem Bezug zur (erwünschten) kommunalen Aufgabenerfüllung stehen; die Steuerzahlungen hätten sich danach weniger an der steuerlichen Leistungsfähigkeit der Zensiten als an der Nutzung und den Kosten kommunaler Leistungen zu orientieren.
- Gleichzeitig sollen Gemeindesteuern **im Zeitablauf nicht zu stark schwanken** und vor allem **im interkommunalen Vergleich nicht zu stark streuen**, hat das Ziel der

¹ § 73 der Gemeindeordnung (GO) für den Freistaat Sachsen.

² Die heute gestellten Ansprüche wurden zu großen Teilen schon von Popitz formuliert. Er forderte „Hinlänglichkeit, Beweglichkeit, wirtschaftliche Angemessenheit, Radizierbarkeit, Wechselwirkung zwischen den Besteuerungsmöglichkeiten, Rücksichtnahme auf die politische Kräfteverteilung, Einfügung in die Gesamtpolitik und Konstanz des Gemeindesteuersystems“. Popitz, J.: Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin 1932, S. 112 f. Daran haben sich inzwischen Generationen von Finanzwissenschaftlern und Politikern abgearbeitet.

³ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des BMF, Heft 31, Bonn 1982, S. 382.

Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse gerade in Bezug auf kommunale Leistungen doch (noch) recht große Bedeutung. Dies zeigt sich auch in der Gesetzgebung, die in vielen Bereichen kommunales Handeln regelt.

- Überdies sollen die Gemeindesteuern jedoch – wie andere Steuern auch – **verteilungs politischen, konjunktur- und wachstumspolitischen Anforderungen** gerecht werden. Das impliziert wiederum, dass bei der Besteuerung auf die **ökonomische Leistungsfähigkeit** der Steuerpflichtigen Rücksicht genommen werden muss.

Dass sich diese **Forderungen nicht ohne Abstriche vereinbaren** lassen, ist offensichtlich. Kommunale Steuern, die nach dem Prinzip der Leistungsfähigkeit entrichtet und nach dem örtlichen Aufkommen verteilt werden, streuen aufgrund der unterschiedlichen Wirtschaftskraft regional zwangsläufig und sind überdies mehr oder minder konjunkturreagibel; sie werden somit den Bedürfnissen der Kommunalebene nicht gerecht. Steuern, die regional wenig streuen und ein relativ konstantes Aufkommen erbringen, belasten hingegen die Zensiten individuell und im zeitlichen Vergleich in sehr unterschiedlichem Ausmaß, sind also mit dem Postulat der horizontalen Verteilungsgerechtigkeit nicht vereinbar.

Dieser Widerspruch ist immer schon gesehen worden, hat aber im Zeitablauf unterschiedliche Einschätzungen erfahren. Hatte Popitz noch die Hoffnung, dass sich die Kommunen mehr und mehr aus eigenen Steuerquellen würden finanzieren können⁴, so hat sich inzwischen eher das Gegenteil eingestellt. Der Einordnung der Gemeindesteuern in das **gesamtstaatliche Steuersystem** ist schon seit Mitte der 60er Jahre des 20. Jahrhunderts zunehmendes Gewicht beigegeben worden, vor allem wachstumspolitische Ziele sind in den Vordergrund gerückt. Nach der deutschen Wiedervereinigung hat dieses Ziel nochmals an Bedeutung gewonnen. So ist die ertragsunabhängige Gewerbesteuer, die aus kommunaler Sicht durchaus als „gute Gemeindesteuer“ gelten konnte, in den neuen Bundesländern gar nicht erst eingeführt worden, um daraus keine Wachstumshemmnisse entstehen zu lassen.

Damit ist die Konstruktion eines zielgerechten – und das heißt eben auch kommunalgerechten – Gemeindesteuersystems noch schwieriger geworden. Die nicht endenden **Auseinandersetzungen um die Gewerbesteuer** sind Beleg dafür.

Daraus ist zunächst eine Schlussfolgerung zu ziehen: Wie man ein Gemeindesteuersystem auch immer anlegt, die gewünschte finanzielle **Ausstattung aller Kommunen** wäre damit nicht zu erreichen. Dass dies gar nicht mehr im Vordergrund der Überlegungen steht, zeigt der missglückte Reformversuch Ende 2003. Aber selbst wenn kommunalfreundlicher gehan-

⁴ Popitz, J., a.a.O., S. 184.

delt worden wäre: eine Kommunalfinanzierung allein aus Steuern wäre aufgrund der genannten Konflikte unmöglich.

Aus diesem Grund ist die „**Unfähigkeit (der Kommunen) zur Selbstfinanzierung** gegenwärtig der gesetzlich veranlasste Regelfall“⁵: Weil kommunale Selbstfinanzierung aus Entgelten und Steuern nur in Ausnahmefällen gelingt, hat der Staat die Möglichkeit, mit Mittelaufstockungen zusätzlich **Umverteilung** zu betreiben und so die fiskalischen Ergebnisse des **notwendig unzulänglichen Gemeindesteuersystems** interkommunal zu korrigieren.

Kein Bundesland könnte insofern ohne ein solches aufstockendes und glättendes System des kommunalen Finanzausgleichs, eines „**vertikalen Finanzausgleichs mit horizontalem Effekt**“, auskommen. Mehr noch als die Kommunen der alten Bundesländer sind die Gemeinden und Gemeindeverbände der neuen Länder auf Finanzausgleichsmittel angewiesen, sind die Steuerquellen doch nach wie vor sehr viel unergiebig als im Westen. Das gilt auch für Sachsen – das finanzstärkste der neuen Flächenländer. Für die Kommunen sind die **Zuweisungen** des Freistaates sogar **wichtigste Einnahmequelle**. Der sächsische Staatsminister der Finanzen hat ihren Anteil an den kommunalen Gesamthaushalten im Jahr 2005 auf rund 54% beziffert; in den westlichen Flächenländern waren es nach seinen Angaben nur etwa 28%.⁶ Damit kommt dem Freistaat einerseits große Verantwortung für die kommunale Finanzausstattung zu, andererseits eröffnen sich erhebliche Gestaltungsspielräume. Bei ihrer Ausfüllung stößt Sachsen erwartungsgemäß auf die gleichen Probleme wie andere Länder. Es sind im Wesentlichen grundsätzliche und unlösbare **Probleme der Bedarfsbestimmung**. Die folgenden Ausführungen sollen zeigen, dass Finanzbedarfe tatsächlich **nicht gemessen werden können**. Vielmehr geht es um ihre **Bestimmung** in Kenntnis **finanzwissenschaftlicher Zusammenhänge** und auf der Basis **empirischer Erkenntnisse über die unterschiedlichen örtlichen Handlungsbedingungen**. Die Komplexität des Sachverhalts erfordert einige umfassendere Überlegungen. Demgegenüber nehmen sich Probleme der Finanzkraftmessung, also der Erfassung der eigenen Einnahmemöglichkeiten der Kommunen, relativ unspektakulär aus.

1.2. Bedarfsbestimmung bei der Festlegung der Ausgleichsmasse

Zuerst geht es um die **Bestimmung der Ausgleichsmasse** selbst: Wie viele Mittel benötigen die Kommunen insgesamt zusätzlich zu ihren originären Einnahmen, um ihre Aufgaben sach-

⁵ So schon Kirchhoff, P.: Rechtliche Rahmenbedingungen des kommunalen Finanzausgleichs, in: Hoppe, W. (Hrsg.): Reform des kommunalen Finanzausgleichs, Schriftenreihe des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Bd. 4, Köln u.a. 1985, S. 1-30, hier S. 11.

⁶ Staatsministerium der Finanzen: Die Gemeinden und ihre Finanzen 2005, Dresden 2005, S. 1.

oder zielgerecht erfüllen zu können? Der verfassungsrechtliche Rahmen des Grundgesetzes ist diesbezüglich recht weit gesteckt. Artikel 106, Abschnitt 7, Satz 1 GG formuliert die Grundlagen; danach müssen den Gemeinden und Gemeindeverbänden Anteile an den Gemeinschaftssteuern zufließen (obligatorischer Steuerverbund), darüber hinaus sieht die Verfassung Möglichkeiten kommunaler Beteiligung an Landessteuern oder anderen Einnahmen der Länder vor (etwa aus dem Länderfinanzausgleich/fakultativer Steuerverbund). Die Höhe der kommunalen Beteiligung kann von der Verfassung hingegen nicht geregelt werden. Der Kommunalisierungsgrad der öffentlichen Aufgaben ist in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich ausgeformt, und er war überdies im Zeitablauf immer schon Veränderungen unterworfen; ebenso unterschiedlich sind die aufgabenbezogenen Anforderungen, die die Länder mit ihrer Gesetzgebung an die Kommunen stellen. Wichtiger aber ist: Es fehlt sowohl in der Wissenschaft als auch in der Praxis eine allgemein akzeptierte Vorstellung davon, was überhaupt unter einer „**sachgerechten Aufgabenerfüllung**“ zu verstehen ist.

Dieser Verzicht wird bewusst geübt; er drückt insofern kein Versagen – weder der Wissenschaft noch der Politik – aus. Vielmehr sind föderale Systeme ja gerade darauf ausgerichtet, dass die Ebenen und Körperschaften Prioritäten setzen und sich - im Rahmen der Gesetze – variablen örtlichen Besonderheiten und Präferenzen anpassen und dadurch erst in einen interkommunalen Wettbewerb treten können. Kommunale Selbstverwaltung schließt eine „**normative Bedarfsbestimmung**“ durch übergeordnete Ebenen weitgehend aus. Dies gilt insbesondere für den Bund. Wenn klar wäre, was sachgerechte Aufgabenerfüllung ist, bedürfte es keiner - zumindest in der politischen Abstimmung doch sehr aufwändigen - föderalen Strukturen. Die Ausfüllung der Verfassungsregelungen ist deshalb zunächst generell den Ländern vorbehalten, die Verantwortung dafür wird hier schon ein Stück weit „dezentralisiert“. Aber auch die Länder tun sich mit der „Ermittlung“ des kommunalen Finanzbedarfs schwer.

Dabei ist es auf Länderebene zunächst eine Frage der **Praktikabilität**, die eine umfassende, additive Bestimmung des Gesamtbedarfs der Kommunen verbietet. Natürlich könnte man (rein gedanklich) **fiktive Normalkommunen** konstruieren, sie nach Typen – sei es nach Status, sozioökonomischer Entwicklung oder anderen Merkmalen – differenzieren und (möglicherweise sogar empirisch gestützt) Bedarfs- und Kostenpläne für sie ausarbeiten. Man stelle sich aber allein den Zeitaufwand vor, um für jede Kommune festzustellen, was unter den jeweiligen, individuellen oder typisierten Bedingungen sachgerechte Aufgabenerfüllung bedeutet - Aufgabenbereich für Aufgabenbereich - um dann die zugehörigen Kostenfunktionen zu ermitteln. Allein der Zeitaufwand wäre viel zu groß, um den sich rasch wandelnden Handlungsbedingungen in den Kommunen noch folgen zu können. Letztlich ist es aber **nicht einmal eine Frage der Technik**, an der eine solche Bedarfsbestimmung krankt. Vielmehr sind es die **Normen selbst**, die sich der **Messung**⁷ **entziehen** und die im föderativen System der

⁷ Im Sinne einer quantitativen Ermittlung des Meßwerts einer physikalischen Größe.

Bundesrepublik Deutschland nach Möglichkeit nicht bis in die Einzelheiten definiert werden sollen:

Was sind „notwendige Ausgaben“? Der Begriff ist schon im Zusammenhang mit der Debatte um die Umsatzsteuerverteilung gemäß Art. 106 Abs. 4 GG zwischen Bund und Ländern heftig diskutiert worden.⁸ Ein Bezug allein auf gesetzlich geregelte Aufgaben hilft hier nicht weiter; freiwillige Aufgaben sind nicht überflüssig oder verzichtbar. Aber: Wie viel Kultur braucht der Bürger, in welcher Form und von wem soll sie geboten werden und was darf sie kosten? Einmal davon abgesehen, dass eine solche Detailfestlegung **äußerst willkürlich** bleiben muss, entspricht es dem föderalen Gedanken eher, den Kommunen die Gestaltung ihres Aufgabenspektrums so weit wie möglich selbst zu überlassen, Anpassungen – z.B. im Fall gravierender sozioökonomischer Veränderungen – dann aber auch in selbständiger Gestaltung von ihnen einzufordern. Empirische Untersuchungen belegen allen gegenteiligen Behauptungen zum Trotz, dass die Möglichkeiten der Kommunen, eigenständig Prioritäten zu setzen, (noch) nicht erschöpft sind. Föderalismus ist – selbst in der Bundesrepublik Deutschland, die mitunter als verkappter Einheitsstaat charakterisiert wird⁹ – nicht gleichzusetzen mit einem hierarchischen Staatsaufbau, in dem „oben“ ohne weiteres antizipiert werden könnte, was „unten“ angemessen oder normal ist. **Selbstverwaltung** bedeutet in diesem Sinne für die kommunale Ebene aber auch **Selbstverantwortung**.

Auf der anderen Seite kann man nicht leugnen, dass die Länder den Hinweis auf die kommunale Selbstverwaltung gerade im Zusammenhang mit der Frage nach der vertikalen Verteilung oft genug zu ihren eigenen Gunsten ausgelegt haben. Bekanntermaßen wird ein Teil der kommunalen Aufgabenerfüllung durch gesetzliche Regelungen der Länder, des Bundes und in zunehmendem Maße auch der EU mehr oder minder genau vorgegeben und somit faktisch bereits normiert; die Entscheidung über das „Ob“ und vielfach auch das „Wie“ der Aufgabenwahrnehmung liegt gar nicht mehr allein auf der kommunalen Ebene. Die **Nicht-Bestimmung kommunaler Bedarfe** und der Rückzug auf Argumentationen mit der Selbstverwaltung ermöglicht in diesem Zusammenhang letztlich nur die Relativierung der kommunalen Forderungen an übergeordneten Finanzierungsinteressen. Aus kommunaler Sicht nutzen viele Länder den Umstand aus, dass sich die Bedarfsbestimmung für die Kommunalebene einem einfachen Rechenexempel entzieht; die Verpflichtungen des Staates zur Aufstockung der kommunalen Finanzmasse kaum formelhaft zu ermitteln sind.

⁸ Vgl. dazu etwa Peffekoven, R.: Zur Problematik der Umsatzsteuerverteilung, in: Cansier, D. und Kath, D.: Öffentliche Finanzen, Kredit und Kapital, Berlin 1985, S. 56 ff.

⁹ Solche Einschätzungen finden sich vor allem bei anglo-amerikanischen Autoren. Vgl. beispielhaft schon für die 50er Jahre Wheare, K.C.: Federal Government, 4. Auflage, Oxford 1960. Seitdem sind die Verflechtungen zwischen den Ebenen der Bundesrepublik Deutschland tendenziell weiter gestiegen.

Auf Länderebene öffnet sich damit ein Spannungsverhältnis zwischen der Unmöglichkeit, die Höhe der erforderlichen Mittel exakt abzuleiten, und der gleichzeitigen Wahrnehmung, dass die Gestaltung des Finanzausgleichs auch in vertikaler Hinsicht immer eine Normierung – und sei es in Form der Gewichtung von Interessen – enthält, und dass es – wenn die Kommunen bestimmte Aufgaben erfüllen müssen oder sollen – zumindest in der kurzen Frist tatsächlich einen Mindestbedarf an Zuweisungsmitteln gibt. Schon mit der **Festlegung der bereitgestellten Mittel** wird ja faktisch über die **Grobstruktur der kommunalen Aufgabenwahrnehmung** entschieden: Einnahmeverluste drängen zunächst die Erfüllung freiwilliger Aufgaben und weniger reglementierter Aktivitäten, insbesondere der Investitionstätigkeit, zurück.¹⁰

Die Mehrzahl der Länder stiehlt sich trotzdem aus diesem Dilemma heraus: Sie lassen sich aufgrund der geschilderten Probleme, aber auch aufgrund eigener Interessenlagen üblicherweise gar nicht auf eine Bedarfsbestimmung für die kommunale Ebene ein. Sie gehen mehrheitlich einen anderen Weg der Finanzverteilung; die Notwendigkeit von Bedarfsbestimmungen wird damit gleichsam umschifft: Die Einnahmequellen (**Verbundgrundlagen**), an denen die Kommunen beteiligt werden müssen oder sollen, werden aufgelistet; simultan wird eine **Verbundquote** festgelegt. In der Regel kann diese Verbundquote umso niedriger ausfallen, je breiter die Grundlagen definiert werden und je niedriger der Kommunalisierungsgrad öffentlicher Aufgaben ist. Letztlich sind die Aufteilungsverhältnisse historisch gewachsen; in der Vergangenheit haben sie aber oft Veränderungen und Anpassungen erlebt. Dafür waren nicht nur sich wandelnde Handlungsbedingungen verantwortlich. Mit der Gestaltung von Verbundgrundlagen und Verbundquoten bieten sich vielfältige Einflussmöglichkeiten für die Länder. So können zeitliche Entwicklungen gesteuert, die Kommunen an Einnahmeschwankungen der Landesebene beteiligt oder – wiederum im Rahmen der rechtlichen Regelungen - von ihnen ausgeschlossen werden.¹¹ Gerade darin liegen – aus kommunaler Sicht - aber auch die Risiken solcher Verfahren.

Bekanntermaßen haben sich insbesondere die **alten Bundesländer** häufig nicht gescheut, **Eingriffe in die Verbundmassen** oder auch in die **Verbundquoten** vorzunehmen – zu ihren

¹⁰ Vgl. dazu Hardt, U., Hoffmann, H. und Postlep, R.-D.: Die Bedeutung von Bundes- und Landesgesetzgebung für kommunale Haushaltsstrukturen und Selbstverwaltungsspielräume, Studie im Auftrag des niedersächsischen Städtetages, Hannover 1994 und Fortschreibung 1996.

¹¹ Beispielhaft sei hier auf das Land Schleswig-Holstein hingewiesen, das den Steuerverbund mit seinen Kommunen - bei gleichzeitiger Absenkung der Verbundquote - 1994 kräftig verbreitert hat. Dabei wurden Einnahmen und Ausgaben aus dem Länderfinanzausgleich in die Verbundmasse aufgenommen – kurz vor der Einbeziehung der neuen Länder in den LFA. Dies kann nur als Beteiligung der Kommunen an den vorhersehbaren oder drohenden Einnahmeverlusten des Landes gewertet werden. Vgl. im Einzelnen, Hardt, U.: Konsequenzen der Bundes- und Landesgesetzgebung für die Veränderung kommunaler Haushaltsstrukturen in Schleswig-Holstein seit 1980, Hannover 1996, S. 100.

Gunsten und ohne Regelbindung¹². Für die Kommunen ist damit seit langem eine große Verunsicherung über die Entwicklung ihrer Finanzierungsmöglichkeiten verbunden, und das umso mehr, als ihre Steuerquellen nahezu permanent Gegenstand von Änderungsvorschlägen sind.¹³ Sie selbst haben auf die Steuergesetzgebung kaum Einfluss.

Der Freistaat **Sachsen** hat 1996 diese sehr einseitige Beteiligungsform aufgegeben, er hat vielmehr das Prinzip der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage konsequent bis zur Quotierung der Gesamteinnahmen im Land zu Ende gebracht. Seitdem gilt der **Gleichmäßigkeitsgrundsatz**. „Danach sollen sich die Gesamteinnahmen der Kommunen gleichmäßig zu denen des Freistaates entwickeln. Dieser faire Interessenausgleich verhindert willkürliche Eingriffe in die Kommunalfinanzen“.¹⁴ Eine Beteiligung nach Maßgabe von **Finanzkraft und Finanzbedarf** zwischen den Ebenen hat man damit - trotz einer Verpflichtung zur ebenenbezogenen Kostenbeobachtung und Berücksichtigung - nicht angestrebt; wie dargelegt, ist das Problem prinzipiell nicht lösbar. Der Verlässlichkeit und vor allem der Nachvollziehbarkeit ist man hingegen deutlich näher gekommen.

1.3. Die horizontale Korrektur des Gemeindesteuersystems

Ist die Ausgleichsmasse festgelegt, muss im nächsten Schritt die **Verteilung auf die einzelnen Kommunen** erfolgen, hier beginnt die horizontale Korrektur des Gemeindesteuersystems, idealer Weise wiederum nach Maßgabe von Finanzkraft und Finanzbedarf: Was können die Kommunen über die Gebühren hinaus selbst erbringen, um ihre Finanzbedarfe zu decken; wie hoch sind die Finanzbedarfe in Abhängigkeit von Aufgabenzuständigkeiten und Erwartungen an die Aufgabenerfüllung? Die Frage ist nicht neu, sie war im Prinzip auch schon für die Zwecke der vertikalen Verteilung zu beantworten.

Nun kommt es allerdings vorrangig auf die **Differenzierung zwischen den Kommunen** an. Für die horizontale Mittelverteilung erscheint es nicht unbedingt notwendig, Finanzbedarfe und originäre Einnahmekraft in ihrer absoluten Höhe zu erfassen. Wichtig ist jedoch, dass die **Relationen zwischen den Kommunen** „richtig“ ausgewiesen werden. Gleiche Sachverhalte

¹² So hat Niedersachsen kürzlich durch das Haushaltsbegleitgesetz die Verbundquote von 16,09% auf 15,04% herabgesetzt; das entspricht einer Kürzung der Zuweisungsmasse um rund 150 Mio. Euro. Vgl. dazu Haushaltsbegleitgesetz vom 17. Dezember 2004. Gegen diesen Eingriff ist aktuell eine erneute Klage verschiedener Kommunen vor dem niedersächsischen Staatsgerichtshof anhängig.

¹³ Erst kürzlich hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung neue Vorschläge zur Unternehmensbesteuerung angedacht, die auch die kommunalen Einnahmequellen stark berühren würden. Vgl. SVR: Jahresgutachten 2005/06: „Die Chance nutzen - Reformen mutig voranbringen“, 09.11.2005, Ziffer 392 ff.

¹⁴ So der Finanzminister des Freistaates Sachsen in: Staatsministerium der Finanzen: Die Gemeinden und ihre Finanzen 2005, a.a.O., S. 1.

sollen gleich, verschiedene unterschiedlich abgebildet werden. Dabei soll es natürlich nicht allein um die Spiegelung individueller Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben gehen; damit würde die bestehende Finanzverteilung immer wieder reproduziert, ohne sie zu hinterfragen oder sie zu bewerten. Ziel sollte es nach verbreiteter Auffassung ja immer noch sein, unterschiedliche Bedarfe „objektiv“ einzuschätzen. Hier geht es also darum, Indikatoren zu finden, die Auskunft über **Normal-Einnahmen** und **Normal-Ausgaben** unter den jeweiligen örtlichen oder regionalen Bedingungen geben. Diese Forderungen auszufüllen ist fast genau so schwierig wie die Bezifferung von Bedarfen der Kommunen insgesamt. Die Frage lautet also: Welche Indikatoren sind geeignet, Ähnlichkeiten und Unterschiede in Finanzkraft und vor allem im Finanzbedarf der Kommunen untereinander auszuweisen - und das wiederum, ohne entsprechende, zentral festzulegende Normangebote und deren Struktur zu definieren? Hier scheinen nur Wege des langsamen Herantastens gangbar.

Ungleich ist zunächst die Aufgabenverantwortung: Während die kreisfreien Städte alle kommunalen Aufgaben in Einheit erfüllen, werden die Aufgaben im kreisangehörigen Raum von Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden arbeitsteilig erledigt. Eine Gleichbehandlung von kreisfreien Städten, Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden innerhalb eines einstufigen Verteilungsverfahrens ist insofern sehr problematisch. Vergleichbar sind auf den ersten Blick allenfalls die kreisfreien Städte mit den Landkreisen einschließlich ihrer Gemeinden. Auf dieser Aggregationsstufe werden im Prinzip gleiche Aufgabenbestände wahrgenommen. Die Frage nach der weiteren Aufteilung der Mittel auf zwei Ebenen (Kreis- und Gemeindeebene) steht damit - ebenso wie im Fall der Verteilung zwischen Staat und Kommunen - erneut an und wirft ähnliche Grundprobleme auf. Sie werden durch das flexible Element der Kreisumlage allerdings teilweise entschärft.

Lösungen könnten auf der Basis der vorangegangenen Überlegungen auf verschiedenen Wegen erfolgen; sie laufen in der Mehrzahl auf eine **Quotierung** der Ausgleichsmasse durch die Länder hinaus. Theoretisch wären zunächst aber auch Modelle einer weiteren Dezentralisierung der Verteilungsverantwortung denkbar; sie haben unter dem Aspekt der Stärkung des Föderalismus einen gewissen Charme, dürften aber kurzfristig wenig praktikabel sein:

- **Ausgleich über alle kreisfreien Städte und Landkreise**, verbunden mit der Verpflichtung der Landkreise, für einen weiteren kreisinternen (vertikalen und horizontalen) Ausgleich selbst zu sorgen. Die Notwendigkeit einer gesetzlich geregelten Quotierung entfielen dann im besten Falle völlig. Faktisch würde die Frage an das Land, wie viele Mittel die beiden kommunalen Ebenen denn benötigen, nach unten weitergegeben. Für eine solche Vorgehensweise könnte das Argument stehen, dass man auf regionaler Ebene viel besser als auf Landesebene weiß, welche Bedarfe in den einzelnen Gemeinden entstehen. So bestechend dieses Modell einer teilweisen „**Kommunalisie-**

„Ausgleich des Finanzausgleichs“ auf den ersten Blick aber erscheinen mag, so unpraktisch dürfte es sich auf den zweiten erweisen. Ein Ausgleich von oben nach unten birgt zusätzliches Konfliktpotential, der Ruf nach einem Eingreifen der übergeordneten Ebene – also des Landes – würde vermutlich schnell laut werden. Im Übrigen sind die Gemeinden verfassungsrechtlich Hauptträger der kommunalen Selbstverwaltung. Sie würden ihren Anspruch auf unmittelbare Mittelausstattung durch den Staat sicherlich geltend machen. Aufgrund dieser Schwierigkeiten ist das Modell nirgends auch nur angedacht, geschweige denn umgesetzt worden.

- **Ausgleich über alle Gemeinden** (kreisangehörige und kreisfreie) in einem ersten Schritt unter der Fiktion, dass sie die Kreisaufgaben jeweils selbst erfüllen; Ermittlung des von den Gemeinden an die Landkreise „weiterzuleitenden“ Anteils in einem zweiten Schritt, der wiederum selbständig innerhalb der Kreise getan werden könnte. Für die kreisfreien Städte entfiere er natürlich formal; faktisch erfolgt der Ausgleich hier schon intern über die Ausstattung der verschiedenen Aufgabenbereiche. Eine Quotierung bestünde bei diesem Ausgleich „von unten nach oben“ in der Festlegung eines (einheitlichen oder differenzierten) Anteils, den die Landkreise aus den örtlich zufließenden Schlüsselzuweisungen erhalten müssten; dieser Anteil wäre aber nicht notwendig von übergeordneter Ebene zu bestimmen. Im Grunde ginge es in diesem Modell um eine **Ausweitung der Kreisumlage** und um ihre „Aufwertung“ zum wichtigsten Finanzierungsinstrument der Landkreise.¹⁵ Die Verfassungskonformität wäre allerdings wiederum fraglich, allein deshalb dürfte ein solches Modell in seiner reinen Form ebenfalls keine Umsetzungschancen haben.

Wegen dieser Problematik ist die übergeordnete Ebene deshalb gezwungen, selbst eine **Quotierung** der verfügbaren Mittel vorzunehmen, um damit die weitere horizontale Verteilung innerhalb vergleichbarer Gruppen vorzubereiten. Hier sind verschiedene Modelle erprobt; drei seien näher betrachtet:

- Aufteilung der Schlüsselmasse in eine erste Teilmasse für Kreisaufgaben und eine zweite für Gemeindeaufgaben; gesonderter Ausgleich für beide Ebenen. Die kreisfreien Städte erhalten in diesem System Zahlungen aus beiden Teilmassen. In diesem - als **„Zwei-Ebenen-Modell“** bezeichneten - System gilt die Quotierung der Mittel landesweit und wird (sehr pragmatisch) von den jeweiligen Ländern auf der Grundlage von Schätzungen der Deckungslücken auf beiden Ebenen festgelegt. Dieses Modell hat den Vorteil, dass es nicht mehr nach dem Status der Kommunen unterscheidet, sondern nach der Aufgabenzuordnung, somit zunächst allein auf die vertikale, durch

¹⁵ Unter allokativen Aspekten hätte ein solches Vorgehen durchaus Vorzüge: Die Kontrolle der Kreisaktivitäten und ihrer Haushaltswirtschaft würde durch eine solche Lösung deutlich erhöht.

die Kreisumlage dezentral nochmals korrigierbare Verteilung ausgerichtet ist und bei der horizontalen Verteilung dann tatsächlich nur noch auf vergleichbare Sachverhalte abstellen muss.¹⁶ Es wird in Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg und seit 1999 auch in Niedersachsen umgesetzt.

- Aufteilung der Schlüsselmasse in zwei Teile, einen für die Landkreise, den anderen für die Gemeinden einschließlich der kreisfreien Städte (**Zwei-Säulen-Modell**). Dieses Modell wird in Nordrhein-Westfalen und in Bayern praktiziert; in NRW wird der Umstand, dass die kreisfreien Städte auch die Kreisaufgaben erfüllen, im Rahmen der Einwohnerwertung des Hauptansatzes berücksichtigt, in Bayern über einen prozentualen Zuschlag zum vorher rechnerisch ebenfalls aus einer Hauptansatzstaffel ermittelten Finanzbedarf. In beiden Fällen kommt es zu einer Verquickung von vertikalem und horizontalem Ausgleich, faktisch werden ungleiche Sachverhalte aneinander gemessen. Dieses Modell ist zwar insofern von Vorteil, als damit - gegenüber einer Dreiteilung der Ausgleichsmasse - der Stadt-Umland-Ausgleich innerhalb der Gruppe der Gemeinden erleichtert wird; es kann sich allerdings als problematisch erweisen, wenn man zu dem Schluss kommt, dass die Mittelverteilung für Kreisaufgaben anderen Gesetzen folgen müsse als jene für die Gemeindeaufgaben. Nicht mehr nachvollziehbar wird es dann, wenn kreisfreie Städte sehr unterschiedlich groß sind bzw. wenn innerhalb der gleichen Größenklasse Gemeinden entweder als kreisangehörig oder als kreisfrei eingestuft werden.
- Bildung von drei Teilmassen für die verschiedenen Typen kommunaler Gebietskörperschaften, deren Aufgabenbestand intern wieder vergleichbar ist: kreisfreie Städte, Landkreise und kreisangehörige Gemeinden (**Drei-Säulen-Modell**). In diesem Modell stellt sich genau wie im Zwei-Säulen-Modell immer wieder das Problem der Dotierung der Teilmassen; dabei sind Fragen des vertikalen und des horizontalen Ausgleichs simultan zu beantworten. Probleme der Teilmassenbildung und der Bedarfsbestimmung ergeben sich überdies dann, wenn die Teilmassen immer kleiner werden, etwa weil die Zahl der kreisfreien Städte gering ist. Die Ausgleichseffekte sind dann im Extremfall von Entwicklungen in einer einzigen Kommune abhängig – wenn sie nur groß genug ist.

Sachsen hat sich für die Einrichtung des **Drei-Säulen-Modells** entschieden, muss also die Fragen nach der **Dotierung der „Säulen“** doppelt beantworten: Zuerst (horizontal) in Hinblick auf die Verteilung zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum, für letzteren dann nochmals (vertikal) in Bezug auf die Mittelverteilung zwischen Landkreisen und Gemeinden.

¹⁶ Vgl. dazu im Einzelnen: Hardt, U. und Schmidt, J.: Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen, Hannover 1998, S. 91 ff.

Das Problem der Bedarfsbestimmung tritt dabei wiederum - wie schon bei der Festlegung der Ausgleichsmasse - hinter der Finanzkraftorientierung zurück. Um die Anpassung der Teilmassen bei unterschiedlichen Entwicklungen in den drei Typen kommunaler Gebietskörperschaften nicht ständig diskretionär vornehmen zu müssen, setzt der Freistaat erneut ganz überwiegend auf den **Gleichmäßigkeitssatz**: Die Finanzkraft je Einwohner, bestehend aus Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen soll sich im Ergebnis in den drei Säulen gleichmäßig entwickeln.

Der vorletzte Schritt des Finanzausgleichssystems soll die **horizontale Mittelverteilung** innerhalb der zuvor abgegrenzten Gruppen kommunaler Gebietskörperschaften regeln. Hier ist nun unstrittig, dass der Ausgleich nach Maßgabe von **Finanzkraft und Finanzbedarf** erfolgen muss; ein Umgehen der Bedarfsbestimmung ist nicht mehr möglich. Dementsprechend ist zunächst für jede einzelne Kommune zu ermitteln, wie viele Mittel sie aus ihren eigenen Steuerquellen erwirtschaften kann oder soll; die Steuerkraft ist dann dem Finanzbedarf gegenüber zu stellen, den sie bei „normaler Aufgabenerfüllung“ decken muss. Während die Finanzkraftermittlung selten in die Kritik gerät, ist die Ermittlung des Finanzbedarfs in der horizontalen Verteilungsphase regelmäßig großen Zweifeln ausgesetzt. Dies wundert insofern nicht, als die Verteilungsergebnisse des Ausgleichs maßgeblich davon abhängen, wie und in welcher Weise Bedarfe festgestellt, anerkannt und bei der Mittelvergabe berücksichtigt werden. Die Literatur zu diesem Thema ist inzwischen schier unüberschaubar.¹⁷

Die Bedarfsermittlung würde keine Probleme aufwerfen, sie würde sogar überflüssig, wenn man postulieren würde, dass allen Einwohnern ein gleicher Anspruch auf Verausgabung kommunaler Mittel zugestanden werden müsse. Dies impliziert letztlich die Annahme, dass gleiche Mittelverausgabung auch gleiche Befriedigung des Bedarfs nach öffentlichen Leistungen bedeutet. Im Prinzip wird im Länderfinanzausgleich eine solche Annahme getroffen. In der Grundkonzeption ist er als Finanzkraftausgleich angelegt, wenngleich auch hier immer wieder (mehr oder minder erfolgreiche) Vorstöße zur Geltendmachung von **Sonderlasten** unternommen werden.

Für den kommunalen Bereich ist hingegen schon lange unumstritten, dass die Setzung: **Einwohner gleich Einwohner** unter dem Aspekt der Kosten öffentlichen Handelns nicht unbesehen übernommen werden darf. Dass es **Sonderbedarfe** geben kann, deren Deckung mit höheren als den Durchschnittskosten verbunden ist und die auch in der horizontalen Mittelverteilung Berücksichtigung finden sollten, wird allenthalben bestätigt. Allein daraus ist die Uneinigkeit über Methoden der Bedarfsbestimmung überhaupt zu erklären. Vielmehr geht es um die Frage, was Sonderlasten sind und wie sie entstehen, wie „**notwendige Mehrausgaben**“ identifiziert und von **Ineffizienz oder Luxus** unterschieden werden können, welche Mehraus-

¹⁷ Vgl. dazu die Ausführungen im Kapitel II.

gaben anerkannt werden sollen oder müssen und in welcher Form der Ausgleich dann erfolgen soll.

In der Regel wird davon ausgegangen, dass in Hinblick auf die erforderliche Finanzausstattung differenziert werden muss, wenn:

- die Aufgabenerfüllung in verschiedenen strukturierten Räumen (z.B. aufgrund der Wirtschafts-, Sozial- und Raumstrukturen oder deren Entwicklungen) mit unterschiedlichen **Kosten** je Einwohner verbunden ist,
- **externe Effekte** wirksam werden, die nicht internalisiert werden können und deren Abgeltung über Zweckzuweisungen nicht für sinnvoll gehalten wird (eine intensive Diskussion darüber ist in der Vergangenheit in Hinsicht auf die Übernahme zentralörtlicher Leistungen geführt worden) oder
- bestimmte Gebiete oder Leistungsangebote **explizit gefördert werden sollen** (etwa weil Ausstattungs- oder Entwicklungsdefizite festgestellt werden oder wenn man sich aus der Förderung besondere Entwicklungsimpulse verspricht).

Damit wird der Deklaration **nahezu jeglicher Mehrausgaben** als Sonderbedarf allerdings Tür und Tor geöffnet; die Möglichkeiten und Formen der Berücksichtigung von Sonderlasten scheinen nahezu unbegrenzt.¹⁸ Letztlich hat jede Kommune ihre Besonderheiten und sieht sich ganz speziellen Anforderungen gegenüber; die „Durchschnittskommune“ ist ein rechnerisches Konstrukt. Deswegen treten Forderungen nach Anerkennung von Sonderbedarfen oft **inflationär** auf; einmal akzeptiert, lassen sich entsprechende Dotierungen im Übrigen nur schwer rückgängig machen. Insofern erscheint es grundsätzlich ratsam, nur solche Sonderbedarfe anzuerkennen, die tatsächlich fiskalisch erheblich sind und für die pauschale Berücksichtigung nicht in Frage kommen. Für ein „**schlankes System**“ spricht auch, dass oft nicht auszuschließen ist, dass sich **verschiedene Sonderansätze gegenseitig konterkarieren oder in der Wirkung neutralisieren**.

Die Vermutung, dass mit der Berücksichtigung von Sonderlasten **Frieden im Verteilungskampf** gestiftet werden könne, muss inzwischen als überholt gelten. Solange eine solche Anerkennung noch von wachsenden öffentlichen Einnahmen überdeckt wurde, war noch nicht offensichtlich, dass jeder Sonderbedarfsansatz zu Lasten anderer Kommunen, also durch Umverteilung der zur Verfügung gestellten Masse, finanziert wird. In Zeiten sinkender Einnahmen und Ausgleichsmassen dürfte diese Tatsache nicht mehr zu verbergen sein.

¹⁸ Vgl. im Einzelnen die Ausführungen im Kapitel II.

Was am Ende wirklich als ausgleichsrelevant eingestuft wird, bleibt aber wiederum festzulegen; auch diesbezügliche empirische Untersuchungen entbinden nicht von dieser Entscheidung.

Unumstritten ist in Bezug auf die horizontale Verteilung letztlich wiederum nur, dass nicht auf der Basis von Ist-Ausgaben, sondern auf der Grundlage von nicht strategieanfälligen Indikatoren für die zu tragenden Kosten verteilt werden soll. Davon abgesehen unterscheiden sich die Vorstellungen der Politik, aber auch die praktizierten Systeme in den Ländern erheblich. Im Wesentlichen sind **zwei Grundphilosophien** zu erkennen: Stark **pauschalierende Ansätze**, die über eine Einwohnergewichtung verschiedenste Sonderlasten gesamthaft zu berücksichtigen suchen einerseits und **stärker auf Einzelaufgaben oder Aufgabenbündel ausgerichtete Konzeptionen** andererseits, die für eine **Vielfalt von Sonderlasten** zusätzliche Einwohnergewichtungen vorsehen oder bestimmte Beträge vorab aus der Ausgleichsmasse auskoppeln und nach speziell zugeschnittenen Indikatoren verteilen. Typisch für das erste System ist der kommunale Finanzausgleich in Niedersachsen, der außer der Einwohnergewichtung für die Gemeindeebene nur einen Soziallastenansatz für die Kreisebene kennt¹⁹; aber auch das sächsische System, das die Hauptansatzstaffeln für Gemeinden und kreisfreie Städte allein durch den Schüleransatz ergänzt. Elemente des letzteren enthalten etwa die Finanzausgleichsgesetze der Länder Rheinland-Pfalz²⁰ und Schleswig-Holstein.²¹ Beide verzichten bewusst auf eine Einwohnerwertung, vergeben aber innerhalb des Finanzausgleichs verschiedenste allgemeine, teilweise auch zweckgebundene Zuweisungen auf der Basis von Indikatoren, Einstufungen oder sogar nach Einzelbewilligungen.

Eine Methode der pauschalierenden Einwohnergewichtung, deren Sinnhaftigkeit vor allem für die Gemeindeebene immer wieder angezweifelt wird, wird üblicherweise mit dem Begriff der **Hauptansatzstaffel** umschrieben. Hier geht man davon aus, dass die Gemeinden (kreisangehörig oder kreisfrei) mit steigender Einwohnerzahl aus einer Reihe von Gründen wachsende Kosten der Aufgabenerfüllung tragen; diese Vermutung hat sich in empirischen Untersuchungen vielfach bestätigt. Fraglich ist allerdings, wie dieses Ergebnis zustande kommt. Kritiker weisen darauf hin, dass größere Gemeinden zumeist auch über eine höhere Steuerkraft verfügen, die dann – gestützt durch die **Methodik** der „Bedarfsmessung“ - durch Zuweisungen noch weiter aufgestockt werde. Die Verwendung dieser Mittel dann als Anzeichen für ent-

¹⁹ Vgl. Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich (NFAG) i.d.F. vom 26. Mai 1999, zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Dezember 2004.

²⁰ Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) vom 30. November 1999, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2004.

²¹ Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. Februar 1999, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Dezember 2005.

sprechende Bedarfe zu werten, grenze an einen Zirkelschluss; die einmal eingestellte Mittelverteilung würde damit immer aufs Neue reproduziert.

Dem ist zumindest eingeschränkt zuzustimmen. Die Kritik träfe allerdings nur dann ins Schwarze, wenn behauptet würde, dass mit Hauptansatzstaffeln eine „objektive“ Bedarfsbestimmung vorgenommen werden solle. Dass ein solches Unterfangen ohnehin rasch auf Grenzen stößt, ist in Hinblick auf die Bedarfsbestimmung nun schon mehrfach aufgezeigt worden. **Hauptansatzstaffeln sind normativ** geprägt, aufgrund der Pauschalierung, vor allem aber, wenn sie sich auf empirische, auch die Argumente der Kritik berücksichtigende Untersuchungen stützen, allerdings weniger als Versuche einer „originären Bedarfsbestimmung“.²²

Im Übrigen kann man sicherlich nicht davon ausgehen, dass im Wege der Einwohnergewichtung **Einzelfallgerechtigkeit** oder weiter gefasst: **Einzelzielgerechtigkeit** im kommunalen Finanzausgleich zu erreichen sei. Je „schlanker“ ein Finanzausgleichssystem konstruiert wird, desto häufiger werden Konstellationen und Sonderfälle auftreten, in denen sich die gewählten Ausgleichssysteme als unzureichend erweisen. Dies droht Ausgleichssystemen, die auf eine Vielzahl von Ausnahmetatbeständen Rücksicht nehmen aber auch – sei es durch Überfrachtung, sei es durch willkürliche Auswahl der zu berücksichtigenden Sonderlasten. Damit ist ein weiterer Zielkonflikt angedeutet. Die Mehrzahl der Länder greift in Fällen offensichtlicher Einzelproblemlagen auf andere Instrumente und Hilfsmittel zurück: Zweckzuweisungen und in Notsituationen auch Bedarfszuweisungen.

Der Freistaat **Sachsen** hat unter den bekannten und erprobten Methoden der Bedarfsermittlung auf eine sehr schlanke, und nicht zuletzt deswegen transparente Variante zurückgegriffen: Sachsen beschränkt sich bei der horizontalen Verteilung der Schlüsselzuweisungen für die kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte auf die Anwendung **zweier getrennter Hauptansatzstaffeln**, ergänzt durch einen **Schüleransatz**, der für beide kommunalen Ebenen (Gemeinde- und Kreisebene) zur Anwendung kommt, soweit sie Schulträger sind. Aus beiden Ansätzen wird ein **Gesamtansatz** gebildet, auf dessen Konstruktion erst im nächsten Punkt näher einzugehen sein wird.

Der letzte Schritt in der horizontalen Verteilung erfolgt mit der Festlegung des **Ausgleichsgrades** zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf der Kommunen. Allenthalben wird diskutiert:²³

²² Im Detail wird darauf noch einmal im Kapitel II eingegangen.

²³ Zu den grundsätzlichen Überlegungen vgl. auch Stahl, D.: Ausgleichsgrad und Anreizwirkungen des deutschen Länderfinanzausgleichs: Eine kritische Analyse, in: Färber, G. (Hrsg.): Das föderative System in Deutschland, ARL, Forschungs- und Sitzungsberichte Band 224, Hannover 2005, S. 206 ff, hier S. 207.

- Je höher der Ausgleichsgrad, desto mehr wird der Anreiz für die Kommunen, sich um die Ausschöpfung der erzielbaren Entgelte und die Pflege der eigenen Steuerquellen zu bemühen, gemindert. Da inzwischen die positiven Einschätzungen von **Eigenanstrengung und Wettbewerb** in Wissenschaft und Politik zunehmen, setzt tendenziell ein Druck in Richtung auf Absenkung der Ausgleichsgrade ein.

- Je niedriger der Ausgleichsgrad, desto ungleicher fällt das Verteilungsergebnis zwangsläufig aus. Dies kann ebenfalls als unbefriedigend empfunden werden, speziell wenn in der Folge „**Haushaltskrisen**“ – gemessen am Durchschnitt der Kommunen oder auch unmittelbar festgestellt an konkreten, nicht mehr selbst auszugleichenden Deckungslücken in den Haushalten – auftreten. Wenn unter diesen Bedingungen zusätzliche Ausgleichsinstrumente notwendig werden, um den erwünschten Ausgleichseffekt überhaupt erzielen zu können, empfiehlt sich eine Anhebung der Ausgleichsgrade.

Damit ist ein klassischer Zielkonflikt umschrieben, der nur durch politische Entscheidung gelöst werden kann. Wie die konkrete Festlegung in den Ländern ausfällt, entscheidet sich wohl im Wesentlichen aus der Einschätzung der beiden genannten Effekte. In **Sachsen** ist der Ausgleichsgrad auf 75% des Unterschiedsbetrags zwischen Bedarfsmesszahl und Steuerkraftmesszahl festgesetzt worden (§ 9 FAG). Die Auswirkungen werden im Weiteren nicht mehr verfolgt. Anzumerken ist aber, dass damit nochmals eine Relativierung der den einzelnen Kommunen zunächst attestierten Bedarfsunterschiede vorgenommen wird.

1.4. Ein erstes Zwischenfazit

Die angestellten Vorüberlegungen sollten zeigen, dass sich die Probleme der **Bedarfsbestimmung** durch **alle Stufen des Finanzausgleichs** ziehen und zwar für alle Ebenen und Regionen. Sie nehmen ihren Ausgangspunkt im Grunde schon bei der Konzeption eines kommunalen Steuersystems - welche Steuerquellen benötigen die Kommunen zur Erfüllung ihrer Aufgaben -, treten aber offen zu Tage, wenn es darum geht, die fiskalische Funktion des Finanzausgleichs zu erfüllen, also darum, die kommunale Finanzmasse „bedarfsgerecht“ aufzufüllen. Sie setzen sich fort in der Diskussion über die Maßstäbe der horizontalen Verteilung. Streitigkeiten darüber werden in den alten Ländern schon seit langem ausgefochten, konnten aber auch hier nie abschließend beantwortet oder gelöst werden.

Bedarfsbestimmung erscheint gewissermaßen als Quadratur des Kreises. Das Dilemma beruht – so sollten es die vorangegangenen Ausführungen deutlich machen – in der Regel aber nicht auf technischen Schwierigkeiten, sondern es entsteht aus den Ansprüchen an die Bedarfsbe-

stimmung selbst, die letztlich aber nie erfüllt werden können. Als **Ziel** gilt in der Regel immer noch die „**objektive**“ Bestimmung der Finanzkraft, vor allem aber des Finanzbedarfs; Bestrebungen von Politik und Wissenschaft, sogar höchst richterliche Urteile orientieren sich nach wie vor daran.²⁴

Gerade diese Forderung nach Objektivität macht die Bedarfsbestimmung und den Ausgleich so schwierig. Weder die Ansprüche einzelner Bürger noch die der Kommunen an den Staat sind abschließend definiert. Finanzausgleich ist deshalb nicht einfach und umfassend wissenschaftlich ableitbar oder gar errechenbar. Finanzausgleich bedeutet vielmehr ein Austarieren von Zielkonflikten, seine Gestaltung ist ein politischer Prozess, den man wissenschaftlich fundieren, auf seine Konsistenz und Verträglichkeit mit sachlichen Anforderungen und mit dem gesamten politischen Zielsystem überprüfen, nicht aber durch vermeintlich „objektive Ermittlungen“ ersetzen kann. Insbesondere „notwendige Ausgaben“ lassen sich nicht messen, gleichwohl sind insbesondere bei Bedarfsvergleichen wissenschaftliche Begründungen und Regelbindungen möglich. Dies zeigt sich insbesondere in Sachsen.

²⁴ So hat etwa der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen die Einwohnergewichtung im kommunalen Finanzausgleich deshalb akzeptiert, weil „**bislang** in der Finanz- und Kommunalwissenschaft keine allgemein anerkannten Erkenntnisse darüber zur Verfügung stehen, mit welcher Methode und anhand welcher verlässlichen Kriterien der kommunale Finanzbedarf objektiv bestimmt werden kann.“ (Hervorhebung vom Verfasser). Vgl. Urteil vom 9. Juli 1998, VerfGH 16/96 und VerfGH 7/97, Nr. III. 1.a.

2. Elemente der Bedarfsbestimmung im Finanzausgleichssystem Sachsens - Ein Überblick über die Verfahrensschritte

2.1. Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz, Stufe 1

Stand in Westdeutschland bis zum Ende der 80er Jahre vor allem die Auseinandersetzung um Konzeptionen der horizontalen Mittelverteilung im Vordergrund der Finanzausgleichsdebatte, so hat – wie schon angemerkt - die Kontroverse um die vertikale Verteilung spätestens seit Mitte der 90er Jahre an Bedeutung gewonnen. Dazu haben verschiedene Entwicklungen beigetragen:

- Ein entscheidender Faktor war sicherlich die **nachlassende** - nur durch den Einigungsboom kurzfristig wieder angefachte - **wirtschaftliche Dynamik** in Westdeutschland. Waren in der Vergangenheit zusätzliche Ausgabeanforderungen noch durch zusätzliche Einnahmen finanzierbar, so brachten Mehraufwendungen bei stagnierenden oder nur noch schwach wachsenden Steuereinnahmen nun sowohl die Länder als auch die Kommunen in Bedrängnis. Auf der kommunalen Ebene waren es insbesondere die mit der Arbeitslosigkeit rasant ansteigenden Soziallasten, aber auch gesetzlich festgeschriebene **Zusatzanforderungen** in weiteren Aufgabenbereichen, die andere Vorhaben verdrängt haben.²⁵
- Gleichzeitig haben sich viele Länder nicht gescheut, ihre eigene bedrohliche Finanzsituation auf Kosten der Kommunen zu verbessern - durch Eingriffe in die Verbundgrundlagen, die Verbundquoten, durch Beteiligung der Kommunen an außerordentlichen Lasten - wie etwa den Kosten der deutschen Einheit²⁶ - oder bei Finanzierungsengpässen einfach durch betragsmäßig festgelegte Minderungen der Ausgleichsmassen per Haushaltsgesetz.²⁷

In Kenntnis dieser Auseinandersetzungen, aber auch in Erwartung künftiger Entwicklungen in Ostdeutschland und speziell in Sachsen hat sich der Freistaat Sachsen mit seinen Kommunen auf die Einhaltung des so genannten „**Gleichmäßigkeitsgrundsatzes**“ verständigt, der in § 2 des FAG 1996 endgültig formuliert wurde und der im Prinzip bis heute beibehalten worden ist. Im FAG 2005/2006 lautet er folgendermaßen:

²⁵ Hardt, U. und Pohle, H.: Führt die fiskalische Krise zur Verstärkung regionaler Disparitäten? Das Beispiel Niedersachsen, in: ARL (Hrsg.): Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägungen, Wirkungen und Reaktionen, Forschungs- und Sitzungsberichte Band 209, Hannover 1999, S. 131 ff.

²⁶ Münstermann, E.: Räumliche Verteilung der kommunalen Finanzierungsbeiträge zur deutschen Einheit, in: ARL (Hrsg.): Fiskalische Krise, a.a.O., S. 155 ff.

²⁷ So geschehen in Niedersachsen 1995 und erneut durch das Haushaltsbegleitgesetz 2005 vom 17. Dezember 2004.

„Die Entwicklung der Gesamteinnahmen der sächsischen Kommunen aus Steuern (Realsteuern abzüglich Gewerbesteuerumlage, Gemeindeanteile an Einkommen- und Umsatzsteuer sowie andere Steuern) sowie den Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich soll sich gleichmäßig zur Entwicklung der dem Freistaat verbleibenden Finanzmasse aus Steuern sowie dem Länderfinanzausgleich einschließlich Bundesergänzungszuweisungen, abzüglich der den Kommunen zufließenden Finanzmasse im kommunalen Finanzausgleich, also zu seinen Gesamteinnahmen (netto) gestalten (Gleichmäßigkeitsgrundsatz).“ Ausgenommen werden von dieser Regelung jene Bundesergänzungszuweisungen, die für bestimmte Zwecke vorgesehen sind.

Der Grundsatz wird ergänzt durch die Aufforderung, regelmäßig einen Abgleich der Aufgaben- und Ausgabenbelastungen des Landes und seiner Kommunen vorzunehmen:

„Im Abstand von zwei Jahren ist zu überprüfen, ob aufgrund von **Änderungen im Aufgabenbestand** oder auf Grund der **Entwicklung der notwendigen Ausgaben** im Verhältnis zwischen dem Freistaat und den Gemeinden und Landkreisen das Finanzverteilungsverhältnis nach Satz 2 anzupassen ist. Die Prüfung erfolgt im Beirat für den kommunalen Finanzausgleich gemäß § 34.“

Mit diesem Grundsatz – der sich komplizierter liest als er wirklich ist – wird nichts anderes zum Ausdruck gebracht, als dass alle verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel im Land nach einem bestimmten Verhältnis, das sich nur unter besonderen Bedingungen ändern darf, auf Land und Kommunen verteilt werden soll. Die Höhe der Finanzausgleichsmasse eines jeden Jahres ist also letztlich von der Endabrechnung abhängig, die über die tatsächlich vereinnahmten Mittel im Land und deren Entwicklung Aufschluss gibt. Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz fordert damit „**Verteilungssymmetrie**“; er ist zunächst **auf die Einnahmen der Ebenen** ausgerichtet.

Technisch wird bei der **Umsetzung** so verfahren, dass ausgehend von einer formalen Verbundquote das Ergebnis der Aufteilung jeweils über die Steuerverbundabrechnung dahingehend korrigiert wird, dass beide Ebenen in der verabredeten Weise an den allgemeinen Deckungsmitteln bzw. deren Entwicklung partizipieren²⁸. Basierend auf den Steuerschätzungen für die kommenden Jahre wird – gestützt auf die nur rechnerisch benötigte formale Verbundquote - im Finanzausgleichsgesetz festgelegt, welche Mittel den Kommunen vom Land ausbezahlt werden. Mit Ablauf des Jahres werden prognostizierte und tatsächliche Einnahmen gegenübergestellt und es wird eine Abrechnung vorgenommen. Eventuell notwendige Korrekturen gehen dann in die Rechnungen des Folgejahres oder spätestens des übernächsten

²⁸ Zur konkreten Ausgestaltung 2005/2006 vgl. Staatsministerium der Finanzen: Die Gemeinden und ihre Finanzen 2005, a.a.O., S. 60 ff.

Jahres ein. Die nachträglich ermittelte **effektive Verbundquote** (errechnet als Anteil der Kommunen an den Landeseinnahmen) fällt damit in jedem Jahr – regelgebunden – anders aus.

Die Verwirklichung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes hat den großen Vorteil, dass damit eine **Solidargemeinschaft** zwischen Land und Kommunen institutionalisiert wird, die sich dem inzwischen üblich gewordenen Streit um Verbundsysteme und Verbundquoten entzieht.²⁹ Hervorzuheben ist, dass die Kommunen nicht alleinige Gewinner einer solchen Verteilungsregelung sein müssen. Ausgehend vom festgelegten Aufteilungsverhältnis können die Kommunen nur dann am Steuer- und Zuweisungsaufkommen des Landes stärker teilhaben als das Land selbst, wenn die Entwicklung ihrer eigenen Steuereinnahmen hinter denen des Landes zurückbleibt – wie es in der Vergangenheit überwiegend der Fall war. Eine vergleichsweise bessere Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen führt hingegen zu einer **Absenkung der effektiven Verbundquote**.³⁰

Dieser Effekt ist bei der Konzeption des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes vorhergesehen, sogar bewusst einkalkuliert worden:

Unmittelbar nach der deutschen Einigung lagen die Steuereinnahmen der sächsischen Kommunen bei weniger als 40% des „Westniveaus“. Um ihnen ähnliche Handlungsmöglichkeiten zu eröffnen wie den Kommunen im Westen, hat der Freistaat Sachsen über die **Ausstattung des Finanzausgleichs** - aus Mitteln des West-Ost-Transfers - eine entsprechende Angleichung vorgenommen. In dem Maße, wie sich die kommunalen Steuereinnahmen denen der West-Kommunen **hätten annähern sollen**, wäre mit dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz ein **regelgebundener Rückzug des Landes**, das gleichzeitig mit sinkenden eigenen Einnahmen gerechnet hat, aus dem Finanzausgleich gesichert worden.

Inzwischen stellt sich die Situation allerdings etwas anders dar als erwartet: Der **Aufholprozess ist zögerlicher in Gang** gekommen als erhofft, parallel dazu haben sich die Einnahmen des Landes noch schwächer entwickelt als die der Kommunen. Der geplante Rückzug des Landes aus dem Finanzausgleich musste deshalb schneller einsetzen als vorgesehen, früher jedenfalls, als die Steuereinnahmen der Kommunen das erwartete Niveau erreicht hatten.

²⁹ Junkernheinrich hat diese Vereinbarung als „finanztechnische Innovation“ bezeichnet, die den Kommunen eine bis dahin nicht praktizierte Gleichbehandlung garantiere. Vgl. Junkernheinrich, M.: Sachgerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich, Berlin 1998, S. 13.

³⁰ Darauf haben Steinherr und Parsche bereits 1997 hingewiesen. Vgl. Steinherr, M., Parsche, R. u.a.: Das Schlüsselzuweisungssystem im kommunalen Finanzausgleich des Freistaates Sachsen – Bestandsaufnahme und Reformbedarf -, ifo studien zur finanzpolitik, München 1997, S. 44 ff.

Das Problem ist dadurch verschärft worden, dass die Steuerschätzungen der letzten Jahre vor allem für die Landesebene immer wieder nach unten korrigiert werden mussten: Aus der Anwendung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes ergeben sich unter diesen Bedingungen schon seit dem Jahr 2002 regelmäßig „**Rückzahlungsverpflichtungen**“ der Kommunen gegenüber dem Freistaat Sachsen, die jeweils im Folgejahr in die Bestimmung der Ausgleichsmasse eingegangen sind und sie entsprechend gemindert haben. Das Land hat den Kommunen - die den daraus resultierenden Rückgang der Ausgleichsmasse nicht glaubten verkraften zu können - diese Rückzahlungen teilweise gestundet, also als zinslosen Kredit zur Verfügung gestellt.³¹ Damit konnte die Situation kurzfristig entspannt werden³², die Regelbindung des sächsischen Finanzausgleichs hat damit allerdings faktisch an Kontur verloren.

Umso größere Bedeutung kommt deshalb nun der **aufgaben- und ausgabenseitigen Ergänzung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes** zu. Der Druck, dazu ein nachvollziehbares Bewertungsverfahren zu entwickeln, ist in den letzten Jahren gewachsen und er wird vermutlich weiter steigen: Einerseits ist absehbar, dass die Einnahmen des Landes aus dem Länderfinanzausgleich vor allem aufgrund der Abschmelzung der Bundesergänzungszuweisungen, aber auch der prognostizierten Bevölkerungsverluste Sachsens zurückgehen werden, andererseits sind die Belastungen sowohl des Landes als auch der Kommunen schon jetzt - in Folge der erwähnten demografischen Entwicklungen, aber auch aufgrund der Verlagerung von Aufgabenzuständigkeiten, speziell in der sozialen Sicherung - einschneidenden Veränderungen unterworfen. Die bisher unternommenen Versuche, die anstehenden Fragen nach Bedarfsentwicklungen zu beantworten und im FAG zu verankern, zeigen die Möglichkeiten der **Schaffung größerer Transparenz und Regelbindung**, aber auch die **Grenzen jeder vermeintlichen „Objektivierbarkeit“** der Mittelverteilung erneut und in aller Deutlichkeit auf.

Als **Ausgangspunkt** für die materielle Ausfüllung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes wurden 1995 die damals ermittelten **Verteilungsrelationen** zwischen Länder- und Kommunalebene in den westdeutschen Flächenländern gewählt. Von dieser Basis ausgehend ist man der Forderung nach gleichmäßiger Einnahmeentwicklung gefolgt, obwohl sich vor allem die **Kosten** in klar zugeordneten Aufgabenfeldern **bei Land und Kommunen merklich verändert** haben. Die Charakterisierung solcher - letztlich wiederum nur an Ausgaben ablesbarer - Kostensteigerungen oder auch -senkungen als „notwendig“ oder „unausweichlich“ konnte in Sachsen natürlich ebenso wenig gelingen wie andernorts. Zwar ist die gesetzlich verlangte Überprüfung der Verteilungsverhältnisse in Hinblick auf Kostenentwicklungen für die Ebenen, die als Ergänzung des einnahmeorientierten Gleichmäßigkeitsgrundsatzes vorgesehen ist, regelmäßig im Zwei-Jahres-Turnus durchgeführt worden; die Ergebnisse sind allerdings (man möchte

³¹ § 2 FAG 2005 vom 26. April 2005, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Juli 2005.

³² Im Einzelnen dazu Lenk, T.: Gemeindefinanzbericht Sachsen 2004/2005, Leipzig 2005, S. 88 ff.

sagen: folgerichtig) nicht schematisch umgesetzt worden. Darauf war das Verfahren allerdings auch nicht ausgerichtet; es galt vielmehr der **Beobachtung und Einbeziehung von Bedarfsentwicklungen** auf den Ebenen in die Verteilungsverhandlungen.

Schon im Jahr 2000 hat man, um die Transparenz zu erhöhen, versucht, das Vorgehen für solche Überprüfungen festzulegen und sich - anders als für die Einnahmeseite der Haushalte - auf überwiegend **formelungebundene Verfahren** des Bedarfsvergleichs verständigt. Diese Verfahren wurden bis zum September 2004 präzisiert. Danach soll die Prüfung von Anpassungserfordernissen anhand von drei Indikatorengruppen erfolgen:³³

- ausgabeseitige Kriterien,
- objektive Indikatoren und
- Deckungsquotenverhältnisse.

Die **Bewertung der Ausgabenentwicklungen** ist anhand der laufenden Rechnungen vorgenommen worden und hat „quantitativ bedeutende und besonders entwicklungsrelevante Aufgaben- und Ausgabenblöcke“, die etwa 46% der Gesamtausgaben ausgemacht haben, in den Vordergrund gestellt. Für die kommunale Ebene wurden insbesondere die Entwicklungen in den Einzelplänen 1 (Öffentliche Sicherheit und Ordnung), 2 (Schulen) und 4 (Soziale Sicherung) in die Untersuchung einbezogen. Im Ergebnis hat sich herausgestellt, dass die Ausgaben der Kommunen in diesen Aufgabenbereichen im Zeitraum zwischen 1999 und 2001 um rund 1% gesunken sind. In ähnlicher Weise sind ausgewählte Pflichtaufgaben des Landes analysiert worden – hier wurden ebenfalls etwa 46% der Gesamtausgaben zu Grunde gelegt -, dabei wurde ein Ausgabenzuwachs von über 4% festgestellt. Daraus ist ein **Anpassungsbedarf** im Verteilungsverhältnis zwischen Land und Kommunen – **zu Gunsten des Landes** – abgeleitet worden.

Die Prüfung von Anpassungserfordernissen auf der Grundlage „objektiver“, das heißt hier, **nicht strategieanfälliger Indikatoren** ist zu einem ähnlichen Ergebnis gelangt: Aus der Anzahl der Studenten, der Anzahl der beförderten Schüler (nach Kilometern), den Kindern in Tageseinrichtungen, Sozialhilfeempfängern, der Anzahl von Straftätern und Gefangenen in Justizvollzugsanstalten sind Indikatoren gebildet worden, die gegenläufige Tendenzen der Kostenentwicklung auf beiden Ebenen erkennen lassen. Nach Gewichtung mit den jeweiligen Kosten (gemessen an den Zuschussbedarfen) ist aber nochmals ein Anpassungsbedarf zu Gunsten des Landes ermittelt worden.

³³ Bericht des Beirats für den kommunalen Finanzausgleich zur Überprüfung der Finanzverteilung nach dem vertikalen Gleichmäßigkeitsgrundsatz (GMG I) für das Finanzausgleichsgesetz (FAG) ab 2005, Dresden, den 28.09.2004.

Die Auswertung der **Deckungsquoten** hat keinen Anpassungsbedarf ergeben; zusammengekommen hätte der Freistaat Sachsen trotzdem – auf der Basis des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes - eine positive **Anpassung der Mittelverteilung zugunsten seiner eigenen Rechnung** einfordern können. Darauf hat er nicht bestanden. Der FAG-Beirat hat sich dafür ausgesprochen „vor allem wegen der hohen aufgelaufenen Abrechnungsbeträge, die nach dem Gesetz in 2005 in Höhe von 340 Mio. EUR und in 2006 in Höhe von 314 Mio. EUR zu erbringen sind, auf eine Anpassung des Finanzmassenverteilungsverhältnisses zu Gunsten des Freistaates zu verzichten“.³⁴ Diesem Rat ist weitgehend gefolgt worden.

Die Einzelergebnisse der Verhandlungen können dem FAG entnommen werden, sie sind aus einer regelorientierten Perspektive aber fast uninteressant. Dass man mit Blick auf die Bedarfsentwicklungen eine solch strenge Regelbindung, wie sie für die Einnahmeseite formuliert worden ist, gar nicht angestrebt hat, nicht anstreben konnte, liegt in der Natur der Sache: Bedarfe sind nicht messbar. Das Verfahren bestätigt die Charakterisierung des **Finanzausgleichs als „politischen Prozess“**, der sich auf empirische Erkenntnisse stützt, mit ihnen die Rationalität und Transparenz erhöht, sie aber nicht zur allein zwingenden Grundlage der getroffenen Entscheidungen macht. Im Vordergrund hat in den beschriebenen Verhandlungen vielmehr die konsensuale Entscheidung gestanden, die weiterhin gemeinsames Handeln der Landes- und Kommunalebene möglich macht.

Handlungsleitlinien, wie sie in Sachsen speziell für die Berücksichtigung von Bedarfsentwicklungen formuliert worden sind, sind nun allerdings nicht deshalb verzichtbar, weil sie vergleichsweise „weich“ sind. Zunächst definieren sie ein politisches Ziel; **Durchbrechungen müssen begründet** und mit Fakten unterlegt werden. Allein dies erhöht die **Transparenz** und die **Nachvollziehbarkeit** des Handelns. Dass ein solches Verfahren - in Ergänzung zum einnahmeseitigen Gleichmäßigkeitsgrundsatz - **friedenstiftend** wirkt, zeigt das vergleichsweise gute Verhältnis zwischen Landes- und Kommunalebene in Sachsen.

2.2. Drei-Säulen-Modell und Gleichmäßigkeitsgrundsatz, Stufe 2

Nachdem die **Ausgleichsmasse** festgelegt ist - **im Jahr 2005** belief sie sich einschließlich des gewährten Darlehens des Freistaates an die Kommunen in Höhe von 135 Mio. Euro und der gestundeten Rückzahlungsbeträge auf **2.629,5 Mio. Euro** - geht es um die weitere vertikale und horizontale Verteilung. Zunächst werden aus der Masse jedoch bestimmte Beträge vorab entnommen, die speziellen Verwendungen dienen sollen. Dies waren im Jahr 2005:

³⁴ Ebenda, S. 8.

- **125,2 Mio. Euro für übertragene Aufgaben**, die aufgrund der dualistischen Einstufung der kommunalen Aufgaben in der sächsischen Verfassung seit 2003 gezahlt werden müssen,
- **10 Mio. Euro für investive Schlüsselzuweisungen**, die als Anteil der allgemeinen Finanzausgleichsmasse definiert werden und nicht unmittelbar zweckgebunden vergeben werden, die die Kommunen aber in ihren Vermögenshaushalten verbuchen müssen und
- **101,9 Mio Euro für Sonderlastenausgleiche**, davon:
 - 71,2 Mio. Euro für den Straßenlastenausgleich,
 - 30,7 Mio. Euro für den Kulturlastenausgleich und
 - 0,1 Mio. Euro für den FAG-Beirat.

Darüber hinaus sind **26 Mio. Euro für Bedarfszuweisungen** und **13,4 Mio. Euro für kommunale Altschulden** reserviert worden.

Für allgemeine **Schlüsselzuweisungen zur Auffüllung mangelnder Steuerkraft** sind damit **2.353 Mio. Euro** verblieben, sie sind auf die drei kommunalen Säulen wie folgt verteilt worden:

- | | |
|-------------------------------------|-------------------------|
| - kreisangehörige Gemeinden: | 783,7 Mio. Euro, |
| - Landkreise: | 573,2 Mio. Euro, |
| - kreisfreie Städte: | 996,1 Mio. Euro. |

Mehr-Säulen-Modelle stehen üblicherweise vor dem Problem, dass zwischen den Teilmassen kein automatischer Ausgleich erfolgt. Wenn Finanzbedarf und Finanzkraft zwischen den „Säulen“ bzw. zwischen den Gruppen auseinanderdriften, muss diskretionär eingegriffen und eine Umschichtung zwischen den Teilmassen vorgenommen werden. Da entsprechende Überprüfungen meistens nur in größeren Abständen vorgenommen werden, können relativ tiefgreifende Umverteilungen notwendig werden.

Dem beugt der Freistaat Sachsen seit 1998 mit der **zweiten Stufe des Gleichmäßigkeitssatzes** vor. § 4 Abs. 1 des FAG besagt: „Die Gesamtschlüsselmasse nach § 3 Abs. 1 Nr. 4 wird so zwischen dem kreisangehörigem Raum (kreisangehörige Gemeinden und Landkreise) und kreisfreiem Raum (Kreisfreie Städte) aufgeteilt, dass sich die Finanzkraft je Einwohner gleichmäßig entwickelt. Im Abstand von zwei Jahren ist zu überprüfen, ob aufgrund von Veränderungen im Aufgabenbestand oder aufgrund der Entwicklung der notwendigen

Ausgaben im kreisfreien und im kreisangehörigen Raum das Finanzverteilungsverhältnis nach Satz 1 anzupassen ist.“ In Satz 3 folgt: „Die Aufteilung des Anteils der Gesamtschlüsselmasse für den kreisangehörigen Raum erfolgt für die kreisangehörigen Gemeinden und die Landkreise nach dem Grundsatz der gleichmäßigen Entwicklung der Schlüsselzuweisungen je Einwohner.“ Der **Einwohnerbezug** verhindert hier, dass im Zuge unterschiedlicher Bevölkerungsentwicklungen - etwa von Suburbanisierungsbewegungen - diskretionäre Eingriffe vorgenommen werden müssen.

Mit diesen beiden Schritten wird das Verfahren, das bereits bei der Aufteilung der allgemeinen Deckungsmittel zwischen dem Freistaat und seinen Kommunen zur Anwendung kommt, auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen übertragen. Die Probleme, die bei der Umsetzung auftreten, sind deshalb im Prinzip ähnlich. Vor allem ist wiederum der kaum fassbare Begriff der „**notwendigen Ausgaben**“ verwendet worden, um **Verteilungssymmetrie** zu gewährleisten.

Zunächst sind die Grundsätze wiederum **einnahmeorientiert** formuliert und auf die Entwicklung der Finanzkraft bzw. der Schlüsselzuweisungen selbst ausgerichtet. Ob die **Verteilungsrelationen** zum Zeitpunkt der Formulierung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes „richtig“ waren, lässt sich daran nicht ermesen, letztlich ebenso wenig, ob sie es heute sind.³⁵ Allerdings werden bei der Betrachtung verschiedene Fragen aufgeworfen.

So sind im Jahr 2005 trotz überdurchschnittlicher Steuerkraft in den Verdichtungsräumen etwa 42% der Schlüsselzuweisungen in die kreisfreien Städte geflossen; der Anteil der Städte an der Bevölkerung lag aber nur bei rund 35%. Die Gründe für diese hohe Beteiligung der Städte wird zum einen in der **Bereitstellung zentralörtlicher Leistungen** gesehen, die sie - sie sind alle als Oberzentrum ausgewiesen - für den kreisangehörigen Raum erbringen. § 10 Abs. 1 des FAG weist explizit auf die Bedeutung für die Teilmassenbildung hin: „Die zentralörtlichen Funktionen der Kreisfreien Städte sind bei der Bemessung der Schlüsselmasse für Kreisfreie Städte nach § 4 Abs. 1 berücksichtigt.“ Welchen Umfang an Mitteln man den kreisfreien Städten dafür zukommen lässt bzw. wie die Kosten solcher Leistungen in eine Bedarfsermittlung für die Säulen eingehen, wird aber nach wie vor nicht ersichtlich. Darauf haben Steinherr und Parsche schon 1997 hingewiesen³⁶, der Gleichmäßigkeitsgrundsatz hat daran nichts Wesentliches verändert.

³⁵ Ein Vergleich zwischen Zuschussbedarfs- und Zuweisungsrelationen scheint allerdings auf Sachgerechtigkeit hinzuweisen. Vgl. dazu die Ausführungen in Kapitel IV, Abschnitt 1.

³⁶ Steinherr, M., Parsche R. u.a.: Das Schlüsselzuweisungssystem im kommunalen Finanzausgleich des Freistaates Sachsen, a.a.O., S. 72.

In Hinsicht auf eingetretene **Kostenverschiebungen** zwischen den Raumtypen und deren Berücksichtigung bei der **Ausstattung der Teilmassen** finden sich im Gesetz wenig Hinweise, das Verfahren folgt im Wesentlichen allerdings dem des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes I. Festzustellen ist, dass die Anteile der kreisfreien Städte an der Gesamtschlüsselmasse seit 1997 leicht gesunken sind (von 44% auf 42%). Dahinter stehen vor allem Steuerkraftentwicklungen: Die Steuerkraft der kreisfreien Städte ist stärker gestiegen als die des kreisangehörigen Raumes, darüber hinaus sind die Zuschussbedarfe, speziell in pflichtigen Aufgaben wie der sozialen Sicherung im kreisangehörigen Raum schneller gewachsen.³⁷ Auch dies würde eine Anpassung zugunsten des kreisangehörigen Raumes rechtfertigen. Für die kommenden Jahre hat man von einer Veränderung des Aufteilungsverhältnisses allerdings abgesehen, weil sich die betrachteten Indikatoren in unterschiedliche Richtungen entwickelt haben.³⁸

Ein unmittelbarer, gemeindeindividueller, gruppenübergreifender Bedarfsvergleich ist im Drei-Säulen-Modell jedoch nicht möglich, vor allem leistungsseitig hat es Schwächen. Deshalb haben Steinherr und Parsche bereits 1997 - also vor der Etablierung der zweiten Stufe des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes - dafür plädiert, kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte in eine „Säule“ aufzunehmen und **einheitliche Konzepte zur Ermittlung von Finanzkraft und Finanzbedarf** zu entwickeln und anzuwenden.³⁹ Dass ein solches Modell ebenfalls angreifbar ist, weil es Körperschaften mit unterschiedlichen Aufgabenbeständen vergleicht, wurde oben schon angemerkt. Ein rein **aufgabenbezogenes Modell**, das den Aufgabenbestand der kreisfreien Städte aufteilt und die Kosten oder Zuschussbedarfe der Kreisaufgaben mit denen der Landkreise, die Kosten bzw. Zuschussbedarfe der Gemeindeaufgaben mit denen der kreisangehörigen Gemeinden vergleicht, wäre systematisch klarer.

Stadt-Umland-Wanderungen oder anders verursachte unterschiedliche **Bevölkerungsentwicklungen** würden sich dagegen automatisch in der Verteilung der Schlüsselzuweisungen niederschlagen, weil der horizontale Gleichmäßigkeitsgrundsatz den Bevölkerungsbezug unmittelbar enthält. Zielgröße sind die Schlüsselzuweisungen je Einwohner. Veränderungen der Einwohnerzahlen in den Säulen gehen - zumindest bezogen auf die Gruppenausstattungen - regelgebunden in den Verteilungsmechanismus ein.

³⁷ Vgl. die Auswertungen im Kapitel IV.

³⁸ Vgl. Beirat für den kommunalen Finanzausgleich: Bericht zur Überprüfung der Finanzverteilung nach dem horizontalen Gleichmäßigkeitsgrundsatz (GMG II) für das Finanzausgleichsgesetz (FAG) ab 2007, Dresden, 07.03.2006.

³⁹ Ebenda, S. 75.

Nicht berücksichtigt werden kann dabei natürlich die Veränderung des zentralörtlichen Aufgabenbestandes bzw. der Kosten für Leistungen zugunsten des Umlandes. **Stadt-Umland-Wanderung** mindert die diesbezüglichen „notwendigen Kosten“ der Kerne im Zweifel gar nicht, Abwanderungen aus Sachsen insgesamt hingegen schon. Eine solche Differenzierung können aber auch alternative Modelle kaum einbinden.

Geht es im horizontalen Vergleich zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum noch um gleiche Aufgabenbestände, so wird für die **vertikale Aufteilung** der Masse innerhalb des kreisangehörigen Raumes die Gegenüberstellung von Gebietskörperschaften mit **sehr unterschiedlichen Aufgaben** notwendig. Der Vergleich der Einnahmeentwicklungen, speziell der Schlüsselzuweisungen je Einwohner fällt leicht; der der „notwendigen Ausgaben“ ist hingegen höchst anspruchsvoll und nach Maßgabe des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes auch gar nicht mehr vorgesehen. An dieser Stelle kommt es tatsächlich zu einer gewissen „**Kommunalisierung**“ der **Massenaufteilung**; die Herstellung eines Gleichgewichts wird der **Kreisumlage** zugewiesen. Die Kreisschlüsselmasse ist in Sachsen - historisch bedingt - relativ großzügig ausgestattet; im Vergleich mit anderen Bundesländern kann die Kreisumlage hier sehr niedrig ausfallen.⁴⁰ Auf der einen Seite werden damit Konflikte um die Mittelverteilung im kreisangehörigen Raum entschärft, auf der anderen Seite wird aber auch der - unter allokativen Gesichtspunkten wichtige - Druck auf die Landkreise zur Rechtfertigung ihres Ausgabegebarens vermindert.

Die Gefahr, dass es bei getrennter Aufgabenwahrnehmung zu **divergierenden Entwicklungen der „notwendigen Ausgaben“** kommt, ist allerdings relativ groß; im Verhältnis der Landkreise gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden ist sie deutlich sichtbar geworden. Die Kreisebene ist Hauptträger der **sozialen Sicherung** – bis Ende 2004 insbesondere der Sozialhilfe nach dem BSHG bzw. dem Sozialgesetzbuch XII. Die damit verbundenen Kosten sind auch in Sachsen rapide angestiegen.⁴¹ Der leichte Zuwachs des Kreisanteils an der Schlüsselmasse (von 23,5% im Jahr 1997 auf 24,4% in den Jahren 2004/2005) dürfte kaum ausgereicht haben, die Zusatzbelastungen aufzufangen. Die strukturell unterschiedlichen Entwicklungen waren also auch in Sachsen über **Anpassungen der Kreisumlage** oder über **Um-schichtungen** bei der Erfüllung anderer Kreisaufgaben zu kompensieren.

Zusammenfassend ist damit folgendes festzuhalten: Zwar hat sich gezeigt, dass Bedarfsermittlung vor allem in Bezug auf die vertikalen Relationen die größeren Probleme aufwirft; aber auch für die Zwecke der horizontale Verteilung zwischen den Säulen bedarf sie der Bewertung. Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz allein - als einnahmeseitige Regelbindung der Mittelverteilung - kann diese Grundsatzprobleme ohnehin nicht lösen. Seine Ergänzung durch die

⁴⁰ Vgl. dazu die empirischen Ergebnisse in Kapitel V.

⁴¹ Vgl. dazu die empirischen Ergebnisse in Kapitel IV, Punkt 2.

Beobachtung von Aufgaben- und Ausgabenentwicklungen sowie der Deckungsquotenverhältnisse entschärft Konflikte aber insofern, als damit zumindest die Bereitschaft zu gegenseitiger Aufmerksamkeit signalisiert wird. Die **Pflicht zur Beobachtung der Aufgaben- und Ausgabenentwicklung** auf den Ebenen und zwischen den Säulen gewährleistet, dass der Zweck der Einnahmeverteilung – die Möglichkeit zur sachgerechten Aufgabenerfüllung überall zu bieten und zu erhalten – für alle Gebietskörperschaften im Auge behalten werden muss. Selbst wenn das Verfahren letztendlich nicht „objektivierbar“ ist, sichert es doch, dass Verteilungsauseinandersetzungen auf der Basis umfänglicher und gemeinsam akzeptierter empirischer Informationen stattfinden und somit auf eine fachliche begründete und sachbezogene Grundlage gestellt werden. Dies ist in den Auseinandersetzungen um die kommunalen Finanzausgleichssysteme der Bundesrepublik Deutschland schon längst keine Selbstverständlichkeit mehr; eine ähnliche „Rationalisierung“ des Verteilungsverfahrens wird derzeit in keinem anderen Bundesland vollzogen.

2.3. Hauptansatzstaffeln und Berücksichtigung von Sonderlasten in Form des Schüleransatzes

Ist die Frage nach der Ausstattung der Teilmassen beantwortet, so geht es im nächsten Schritt um die Mittelverteilung innerhalb der jeweiligen Gruppen auf die einzelnen Kommunen. Sachsen hat sich diesbezüglich darauf festgelegt, überwiegend auf einen **pauschalierenden, aufgabenüberspannenden Ansatz** zurückzugreifen: den **Hauptansatz**, allerdings getrennt für die kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Gemeinden. Allein die Kosten für die Vorhaltung schulischer Infrastruktur werden über einen sogenannten **Nebenansatz** - den **Schüleransatz** - gesondert ermittelt und mittels Schülerzahlen in die pauschalierende Bedarfsbestimmung in allen Säulen integriert.

Der **Hauptansatz** ist oben bereits als **pauschalierendes Instrument** der Bedarfsbestimmung charakterisiert worden. Er setzt zunächst an dem Postulat an, dass jeder Bürger Anspruch auf die Bereitstellung gleichwertiger öffentlicher Leistungen hat. Aus diesem Anspruch resultieren für die Kommunen aber nur dann gleiche Finanzbedarfe je Einwohner, wenn die erbrachten Leistungen und die leistungsbezogenen Kosten ebenfalls überall gleich sind. Gerade dies wird in der Regel jedoch angezweifelt, sind doch verschiedenste **Einflussgrößen** bekannt - sie wurden oben schon angesprochen -, die **leistungs- und kostendifferenzierend** wirken können. Eine Überprüfung erfolgt üblicherweise anhand der Zuschussbedarfe, die in einzelnen Aufgabenbereichen oder gesamthaft in unterschiedlichen Typen kommunaler Gebietskörperschaften gedeckt worden sind.

Solche Überprüfungen haben in der Vergangenheit vielfach stattgefunden und sie haben immer wieder ergeben, dass die Zuschussbedarfe für Gemeindeaufgaben mit der Gemeindegröße – gemeint ist die **Einwohnerzahl** – ansteigen.⁴² Dabei ist es nicht einmal die Gemeindegröße selbst, die den Kostenanstieg erklärt oder verursacht, sondern – auch darauf wurde schon hingewiesen – es sind wiederum **verschiedenste andere Faktoren**, die allerdings mit der Gemeindegröße mehr oder minder korrelieren. Zusammengenommen und **unter dem Faktor „Einwohnerzahl“ subsumiert**, scheinen sie einen großen Teil der Unterschiede gemeindlicher Zuschussbedarfe abbilden zu können. Für die Landkreise bzw. für die Kreisaufgaben ist ein solcher statistischer Zusammenhang dagegen bisher nicht nachgewiesen worden.

Hauptansatzstaffeln sind letztlich nichts anderes als das Ergebnis einer **Technik**⁴³ zur Umrechnung von Mehrbedarfen – wie sie auch immer begründet sein mögen - in „Kosten eines durchschnittlichen Einwohners“ und deren Hinzurechnung zum tatsächlichen Einwohner, **nicht** aber ein Ausdruck von „**Wertschätzung**“ der Einwohner in verschiedenen Räumen. Diese Technik hat lange Tradition in den großen Flächenstaaten Westdeutschlands, insbesondere in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Bayern. An ihnen hat sich die schrittweise Konzeption des sächsischen Finanzausgleichssystems hinsichtlich der horizontalen Verteilungsmethoden zu Beginn der 90er Jahre orientiert. In den genannten westdeutschen Ländern, aber auch in Sachsen sind zwischenzeitlich mehrfach **Überprüfungen** und **Korrekturen** vorgenommen worden. Diese Überprüfungen sind angesichts der sich verändernden gesellschaftlichen Bedingungen generell erforderlich, in Sachsen sind sie aber schon deshalb notwendig geworden, weil sich die kommunale Landschaft hier seit Beginn der 90er Jahre gleichsam in einem Prozess „**permanenter Gebietsreformen**“ befindet. Längerfristige Vergleiche der Staffeln sind deshalb wenig aufschlussreich.

Hervorzuheben ist aber zunächst, dass in Sachsen von Beginn an **zwei getrennte Staffeln** zu konzipieren waren; eine für die kreisangehörigen Gemeinden, eine gesonderte für die kreisfreien Städte. Dies ist unmittelbare Konsequenz des „Drei-Säulen-Modells“.

Ausgehend von der „Startsituation“ ist eine erste grundsätzliche Überprüfung der beiden anfänglich (notgedrungen) ohne ausreichende statistische Basis gesetzten Staffeln 1997 durch Steinherr und Parsche unternommen worden.⁴⁴

⁴² Die zum Teil heftige Kritik an diesem Vorgehen wird im Kapitel II behandelt.

⁴³ Vgl. dazu die Ausführungen im Kapitel II.

⁴⁴ Steinherr, M., Parsche, R. u.a.: Das Schlüsselzuweisungssystem im kommunalen Finanzausgleich des Freistaates Sachsen, a.a.O.

Die damit unterbreiteten Vorschläge für die **kreisangehörigen Gemeinden**, die auf der Analyse durchschnittlicher, **bereinigter Gesamtzuschussbedarfe**⁴⁵ nach **Gemeindegrößenklassen** beruhten – regressionsanalytische Verfahren erschienen angesichts der fortwährenden Gebietsstandsänderungen ungeeignet – sind im Wesentlichen umgesetzt worden. Innerhalb der Säule der kreisfreien Städte konnte auf solche Berechnungen nicht zurückgegriffen werden. Für sie wurde deshalb auf der Basis von Zuschussbedarfsrechnungen letztlich eine Einzelfestlegung vorgenommen. Angesichts der Größenklassenstruktur des kreisfreien Raumes⁴⁶ wäre nicht viel anderes möglich gewesen.

In Folge des Urteils des **Verfassungsgerichtshofs** des Freistaates Sachsen vom 23. November 2000⁴⁷, das die dualistische Aufgabenstruktur der Kommunen bestätigt hat, ist eine neuerliche Überprüfung notwendig geworden. Da die Kosten nachkonstitutionell übertragener Aufgaben nun gesondert zu decken, das heißt: zu erstatten - waren, mussten die entsprechenden Zuschussbedarfe, die bis dahin mit in die Ableitung der Hauptansatzstaffeln eingegangen waren, künftig unberücksichtigt bleiben.⁴⁸ In der Konsequenz sind ab 2003 Kopf-Beträge ohne Berücksichtigung der Steuer- oder Umlagekraft an die Kommunen gezahlt worden; die für diesen „**Mehrbelastungsausgleich**“ erforderlichen Beträge werden seitdem vorweg aus der Ausgleichsmasse entnommen. Eine Anpassung der Hauptansatzstaffeln erschien (noch) nicht notwendig.⁴⁹ Zur Vorbereitung des Finanzausgleichsgesetzes 2005/2006 ist dann allerdings ein weiteres Gutachten in Auftrag gegeben worden, das erneut **Anpassungsnotwendigkeiten** aufzeigen sollte.⁵⁰ In Hinblick auf die kreisangehörigen Gemeinden ist man den Ergebnissen des Gutachtens - vorgeschlagen wurde eine stärkere Spreizung der Staffel - im Wesentlichen, wenn auch mit zeitlicher Streckung, gefolgt, in Bezug auf die kreisfreien Städte nicht.

⁴⁵ Der Schulbereich (Einzelplan 2) wurde schon damals ausgenommen, weil dessen Kosten mit dem Schüleransatz in den Gesamtansatz eingebracht wurden.

⁴⁶ Vgl. dazu die Darstellungen im Kapitel III.

⁴⁷ Vgl. Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, Vf. 53-II-97 S. 22 ff.

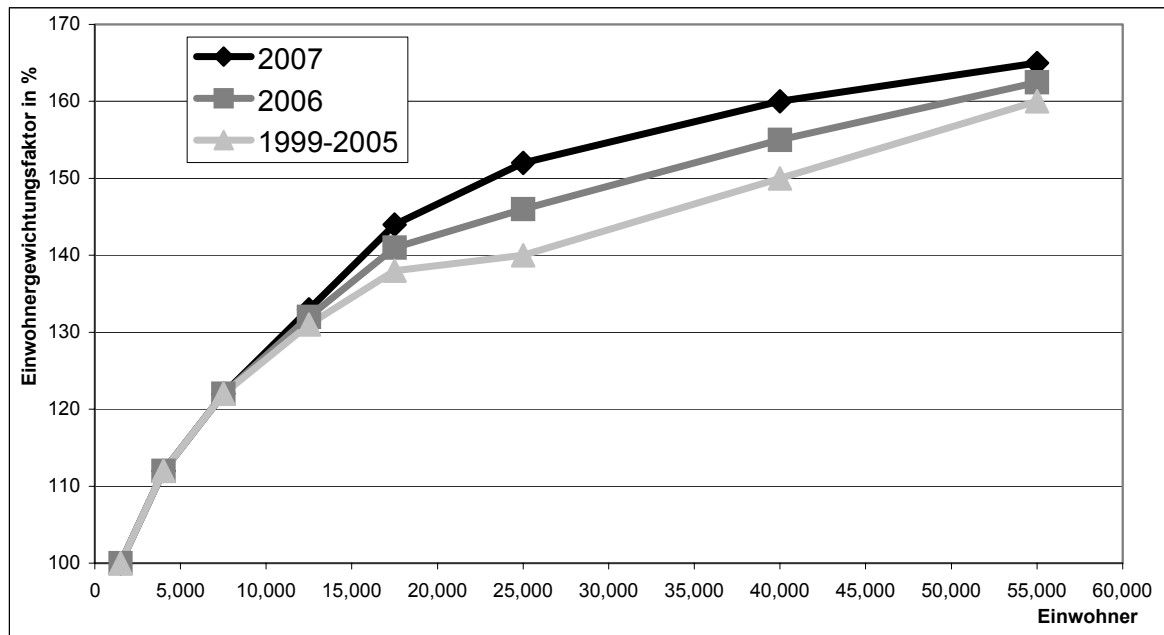
⁴⁸ Vgl. Parsche, R. u.a.: Der kommunale Finanzausgleich in Sachsen - Prüfung des Änderungsbedarfs für das geltende FAG im Gefolge des Urteils des Verfassungsgerichtshofes des Freistaates Sachsen vom 23. November 2000 zum FAG 1997, München 2002.

⁴⁹ Die diesbezüglichen Aussagen des Gutachtens erscheinen allerdings auch sehr vage.

⁵⁰ Vgl. Parsche, R. u.a.: Gutachten zur Sachgerechtigkeit der Hauptansatzstaffeln und des Schülernebenansatzes im Schlüsselzuweisungssystem des kommunalen Finanzausgleichs im Freistaat Sachsen, München 2004.

Abbildung I.1:

Vomhundertsätze (Gewichtungsfaktoren) nach Einwohnern der kreisangehörigen Gemeinden gemäß § 7 Abs. 3, FAG des Freistaates Sachsen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung nach SMF

Für die kreisangehörigen Gemeinden sind die Einwohnergewichtungsfaktoren seit 1999 wie folgt festgesetzt worden; die dazwischen liegenden Werte ergeben sich durch Interpolation.

Einwohner	Einwohnergewichtungsfaktor in %		
	1999-2005	2006	2007
1.500	100	100	100
4.000	112	112	112
7.500	122	122	122
12.500	131	132	133
17.500	138	141	144
25.000	140	146	152
40.000	150	155	160
55.000	160	162,5	165

Gewinner dieser Anpassung sind Gemeinden mit mehr als 15.000 Einwohnern, vor allem aber jene in der **Größenklasse zwischen 20.000 und 30.000 Einwohnern**. Hier sind erhebliche Mehreinnahmen gegenüber dem bis Ende 2005 geltenden Verteilungsmodus zu erwarten -

natürlich vor allem auf Kosten der kleineren Gemeinden.⁵¹ Dies macht auch Abbildung I.1. optisch deutlich. Hatte die Hauptansatzstaffel im Zeitraum von 1999 bis 2005 noch einen recht un stetigen Verlauf, so wird sie ab 2006 schrittweise „geglättet“. Dies entspricht im Wesentlichen auch den Anforderungen, die aus der nachfolgend vorgelegten empirischen Analyse der Zuschussbedarfe abgeleitet werden können.⁵²

Für die kreisfreien Städte wird die Hauptansatzstaffel im geltenden Finanzausgleichsgesetz in § 10 Abs. 3 individuell festgesetzt:

1. Dresden	125 vom Hundert
2. Leipzig	125 vom Hundert
3. Chemnitz	122 vom Hundert
4. Zwickau	115 vom Hundert
5. Plauen	105 vom Hundert
6. Görlitz	105 vom Hundert
7. Hoyerswerda	100 vom Hundert

Parsche u.a. hatten für die **kreisfreien Städte** auf der Grundlage der Untersuchung der Zuschussbedarfe ebenfalls eine **Erweiterung der Spreizung** bis zu einem Spitzensatz von 130% für Dresden und Leipzig vorgeschlagen.⁵³ Dieser Empfehlung ist man allerdings nicht gefolgt, und zwar aus zwei Gründen⁵⁴:

- Zum ersten ist darauf hingewiesen worden, dass die **statistische Basis** für die Gruppe der kreisfreien Städte insgesamt äußerst dünn sei und darüber hinaus die Ergebnisse jeder Durchschnittsbetrachtung von den beiden Städten Dresden und Leipzig dominiert werden. Aufgrund der schwachen Besetzung der Gruppe hielt man es (theoretisch) für möglich, dass die Städte die in die Untersuchung eingegangenen Zuschussbedarfe selbst hätten beeinflussen können. Die **Untersuchungsmethodik** schien dem Staatsministerium der Finanzen deshalb nicht ausreichend zu sein.
- Zum zweiten haben - so das SMF - die Ergebnisse zweier ergänzender Untersuchungen gezeigt, dass eine stärkere Spreizung der Hauptansatzstaffel für die kreisfreien Städte **nicht** eindeutig auf Entwicklungen **in exogen bestimmten Aufgabenbereichen**

⁵¹ Parsche, R. u.a.: Gutachten zur Sachgerechtigkeit, a.a.O., S. 16 f.

⁵² Vgl. dazu Kapitel IV.

⁵³ Parsche, R. u.a.: Gutachten zur Sachgerechtigkeit..., a.a.O., S. 23 ff.

⁵⁴ Vgl. die Stellungnahme des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen zum Entwurf der Staatsregierung für ein Viertes Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (DS 4/0404).

(hier: Sozial- und Jugendhilfe) zurückzuführen gewesen wären. Deshalb ist offenbar die Vermutung aufgekommen, dass das Wachstum der Zuschussbedarfe in den größeren kreisfreien Städten eventuell „**nicht finanzausgleichsrelevant**“ gewesen sein könnte.

Damit wird letztlich die oben schon kritisierte **Unterscheidung** zwischen „**notwendigen Ausgaben**“ und „**nicht notwendigen Ausgaben**“ erneut bemüht; damit ist eindeutig eine **Bewertung** vorgenommen worden, wenn auch auf der Basis eines verbesserten Informationsstandes. Vertiefende Untersuchungen sind nochmals vorgesehen worden.

Inwieweit sie weiterführen können, ist indessen fraglich: Zunächst ist festzuhalten, dass Kommunen auch in streng reglementierten Aufgabenbereichen mehr Leistungen erbringen und mehr Mittel verausgaben können, als zwingend vorgeschrieben ist; den Zuschussbedarfen selbst sieht man die Zusatzleistung indessen nicht unmittelbar an - selbst wenn mitunter Zweifel an der „Notwendigkeit“ des Ausgabeverhaltens einzelner Kommunen aufkeimen mögen. Im Übrigen sei ein weiteres Mal darauf hingewiesen, dass auch die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben nicht von vorn herein als verzichtbar - also nicht notwendig - gelten können. Die Trennung „notwendiger“ von „nicht notwendigen Ausgaben“ ist schlechterdings immer eine Bewertung, **es gibt letztlich kein „objektives“**, allein auf exogene Einflüsse zurückführbares **Entscheidungskriterium**.

Kann man sich im Fall der kreisangehörigen Gemeinden aber immerhin auf einen **Durchschnittswert** beziehen - auch der stellt im Übrigen eine **Norm** dar -, so fehlt eine solche Bezugs- oder Vergleichsgröße für die kreisfreien Städte weitgehend. Dies hätte die Entscheidung, die Hauptansatzstaffel für die kreisfreien Städte anzupassen, recht willkürlich oder schlimmer noch: als Subventionierung von Verschwendung erscheinen lassen. Tatsächlich ist die Festlegung von Normen aber nicht gleichzusetzen mit Willkür, schon gar nicht, wenn sich diese Normen in ein weiter gefasstes Leitbild einfügen und wenn sie auf der Basis umfangreicher Informationen diskutiert und politisch abgestimmt werden. Das gleiche gilt natürlich für die Entscheidung, die Hauptansatzstaffel nicht anzupassen, weil dafür ebenfalls gute, das heißt empirisch fundierte und nachvollziehbare Gründe vorlagen. Richtig ist nur, dass in Bezug auf die kreisfreien Städte der **normierende Charakter der Bedarfsbestimmung** offensichtlich wird.⁵⁵

⁵⁵ So kann man sich etwa trefflich über die Olympia-Bewerbung Leipzigs streiten: Die Haushaltssituation der Stadt hätte ein solches Vorhaben - auch unter Anrechnung staatlicher Zuschüsse - kaum zugelassen. Es ist in Sachsen und darüber hinaus in der gesamten Bundesrepublik Deutschland trotzdem auf große Zustimmung gestoßen; die „Notwendigkeit“ ist damit gleichsam bewiesen worden. Daraus lässt sich letztlich aber auch eine Zahlungsverpflichtung aller Befürworter ableiten.

Der **Schülernebenansatz** ist gewissermaßen als Ergänzung der Hauptansatzstaffeln zu sehen; er erstreckt sich außerdem auch auf die Landkreise, soweit sie Schulträger sind. Dieser Nebenansatz ist 1995 in Nachfolge eines gesonderten Schullastenausgleichs konzipiert worden, nach dem Zuweisungen ohne Ansehen der Finanzkraft gewährt wurden. Auf diese Weise hoffte man die **Verteilungsgerechtigkeit** und die Ausgleichswirkung des Finanzausgleichs zu erhöhen, ohne die beträchtlichen sächlichen Schulkosten der sächsischen Kommunen, die nicht unbedingt mit der Einwohnerzahl korrelieren, ganz außer acht zu lassen. Darüber hinaus sollte der Schülernebenansatz - zumindest für die Gemeindeebene - auch einen Teil der zentralörtlichen Belastungen berücksichtigen, die die kreisangehörigen Gemeinden und die kreisfreien Städte erbringen, werden Schüler doch dort erfasst, wo sie unterrichtet werden und nicht am Wohnort.

Die Funktionsweise des Schülernebenansatzes lässt sich folgendermaßen erläutern⁵⁶:

- In einem ersten Schritt wird jedem **Schüler** in Abhängigkeit von den (differenzierten) **Kosten nach Schulart** eine bestimmte Prozentzahl zugerechnet; sie ist um so höher, je teurer die spezielle Schulart ist.
- Im zweiten Schritt werden die so gewichteten Schülerzahlen wiederum ins Verhältnis zu den Bürgern in der jeweiligen „Säule“ gesetzt. Diese Rechenoperation ist erforderlich, um sicherzustellen, dass Schüler der gleichen Schulform in allen drei Säulen mit dem **gleichen Gewicht** eingehen.
- Anschließend können die auf diese Weise „doppelt gewichteten“ Schüler den Einwohnern gemäß der Hauptansatzstaffel hinzugerechnet werden. Aus dieser Summe ergibt sich der - für jede Kommune nur noch rechnerisch zu ermittelnde - **Gesamtansatz**.

Der Schülernebenansatz ist regelmäßig angepasst worden; zuletzt haben Parsche u.a. eine Neujustierung auf der Basis der Daten von 1999 bis 2001 vorgeschlagen.⁵⁷ Die genaue Berechnungsweise interessiert an dieser Stelle allerdings weniger; vielmehr drängen sich andere Fragen auf:

- Ist ein solcher **Nebenansatz überhaupt notwendig**? Soweit die Landkreise Schulträger sind, ist damit auch die überörtliche Finanzierung gesichert; ein Zentralitätsansatz

⁵⁶ Zu den Details vgl. Steinherr, M., Parsche, R. u.a.: Das Schlüsselzuweisungssystem im kommunalen Finanzausgleich des Freistaates Sachsen, a.a.O., S. 118 ff. sowie § 7 Abs. 4 Finanzausgleichsgesetz des Freistaates Sachsen.

⁵⁷ Vgl. Parsche, R. u.a.: Gutachten zur Sachgerechtigkeit..., a.a.O., S. 26 ff.

macht auf dieser Ebene wenig Sinn. Könnte auf der Gemeindeebene der Schülernebenansatz nicht vollständig durch den Hauptansatz ersetzt werden, wenn dessen Bestimmungsgrundlage - die Zuschussbedarfe - auf den Schulbereich ausgedehnt würden oder differenziert der Gesamtansatz deutlich anders als der Hauptansatz?

- Wie ist der Schülernebenansatz zu beurteilen, wenn in Folge der **demografischen Entwicklungen** die Schülerzahlen regional in unterschiedlichem Maße zurückgehen, die sächlichen Schulkosten aufgrund von Kostenremanenzen aber sehr viel langsamer sinken? Dies wirft natürlich unmittelbar die Frage auf, ob solche Kostenremanenzen überhaupt als Bedarf anerkannt werden können oder sollen.
- Kann der Schülernebenansatz als Vorbild für andere, eventuell zweckmäßig erscheinende Nebenansätze dienen oder kann er sogar als **Prototyp einer „objektiven originären Bedarfsbestimmung“** gelten?
- Vor allem aber: **Wie fügt sich ein solcher Nebenansatz in die ansonsten stark pauschalierende Bedarfsbestimmung ein?**

Die beiden ersten Fragen - so wichtig sie auch sein mögen - seien zunächst beiseite gestellt, auf sie ist an späterer Stelle noch einzugehen. Im hier diskutierten Zusammenhang kommt es vor allem auf die beiden letzten an.

Die durchschnittlichen sächlichen **Schulkosten** zeichnen sich in vielfältiger Weise dadurch aus, dass sie durch die Kommunen selbst **wenig beeinflusst werden können**: Zumindest bis zur Sekundarstufe I ist Schulpflicht durchgesetzt. Die Schulentwicklungsplanung für öffentliche Schulen erfolgt unter Mitwirkung des Landes; Schulkosten entstehen nur dort, wo entsprechendes Lehrpersonal eingesetzt wird.⁵⁸ Die Schulausstattungen sind durch die Schulgesetze relativ streng geregelt und die durchschnittlichen Schulkosten selbst lassen sich schulartspezifisch ermitteln; Sachsen führt regelmäßig diesbezügliche Sondererhebungen durch. Die Schülerzahlen sind inzwischen sogar der amtlichen Statistik zu entnehmen.

Alles in allem sind die **Bedingungen für eine Objektivierung der Bedarfsermittlung** also sehr gut. Einmal davon abgesehen, dass der Rückgriff auf durchschnittliche Kosten wiederum eine gewisse Normierung bedeutet, muss der Schulbereich als besonders geeignet für eine „objektive Bedarfsbestimmung“ gelten. Tatsächlich ist er aber auch untypisch für kommunale Aufgabenerfüllung. In der Mehrzahl der kommunalen Aufgabenbereiche sind die „Kostenverursacher“ kaum genau auszumachen, noch weniger sind kostendifferenzierende Einflüsse

⁵⁸ Wird das Lehrpersonal abgezogen, so verbleibt der betroffenen Kommune zwar ein Gebäude, aber keine Schule.

wirklich identifizierbar oder gar quantifizierbar. Eine **Übertragung der Methodik** auf andere Aufgabenbereiche ist schon von daher **kaum denkbar**.

Genau hier liegt aber auch ein nicht zu unterschätzendes Problem, speziell bezogen auf die letzte der gestellten Fragen. Die Implementierung von Nebenansätzen allein aufgrund ihrer eleganten und statistisch fundierten Umsetzbarkeit kann zur **Diskriminierung** anderer, möglicherweise viel gewichtigerer Sonderlasten führen, deren Bestimmungsgründe sich nicht so leicht aufspüren und isolieren lassen. Allein in einer solchen Auswahl liegt deshalb wiederum eine Wertung, die viel schwerer wiegt als interne Normierungen, etwa innerhalb eines Schülernebenansatzes selbst.

Dieser Hinweis wird nicht als Einwand gegen Sonderlastenausgleiche - welcher Art auch immer - vorgebracht. Allerdings sollte der **wertende Charakter** allein schon durch die Auswahl der anzuerkennenden Sonderlasten, bewusst gemacht und die Überprüfung dahingehend ausgeweitet werden.

3. Aktuell diskutierte Fragen zur Bedarfsbestimmung in Sachsen

Aus welchem Anlass die oben geschilderten Probleme der Bedarfsbestimmung oder der „Bedarfsmessung“ nach langen Jahren relativ großer Akzeptanz seit dem Jahr 2005 plötzlich auf der Tagesordnung des Sächsischen Landtages stehen, muss hier letztlich offen bleiben - einige mögliche Gründe wurden bereits benannt. In der **Auseinandersetzung mit dem Gesetzentwurf der Staatsregierung** zum „Vierten Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes“⁵⁹ ist nun fast all jenes thematisiert worden, was - speziell in den alten Bundesländern - bereits seit langem Anlass zu heftigsten Kontroversen gegeben hat und in der Wissenschaft auch für Sachsen schon diskutiert wurde.

Dabei sind allerdings einige besondere Fragestellungen in den Vordergrund gerückt worden. Hauptsächlich geht es nun darum, festzustellen:

- Warum sich die Finanzausgleichsregelungen nach wie vor an **tatsächlichen Ausgaben** oder Zuschussbedarfen orientieren, obwohl bekannt sei, dass sich manche Kommunen mehr, andere hingegen weniger an die Gebote der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit halten. Diese Frage zielt nicht zuletzt auf die Begründungen für die Hauptsatzstaffel.
- Wie man die allenthalben für notwendig erachteten **Konsolidierungsbemühungen** der Kommunen von exogen induziertem Sinken der Zuschussbedarfe unterscheiden und gegebenenfalls im Finanzausgleich sogar honorieren könne.

Diese Fragen konzentrieren sich auf die Methoden der Bedarfsermittlung für die Zwecke des **horizontalen Vergleichs**, der in der weiteren Untersuchung deshalb auch im Vordergrund stehen soll. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass sie sich von denen in der vertikalen Auseinandersetzung wenig unterscheiden.

Eher **prognostische Antworten** werden auf zwei andere Fragen verlangt, auch ihre Beantwortung hätte allerdings Folgen für die Debatte um die horizontale Verteilung der Schlüsselzuweisungen:

- Welche Auswirkungen haben die regional sehr unterschiedlich ausgeprägten **demographischen Veränderungen** auf die kommunalen Finanzbedarfe, müssen sie im Finanzausgleich berücksichtigt werden und wenn ja wie?

⁵⁹ Vgl. Stenografisches Protokoll der Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 02.02.2005.

- Wie wird sich die **Reform der Sozialgesetzgebung** (Hartz IV) in den kommunalen Haushalten niederschlagen und wie könnte ein künftiger Ausgleich erfolgen?

So unterschiedlich diese Fragen ausgerichtet sind, sie erwecken alle gleichermaßen den Anschein, dass die Basis möglicherweise erstrebenswerter Anpassungen des Finanzausgleichs eine „**objektive Bedarfsbestimmung**“ sein müsse. Ihr gilt deshalb besonderes Augenmerk.

Das folgende Kapitel widmet sich deshalb nochmals ausführlicher solchen methodischen Ansätzen, die dieses Ziel explizit verfolgen.

II. Ansätze der Bedarfsbestimmung in unterschiedlichen Finanzausgleichskonzeptionen

1. Verfahren der Bedarfsbestimmung für die Zwecke der horizontalen Mittelverteilung

1.1. Die Bedarfsbestimmung über das Hauptansatzverfahren

Bei der Bestimmung der kommunalen Finanzbedarfe mit Hilfe des Hauptansatzes handelt es sich – wie schon angemerkt – um ein **pauschalierendes Verfahren**, das die kommunalen „Bedarfe“ in ihrer Gesamtheit abzubilden versucht und zunächst nicht auf einzelne Aufgaben oder Aufgabenfelder abstellt. Dabei geht es ausschließlich darum, **Bedarfsunterschiede** zwischen verschiedenen Typen kommunaler Gebietskörperschaften, speziell der Gemeinden, in ihren Relationen zueinander abzubilden und auf einer Ordinalskala einzuordnen; die Umrechnung in eine monetäre Größe, die der von vornherein monetär ausgedrückten Finanzkraft gegenüber gestellt werden kann, erfolgt erst in einem späteren Schritt. Diese „Monetarisierung“ wird über den „Grundbetrag“ vorgenommen, einen rechnerisch ermittelten Geldbetrag, der für alle Gemeinden innerhalb einer Säule identisch ist und der sich aus der verteilbaren Ausgleichsmasse ergibt. Rückschlüsse aus dieser Methode der Bedarfsermittlung auf die insgesamt notwendigen Ausgaben der Kommunen (zum Zweck der Festlegung der Ausgleichsmasse) sind also grundsätzlich nicht möglich.

Einziges Typisierungs- bzw. Unterscheidungsmerkmal zwischen den Gemeinden ist im Hauptansatz die **Einwohnerzahl**: Konstitutiv ist die These, dass die **Aufwendungen für die gemeindliche Aufgabenerfüllung mit der Gemeindegröße ansteigen**. Diese Argumentation wird historisch auf Brecht und Popitz zurückgeführt.

Die Aussage des so genannten **Brecht'schen Gesetzes** von „der progressiven Parallelität zwischen Ausgaben und Bevölkerungsmassierung“⁶⁰ erschließt sich bereits aus der Benennung. In empirischen Untersuchungen hatte sich gezeigt, dass die öffentlichen Ausgaben in Verdichtungsräumen im Durchschnitt deutlich höher ausfielen als in weniger verdichteten Gemeinwesen. Damit war vorerst nur eine **empirische Feststellung** getroffen.

Popitz hat diese Erkenntnis zur **Maxime für die Verteilung** von Finanzausgleichsmitteln zwischen den Gemeinden erklärt – wenn auch unter Angabe sachlicher Gründe.⁶¹ Seine Argumentation bezog sich vor allem auf einen weiteren und umfassenderen Aufgabenkatalog, den die größeren Städte zu erfüllen hätten, weniger auf Kostenunterschiede oder gar zentralörtli-

⁶⁰ Vgl. Brecht, A.: Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Leipzig und Berlin 1932, S. 6.

⁶¹ Popitz, J.: Der künftige Finanzausgleich..., a.a.O., S. 280 ff.

che Aufgaben, die für weitere Einzugsbereiche zu erfüllen seien. Der größere Aufgabenkatalog resultierte seiner Auffassung nach aus **vermehrten „Ansprüchen“ der städtischen Einwohner** an die öffentliche Aufgabenerfüllung; der Gedanke an die Ursprünge des Hauptansatzes wird nach wie vor mit dem „kanalisierten Einwohner“ verbunden. Speziell dieser spezifischen Ableitung kann man heute sicherlich nicht mehr folgen. Für die damalige Zeit erscheint sie hingegen durchaus angemessen und – was wichtiger ist – sie zeigt die **gesellschaftliche Dimension der Bedarfsbestimmung**. „Kanalisation“ war letztlich gar kein Anspruch, den der einzelne Bürger gegenüber der Kommune geltend gemacht hätte. Vielmehr ging es um die Sicherung der Lebens- und Produktionsbedingungen in den Verdichtungsräumen, die ohne entsprechende öffentliche Aktivitäten nicht möglich gewesen wäre. Das Wachstum der Ballungsgebiete stellte die Kommunen vor neue Herausforderungen.

Die Herausforderungen sind inzwischen weiter gewachsen; die **Begründungen** dafür, warum die „gesellschaftlich notwendigen Ausgaben“ mit der Gemeindegröße ansteigen, sind damit ebenfalls **vielfältiger** geworden. So wird insbesondere für den **sozialen Bereich** auf verschiedenste Problemlagen hingewiesen, die vor 80 Jahren noch gar nicht thematisiert wurden, deren Bewältigung sich die Kommunen aber heute zur Aufgabe gemacht haben oder die ihnen von übergeordneten Ebenen zur Aufgabe gemacht worden sind. Dass solche **Problemlagen in den Zentren** kumulieren, dürfte unbestritten sein. Aber auch in der Infrastrukturausstattung stellen sich den Städten tatsächlich andere Herausforderungen als Gemeinden ländlicher Regionen. Zu denken ist etwa an die Anforderungen im Bereich des Verkehrs, aber auch der **zentralörtlichen Angebote**, deren Einzugsbereiche mit wachsender Gemeindegröße zumindest tendenziell weiter werden.

Ebenso wie die Verfechter des Hauptansatzes heute hat Popitz sich allerdings auf die Nennung von Beispielen beschränkt; die Anlage eines „**normierten Leistungskorbes**“, mit dem die höheren Ausgabenanforderungen in größeren Gemeinden hätten begründet werden können, hat er **abgelehnt**, und zwar unter anderem deshalb, weil er dies nicht für praktikabel, vor allem aber für **nicht mit dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung vereinbar** hielt.⁶² Statt dessen stellte er auf die **Beobachtung der laufenden Zuschussbedarfe** ab, eine Methodik, die sich bis heute erhalten hat.

Grundlage aller Untersuchungen, die sich auf die **Gestaltung von Hauptansatzstaffeln** richten, sind die **Zuschussbedarfe** für jene Aufgaben, deren Finanzierung nicht in anderen Zuweisungsschlüsseln Berücksichtigung findet. In Nordrhein-Westfalen und im Prinzip auch in Sachsen ist dies der so genannte Zuschussbedarf IIa, der sich aus dem Gesamtzuschussbedarf

⁶² Vgl. dazu Hansmeyer, K.-H. und Kops, M.: Die Popitz'sche Hauptansatzstaffel, in: ARL (Hrsg.): Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Forschungs- und Sitzungsberichte Band 159, Hannover 1985, S. 15ff, hier S. 35.

in den kommunalen Haushalten abzüglich der sächlichen Schulkosten errechnet.⁶³ Gerade die **implizite Normierung** in Form einer **Gleichsetzung von Soll-Ausgaben und Ist-Ausgaben** hat im Zeitablauf allerdings massive Kritik erfahren. Sie ist um so schärfer ausgefallen, weil Popitz selbst - wie auch der eine oder andere seiner Nachfolger - noch davon überzeugt war, mit dem Hauptansatz eine „**positivistische Methodik**“ gefunden zu haben und „objektiv notwendige Ausgaben“ abbilden zu können.

Die **Kritik am Hauptansatz** richtet sich denn auch nicht vorrangig gegen die Tatsache, dass größere Gemeinden (bei unterstellt gleicher Steuerkraft) mehr Schlüsselzuweisungen erhalten als kleine - dies könnte im Prinzip auch Ergebnis der alternativ vorgeschlagenen Verfahren sein. Vielmehr geht es zum einen um die Verwendung von **Ist-Daten als Basis der Hauptansatzstaffeln**, zum anderen um die Pauschalierung, die angesichts der **Strukturunterschiede zwischen gleich großen Gemeinden** für nicht akzeptabel gehalten wird.

Das erste Argument zielt auf die Tatsache, dass **größere Gemeinden** in der Regel **höhere Einnahmen** zu verzeichnen haben als kleine.⁶⁴ Es wird festgestellt, dass insbesondere die Steuerkraft systematisch mit der Gemeindegröße variiere⁶⁵ und die Art der Bedarfsermittlung über Hauptansatzstaffeln zusätzlich höhere Schlüsselzuweisungen generiere. Da die Gemeinden üblicherweise die Beträge, über die sie verfügen könnten, auch ausgaben, würde mit der Ermittlung der Bedarfe auf der Basis tatsächlicher Zuschussbedarfe ein **Zirkelschluss** vollzogen, der die einmal **einggerichtete Mittelverteilung immer wieder reproduziere**. Junkernheinrich bemerkt dazu: „Dringende Aufgaben (gemeint sind vermutlich Ausgaben; d. Verf.), die infolge einer unzureichenden Finanzausstattung nicht getätigt werden können, werden nicht erfasst, während verschwenderische Ausgaben, die erst aufgrund reichlicher Deckungsmittel möglich sind, als Finanzbedarf angerechnet werden.“⁶⁶

Das Argument erscheint zunächst plausibel, allerdings sind dazu auch mehrere Gegenargumente vorzubringen:

- Zum ersten geht die **Steuerkraft**, die sich zum Teil auch zwischen Gemeinden mit gleicher Einwohnerzahl erheblich unterscheidet, als **Pendant zur Bedarfsmesszahl** in

⁶³ Vgl. Parsche, R. u.a.: Der kommunale Finanzausgleich in Sachsen, München 2002, S. 47 f.

⁶⁴ Vgl. Zimmermann, H. und Postlep, R.-D.: Probleme des kommunalen Finanzausgleichs - Überblick und Einordnung der Untersuchungsergebnisse, in: ARL (Hrsg): Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Forschungs- und Sitzungsberichte Band 159, Hannover 1985, S. 1 ff., hier S. 3.

⁶⁵ Vgl. Hansmeyer, K.-H. und Kops, M.: Die Popitz'sche Hauptansatzstaffel, a.a.O., S. 34f.

⁶⁶ Junkernheinrich, M.: Alternative Methoden zur Bestimmung des kommunalen Ausgabenbedarfs, in: Innenministerium des Landes NRW: Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich, Berlin 1991, S. 63 ff., hier S. 69 f.

die Berechnung der Schlüsselzuweisungen mit ein. In denjenigen alten Bundesländern, die eine Hauptansatzstaffel anwenden, gibt es deshalb auch immer wieder einzelne abundante Großstädte, die gar keine Schlüsselzuweisungen erhalten, weil ihre Steuerkraft die Bedarfsmesszahl übersteigt.⁶⁷

- Zum zweiten werden bei der Festlegung des Staffelverlaufs in der Regel **keine gemeindeindividuellen Zuschussbedarfe** zugrunde gelegt, sondern Größenklassendurchschnitte. Für Gemeinden, die vergleichsweise großzügig mit ihren Mitteln umgehen, folgt aus ihrem Ausgabeverhalten also kein erhöhter Bedarf; die Finanzierung der entsprechenden Mehrausgaben haben sie allein zu verantworten. Dass der Bezug auf **Mittelwerte** selbst eine **Normierung** darstellt und dass die „**Findung der Norm**“ dann schwierig wird, wenn bei besonders großen Städten keine Vergleichsmaßstäbe mehr zur Verfügung stehen, wurde oben bereits angesprochen. Hier muss die Normierung tatsächlich zusätzliche Anhaltspunkte finden.⁶⁸
- Zum dritten kommen bei der Gestaltung des Staffelverlaufs üblicherweise nicht die vollen Unterschiede zwischen den Zuschussbedarfen der Gemeindegrößenklassen zur Wirkung. Ist-Ausgaben werden von den Soll-Ausgaben abgekoppelt; die empirisch ermittelten **Steigungen der Zuschussbedarfe werden abgeflacht**. In wieweit dies geschieht, ist selbstverständlich Ergebnis eines politischen Verhandlungsprozesses, dessen Ergebnis allerdings viel über die **Stellung unterschiedlicher Raum- und Gemeindetypen** und ganz besonders der **Zentren** innerhalb des raumordnungs- und entwicklungspolitischen **Leitbildes** aussagt.
- Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die verwendeten Hauptansatzstaffeln ausschließlich auf **Zuschussbedarfen in den Verwaltungshaushalten** basieren und sich weiterhin auf jene beschränken, die in den eigentlichen Fachaufgaben anfallen. Investitionsausgaben, in denen sich fiskalischer Reichtum oft besonders deutlich niederschlägt⁶⁹, bleiben in der Regel aus der Bedarfsbestimmung ausgeklammert.

Den Verfechtern der Hauptansatzstaffel kann insofern nicht vorgeworfen werden, dass sie die Gefahr eines möglichen Zirkelschlusses: Hohe Einnahmen - hohe Zuschussbedarfe - noch höhere Einnahmen - nicht auch selbst erkennen würden.

⁶⁷ In Nordrhein-Westfalen zählt dazu üblicherweise Düsseldorf.

⁶⁸ Angesichts der besonderen Siedlungsstruktur in Sachsen - in den beiden großen Städten leben mehr als 22% der sächsischen Bevölkerung - bleibt hier letztlich nur eine Einzelbewertung der Haushalte übrig.

⁶⁹ So auch Junkernheinrich, M.: Alternative Methoden ..., a.a.O., S. 75.

Begegnen die Befürworter des Hauptansatzes dem Vorwurf des Zirkelschlusses also schon selbst, so ist das zweite Argument, das sich gegen die **weitgehende Pauschalierung** wendet, weniger leicht zu entkräften. Dieses Argument richtet sich gegen die **Gleichbehandlung** unterschiedlicher Sachverhalte schlechthin, und zwar bezogen sowohl auf Aufgabenbereiche, finanzierte Ausgaben und Kosten als auch mit Blick auf haushaltsrelevante strukturelle Unterschiede zwischen Gemeinden gleicher Größenklasse. So stellt wiederum Junkernheinrich fest, dass schon die Gesamtzuschussbedarfe innerhalb der Größenklassen erheblich variieren, mehr noch die in einzelnen Aufgabenbereichen.⁷⁰ Dem ist zuzustimmen: Es gibt offenbar eine Reihe von Faktoren, die stark differenzierend wirken und die über den Einsatz kommunaler Mittel zumindest mitbestimmen. Der **Hauptansatz** berücksichtigt all dies nicht, er erscheint weitgehend „**strukturblind**“.

Dementsprechend werden die fehlenden Differenzierungen eingefordert:

- Zu trennen wäre demnach zwischen **ausgleichsrelevanten** und **nicht ausgleichsrelevanten Aufgaben**; schon die Diskussion darüber bringe mehr Klarheit in die ansonsten implizite Normierung.⁷¹ Als Unterscheidungskriterium böte sich etwa die **Pflichtigkeit** der kommunalen Einzelaufgaben an.⁷² Allein diese Klassifizierung dürfte für die notwendige politische Entscheidung über die Ausgleichsrelevanz jedoch nicht ausreichen. So sagt beispielsweise die gesetzliche Zuweisung der Aufgabe „Gemeindestraßen“ an die Gemeinden wenig über die notwendigen Ausgaben im Straßenbau aus. Es geht hier ja nicht darum, zu ermitteln, was 1 km Straße kostet, sondern festzulegen, wie viel Straße notwendig ist. Darüber zu entscheiden, ist Angelegenheit der kommunalen Selbstverwaltung. Andererseits ist die Erfüllung freiwilliger Aufgaben - wie oben schon angemerkt - keineswegs überflüssig oder verzichtbar. Eine über die rein rechtlich fixierte Normierung hinausgehende Bewertung der verschiedenen kommunalen Aufgaben fehlt jedoch; ein allgemein akzeptierter „**Regelleistungskorb**“ **existiert nicht**.⁷³ Man müsste ihn also explizit festlegen.
- Innerhalb der als ausgleichsrelevant eingestuften Aufgabenbereiche stellt sich wiederum das inzwischen - aus den vorangegangenen Ausführungen - bekannte Problem

⁷⁰ Vgl. Junkernheinrich, M.: Sonderbedarfe im kommunalen Finanzausgleich, Berlin 1992, S. 59.

⁷¹ So zumindest Junkernheinrich, M. in: Sachgerechtigkeit..., a.a.O., S. 25.

⁷² Eine solche Lösung hätte insoweit Vorzüge, als Normierungen nicht mehr gesucht werden müssen; sie sind schon vorhanden und in Gesetzen, Verordnungen und Erlassen präzisiert. Vgl. beispielhaft dazu Hardt, U.: Die Bedeutung von Bundes- und Landesgesetzgebung für kommunale Haushaltsstrukturen und Selbstverwaltungsspielräume, Hannover 1994 und Fortschreibung 1996.

⁷³ In seiner Definition sehen Hansmeyer und Kops die politische Aufgabe der Differenzierung. Vgl. Hansmeyer, K.-H. und Kops, M.: Die Popitz'sche Hauptansatzstaffel, a.a.O., S. 39.

der **Unterscheidung zwischen notwendigen und nicht notwendigen Ausgaben**, und mehr noch - der aner kennenswerten Kosten. Dabei stellt sich nun die Aufgabe der Feststellung des „**Regelbedarfs**“. Hierher gehört auch die seit Jahrzehnten gestellte, nie beantwortete und inzwischen auch kaum mehr als entscheidungsrelevant erachtete Frage, ob „Ballungskosten“ ausgleichsfähig sein sollten.⁷⁴ Grundsätzlich gilt aber nach wie vor: Weicht eine Kommune (kostensteigernd) vom Regelbedarf ab, so sollte sie sich hierfür nicht über die Solidarität anderer Kommunen refinanzieren können.⁷⁵

- In einem weiteren Schritt käme es darauf an, „objektive“, das heißt **nicht strategiefällige Indikatoren** zu finden, die es erlauben, die Regelleistungen des Regelleistungskorbes „richtig“, also verursachungsgemäß zuzuordnen. Bedarfe sollen nur dort anerkannt werden, wo sie wirklich entstehen und nicht etwa auf der Grundlage einer Vermutung, die steigende Bedarfe mit wachsender Gemeindegröße unterstellt; gravierende Strukturunterschiede dabei aber übersieht.

Allein die Zusammenstellung eines „**Regelleistungskorbes**“ stellt - wie schon bemerkt - einen **Eingriff in kommunale Kompetenz** dar: Es ist vorrangig Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft, festzustellen, was sie für notwendig hält und was nicht. Es ist zwar richtig, dass es für eine Vielzahl von Aufgaben rechtliche Vorgaben gibt, dass über das Ob und das Wie der Aufgabenerfüllung oft bereits auf übergeordneten Ebenen entschieden ist. Die Unterscheidung zwischen Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben aber zur Grundlage einer Einteilung in **ausgleichsrelevante und nicht ausgleichsrelevante Aufgabenbereiche** zu machen, bedeutet nichts anderes als direkte **Steuerung kommunalen Handelns** mittels fiskalischen Zwangs. Ähnliches gilt für die Feststellung des „**Regelbedarfs**“ in den einzelnen Aufgabenbereichen. Sollte man tatsächlich zu dem Schluss kommen - und so könnte man Junkernheinrich verstehen -, dass Aktivitäten oberhalb des „Normniveaus“ in den jeweiligen Aufgabenbereichen zu einem Verlust an Ausgleichsansprüchen führen, so wäre die Lenkung perfekt.

Nun könnte man sich auf den Standpunkt stellen, die beschriebene Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs müsse nicht notwendig mit Verwendungsaufgaben versehen werden. Die Argumentation ist aus der Bestimmung des Sozialhilfesatzes bekannt. Der früher zugrunde gelegte Warenkorb wurde „nur“ als **Maßstab, nicht aber als „Gebrauchsanweisung“** zur Verwendung der ausgezahlten Mittel verstanden.⁷⁶ Dass schon der Inhalt dieses Warenkorbes

⁷⁴ Vgl. etwa Müller, J.H.: Wirtschaftliche Probleme der Raumordnungspolitik. Berlin 1969, S. 29 ff.

⁷⁵ So Junkernheinrich, M.: Sonderbedarfe im kommunalen Finanzausgleich, a.a.O., S. 32.

⁷⁶ Vgl. Galperin, P.: Sozialhilfe und Bedarfprinzip - Zum Streit um die Konkretisierung der Sozialhilfe - in: Leibfried, S. und Tennstedt, F. (Hrsg.): Politik und Armut und die Spaltung des Sozialstaats, Frankfurt 1985, S. 153 ff., hier S. 157.

permanenter Gegenstand der Auseinandersetzung war, bedarf kaum der Erwähnung. Dazu würde es auch mit Blick auf kommunale Leistungskörbe kommen, und zwar um so mehr, als sich die Anforderungen an die öffentlichen Hände inzwischen mit großer Geschwindigkeit verändern. Beispielfhaft sei hier nur auf die Versorgung mit Kindergartenplätzen und deren Finanzierung hingewiesen; hier wird die gesellschaftliche Bestimmung des „Notwendigen“ aktuell besonders deutlich.

Im Übrigen bleibt darauf hinzuweisen, dass es in der Sozialhilfe um die Begründung eines **Anspruchs** gegenüber den Kommunen ging. Die Träger der Sozialhilfe hatten den **Gegenwert des Korbinhalts** zu zahlen. Gerade darum geht es aber bei der horizontalen Bestimmung von Bedarfsunterschieden nicht - wenngleich manche Kritiker des Hauptansatzes geradewegs auf eine solche Verwendung der Bedarfsbestimmung im vertikalen Ausgleich zusteuern.

Würde die **Leistungskorbmethode** in dieser letzten Konsequenz durchgesetzt, so müsste man sich angesichts der knappen - und längerfristig eher noch schrumpfenden - Ressourcen gerade auch in Sachsen nicht wundern, wenn der Korb sukzessive entleert und mit „minderwertigen Leistungen“ bestückt würde. Es gibt keine Garantie dafür, dass die **Normkosten** dauerhaft bei Durchschnittswerten angesetzt werden; mit der Sanktionierung überdurchschnittlicher Kosten würde der Durchschnitt selbst überdies im Zeitablauf sinken. Es sind aber auch schärfere „Deckelungen“ vorstellbar. So wäre durchaus auch eine Norm in Höhe der jeweils **kostengünstigsten Variante** kommunaler Aufgabenerfüllung denkbar. Was das für die kommunale Ebene insgesamt, aber auch für die einzelnen Gemeinden bedeuten würde, muss ebenfalls nicht erläutert werden.

Ebenso wenig wie über die Frage der zu berücksichtigenden Leistungen ist über die anerkenntenswerten Kosten kommunaler Leistungen entschieden. Sicher ist nur, dass **„überhöhte Kosten“ keinen Eingang in die Bedarfsbestimmung** finden sollen. Was damit gemeint ist, ist allerdings weitgehend unklar. Die Kritik am Hauptansatz richtet sich hier insbesondere gegen die vermeintliche **Bedarfsbestimmung auf der Basis von Ist-Ausgaben**. Dass sich eine andere Art der **Kostennormierung** aber ebenfalls an Ist-Werten orientieren und sie bewerten muss, bleibt dabei häufig außer Acht. Nicht anders wird überdies bei der Festlegung der Hauptansatzstaffel verfahren. Die Wahl der Vervielfältigungsfaktoren stellt eine Bewertung von empirisch festgestellten Unterschieden zwischen den gedeckten Zuschussbedarfen in Abhängigkeit von der Gemeindegröße dar. Allein die oben bereits angesprochene, üblicherweise vorgenommene **„Stauchung“** des Staffelverlaufs macht den **wertenden Charakter** deutlich.

Das Hauptargument gegen die Hauptansatzstaffel, das aus der horizontalen Verteilungsdiskussion stammt, zielt auf **strukturell bedingte Bedarfsunterschiede** zwischen gleich großen Gemeinden. Danach ist die These, dass Einwohner gleich Einwohner sei, falsch; vielmehr sollte auf „**bedarfsverursachende**“ **Faktoren** abgestellt werden. Die Hauptansatzstaffel sei durch verschiedenste „Sonderausgleiche“ zu ersetzen, die an diesen Faktoren anknüpfen.⁷⁷ Einige Autoren halten ein solches Verfahren für gerechter als die Hauptansatzstaffel, Junkernheinrich sieht vor allem den Vorzug, dass Normen für Einzelaufgaben explizit diskutiert werden müssen.⁷⁸ Beide Kritikpunkte werden mitunter vermischt oder verwechselt.

Nun ist es sicher richtig, dass man sich im Falle einzelbedarfsorientierter, aufgabenspezifischer Ausgleiche eher über die jeweils notwendigen oder erwünschten Aufgaben und Ausgaben klar werden müsste als bei pauschalierenden Verfahren. Gerade darin liegt aber - wie bereits angemerkt - auch die Gefahr: Der **Schritt zur Steuerung** ist nicht groß. Im Übrigen - und dieses Argument wiegt noch schwerer - erweist sich die Suche nach bedarfsverursachenden Faktoren und entsprechenden Indikatoren für jeden einzelnen Aufgabenbereich als ausgesprochen schwierig, wenn nicht sogar aussichtslos. Dies wird bei der Betrachtung von Konzepten zur originären Bedarfsmessung besonders deutlich, es lässt sich aber auch für die Konstruktion von Nebenansätzen zeigen.

So wird beispielsweise immer wieder darauf hingewiesen, dass die Einwohnerzahl die **zentralörtliche Bedeutung** einer Gemeinde nicht richtig widerspiegeln könne.⁷⁹ Zum Beleg wird häufig auf größere Gemeinden im unmittelbaren Umland von hochrangigen Zentren verwiesen, deren **Überschussbedeutung** weit niedriger eingestuft wird als jene gleich großer Gemeinden in dünn besiedelten, ländlichen Räumen. Nach Auffassung der Kritiker wäre es deshalb sinnvoller, eine Abgeltung zentralörtlicher Leistungen statt über die Hauptansatzstaffel über einen gesondert einzurichtenden Zentralitätsansatz, der an tatsächlicher Zentralität ansetzen müsste, zu sichern. Allein die **Erfassung des zentralörtlichen Status** bereitet jedoch schon erhebliche Probleme. Nur für wenige der üblicherweise als zentralörtlich eingestuften Leistungen ist überhaupt auszumachen, woher die Nutzer stammen und welchen **Umfang die spill-outs** haben. Noch weniger lassen sich Einflussgrößen finden, die - gleichsam mechanisch - über die Höhe der externen Effekte bestimmen. Tatsache ist vielmehr, dass gerade die zentralörtliche Raumgliederung selbst ein **Leitbild** darstellt, das im Zweifel erst umgesetzt werden muss. Eine empirische Analyse hilft hier insofern weiter, als sie über die Bedingungen zur Verwirklichung des Konzepts Auskunft geben kann. Die Bestimmung von zentralen Orten selbst ist dagegen - ebenso wie die Identifikation zentralörtlicher Leistungen - ein Akt der

⁷⁷ Vgl. etwa Zabel, G.: Ist die Hauptansatzstaffel noch zeitgemäß?, in: Informationen zur Raumentwicklung, hrsg. von der BfLR, Heft 6/7, 1983, S. 445 ff, hier S. 452.

⁷⁸ Junkernheinrich, M.: Alternative Methoden ..., a.a.O., S. 66.

⁷⁹ Ebenda, S. 71.

Normierung. Schleswig-Holstein, das gesondert Schlüsselzuweisungen für übergemeindliche Aufgaben verteilt, stellt dies in aller Deutlichkeit heraus.⁸⁰ Die Suche nach **zentrale Leistungen verursachenden externen Einflüssen** ist ein **Widerspruch** in sich: Angebot und Nachfrage tarieren sich nicht - wie im privaten Sektor aus; bedingen sich aber trotzdem gegenseitig. Die Frage nach der „Verursachung“ lässt sich insofern kaum beantworten.⁸¹

Aber selbst in Aufgabenbereichen, in denen die Indikatorensuche auf den ersten Blick relativ einfach erscheint, haben sich in der Vergangenheit ausgesprochen große Schwierigkeiten eingestellt. Zu denken wäre hier beispielsweise an die **Sozialhilfe** nach dem BSHG, deren Anspruchsvoraussetzungen klar geregelt waren. Als Indikator für die unabweisbaren Belastungen eines Landkreises oder einer kreisfreien Stadt hätte sich - so die Vermutung - die **Zahl der Sozialhilfefälle** angeboten. Diese Hoffnung hat sich nicht erfüllt. Dass die Sozialhilfestatistik keine geeigneten Daten liefern konnte, weil sie für andere als die Zwecke des Finanzausgleichs konzipiert ist, sei hier einmal außer Acht gelassen. Problematischer erschien die Tatsache, dass die **Empfänger** sehr **unterschiedliche Kosten** verursacht haben; die Bedarfsbestimmung allein über die Empfängerzahlen oder gar aus dem Produkt von Fallzahlen und Durchschnittskosten hätte erhebliche Verzerrungen mit sich gebracht. In Niedersachsen hat man sich deshalb bei der Einführung eines Sozillastenansatzes gezwungen gesehen, die Mittelverteilung auf der Basis der **Ist-Zuschussbedarfe** vorzunehmen. Eine solche Gleichsetzung von Ist-Werten und Bedarfen wird normalerweise in allen Ansätzen zur Bedarfsbestimmung abgelehnt, schien aber trotzdem unausweichlich.⁸²

Die geschilderten **Probleme potenzieren** sich in **anderen kommunalen Aufgabenbereichen**. Geht man den kommunalen Aufgabenkatalog, wie er sich in der Gliederungssystematik der kommunalen Haushalte darstellt, einmal durch, so stellt sich heraus, dass für die wenigsten Aufgaben bedarfsverursachende Faktoren gefunden werden können, die die Kostenverteilung annähernd „richtig“ oder auch nur „normiert“ wiedergeben könnten.⁸³ Der im Kapitel I betrachtete **Schüleransatz**, mit dem - in Sachsen wie auch in Nordrhein-Westfalen - auf der Basis von Schülerzahlen und Kosten je Schüler nach Schulformen Sonderlasten abgegolten werden sollen, ist kaum oder nur sehr **bedingt** auf andere Aufgabenbereiche **übertragbar**.

⁸⁰ § 15 Abs. 2 des Gesetzes über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein i.d.F. vom 4. Februar 1999, bestimmt: „Zentrale Orte im Sinne dieses Gesetzes sind die Gemeinden, die durch die Verordnung nach § 14 Abs. 4 des Landesentwicklungsgrundsatzgesetzes als zentrale Orte und Stadtrandkerne, soweit letztere nicht Ortsteil eines zentralen Ortes sind, festgelegt sind.“

⁸¹ Vgl. dazu noch einmal ausführlicher die Ausführungen im Kapitel IV, Abschnitt 1.

⁸² Vgl. Hardt, U. und Schmidt, J.: Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen, Hannover 1998, S. 141 ff.

⁸³ Dies bestätigen auch die detaillierten Untersuchungen im Kapitel IV.

Eine Aufsummierung aufgabenspezifischer Einzelbedarfe zu einem „**normativen Gesamtbedarf**“⁸⁴ schließt sich schon aufgrund fehlender Indikatoren für die Bedarfsfälle in vielen Aufgabenbereichen aus. Aber auch bei der Gestaltung von Nebenansätzen auf dieser Basis ist Vorsicht geboten. Wenn es dazu kommt, dass Nebenansätze vorzugsweise dort eingerichtet werden, wo sie aufgrund der Informationslage machbar erscheinen, wird die Auswahl der berücksichtigten Sonderlasten tatsächlich willkürlich. Gegenüber der Mittelverteilung auf der Grundlage der Hauptansatzstaffel wäre damit nichts gewonnen, aber einiges verloren - nicht nur die Transparenz.

Hansmeyer und Kops - selbst Kritiker der Hauptansatzstaffel - stellen die Frage, warum der Hauptansatz trotz der vielfältigen Einwände ein so großer Erfolg beschieden war. Sie führen ihn zum einen auf die „Unsicherheit über das Wesen des Finanzbedarfsbegriffs und die Möglichkeiten seiner Erfassung“ zurück⁸⁵, die durch die Hauptansatzstaffel überdeckt werden konnte. Sie ließ die Bedarfsbestimmung als objektiven Vorgang erscheinen; überdies hat sie in erheblichem Maße zur **Komplexitätsreduktion** beigetragen.

Darüber hinaus weisen sie aber darauf hin, dass die Gemeindegröße tatsächlich derjenige Faktor sein dürfte, „der für Aufgaben- und daraus resultierende Finanzbedarfsunterschiede die höchste Relevanz besitzt. Die Gemeindegröße bildete von jeher die ‘natürliche’ und auch gefühlsmäßig wichtigste ‘Konfliktlinie’ zwischen den Gemeinden. Zwar ließen sich durch eine Kombination mehrerer Gemeindemerkmale geeignetere und in sich homogenere Gemeindegruppen für die Aufgaben- und Bedarfsfestlegung bilden; wäre man jedoch gezwungen, lediglich ein Merkmal zu berücksichtigen, so wäre die Gemeindegröße das geeignetste Unterscheidungs- bzw. Gruppenbildungsmerkmal.“⁸⁶

Dabei - auch darauf wurde schon hingewiesen - ist die **Einwohnerzahl** selbst sicher nicht als eigenständiger bedarfsverursachender Faktor einzustufen; vielmehr bildet sie - als abstrakter Maßstab - einen ganzen Komplex unterschiedlichster **Lebens- und Handlungsbedingungen** ab, mit denen in großen Gemeinden andere Anforderungen verbunden sind als in kleinen. Hinzu kommt, dass die Frage, ob **Ballungskosten** im Finanzausgleich Anerkennung und Ausgleich erfahren sollen, inzwischen etwas anders beantwortet wird, als noch in den 70er und 80er Jahren des letzten Jahrhunderts. Die Hauptansatzstaffel könnte damit - nach langen

⁸⁴ So wird das Verfahren etwa von Junkernheinrich beschrieben. Vgl. Junkernheinrich, M.: Alternative Methoden...a.a.O., S. 72.

⁸⁵ Hansmeyer, K.-H. und Kops, M.: Die Popitz'sche Hauptansatzstaffel, a.a.O., S. 39.

⁸⁶ Ebenda, S. 40.

Phasen der überwiegenden Kritik - selbst zum **finanz- und entwicklungspolitischen Leitbild** werden.⁸⁷

Die eigentliche Herausforderung an Wissenschaft und Politik stellt sich deshalb nicht in einem Ersatz der Hauptansatzstaffel, sondern in seiner **Ergänzung und Verfeinerung** - dort, wo es notwendig ist. Voraussetzung dafür ist vor allem die Kenntnis der tatsächlichen Ausgaben und Zuschussbedarfe in Gemeinden mit unterschiedlicher, gerade aber auch mit gleicher Einwohnerzahl.⁸⁸ Es gilt, eine empirische Basis für die Diskussion um **mögliche Unzulänglichkeiten** der Hauptansatzstaffel in Sachsen zu schaffen. Dem widmet sich das gesamte Kapitel IV.

Zunächst soll aber kurz auf zwei Ansätze der originären Bedarfsbestimmung eingegangen werden, die die bereits angeschnittenen Probleme solcher Vorhaben nochmals in aller Deutlichkeit zeigen.

1.2. Ansätze zur „originären“ Bedarfsbestimmung

Ansätze zur Bedarfsbestimmung auf der **Basis von Indikatoren** sind bereits zur Zeit Popitz' entwickelt worden. So wird vor allem auf **Jessen** hingewiesen, der versuchte, Bedarfsindikatoren in Form „kommunalwirtschaftlicher Hilfszahlen“ zu bilden und daraus auf Bedarfsunterschiede zwischen den Gemeinden zu schließen.⁸⁹ Um die Ableitung eines „normierten Gesamtbedarfs“ ging es dabei nicht.

Ein solches Ziel verfolgten auch **Hanusch** und **Kuhn** Mitte der 80er Jahre noch nicht, als sie einen Ansatz zur Bedarfsbestimmung vorgelegt haben, der stärker als der Hauptansatz zwischen den unterschiedlichen Lebensbedingungen in den einzelnen Gemeinden differenzieren sollte.⁹⁰ Diese Vorgehensweise setzte an der geschilderten Kritik am Hauptansatz an und versuchte eine „**Operationalisierung des laufenden Bedarfs mit Hilfe sozialer Indikatoren**“ in Form von Bedarfsindizes zu entwickeln. Dabei wurde in drei Schritten vorgegangen:

⁸⁷ Darauf wird unten in Punkt 2 dieses Kapitels noch einzugehen sein.

⁸⁸ Diese Forderung wurde bereits von Zabel gestellt. Vgl. Zabel, G.: Ist die Hauptansatzstaffel noch zeitgemäß?, a.a.O., S. 458.

⁸⁹ Vgl. auch Hansmeyer, K.-H. und Kops, M.: Die Popitz'sche Hauptansatzstaffel, a.a.O., S. 28.

⁹⁰ Hanusch, H. und Kuhn, Th.: Messung des kommunalen Finanzbedarfs - Ein alternativer Ansatz für die Schlüsselzuweisungen, in: ARL (Hrsg.): Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Forschungs- und Sitzungsberichte Band 159, Hannover 1985, S. 55 ff.

- Zunächst sind die Gemeinden nach **Bedarfsgesichtspunkten typisiert** worden; nur solche Gemeinden sollten verglichen werden, die auch als vergleichbar eingeschätzt wurden.
- Sodann ist der laufende Bedarf in „**Bedarfsbereiche**“ zerlegt und mit Hilfe sozialer Indikatoren operationalisiert worden.
- Im folgenden Schritt sind die Indikatoren rechnerisch normiert, standardisiert, gewichtet und schließlich miteinander verknüpft worden, um daraus einen **Bedarfsindex** (ähnlich dem Gesamtansatz) zu bilden. Darauf muss hier nicht näher eingegangen werden.

Schon die **Typisierung** wirft indessen Fragen auf. So haben Hanusch und Kuhn angenommen, dass Gemeinden unterschiedlicher Zentralitätsstufen unter Bedarfsgesichtspunkten gar nicht miteinander vergleichbar seien und fortan nur noch **Gemeinden gleicher Zentralitätsstufe** betrachtet: die Oberzentren und möglichen Oberzentren (in Bayern).⁹¹ Diese Vorgehensweise mag insofern schlüssig sein, als aus der Gegenüberstellung von Gemeinden mit „theoretisch gleicher Bedarfsituation“ (oder besser: mit ähnlichen an sie gestellten Erwartungen bezüglich der Bedarfsdeckung) die Einflüsse differenzierender Faktoren herausgearbeitet werden sollen. Das Vorhaben des **Hauptansatzes**, gerade **Gemeinden mit unterschiedlichen Bedarfsituationen** zu vergleichen - schließlich muss die gesamte Schlüsselmasse ja zwischen ihnen aufgeteilt werden - wird hier also praktisch ausgeblendet.

Die **Zerlegung des Bedarfs in einzelne Komponenten** wird anschließend bis zu einer Ebene vorgenommen, „auf der man den Bedarf in einem speziellen Bereich mit Indikatoren operationalisieren kann.“⁹² Dabei haben Hanusch und Kuhn schon eine **Auswahl** vorgenommen: „Bedarf für Verwaltung berücksichtigen wir nicht, da wir annehmen, dass er pro Einwohner in allen Städten gleich ist.“⁹³ Einmal unterstellt, die Soll-Kosten der allgemeinen Verwaltung könnten je Einwohner tatsächlich in den betrachteten Städten gleich gesetzt werden, so ist diese Annahme für die Fachverwaltungen kaum mehr haltbar. Dass sich etwa unterschiedliche Belastungen in der sozialen Sicherung - der Abschnitt 41 (Sozialhilfe nach dem BSHG) enthält nur die eigentlichen Transfers, nicht aber die Personalausgaben in den Sozialämtern - nicht auch auf die Kosten der Sozialverwaltungen auswirken sollten, erscheint unvorstellbar.

⁹¹ Ebenda, S. 61 f.

⁹² Ebenda, S. 62.

⁹³ Ebenda, S. 65.

Bemerkenswerter noch als die Auswahl der betrachteten bzw. nicht betrachteten Teilaufgaben ist jedoch das **Ergebnis der Indikatorensuche**. Einige von ihnen sind in Übersicht II.1 (teilweise zusammengefasst) aufgelistet.⁹⁴

**Übersicht II.1:
Indikatoren zur Operationalisierung des laufenden Bedarfs nach Hanusch und Kuhn**

	Bedarfsbereich	Indikatoren
2	Schulen	Schülerzahlen nach Schulformen
3	Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	
3.1	Museen, Sammlungen, Ausstellungen	Ausstellungsfläche in Museen Besucher in Museen
3.2	Theater, Konzerte, Musikpflege	Veranstaltungen in Theatern Besucher in Theatern
3.3	Volkshochschulen	Teilnehmerstunden
3.4	Öffentliche Büchereien	Anzahl der Bände
4	Soziale Sicherung	
4.1	Sozialhilfe nach dem BSHG	Sozialhilfeempfänger
4.2	Einrichtungen der Sozialhilfe	über 65-Jährige
4.3	Jugendhilfe nach dem JWG	Amtspflegschaften u.ä., Minderjährige mit Erziehungshilfe
4.4	Kindergärten	unter 6-Jährige
5	Gesundheit, Sport, Erholung	
5.1	Förderung des Sports, Sportstätten	nutzbare Hallenfläche
5.2	Badeanstalten	Wasserfläche in Bädern
6	Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	
6.1	Gemeindestraßen	Länge der Gemeindestraßen
6.2	Kreisstraßen	Länge der Kreisstraßen
6.3	Fremdenverkehr	Fremdenübernachtungen

Quelle: Hanusch, H. und Kuhn, Th.: Messung des kommunalen Finanzbedarfs, a.a.O, S. 63

⁹⁴ Vgl. ebenda, S. 63 und 71 f.

Diese - leicht zusammengekürzte - Übersicht macht deutlich, dass sich Indikatoren für die **(unausweichliche) Kostenbelastung** der Kommunen noch am ehesten in jenen Bereichen finden lassen, die durch gesetzliche Regelungen übergeordneter Ebenen bereits stark vorgeprägt sind und in denen diejenigen, die die entsprechenden Leistungen in Anspruch nehmen, diesen **Anspruch auch geltend machen, letztlich einklagen können**. Dies ist im Schulbereich der Fall, ebenso in bestimmten Bereichen der sozialen Sicherung. Gerade im kulturellen Bereich oder in Gesundheit, Sport und Erholung ist dies hingegen nicht möglich. Nicht einmal im Verkehrswesen, das in allen deutschen Ländern zu den kommunalen Pflichtaufgaben zählt und für das es eine Vielzahl rechtlicher Regelungen gibt, sind **Ansprüche der Bürger definiert** und Durchsetzungsmöglichkeiten garantiert. Hier trifft die „Indikatorensuche“ auf erhebliche Probleme; Hanusch und Kuhn haben sie durchaus erkannt:

„Leider sind die gesellschaftlichen Wertvorstellungen im politischen Leben nicht so weit präzisiert, dass man eindeutig sagen könnte, in welchen Indikatoren sie sich am besten widerspiegeln. Insofern muss jede Auswahl von sozialen Bedarfsindikatoren bis zu einem gewissen Grade umstritten bleiben. Oft sind die gesellschaftlichen Ziele (Outputs) auch nicht ohne weiteres quantifizierbar. Dann muss man sich ersatzweise mit Indikatoren behelfen, die die Mittel (Inputs) zur Erreichung der Ziele messen. Diese sind in der Regel eher quantifizierbar. Aufgrund solcher Schwierigkeiten haben wir uns bei der Selektion der Indikatoren auch daran orientiert, von welchen Faktoren der Ausgabenbedarf zur Finanzierung der Inputs in einem Bereich abhängt.“⁹⁵

Aus dieser Erkenntnis haben die Autoren dann allerdings **nicht den Schluss** gezogen, auf die **indikatorengestützte „Bedarfsbestimmung“ zu verzichten**. Dazu ist nun folgendes anzumerken: Die gesellschaftlichen Wertvorstellungen werden im föderalen Leben bewusst nicht so weit präzisiert, dass mit jeder Teilaufgabe unmittelbar ein „bedarfsverursachender Faktor“ verknüpft werden könnte. Auch gleiche Probleme erlauben unterschiedliche Lösungen. Wenn sich Hanusch und Kuhn mit Indikatoren „behelfen“, die die Ist-Ausgaben aus dem jeweils angebotenen Mengengerüst erklären wollen, bedeutet dies, den (vermeintlichen) **Zirkelschluss des Hauptansatzes** - nach dem hohe Einnahmen ein hohes Leistungsniveau hervorbringen - zu **wiederholen** und dabei sogar noch zu verschärfen. Weder Ausstellungsflächen in Museen noch Wasserflächen in Bädern, nicht einmal Straßenlängen sind Bedarfsindikatoren im angestrebten Sinne, sondern vor allem Ausdruck kommunaler Aufgaben- und Ausgaben-gestaltung. **Die Frage nach der Verursachung bleibt nach wie vor offen.**

Hanusch und Kuhn haben ihre Ausarbeitungen nie als realen, unmittelbar praxisorientierten Vorschlag zur Neugestaltung eines Schlüsselzuweisungssystems gesehen. Vielmehr haben sie

⁹⁵ Ebenda, S. 65.

das geltende System (gemeint ist die mehr oder weniger korrigierte Hauptansatzstaffel) als „Zufallsprodukt der politischen Verhältnisse“ eingestuft⁹⁶ und - angeregt von der diesbezüglichen Kritik - zeigen wollen, dass andere Verfahren der Bedarfsbestimmung andere Ergebnisse hervorbringen. Dazu hätte es des dokumentierten Ableitungsaufwandes nicht bedurft. Wichtiger ist deshalb wohl der Hinweis, dass ein solches System **nie ohne normative Bestimmungen** auskommen kann, dass man sich bei der Normierung selbst aber über die **Beweggründe der Normierung** im Klaren sein sollte.

Wenn die Rezeption des Beitrages an dieser Stelle Halt gemacht hätte, wäre dagegen wenig einzuwenden, hat er doch letztlich gezeigt, dass ein „**bottom-up-Ansatz**“ wie er von den Autoren angedacht worden ist, weder praktikabel noch - unter föderalen Aspekten - anstrebenswert ist. Leider ist er mitunter aber auch als **Versuch einer „wirklich objektiven Bedarfsbestimmung“**, sogar als erster Einstieg in die Feststellung von Mindestausstattungen der Kommunen bewertet worden. Dass der Ansatz dies nicht leisten kann sondern zum Scheitern verurteilt ist, ist offensichtlich; dass diese Unmöglichkeit nicht anerkannt wird, ist aber weniger Hanusch und Kuhn vorzuwerfen als den Interpreten, deren Hauptinteresse vorwiegend der **Einforderung von Mitteln** - sei es nun in der horizontalen oder der vertikalen Auseinandersetzung - gelten dürfte. Man hat hier - vermutlich unbewusst - Begehrlichkeiten geweckt, ohne aber dem immer wieder betonten Anliegen einer differenzierenderen Bedarfsbestimmung näher gekommen zu sein.

Gleichzeitig mit der Veröffentlichung des Beitrags von Hanusch und Kuhn, der eher vor dem Hintergrund gedanklicher Experimente als mit realpolitischen Gestaltungsvorhaben veröffentlicht worden ist, hat **Hirota**, ein **japanischer Wissenschaftler**, die Verfahrensweisen der Bedarfsbestimmung in seinem Heimatland beschrieben.⁹⁷ Diese Schilderung erweckt ebenfalls den Eindruck, dass originäre Bedarfsbestimmung auf der Grundlage der Eruierung bedarfsbestimmender Faktoren möglich und - im Sinne einer stärkeren Differenzierung gegenüber dem Hauptansatz - erstrebenswert sei.

Den Ausführungen zufolge wird die Bedarfstimmung auf der Grundlage von **Basisbedarfen in ausgewählten Aufgabenbereichen** vorgenommen. Dazu werden verschiedene Informationen herangezogen:

- Ausgaben und Ausgabearten nach Aufgabenbereichen,
- Bemessungsgrundlagen für jede Aufgabe- und Ausgabenkategorie,

⁹⁶ Ebenda, S. 70.

⁹⁷ Vgl. Hirota, S.: Die „originäre“ Ermittlung des Finanzbedarfs am Beispiel des japanischen Finanzausgleichs, in: ARL (Hrsg.): Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Forschungs- und Sitzungsberichte Band 159, Hannover 1985, S. 75 ff.

- unterstellte (also normierte) Kosten je Einheit der Bemessungsgrundlage und
- diverse Korrekturfaktoren.

Ausgangspunkt der weiteren Ermittlungen waren nach Hirota in den 80er Jahren nicht alle **Aufgaben- und Ausgabenbereiche**; hier wurde bereits eine gewisse - nicht näher begründete - Auswahl getroffen. Von besonderem Interesse ist wiederum die Feststellung der **Bemessungsgrundlagen**; Übersicht II.2 bietet einen Einblick, wie dabei vorgegangen wurde. Insgesamt kam man im beschriebenen System auf rund 40 Einzelindikatoren für 30 Aufgaben und Ausgaben. Die Indikatorwerte wurden mit den **Kosten** gewichtet, die zuvor für eine fiktive „Normalregionalkörperschaft“ errechnet worden waren. Anschließend kamen dann noch verschiedenste **Korrekturfaktoren** zum Einsatz, um die Ergebnisse nochmals zu differenzieren. Zu nennen sind insbesondere:

1. Der **Pauschalierungsfaktor**, der einige Vereinfachungen des höchst komplexen Rechenwerks ermöglicht,
2. **fallkostenbezogene Korrekturfaktoren**:
 - Kostendegressionsfaktor,
 - Dichtefaktor,
 - Lage-, Größe- und Infrastrukturfaktor und
 - Kältefaktor,
3. **Korrekturfaktoren für besondere Entwicklungen**:
 - Finanzhilfefaktor,
 - Eingemeindungsfaktor,
 - Zunahmefaktor und
 - Abnahmefaktor.

Von besonderer Bedeutung waren dabei die fallkostenbezogenen Korrekturfaktoren, unter ihnen speziell der Lage-, Größe- und Infrastrukturfaktor.

Übersicht II.2 :**Ausgewählte Indikatoren zur Bedarfsbestimmung nach Hirota**

	Aufgabenbereich	Indikatoren	Korrekturfaktoren
1.	Tiefbau		
1.1	Straßen- und Brückenbau	Fläche der Straßen, Länge der Straßen	pauschal, LGI, Kälte LGI, Kälte
1.2	Hafenanlagen	Länge der Kaianlagen (einschließlich der Fischereihäfen)	pauschal, LGI, Kälte
1.3	Stadtplanungsausgaben	Einwohnerzahl in den Stadtplanungsbezirken	LGI, Kälte
1.4	Ausgaben für Parks	Einwohnerzahl	LGI, Kälte
1.5	Ausgaben für Abwasser	Einwohnerzahl in den Agglomerationsbezirken	Dichte, LGI
2.	Bildung	Zahl der Schüler	Dichte, LGI, Kälte
3.	Sozialausgaben		
3.1	Fürsorge	Einwohnerzahl in Stadtteilen	Kostendegression, Dichte, LGI, Kälte
3.2	Soziale Wohlfahrtspflege	Einwohnerzahl	Kostendegression, Dichte, LGI, Kälte
4.	Ausgaben für Wirtschaftsbereiche		
4.1	Landwirtschafts- verwaltung	Zahl der Bauernhäuser	Kostendegression, LGI, Kälte
4.2	Ausgaben für Verwaltung von Handel und Industrien	Einwohnerzahl	Kostendegression, Dichte, LGI, Kälte
4.3	Ausgaben für sonstige Industrien	Zahl der Beschäftigten in Forstwirtschaft, Fischerei- industrie und Bergbau	LGI, Kälte

LGI = Lage, Größe, Infrastrukturausstattung

Quelle: Hirota, S., Die „originäre“ Ermittlung des Finanzbedarfs ..., a.a.O, S. 85 ff.

Aus der Verknüpfung der Vielzahl von Einzelementen lässt sich praktisch für jede Gemeinde ein **individuelles „Finanzbedarfsprofil“** erstellen, das dann - nach Gegenüberstellung mit der Finanzkraft - in die Berechnung der jeweiligen Zuweisungen eingehen kann.

Hirota bezeichnete das beschriebene System als außerordentlich feingliedrig und strukturellen Unterschieden gegenüber als sehr ausdifferenziert. Richtig ist, dass es äußerst komplex und so kompliziert gestaltet war, dass die Endergebnisse kaum noch nachvollziehbar gewesen sein dürften. Vor allem ist aber darauf hinzuweisen, dass eine solche Vielzahl von Indikatoren und

Korrekturfaktoren der übergeordneten Ebene **mannigfaltige Einflussmöglichkeiten** auf die Verteilung der Zuweisungen eröffnet.

Schon die Auswahl bestimmter Aufgaben und Ausgabearten bietet die Möglichkeit, steuernd in die Finanzverteilung einzugreifen. Unbestritten ist die **differenzierende Wirkung** des Bedarfsermittlungsverfahrens. Ob diese Differenzierung konsensstiftend war, ist nicht bekannt, aber eher unwahrscheinlich, werden doch damit Forderungen nach immer neuen, zusätzlichen Differenzierungen Tür und Tor geöffnet. Vor allem aber bieten sich für die übergeordnete Ebene ungeahnte **Stellgrößen zur Lenkung**. Dies ist von Hirota selbst bestätigt worden: „Insbesondere bei der Festlegung der Koeffizienten spielt die jeweilige Politik der Zentralregierung eine große Rolle. In diesem Sinne ist das System der Schlüsselzuweisungen neben den Zweckzuweisungen und der Genehmigung der Regionalanleihen ein effektives Instrument zur Kontrolle der regionalen Ebene durch die zentrale Ebene. Das Instrumentarium zur Stärkung der lokalen Selbstverwaltung verwandelt sich insofern in ein Instrumentarium zur Beherrschung der lokalen Ebene durch die zentrale Ebene.“⁹⁸

Zusammenfassend kann man damit nochmals folgendes festhalten:

Ansätze zur originären Bedarfsbestimmung haben gezeigt, dass mittels indikatorengestützter Systeme durchaus eine Differenzierung zwischen Gemeinden gleicher Größe vorgenommen werden kann, die mit dem Hauptansatz allein nicht gelingt. Dieser Effekt hat allerdings erhebliche „**Nebenwirkungen**“, die einfach in Kauf genommen bzw. ignoriert werden müssen, die aber auch aktiv für bestimmte Zwecke benutzt werden können.

Die Auseinandersetzung mit dem Ansatz von Hanusch und Kuhn hat bereits deutlich gemacht, dass nur in **wenigen Aufgabenbereichen** ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen „**bedarfsverursachenden Faktoren**“ und Finanzbedarf gefunden oder hergestellt werden kann - wenn sich überhaupt solche Einflussgrößen identifizieren lassen. Die empirischen Untersuchungen im Kapitel IV werden diese Einschätzung nochmals bestätigen.

Die Unmöglichkeit, für alle Teilaufgaben gleichermaßen geeignete Bedarfsindikatoren zu finden, führt unweigerlich zur **Ungleichbehandlung verschiedener Aufgaben**, für die es allerdings keine immanente Begründung gibt. Die fehlenden Indikatoren müssen durch spezielle Normen ersetzt werden; das wiederum gibt Raum für Willkür, aber auch für Lenkung.

Führt die Verwendung ausdifferenzierter Bedarfsindikatoren und Normkosten schon in der horizontalen Mittelverteilung zu Schwierigkeiten, so gilt dies noch mehr für die vertikale Verteilung. Je nach Normierung lassen sich sehr **hohe, aber auch sehr niedrige Gesamtbedarfe**

⁹⁸ Ebenda, S. 98.

errechnen; je nach dem, welche Aufgaben in die Berechnungen aufgenommen werden, dürften sie nicht nur insgesamt, sondern - das lässt sich aus dem Beitrag von Hanusch und Kuhn ableiten - auch im interkommunalen Vergleich sehr unterschiedlich ausfallen.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass eine starke Ausdifferenzierung der Bedarfsermittlung **keinesfalls die Gewähr** dafür bietet, dass sich größere **Zufriedenheit mit dem Ausgleichssystem** einstellt. Eher dürfte das Gegenteil der Fall sein: Je mehr Einzelindikatoren in die Bedarfsbestimmung aufgenommen werden, desto eher dürfte bei vielen Gemeinden die Vermutung aufkommen, dass gerade die eigenen strukturellen Besonderheiten keine hinreichende Berücksichtigung finden. Angesichts der Tatsache, dass weder in der Wissenschaft noch in der Politik ein „Königsweg“ erkennbar ist, muss man sich der Einschätzung Zabels anschließen, wonach der Hauptansatz solange zeitgemäß bleibt, „wie offensichtlich allein auf dieser Basis trotz der sachlich handfesten Einwände die **Konsensbildung** zwischen den Verteilungsakteuren möglich ist.“⁹⁹

Die Möglichkeiten der Konsensbildung allein können zur Rechtfertigung von Hauptansatzstaffeln - nicht ihrer Spreizung - allerdings nicht ausreichen. Grundlage muss immer auch die empirische Analyse kommunaler Handlungsbedingungen sein. Sie belegt, dass die **Rahmenbedingungen kommunalen Handelns mit der Gemeindegröße tatsächlich komplexer** und - bezogen auf den Mitteleinsatz - auch vielfach **kostenintensiver** werden. Die Ausführungen im Kapitel IV belegen dies eindrücklich.

1.3. Mischformen: Die Berücksichtigung von „Sonderlasten“

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass der Hauptansatz tatsächlich in einem gewissen Grade strukturblind ist, dass ein Ersatz durch ein indikatorengestütztes System aber ebenfalls auf überzeugende Gegenargumente trifft. Der Entscheidung zwischen den beiden reinen Systemen der Bedarfsbestimmung wird deshalb in der Mehrzahl der Bundesländer ausgewichen: Mit Hilfe von **Neben- oder Sonderansätzen** wird versucht, besonders kostenträchtigen strukturellen Besonderheiten, externen Effekten oder auch speziellen Steuerungsbedürfnissen der übergeordneten Ebenen Rechnung zu tragen. Die **Vielgestaltigkeit der Systeme** in den Ländern zeigt, wie unterschiedlich die diesbezüglichen Einschätzungen ausfallen können.

Was im Einzelnen die Berücksichtigung von Sonderlasten begründen oder erfordern kann, lässt sich letztlich nur aus den **speziellen Gegebenheiten** in den einzelnen Ländern ableiten; die Frage nach einer Rechtfertigung für Sachsen kann also überhaupt erst im Anschluss an die

⁹⁹ Zabel, G.: Ist die Hauptansatzstaffel noch zeitgemäß?, a.a.O., S. 459.

empirische Analyse beantwortet werden. Ihr soll auch erst dann nachgegangen werden. Grundsätzlich sind allerdings **mehrere Möglichkeiten** der Gestaltung denkbar:

- Sonderlasten können in Form von **Nebenansätzen** in die Berechnung von „Gesamtansätzen“ zur Verteilung von Schlüsselzuweisungen zum Ausgleich mangelnder Steuerkraft eingehen. Dies impliziert natürlich eine **finanzkraftabhängige** Mittelvergabe.
- Spezielle Belastungen können aber auch **unabhängig von der Finanzkraft** abgegolten werden. In solchen Fällen werden üblicherweise bestimmte Beträge vorab aus der Finanzausgleichsmasse entnommen und nach Maßgabe entsprechender Indikatoren vergeben. Dabei ist nochmals zu unterscheiden, ob die Gewährung mit einer **Zweckbindung** gekoppelt wird oder nicht.

Eine finanzkraftabhängige Verteilung bietet sich vor allem dann an, wenn besondere Lasten aufgrund größerer Fallzahlen oder aufgrund höherer Kosten der Bedarfsdeckung innerhalb einer Gemeinde entstehen. Anders liegen die Dinge, wenn es um die Internalisierung **externer Effekte** oder um die direkte Lenkung kommunalen Handelns geht. Hier wird in theoretischen Überlegungen eher zu einer **finanzkraftunabhängigen** Vergabe geraten. Insbesondere **effizienzorientierte „Sonderausgleiche“**, die Äquivalenzaspekte stärker in den Vordergrund rücken, verlangen eigentlich eine ausschließlich auf die Kosten der jeweiligen Leistungen ausgerichtete Lösung; im besten Falle sollte sie sogar horizontal, nicht vertikal ausgestaltet sein.¹⁰⁰

In der Realität kommt es häufig zu einer **Vermischung** der verschiedenen Formen. So finden sich Vorab-Ausgleiche in Fällen, in denen Mehrbedarfe allein aus der regionalen Konzentration bestimmter Probleme in einzelnen Gemeinden resultieren, aber auch Versuche, externe Effekte über Schlüsselzuweisungen zum Ausgleich mangelnder Steuerkraft zu berücksichtigen. Zum ersten Fall zählen etwa die Zuweisungen zu den Jugendhilfekosten in Schleswig-Holstein, zum zweiten der sächsische Ansatz, Belastungen aus zentralörtlichen Aufgaben zumindest zum Teil über die Hauptansatzstaffel abzugelten.

Dass es bei der Entscheidung für die eine oder die andere Lösung wiederum zu **Konflikten** kommt, ist nahezu unausweichlich, steht die Ausgleichsmasse doch nur einmal zur Verfügung. Je mehr Mittel vorab aus der Ausgleichsmasse entnommen werden, desto weniger steht für die redistributiven Finanzausgleichszwecke zur Verfügung.

¹⁰⁰ Vgl. etwa Pollak, H. und Voss, W.: Die Berücksichtigung von Spillover-Effekten im kommunalen Finanzausgleich, in: ARL (Hrsg.): Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Forschungs- und Sitzungsberichte Band 159, S. 133 ff., hier S. 151.

Besonders intensiv werden Instrumente des **Vorweg-Abzugs** in **Schleswig-Holstein** genutzt - nicht zuletzt, um auf eine Hauptansatzstaffel verzichten zu können. Die einzelnen, im Finanzausgleichsgesetz aufgeführten Abzüge sind in Übersicht II.3 zusammengestellt. Die bereitgestellten Beträge sind nur zum Teil im Gesetz festgelegt und aktuell deshalb nur überschlägig zu schätzen; für die Vergangenheit war aber festzustellen, dass damit bereits bis zu 40% der Ausgleichsmasse gebunden worden sind.¹⁰¹

Übersicht II.3 :

Vorwegabzüge aus der Finanzausgleichsmasse in Schleswig-Holstein

1.	Fehlbetrags- und Sonderbedarfszuweisungen nach den §§ 16 und 17	18,0 Millionen Euro
2.	Zuweisungen an den Förderfonds Hamburg/Schleswig-Holstein nach § 20	erforderlicher Betrag
3.	Zuweisungen an den Kommunalen Schulbaufonds nach § 21	31,0 Millionen Euro
4.	Zuweisungen für Theater und Orchester nach § 22	erforderlicher Betrag
5.	Zuweisungen zu den Straßenbaulasten nach § 24	24,0 Millionen Euro
6.	Zuweisungen zur Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs nach § 25	5,0 Millionen Euro
7.	Zuweisungen zur Förderung von Frauenhäusern nach § 25a	erforderlicher Betrag
8.	Zuweisungen zu den Lasten der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach § 25b	11,0 Millionen Euro
9.	Zuweisungen zur Förderung des Büchereiwesens nach § 25c	erforderlicher Betrag
10.	Zuweisungen zu den Jugendhilfekosten nach § 25d	erforderlicher Betrag
11.	Zuweisungen zur Förderung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflegestellen nach § 25e	60,0 Millionen Euro
12.	Zuweisungen zur Förderung von freiwilligen Verwaltungszusammenschlüssen nach § 25f	erforderlicher Betrag
13.	Zuweisungen zur Förderung von freiwilligen gemeindlichen Gebietsänderungen nach § 25g	erforderlicher Betrag
14.	übergemeindliche Aufgaben nach § 15	12,43 % des verbleibenden Betrags

Quelle: Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Fassung vom 04.02.1999) §7, eigene Darstellung

Gerade wenn sich die Kommunen in ihrer Finanzkraft stark unterscheiden, kann eine solche Konzeption große Probleme aufwerfen. So attraktiv unabhängig von der Finanzkraft vergebene Zuweisungen aus theoretischer Sicht in vielen Fällen auch sein mögen, so **einschrän-**

¹⁰¹ Vgl. etwa Hardt, U. und Schmidt, J.: Konsequenzen der Bundes- und Landesgesetzgebung für die Veränderung kommunaler Haushaltsstrukturen in Schleswig-Holstein seit 1980, Hannover 1996, S. 88f.

kend wirken sie sich doch auf das **Ausgleichsziel** aus. Darüber hinaus werden mit einem solchen Vorgehen bestimmte Aufgabenbereiche „geschützt“, während andere überproportional dem Schwanken der Finanzkraft ausgesetzt werden. Die Flexibilität der Haushalte wird damit erheblich reduziert, **kommunales Reaktionsvermögen** auf sich wandelnde Bedingungen eingeschränkt. Gerade in einem Land wie Sachsen, das zwar schon mannigfache Anpassungen bewältigt, aber noch längst nicht abgeschlossen hat, hätten entsprechende Regelungen fatale Konsequenzen.

Diese **zusätzlichen Restriktionen** sind bei der Gestaltung von Sonderausgleichen zu beachten.

Sachsen hat sich für eine überwiegend **finanzkraftabhängige Verteilungspraxis** entschieden. Auf die Vorwegentnahmen, die es auch hier gibt, ist im Kapitel I schon hingewiesen worden. Im Jahr 2005 haben sie nur etwa 10% der Ausgleichsmasse beansprucht.¹⁰²

Eine Korrektur der ansonsten **bevölkerungsbezogenen Bedarfsbestimmung** wird allein durch den **Schüleransatz** vorgenommen, auf den oben schon eingegangen wurde. Ob sich weitere Bereiche identifizieren lassen, für die die Berücksichtigung von Sonderlasten zu diskutieren wäre, wird in Anschluss an die empirische Betrachtung der Kommunal Finanzen in Sachsen nochmals zu fragen sein. Erst danach könnte überhaupt über die Form des Ausgleichs nachgedacht werden.

Grundsätzlich bleibt aber nochmals darauf hinzuweisen, dass die Einrichtung von Sonderausgleichen und Nebenansätzen immer auch mit der Suche nach **bedarfsverursachenden Faktoren** verbunden ist, anhand derer die Mittelverteilung – direkt oder über eine Verknüpfung mit einem Einwohnerwert – erfolgen kann. Welche Probleme damit verbunden sind, wurde ausführlich geschildert.

Welche Entscheidungen diesbezüglich getroffen werden, hängt aber darüber hinaus davon ab, welcher Stellenwert den verschiedenen **Zielsetzungen** des Finanzausgleichs beigemessen wird. Darauf soll deshalb zuletzt noch ein kurzer Blick geworfen werden.

¹⁰² Vgl. SMF Sachsen: Die Gemeinden und ihre Finanzen 2005, a.a.O., S. 26.

2. Finanzausgleichszielsetzungen und Anerkennung von „Bedarfen“

Darstellungen kommunaler Finanzausgleichssysteme beginnen in der Regel mit einer Auflistung der verfolgten Ziele. Genannt werden:

- **fiskalische Ziele**; aufgrund der Unzulänglichkeit der kommunalen Steuerausstattung ist eine Aufstockung der verfügbaren Mittel erforderlich,
- **redistributive Ziele**; unterschiedliche Finanzkraft soll mit ebenfalls unterschiedlichen Finanzbedarfen in Einklang gebracht werden – im Vordergrund steht dabei die regionale Angleichung der Finanzausstattungen,
- **allokative Ziele**; damit wird die bestmögliche Ausrichtung kommunaler Aktivitäten auf die lokalen Präferenzen und eine effiziente kommunale Angebotsstruktur angestrebt – hier ist auch das Problem der Finanzierung zentralörtlicher Leistungen anzusiedeln – und
- **wachstumsorientierte Ziele**; es wird versucht, die Mittel räumlich und sachlich so zu lenken, dass damit die wirtschaftliche Entwicklung im Gesamttraum unterstützt wird.

Die **fiskalische Zielsetzung** ist in der jüngeren Vergangenheit insbesondere von kommunaler Seite in den Vordergrund der Diskussion gerückt worden, weil die Mittelausstattung – über verschiedenste Gemeindetypen hinweg – als nicht mehr ausreichend betrachtet wird, um die gestellten Anforderungen insgesamt zu erfüllen. Diesem Themenkomplex ist vor allem im Kapitel I ausgiebig nachgegangen worden; die diesbezüglichen Fragestellungen werden hier **nicht weiter verfolgt**. Interessanter erscheinen nun die Gewichtsverschiebungen, die die drei anderen – **horizontal ausgerichteten – Zielsetzungen** erfahren haben; die Frage, was überhaupt als individueller kommunaler „Bedarf“ Anerkennung im Finanzausgleich finden sollte, hängt unmittelbar damit zusammen.

Ausgangspunkt der horizontalen Verteilungsüberlegungen war in der Vergangenheit zunächst die **Versorgungsorientierung** des deutschen Föderalsystems. Nach Maßgabe des verfassungsrechtlich verankerten Prinzips der **Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse** wurde besonderes Augenmerk darauf gerichtet, ein regional möglichst gleichmäßiges Angebot an öffentlichen Leistungen für alle Bürger zu schaffen. Unter anderem daraus leitet sich die heftige Kritik an der Popitz'schen Hauptansatzstaffel bzw. deren ursprünglicher Begründung ab. **Unterschiedliche Finanzbedarfe** waren danach allenfalls dann als Ausgleichsgrund akzeptabel, wenn unterschiedliche „**Fallzahlen**“ oder unterschiedliche **Kosten je „Fall**“ nachzuweisen waren. In diesem Zusammenhang wurde sogar die Frage gestellt, ob höhere Kosten, die in

Ballungsgebieten anfallen, weil Städte über das Ortsgrößenoptimum hinausgewachsen waren, überhaupt als ausgleichsfähig anzuerkennen seien.¹⁰³ Im Ergebnis wurde für einen vertikalen Ausgleich mit horizontalem Effekt vor allem **zugunsten steuerschwacher Kommunen** plädiert. Das waren insbesondere kleinere Gemeinden im ländlichen Raum. Unterstellt wurde dabei, dass die Gemeindebürger mit den Nutzern der Leistungen identisch seien und dass die Finanzierung des Systems nach einem (regionalen) Leistungsfähigkeitsprinzip zu erfolgen hätte.

Mit der stärkeren Orientierung auf **allokative Argumente** erfolgte in gewissem Maße schon ein **Paradigmenwechsel**: Fragen nach der Effizienz des föderalen Systems und damit auch des kommunalen Finanzausgleichs gewannen an Bedeutung, nun wurden die Funktionsbedingungen des **kommunalen Wettbewerbs** stärker betont. Dazu gehört zum einen, einige Abstriche vom Ausgleichsziel zu machen und Äquivalenzaspekte stärker hervorzuheben. Die Gemeinden sollen in Konkurrenz untereinander nach besten Lösungen in der Einnahme- und Ausgabegestaltung suchen (müssen). Zum anderen ging es um die **Internalisierung externer Effekte**, ohne die sich Allokationseffizienz kaum entfalten kann. Auch in dieser Hinsicht waren Äquivalenzüberlegungen gefordert.

Allein die Anerkennung von **Spillover-Effekten** signalisiert allerdings ein langsames **Abrücken** vom Postulat der **Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse**: Zentren sollen, um Skalen- und Auslastungseffekte zu nutzen, ihr Umland mit bestimmten Angeboten mit versorgen. Dass öffentliche Angebote für die Einwohner der Zentren selbst damit vielfältiger und hochwertiger sind als für die Einwohner des näheren, vor allem aber des weiteren Umlandes, dürfte unbestritten sein.

Aus theoretischer Sicht scheint die beste Lösung des Internalisierungsproblems, also der Durchsetzung von Äquivalenz, in unmittelbaren **Verhandlungen** zwischen den beteiligten Kommunen,¹⁰⁴ die zweitbeste in **vertikalen, möglichst zweckgebundenen Zuweisungen** zu liegen.¹⁰⁵ Im ersten Fall bedürfte es gar keiner Bedarfsbestimmung durch die übergeordneten Ebenen, im zweiten dagegen schon. Die Schwierigkeiten bei der Erfassung der Präferenzen für öffentliche Güter und der Messung der (gewollten oder tatsächlichen) Überschussbedeutung von Zentren und mehr noch der damit verbundenen Zusatzkosten hat die Mehrzahl der Bundesländer aber zur Wahl einer drittbesten Lösungen greifen lassen: Der **Integration zentralörtlicher Anforderungen in die Hauptansatzstaffel**. Obwohl letztlich der Effizienzori-

¹⁰³ Vgl. Junkernheinrich, M.: Alternative Methoden..., a.a.O., S. 67.

¹⁰⁴ Vgl. Pollak, H. und Voss, W.: Die Berücksichtigung von Spillover-Effekten..., a.a.O., S. 151.

¹⁰⁵ Vgl. Münstermann, E.: Die Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen im kommunalen Finanzausgleich, Köln 1975, S. 221 ff.

entierung fremd, bietet diese Variante die Möglichkeit, Versorgungs-, Verteilungs- und Allokationsüberlegungen ein Stück weit zu versöhnen: Zentralörtliche Leistungen werden als Bedarf anerkannt, es kommt aber nur dann zu einem Ausgleich, wenn es die Finanzkraft der Zentren nicht erlaubt, diese Leistungen allein zu finanzieren. Dies geschieht natürlich letztlich um den Preis der angestrebten Allokationseffizienz.¹⁰⁶

In neuerer Zeit scheint sich ein nochmaliger **Paradigmenwechsel** zu vollziehen: Der Weg führt von der ausgleichs- über die allokatonsorientierte Sichtweise hin zur **Wachstumsperspektive**. Die Begründung dafür wird vor allem in niedrigen Wachstumsraten und geringeren Verteilungsspielräumen gesehen. Der demographische Wandel und die Entleerung einiger Räume bringen die hergebrachten Konzeptionen zusätzlich in eine Schiefelage. Immer häufiger wird die Frage aufgeworfen, in welchem Verhältnis wachstumsfördernde und Ressourcen konzentrierende Maßnahmen zum verfassungsrechtlich verankerten Ziel der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse stehen können.¹⁰⁷

Wachstum hat offenbar auch eine räumliche Dimension – in der Konzentration von Wissen und kreativen Milieus. Wachstumstheoretische Ansätze legen es deshalb nahe, „dass es wachstumsfördernder zu sein scheint, vorhandene **Agglomerationsvorteile** und sich damit verbindende Wissens- und Innovationspotenziale zu stärken, anstatt auf eine Gleichverteilung solcher Potenziale im Raum hinzuwirken.“¹⁰⁸ Ausgleichs- und Allokationsziele werden damit nicht aufgegeben, aber am Wachstumsziel relativiert. Letztlich bedeutet diese Neuorientierung allerdings doch **weniger Umverteilung** zugunsten schwächerer Räume.

Zimmermann geht davon aus, dass die finanziellen Abflüsse aus Ballungsräumen nach wie vor größer sind als die Zuflüsse aus Finanzausgleichssystemen.¹⁰⁹ Da die Finanzströme zwischen den Ebenen zugenommen haben, verpflichtet er Bund und Länder darauf, wirtschaftsstarke Gebiete „funktionstüchtig“ zu erhalten. Dies impliziert eine aus finanzausgleichspolitischer Sicht „ungewöhnliche Sicht des Bedarfs einer Region“. Danach wären Kosten je Einwohner der falsche Maßstab zur Bedarfsbestimmung; vielmehr käme es auf die **Kosten je Sozialproduktseinheit** an.¹¹⁰ Wenn unterschiedliche Niveaus der Wirtschaftstätigkeit auch

¹⁰⁶ Die grundsätzliche Forderung an die sächsischen Kommunen, einen direkten Lastenausgleich auf der Basis freiwilliger Vereinbarungen zu etablieren (§ 25 Finanzausgleichsgesetz des Freistaates Sachsen, a.a.O.), hilft hier vermutlich wenig weiter.

¹⁰⁷ Vgl. Döring, Th.: Räumliche Aspekte von Föderalismus und Finanzausgleich – von der Allokations- und Verteilungs- zur Wachstumsperspektive, in RuR 2/2005, S. 109 ff., hier S. 110.

¹⁰⁸ Ebenda, S. 116.

¹⁰⁹ Zimmermann, H.: Haben Ballungsgebiete einen höheren Finanzbedarf?, in: Wirtschaftsdienst 2001/IV, S. 222 ff., hier S. 223.

¹¹⁰ Ebenda, S. 225.

unterschiedliche öffentliche Ausgaben verlangen, spräche viel für eine entsprechende Ausstattung der Zentren. Der Hauptansatz vermag dies - obwohl sicherlich ergänzungsbedürftig - zu leisten. Insofern wäre „allen Vorschlägen eine Absage zu erteilen, die im Kommunalfinanzausgleich statt der Ortsgrößenstaffel ... einen pro Kopf gleichen Ausgabenbedarf postulieren.“¹¹¹

Diese neue Sichtweise würde eigentlich auch eine neue Finanzausgleichskonzeption erfordern, widerspricht sie doch fundamental den Ausgleichszielen der eher versorgungsorientierten Perspektive. Nun verfolgt **Sachsen** explizit die Strategie einer Förderung bereits erfolgreicher Kernregionen.¹¹² Man baut darauf, dass der wirtschaftliche Erfolg der potenziell starken Regionen auf das schwächere Umland ausstrahlt und folgt auch im Finanzausgleich der diskutierten **Wachstumsorientierung**. Wie sich dies in der Finanzausstattung der Kommunen widerspiegelt, wird im Kapitel IV zu untersuchen sein. Ausgleichs- und Allokationsziele sollen darüber aber nicht ausgeblendet werden. Um so mehr kommt es deshalb auf die Bestimmung und Abwägung der verfolgten Ziele an. Bedarfsbestimmung setzt die Diskussion über Notwendiges, Sinnvolles und Erwünschtes voraus. Ein **Leitbild kommunalen Handelns** ist – abseits von Leistungskörben - erforderlich.

Die Ausbalancierung der zum Teil widerstreitenden Interessen und Vorstellungen ist eine der vordringlichen Aufgaben des kommunalen Finanzausgleichs und insbesondere der Bedarfsbestimmung. Letztlich geht es um das Herantasten an ein Leitbild kommunaler Aufgabenerfüllung, das von kommunaler ebenso wie von übergeordneter Ebene verfolgt und unterstützt werden kann. Bedingung dafür ist nicht zuletzt, dass die gefundenen Regelungen auch interkommunal als gerecht empfunden werden. **Errechenbar ist ein solches System nicht.**

In diesem Sinne wird der Anspruch an das vorgelegte Gutachten denn auch verstanden: Bedarfsbestimmung wird als eine Annäherung an ein gemeinsam verfolgtes **Leitbild kommunalen Handelns** unter verschiedenen und sich **zudem wandelnden Bedingungen** interpretiert. Dazu bedarf es sowohl einer genauen Analyse der bestehenden Verteilungsrelationen als auch einer Auseinandersetzung mit künftig angestrebten Strukturen öffentlichen Handelns.

Ausgangspunkt aller weiteren Analysen ist deshalb die **Bestandsaufnahme**: Wie hat sich kommunales Haushaltsgebaren verändert, entsprechen die gefundenen Strukturen dem Zielsystem? Diesen Fragen ist in den folgenden Kapiteln nachzugehen.

¹¹¹ Ebenda, S. 226.

¹¹² So Finanzminister Metz gegenüber der Süddeutschen Zeitung am 07.11.2005, S. 5.

III. Untersuchungsschwerpunkte und methodische Fragen

1. Die Schwerpunkte der Untersuchung

Am Anfang der folgenden Bestandsaufnahme steht ein Überblick über **Mittelherkunft und Mittelverwendung** in den sächsischen Kommunen. Angestrebt werden Aussagen darüber, wie sich die Handlungsspielräume der Städte Gemeinden und Landkreise verändert haben, Spielräume, die erforderlich sind, um sich an veränderte Rahmenbedingungen anpassen zu können.

Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt dabei zunächst auf den **Verwaltungshaushalten**; hier wird geprüft, aus welchen Quellen die allgemeinen Deckungsmittel stammen, anschließend, in welchen **Aufgabenbereichen** sie eingesetzt worden sind. Dabei wird allerdings auch ein kurzer Blick auf die **Vermögenshaushalte** zu werfen sein. Aus der Struktur der Mittelverwendung nach Aufgabenbereichen wird Aufschluss über Bedarfsstrukturen und Präferenzen, aber auch über den Einfluss staatlicher Regulierungen auf kommunales Haushaltsgebaren in verschiedenen Typen kommunaler Gebietskörperschaften, insbesondere in Gemeinden unterschiedlicher Größenklassen, erwartet.

Darüber hinaus wird eine Analyse nach **Ausgabearten und „Einnahmeverbindungen“** vorgenommen. Gefragt wird wiederum, wofür die allgemeinen Deckungsmittel verwendet worden sind, eingeplant werden oder sogar schon auf Jahre hinaus gebunden sind. Eine besondere Rolle spielen in diesem Zusammenhang die **Personalausgaben** (deren Betrachtung um die der Personalstände ergänzt wird), die **Zinsausgaben** und die **Schuldenstände**. Zusätzlich wird kurz auf die Entwicklung der **Sachinvestitionen** eingegangen. Ergänzend zur Untersuchung nach Aufgabenbereichen lässt eine solche Analyse den Konsolidierungsdruck erkennen, unter dem einzelne oder Gruppen von Kommunen stehen.

Die **Notwendigkeit von Ausgaben** bzw. der Deckung von Zuschussbedarfen lässt sich aus der Feststellung ihrer Existenz allein natürlich nicht ableiten. Allerdings zeigt die Bestandsaufnahme ein Bild, an dem die erforderliche **Bewertung** ansetzen kann. Vergleiche von Zuschussbedarfen können dazu Anhaltspunkte liefern.

Ähnliches gilt für die Frage, in welchen Aufgabenbereichen und bei welchen Ausgabearten **Konsolidierungspotenziale** schon realisiert worden sind oder noch weiter ausgeschöpft werden können. Dies setzt ebenfalls eine Wertung voraus, die die Kommunen, wollen sie ihre Selbstverwaltungsspielräume nicht eigenhändig weiter einengen, selbst vornehmen müssen. Wenn sich herausstellen sollte, dass bestimmte Typen kommunaler Gebietskörperschaften - abgegrenzt nach Einwohnerzahl oder auch nach sozioökonomischen Merkmalen - besonde-

rem Konsolidierungsdruck ausgesetzt sind, ist die Lösung der Probleme zwar noch nicht vorgegeben. Sowohl der Staat als auch die Kommunen selbst können eingreifen. Die Analyse der Ausgangssituation kann dazu jedoch Hinweise geben. Eine **Prüfung des Haushaltsgebarens**, vor allem in Fällen überdurchschnittlicher Ausgabenvolumina, kann sich ebenfalls auf die Bestandsaufnahme stützen.

In der vorgelegten Arbeit geht es mit der Aufbereitung des vielfältigen statistischen Materials vor allem darum, die Grundlagen der Bedarfsbestimmung im sächsischen Finanzausgleich noch einmal näher zu untersuchen. Die **Hauptansatzstaffeln** sollen auf ihre Plausibilität geprüft werden und es wird gefragt, aus welchen Aufgabenbereichen ein Ansteigen der Zuschussbedarfe mit der Einwohnerzahl erklärt werden kann. Es soll gezeigt werden, dass es nicht alle kommunalen Aufgaben gleichermaßen sind, in die eine mit wachsender Einwohnerzahl verbesserte Finanzausstattung fließt. Vielmehr haben sich in größeren Gemeinden **Haushaltsstrukturen** herausgebildet, die sich von jenen in kleineren Gemeinden deutlich unterscheiden. Diese Bilder gilt es zu interpretieren und es ist die Frage zu stellen, ob sich daran „Mehrbelastungen“ zeigen, die man bei der Konzeption der Hauptansatzstaffel erwartet hatte oder die man sogar bewusst hervorbringen wollte.

Im Übrigen sollte sich bei der Untersuchung nach Aufgabenbereichen auch zeigen, ob die Anerkennung von **Sonderbedarfen** für spezielle Lasten empfehlenswert sein könnte. Wie im zweiten Kapitel bereits angemerkt, stellt sich in diesem Zusammenhang sofort das Problem der Suche nach geeigneten **Indikatoren** zur Mittelverteilung. Hier wird nochmals zu demonstrieren versucht, dass es - von wenigen Ausnahmen abgesehen - kaum lösbar ist.

Zu den gegebenenfalls auch außerhalb der Hauptansatzstaffel zu berücksichtigenden Sonderlasten zählen die **Kosten zentralörtlicher Leistungen**, die Gemeinden für ihr Umland mit erbringen. Da sie eine der wichtigsten Begründungen für die Konzeption der Hauptansatzstaffel abgeben, wird ihnen bereits in der Bestandsaufnahme besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Mit der Abgeltung solcher Kosten wird sich im Anschluss an die Bestandsaufnahme in den Kapiteln IV und V ein zusätzlicher Abschnitt im Kapitel VI beschäftigen. Hier wird es nochmals um die **Diskussion des Leitbildes** gehen, das dem sächsischen Finanzausgleich zugrunde liegt.

Weitere Sonderlasten könnten - so sehen es viele Autoren - aufgrund der **demographischen Veränderungen** entstehen, die in Sachsen schon in der Vergangenheit sehr tiefgreifend waren und aller Voraussicht nach auch in Zukunft sein werden. Die Frage nach den Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte ist aber bisher - von einigen Aufgabenfeldern wie etwa dem Schulbereich, in denen ein unmittelbarer Zusammenhang plausibel erscheint - weithin unbeantwortet. Selbst in solchen Aufgabenbereichen **kommt kein unmittelbarer Wir-**

kungsmechanismus zum Tragen, der mit der Abnahme der Bedarfsfälle - hier den Schülerzahlen - zu einer sofortigen und parallelen Ausgabensenkung führen müsste. Wie sich die kommunalen Haushalte entwickeln, hängt vielmehr von den **Anpassungsreaktionen** auf die sich verändernden Rahmenbedingungen ab. Empirische Untersuchungen stoßen - soweit sie auf die Ermittlung „notwendiger Ausgaben“ abzielen sollen, schnell an Grenzen.

Auch dieser Problematik - schon in den Kapiteln IV und V vor Augen - wird ein Abschnitt im Kapitel VI gewidmet. Er kann sich aus den genannten Gründen aber weniger mit dem Nachweis von Haushaltswirkungen befassen. Vielmehr geht es um die Frage, ob demographisch bedingte Kostenremanenzen, wenn es sie denn gibt, überhaupt als **zusätzlicher Mehrbedarf** Anerkennung finden sollen oder ob im Finanzausgleich nicht Anreizsysteme installiert werden können, die eine schnellere und vorausschauendere **Anpassung** an sich verändernde Bevölkerungsentwicklungen und Raumstrukturen fördern könnten. Auch dabei geht es nochmals um die **Leitbild Diskussion**.

Ein letzter Abschnitt im Kapitel VI soll sich mit der **Reform der Sozialgesetzgebung** seit 2004/2005 beschäftigen. War die Sozialhilfe nach dem BSHG bis dahin ein Kostenfaktor in den kommunalen Haushalten, für den in mehreren Bundesländern ein **Sonderlastenausgleich** eingeführt worden ist, sind die Wirkungen der neuen Lastenverteilungsregelungen noch relativ unklar. Belastbare Daten stehen noch nicht zur Verfügung. Deshalb muss es hier bei einem kurzen Abriss bleiben.

Insgesamt kann die empirische Fundierung des sächsischen Finanzausgleichs dessen **Entscheidungsprobleme** natürlich nicht lösen. Die Arbeiten sollen allerdings einen weiteren Beitrag dazu leisten, diese Entscheidungen auf einer sachlichen Grundlage und einer besseren **Informationsbasis** treffen zu können.

2. Methodische Anmerkungen zur empirischen Analyse

Die Untersuchung richtet sich in **Kapitel IV** zunächst allein auf die **sächsischen Kommunen**. Betrachtet wird die **kommunale Ebene insgesamt**, sodann wird zwischen **kreisfreien Städten** und **kreisangehörigem Raum** und hier nochmals zwischen **Landkreisen** und **kreisangehörigen Gemeinden** differenziert. Die Aufsummierung der zugrunde liegenden Werte einzelner Kommunen zu den verschiedenen Aggregaten führt bei der Angabe in Euro je Einwohner in einzelnen Fällen natürlich zu rundungsbedingten Abweichungen im Cent-Bereich.

Besonderes Interesse gilt der Analyse des Haushaltsgebarens der kreisangehörigen Gemeinden nach ihrer Einwohnerzahl. Dazu wurden **Größenklassen** gebildet, die sich an der Konzeption der **Hauptansatzstaffel** im Jahr 2005 orientieren und die auch in anderen Untersuchungen zugrunde gelegt worden sind.¹¹³ Unterschieden werden danach Gemeinden mit

- mehr als 30.000 Einwohnern,
- 20.000 bis 30.000 Einwohnern,
- 15.000 bis 20.000 Einwohnern,
- 10.000 bis 15.000 Einwohnern,
- 5.000 bis 10.000 Einwohnern,
- 3.000 bis 5.000 Einwohnern,
- bis 3.000 Einwohnern.

Für die **kreisfreien Städte** wurde - ebenso wie im FAG - zunächst auf die Bildung von Größenklassen verzichtet. Diese Städte (insgesamt sind es nur sieben) sind von sehr **unterschiedlicher Größe**: In Leipzig leben aktuell mehr als 10 mal so viele Einwohner wie in der kleinsten kreisfreien Stadt Hoyerswerda. Überdies weisen die Städte ganz erhebliche **strukturelle Unterschiede** auf; der Rückgriff allein auf Durchschnittswerte erscheint deshalb wenig sinnvoll. Die kreisfreien Städte werden zusätzlich zur Gesamtschau einzeln betrachtet; so verfährt auch das FAG.

Soweit dennoch auf **Durchschnittswerte für die kreisfreien Städte**, aber auch für die gesamte Kommunalebene Sachsens verwiesen wird, ist bei der Interpretation zu bedenken, mit welchem **Gewicht** die beiden großen kreisfreien Städte Sachsens, **Leipzig und Dresden**, in die Berechnungen eingegangen sind. Zusammen leben hier aktuell etwa 22% der sächsischen Bevölkerung, bezogen auf die Gruppe der kreisfreien Städte sind es sogar rund 65%.¹¹⁴ Dass

¹¹³ Vgl. Lenk, Th.: Gemeindefinanzbericht Sachsen 2004/2005, erstellt im Auftrag des Sächsischen Städte- und Gemeindetages, Leipzig 2005 und Parsche, R. u.a.: Gutachten zur Sachgerechtigkeit der Hauptansatzstaffeln..., a.a.O.

¹¹⁴ Eine graphische Übersicht über die Siedlungs- und Verwaltungsstrukturen findet sich im Kapitel V, das sich der Bestandsaufnahme in einem länderübergreifenden Vergleich widmet.

damit die Durchschnittswerte stark beeinflusst oder sogar dominiert werden, leuchtet unmittelbar ein. Insofern ist immer die Frage zu stellen, inwieweit diese Werte überhaupt als Maßstab zur Bewertung kommunalen Handelns in Sachsen insgesamt gelten können.

Überlegungen zur Hauptansatzstaffel, vor allem aber auch zur Abgeltung zentralörtlicher Leistungen richten sich ganz überwiegend auf Gemeindeaufgaben - Kreisaufgaben haben ex definitione überörtlichen Charakter. Deshalb erschien es notwendig, für die kreisfreien Städte eine **Unterscheidung zwischen Gemeinde- und Kreisaufgaben vorzunehmen**, die Zuständigkeiten gedanklich und rechnerisch zu separieren. Eine Trennung nach Maßgabe der Gesetzeslage war in den Kürze der Zeit nicht möglich, gerade für die freiwilligen Aufgaben führt sie überdies nicht weiter. Deshalb wurde ein vereinfachender „Kunstgriff“ angewendet, der sich in älteren Untersuchungen als sehr nützlich erwiesen hat.¹¹⁵ Die **Aufteilungsverhältnisse der Zuschussbedarfe** für alle Einzelaufgaben (in der Regel Haushaltsabschnitte) wurde für Gemeinde- und Kreisebene im **kreisangehörigen Raum** Sachsens ermittelt. Die Ergebnisse sind in Übersicht III.1 dokumentiert. Die jeweiligen **Relationen** sind dann auf die Zuschussbedarfe der **kreisfreien Städte** übertragen worden. Die Resultate finden insbesondere in Kapitel VI - mit Blick auf zentralörtliche Leistungen - Verwendung.

¹¹⁵ Hardt, U. und Schmidt, J.: Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen, a.a.O., S. 112 ff.

Übersicht III.1:

Aufteilung der Zuschussbedarfe zwischen Landkreis- und Gemeindeebene im kreisangehörigen Raum Sachsens

Aufgabenbereich	Zuschussbedarf 2001 - 2003 in Euro je Einw. bzw. Aufteilung in % ¹					
	VWH			VMH		
	LK + GEM	Kreise	Gemeinden	LK + GEM	Kreise	Gemeinden
00 Gemeindeorgane	23,65	25,6%	74,4%	0,07	2,9%	97,1%
01 Rechnungsprüfung	2,51	57,1%	42,9%	0,00	0,0%	100,0%
02 Hauptverwaltung	62,71	27,3%	72,7%	2,23	11,0%	89,0%
03 Finanzverwaltung	28,13	20,4%	79,6%	-0,69	0,0%	100,0%
05 Besondere Dienststellen der allgemeinen Verwaltung	2,96	0,9%	99,1%	0,05	0,3%	99,7%
06 Einrichtungen für die gesamte Verwaltung	21,40	55,3%	44,7%	8,86	70,3%	29,7%
08 Einrichtungen für Verwaltungsangehörige	0,79	40,5%	59,5%	0,01	0,1%	99,9%
10 Polizei	0,01	0,0%	100,0%	0,00	0,0%	100,0%
11 Öffentliche Ordnung	21,61	43,8%	56,2%	0,49	72,3%	27,7%
13 Feuerschutz	14,60	16,7%	83,3%	9,10	11,8%	88,2%
14 Katastrophenschutz	0,86	90,6%	9,4%	0,19	72,4%	27,6%
15 Verteidigungslastenausgleich	0,01	0,0%	100,0%	0,00	0,0%	100,0%
20 Schulverwaltung	5,25	46,4%	53,6%	0,57	78,6%	21,4%
21 Grundschulen	19,45	0,1%	99,9%	5,60	0,1%	99,9%
22 Mittelschulen	23,92	1,3%	98,7%	6,34	0,9%	99,1%
23 Gymnasien, Kollegs (ohne berufliche Gymnasien)	12,89	44,7%	55,3%	5,32	28,0%	72,0%
24 Berufsbildende Schulen	9,28	99,9%	0,1%	4,21	99,5%	0,5%
27 Förderschulen (Sonderschulen)	6,55	88,1%	11,9%	1,93	92,6%	7,4%
28 Gesamtschulen und dergleichen	0,00	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
29 Übrige schulische Aufgaben	15,63	93,3%	6,7%	0,19	73,3%	26,7%
290 davon Schülerbeförderung	13,67	99,4%	0,6%	0,00	100,0%	0,0%
30 Verwaltung kultureller Angelegenheiten	6,82	59,6%	40,4%	0,55	81,4%	18,6%
31 Wissenschaft und Forschung	0,24	49,9%	50,1%	0,17	62,4%	37,6%
32 Museen, Sammlungen, Ausstellungen	4,51	9,2%	90,8%	0,69	12,5%	87,5%
33 Theater, Konzerte, Musikpflege	4,39	46,6%	53,4%	0,61	44,4%	55,6%
34 Heimat- und sonstige Kulturpflege	1,24	20,6%	79,4%	0,22	18,7%	81,3%
35 Volksbildung, kulturelle Bildung	6,22	18,2%	81,8%	0,58	12,7%	87,3%
36 Naturschutz, Denkmalschutz und -pflege	3,49	31,1%	68,9%	1,66	10,0%	90,0%
37 Kirchliche Angelegenheiten	0,06	0,1%	99,9%	0,18	3,0%	97,0%
40 Verwaltung der sozialen Angelegenheiten	28,64	85,5%	14,5%	0,38	96,9%	3,1%
400 Allgemeine Sozialverwaltung	17,51	77,3%	22,7%	0,23	94,9%	5,1%
403 Betreuungsbehörde	0,31	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
405 Verwaltung der Ausbildungsförderung	0,14	99,8%	0,2%	0,00	0,0%	100,0%
407 Verwaltung der Jugendhilfe	10,68	98,3%	1,7%	0,15	100,0%	0,0%
41 Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG)	55,19	99,9%	0,1%	0,00	100,0%	0,0%
410 Hilfe zum Lebensunterhalt (örtl.)	48,92	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
411 Hilfe zur Pflege (örtl.)	1,15	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
412 Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (örtl.)	1,89	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
413 Hilfe bei Krankheit (örtl.)	2,77	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
414 Sonstige Hilfen in besonderen Lebenslagen (örtl.)	0,46	96,6%	3,4%	0,00	100,0%	0,0%
42 Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes	-0,75	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
43 Soziale Einrichtungen und Dienste	0,40	0,0%	100,0%	1,12	92,5%	7,5%
44 Kriegsopferfürsorge und ähnliche Maßnahmen	0,07	93,1%	6,9%	0,00	100,0%	0,0%
45 Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII	43,60	95,3%	4,7%	0,14	96,0%	4,0%
46 Einrichtungen der Jugendhilfe - eigene Einrichtungen	49,62	1,3%	98,7%	6,01	2,8%	97,2%
464 davon Tageseinrichtungen für Kinder	45,97	0,6%	99,4%	5,34	0,1%	99,9%
47 Förderung anderer Träger der Jugendhilfe	19,38	19,6%	80,4%	2,88	75,6%	24,4%
48 Weitere soziale Leistungen	2,81	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
49 Sonstige soziale Angelegenheiten	-0,05	0,0%	100,0%	0,01	0,0%	100,0%
50 Gesundheitsverwaltung	8,55	100,0%	0,0%	0,17	100,0%	0,0%
51 Krankenhäuser	0,03	100,0%	0,0%	-0,21	100,0%	0,0%
54 Sonstige Gesundheitspflege	2,42	86,2%	13,8%	0,99	95,8%	4,2%
55 Förderung des Sports	3,74	15,3%	84,7%	0,54	24,3%	75,7%
56 Eigene Sportstätten	9,49	1,3%	98,7%	6,30	1,4%	98,6%
57 Badeanstalten	8,68	1,4%	98,6%	3,25	0,9%	99,1%
58 Park- und Gartenanlagen	9,57	0,0%	100,0%	0,30	0,0%	100,0%
59 Sonstige Erholungseinrichtungen	1,12	1,6%	98,4%	0,53	0,0%	100,0%
60 Bauverwaltung	21,24	17,0%	83,0%	0,50	26,4%	73,6%
61 Städteplanung, Vermessung, Bauordnung	10,43	46,2%	53,8%	14,74	0,0%	100,0%
62 Wohnungsbauförderung, -fürsorge, -unternehmen	0,36	86,6%	13,4%	0,57	0,1%	99,9%
63 Gemeindestraßen	4,35	0,1%	99,9%	23,83	0,1%	99,9%
65 Kreisstraßen	0,10	94,9%	5,1%	6,10	97,9%	2,1%
66 Bundes- und Staatsstraßen	0,02	0,0%	100,0%	0,22	0,0%	100,0%
67 Straßenbeleuchtung und -reinigung	16,57	0,0%	100,0%	2,14	0,0%	100,0%
68 Einrichtungen für den ruhenden Verkehr	-0,98	0,0%	100,0%	0,33	0,0%	100,0%
69 Wasserläufe, Wasserbau	0,79	0,0%	100,0%	0,31	0,0%	100,0%
70 Abwasserbeseitigung	7,85	0,0%	100,0%	1,07	0,0%	100,0%
72 Abfallbeseitigung	0,04	100,0%	0,0%	0,40	100,0%	0,0%
73 Märkte	0,17	0,0%	100,0%	0,07	0,0%	100,0%
74 Schlacht- und Viehhöfe	-0,01	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
75 Bestattungswesen	0,88	0,0%	100,0%	0,50	0,0%	100,0%
76 Sonstige öffentliche Einrichtungen	2,53	10,2%	89,8%	1,33	0,0%	100,0%
77 Hilfsbetriebe der Verwaltung	14,22	1,2%	98,8%	2,64	0,2%	99,8%
78 Förderung der Land- und Forstwirtschaft	0,09	74,3%	25,7%	0,05	0,0%	100,0%
79 Fremdenverkehr, Förderung von Wirtschaft und Verkehr	25,83	82,7%	17,3%	3,64	11,4%	88,6%
80 Verwaltung der wirtschaftlichen Unternehmen	0,60	31,6%	68,4%	0,16	26,4%	73,6%
81 Versorgungsunternehmen	-35,26	0,0%	100,0%	-7,51	0,9%	99,1%
82 Verkehrsunternehmen	1,36	84,1%	15,9%	0,12	74,3%	25,7%
83 Kombinierte Versorgungs- und Verkehrsunternehmen	-0,74	0,0%	100,0%	0,21	0,0%	100,0%
84 Unternehmen der Wirtschaftsförderung	1,19	49,4%	50,6%	0,98	39,0%	61,0%
85 Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen	-0,10	6,2%	93,8%	0,04	0,0%	100,0%
86 Kur- und Badebetriebe	0,76	27,7%	72,3%	0,39	60,1%	39,9%
87 Sonstige wirtschaftliche Unternehmen	-2,32	99,3%	0,7%	0,18	0,0%	100,0%
88 Allgemeines Grundvermögen	-11,70	3,1%	96,9%	-3,30	31,8%	68,2%
89 Allgemeines Sondervermögen	0,26	0,0%	100,0%	0,02	0,0%	100,0%

¹Werte über 100% bzw. unter 0% wurden bei 100% bzw. 0% abgeschnitten.

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Die **Datengrundlagen** zur Analyse von Einnahmen aus allgemeinen Deckungsmitteln, Zuschussbedarfen nach Aufgabenbereichen und Ausgaben nach Ausgabearten (**Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte**) wurden nach Maßgabe der Gliederungs- und Gruppierungssystematik vom Statistischen Landesamt Sachsen (STALA) für die Jahre 1997 sowie 2001 bis 2003 bereitgestellt. Die Auswahl dieser Jahre hat sich ebenfalls an den bereits vorliegenden Untersuchungen orientiert. Die Betrachtung über einen relativ **langen Zeitraum** empfahl sich, um **Entwicklungen im Zeitablauf** - speziell mit Blick auf demographische Veränderungen und die Anpassungs- und Konsolidierungsbemühungen der Kommunen - besser einschätzen zu können. Aber auch die Wirksamkeit externer Einflüsse wie etwa der Langzeitarbeitslosigkeit auf die Ansprüche an die soziale Sicherung sind so leichter zu erkennen.

Allerdings hat die Wahl dieses Zeitraumes auch erhebliche Probleme bereitet: Zwischen 1997 und 2001 ist die **Gebietsreform** in Sachsen fortgeführt und beschleunigt worden. Es gab eine Vielzahl von kommunalen Zusammenschlüssen; ein Vergleich der Rechnungsergebnisse auf der Basis des jeweiligen Gebietsstandes wäre nicht möglich gewesen. Deshalb wurden zumindest die verwendeten Finanzdaten für Sachsen auf den **Gebietsstand des Jahres 2005** umgerechnet. Dass damit keine vollständige Vergleichbarkeit - insbesondere innerhalb der einzelnen Gemeindegrößenklassen - erreicht werden konnte, bleibt bei der Interpretation zu beachten. Mit anderen Informationen - etwa für die Personalstände - ist die Umrechnung nur bedingt gelungen; die Werte für 1997 bleiben in solchen Fällen unberücksichtigt.

Anzumerken bleibt außerdem, dass bei der Auswertung **weder die Aktivitäten von Zweckverbänden noch in ausgelagerten Bereichen** eingeschlossen werden konnten. Dass dies ebenfalls nicht unproblematisch ist, weil die Kommunen in ganz unterschiedlichem Ausmaß von diesen Organisationsformen der Aufgabenerfüllung Gebrauch machen, zeigt sich in einigen Aufgabenbereichen, vor allem aber bei der Betrachtung der Personalausgaben. Die interkommunale Vergleichbarkeit wird dadurch erheblich gestört.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass die fiskalischen Folgen des **Augusthochwassers** im Jahr 2002 ebenfalls aus der Betrachtung **ausgeklammert** wurden, erscheinen sie unter Finanzausgleichsaspekten doch eher irreführend. Nach der sächsischen Gruppierungssystematik ist eine solche Differenzierung möglich, sind doch für die entsprechenden Einnahmen und Ausgaben gesonderte Positionen in der Rechnungsstatistik ausgewiesen worden. Dass die Abgrenzung und Zuordnung sachgerecht erfolgt ist, wird unterstellt.

Viele Beobachter gehen davon aus, dass die Anpassungsnotwendigkeiten noch viel größer sind und die Konsolidierungsbemühungen der ostdeutschen Kommunen noch viel weiter gehen müssen, als aus einer **landesinternen Analyse** zu erkennen ist, nicht zuletzt deswegen, weil bis zum Jahr 2020 die Solidarpaktmittel sukzessive absinken und die Kommunen zuse-

hends weniger mit Unterstützung aus dem Finanzausgleich werden rechnen können. Sie bewerten die Finanzsituation und die Ausgabenpolitik der ostdeutschen Kommunen deshalb auch immer aus einem **Vergleich** mit dem der **Kommunen in finanzschwachen westdeutschen Flächenländern** heraus. Die dortigen Finanzierungsspielräume „würden im oberen Bereich das abstecken, was man sich auf längere Sicht in den neuen Ländern maximal „leisten“ kann.“¹¹⁶ Als finanzschwache westdeutsche Flächenländer werden üblicherweise die Länder Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und das Saarland – die Empfängerländer im Länderfinanzausgleich – eingestuft.

Dieser Einschätzung wird hier im Wesentlichen gefolgt; **Kapitel V** widmet sich deshalb einer **Gegenüberstellung** der im Kapitel IV herausgefilterten Ergebnisse mit denen in den **drei größeren westdeutschen Flächenländern, also Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz**. Das Saarland ist nicht einbezogen worden, weil sich das Land und seine Kommunen seit geraumer Zeit in einer auch für Westdeutschland untypischen „Notlagen-situation“ befinden.

Die Gegenüberstellung sollte nicht nur für die jeweiligen Landesdurchschnitte erfolgen, sondern auch nach **Ebenen und vor allem nach Größenklassen** differenzieren. Deshalb war besonderes Augenmerk auf die jeweiligen **Siedlungs- und Verwaltungsstrukturen** zu richten. Dabei waren – von allen anderen Strukturunterschieden abgesehen – zwei Probleme zu lösen:

- Zum ersten sind die in den 70er und 80er Jahren in den westdeutschen Vergleichsländern vollzogenen **Gebietsreformen** bei weitem nicht so durchgreifend gewesen wie in Nordrhein-Westfalen oder in den 90er Jahren in Sachsen; in beiden Ländern gibt es inzwischen nur noch **Einheitsgemeinden**. Gerade Kleinstgemeinden haben sich in Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz¹¹⁷ jedoch „erfolgreich“ dem Zusammenschluss entziehen können; die Länder haben sich deshalb dazu gezwungen gesehen, eine **zusätzliche kommunale Ebene einzurichten**, die den überwiegenden Teil der Verwaltungsaufgaben, aber auch eine Vielzahl von Fachaufgaben für die Gemeinden erledigt. In Schleswig-Holstein sind dies die **Ämter**, in Niedersachsen die **Samtgemeinden** und in Rheinland-Pfalz die **Verbandsgemeinden**.¹¹⁸ Im Ergebnis verbieten diese Strukturen Vergleiche auf der eigentlichen Gemeindeebene, vielmehr

¹¹⁶ Seitz, H.: Perspektiven der ostdeutschen Kommunal Finanzen bis zum Jahr 2020, in: ifo Dresden berichtet 2/2004, S. 27 ff., hier S. 27.

¹¹⁷ Hier zählte die kleinste kreisangehörige Gemeinde bis vor kurzem 7 (sieben) Einwohner!

¹¹⁸ Über ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Rang und über ihre Kompetenzen wird im Kapitel V noch etwas ausführlicher zu berichten sein.

musste auf **Verwaltungseinheiten** – also eine Zusammenfassung von Gemeinden mit ihrer jeweiligen Verwaltungsebene - abgestellt werden. Die für Sachsen gebildeten **Gemeindegrößenklassen** konnten für den länderübergreifenden Vergleich nicht beibehalten werden, sind die „Verwaltungseinheiten“ in den ausgewählten Vergleichsländern doch üblicherweise sehr viel größer (einwohnerstärker) als kleinere sächsische Einheitsgemeinden.

- Zum zweiten unterscheiden sich die **Siedlungsstrukturen** in den betrachteten Ländern erheblich, damit zusammenhängend auch nochmals die **Verwaltungsstrukturen**: Dominieren in Sachsen die beiden großen Zentren Leipzig und Dresden, mit etwas Abstand gefolgt von Chemnitz das Geschehen, so ist die Bevölkerung in den westdeutschen Ländern doch deutlich „gleichmäßiger“ verteilt. Vor allem aber wird sie in sehr **unterschiedlichen Konzeptionen** verwaltet¹¹⁹. Für die kreisfreien Städte **Leipzig und Dresden** finden sich **keine Vergleichsräume** in den finanzschwachen westdeutschen Ländern. Die Städte in Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz sind deutlich kleiner, die einzig kompatible Stadt im Westen – die Hauptstadt des Landes Niedersachsen – hat sich, um Probleme im Stadt-Umland-Verhältnis zu lösen, im Jahr 2001 in die **Region Hannover** eingegliedert; sie muss seitdem mit Blick auf die Aufgabenverteilung, aber auch im Finanzausgleich, als **kreisangehörige Gemeinde** gelten. Schon lange zuvor sind hier andere große Städte wie Göttingen und Hildesheim mit deutlich mehr als 100.000 Einwohnern eingekreist worden. Städte dieser Größenordnung haben in Sachsen, aber auch in Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz noch den Status der kreisfreien Stadt und damit andere Aufgabenverantwortungen zu übernehmen.

Die Ebenen- und vor allem die **größenklassenspezifische Einteilung** der Kommunen musste deshalb für den länderübergreifenden Vergleich anders ausgestaltet werden als für die sachseninternen Untersuchungen. Im kreisangehörigen Raum beginnt die Analyse erst mit einer Größenklasse von 5.000 Einwohnern und endet mit der Größenklasse von mehr als 30.000 Einwohnern, wobei darin auch – wie angemerkt – Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern vertreten sind.

Die kreisfreien Städte wurden unterteilt in Gruppen von:

- 150.00 bis 300.000 Einwohnern.
- 70.000 bis 150.000 Einwohnern,
- bis zu 70.000 Einwohnern,

¹¹⁹ Ausführliche graphische Darstellungen finden sich im Kapitel V.

Diese Einteilung scheint den siedlungs- und **verwaltungsstrukturellen Gegebenheiten** einigermaßen zu entsprechen. **Die Daten für die Städte Leipzig, Dresden sowie Stadt und Region Hannover werden gesondert ausgewiesen.**

Die Besonderheiten der Siedlungs- und Verwaltungsstrukturen in den jeweiligen Vergleichsländern müssen bei der Interpretation der Ergebnisse in jedem Fall Berücksichtigung finden; sie werden deshalb im Kapitel V noch einmal gesondert erläutert.

Generell gilt: Eine einfache **Übertragung kann nicht Ziel** sein, westdeutsche Werte können **nicht unbesehen zum Maßstab einer Beurteilung** kommunalen Haushaltsgebarens in Sachsen gemacht werden. Zur **Relativierung von Ansprüchen**, die Bedarfe oder „notwendige Ausgaben“ begründen sollen, sind sie aber durchaus geeignet.

IV. Ergebnisse der empirischen Bestandsaufnahme für Sachsen nach Ebenen und Größenklassen

1. Struktur, Entwicklung und Verwendung der allgemeinen Deckungsmittel - erste Einschätzungen und Konsequenzen für die weitere Untersuchung

1.1. Allgemeine Deckungsmittel und ihre Verwendung als Ansatzpunkte zur Beurteilung kommunaler Haushalte

Die ersten empirischen Auswertungen der Finanzwirtschaft sächsischer Kommunen sollen sich wie vorgesehen auf die **allgemeinen Deckungsmittel**, deren Zusammensetzung und Verwendung richten. Hauptgegenstand der Betrachtungen ist dementsprechend der **Einzelplan 9 (Allgemeine Finanzwirtschaft)**.

Die Gemeindeordnungen aller Länder legen eine Rangfolge von Einnahmearten fest, mit der kommunale Aufgabenerfüllung finanziert werden soll. An erster Stelle stehen dabei immer spezielle Entgelte für die Nutzung bestimmter Leistungen, erst dann folgen die **Steuern** als allgemeine Deckungsmittel (in Sachsen findet sich diese Regelung in § 73 GO), ergänzt durch **allgemeine Zuweisungen**. Aus diesen beiden Quellen fließt der überwiegende Teil der Mittel, die zur **Deckung der Zuschussbedarfe** eingesetzt werden, die also zur Finanzierung jener Leistungen oder Leistungsbestandteile dienen, die von den Kommunen nicht kostendeckend erbracht werden können. Die aufgaben- bzw. „**bedarfsgerechte**“ **Verteilung** dieser Mittel ist **Ziel jeden Finanzausgleichs**. Hier beginnt deshalb die Analyse.

Die **Erträge aus Steuern und Zuweisungen** sind von den Kommunen **nur bedingt beeinflussbar**. Bei den Realsteuern verfügen die Gemeinden zwar über ein Hebesatzrecht, die „Ausbeutung“ der Steuerquellen ist aber trotzdem nur in Grenzen möglich. Auf Einkommen- und Umsatzsteueranteile können die Gemeinden kurzfristig gar nicht einwirken; möglich ist allenfalls eine mittel- bis langfristig ausgerichtete Standortpolitik, die sich positiv auf die Bemessungsgrundlagen auswirken kann. Allgemeine Zuweisungen werden ebenfalls nach Kriterien vergeben, auf die die Gemeinden nur beschränkt Einfluss nehmen können. Gerade aus diesem Grund wird ja mitunter die Auffassung vertreten, dass die Einnahmesituation größeren Einfluss auf die Ausgabentätigkeit habe als andere Faktoren, dass eine Orientierung an Ausgabedaten deshalb ganz überwiegend die Ausstattung mit allgemeinen Deckungsmitteln und nicht etwa den Bedarf danach wiedergebe.¹²⁰ Diese These gilt es im Folgenden zu prüfen. Dazu sind allerdings noch einige „Bereinigungen“ vorzunehmen (vgl. dazu Übersicht IV.1.1).

¹²⁰ Vgl. dazu die Ausführungen im Kapitel II.

Übersicht IV.1.1 : Berechnung der allgemeinen Deckungsmittel

Grundsteuer A	Ist-Einnahmen
+ Grundsteuer B	
+ Umsatzsteuer	
+ Gewerbesteuer (netto)	
+ Anteil an der Einkommensteuer	
= Steuereinnahmen insgesamt	
Schlüsselzuweisungen vom Land	seit 2003 einschl. Mehrbelastungsausgleich
+ sonst. allgemeine Zuweisungen vom Land	
= allgemeine Zuweisungen vom Land	
+ Kreisumlage	bei den Landkreisen
- Kreisumlage	bei den kreisangehörigen Gemeinden
± sonstige allgemeine Zuweisungen	
- Landeswohlfahrtsumlage (KSV-Umlage)	an Landeswohlfahrtsverband (KSV)
= Umlagen von/an Gemeinden/GV	
= allgemeine Deckungsmittel	
	brutto
+ Zinseinnahmen	
- Zinsausgaben	
= allgemeine Deckungsmittel	
	netto

Quelle: eigene Darstellung des NIW

Die genannten Einnahmen werden für einzelne Kommunen oder Gruppen kommunaler Gebietskörperschaften durch **Zahlungsströme zwischen kommunalen Ebenen** vermehrt oder vermindert. Hervorzuheben ist vor allem die **Kreisumlage**, die die kreisangehörigen Gemeinden an ihre Kreise zahlen, großes Gewicht haben aber auch die Zahlungen an den Landeswohlfahrtsverband/LWV (seit 31.07.2005 Kommunalen Sozialverband Sachsen/KSV), die von Landkreisen und kreisfreien Städten zur Finanzierung des überörtlichen (kommunalen) Trägers der Sozialhilfe geleistet werden.

Die verbleibenden **allgemeinen Deckungsmittel (brutto)** stehen den Kommunen allerdings immer noch nicht vollständig zur „freien“ Verfügung. Schon im Einzelplan 9, in dem die allgemeinen Deckungsmittel verbucht werden, werden Abzüge in Form von **Zinsen** fällig. Die-

sen Zahlungsverpflichtungen können sich die Kommunen zumindest kurzfristig nicht entziehen. Einflussnahme ist nur mittel- und langfristig über Verschuldungs- oder Entschuldungspolitik möglich. Die entsprechenden Zinsbelastungen werden deshalb bei der Betrachtung in Abzug gebracht (Einnahmen werden hinzugezählt); daraus errechnen sich **allgemeine Deckungsmittel (netto)**. Diese Größe zeigt überschlägig an, wie viele Mittel im Verwaltungshaushalt des Einzelplans 9 (Allgemeine Finanzwirtschaft) zur Verfügung stehen, um laufende Zuschussbedarfe der Fachaufgaben in den Einzelplänen 0 - 8 zu decken und Zuführungen an den Vermögenshaushalt zur Investitionsfinanzierung vorzunehmen.

Weitere **Modifikationen** ergeben sich, wenn einerseits Entlastungen durch **Bedarfszuweisungen** und **investive Schlüsselzuweisungen** (die zu einem gewissen Grade schon der Zweckbindung unterliegen) und andererseits Belastungen aus der **Kulturumlage** einbezogen werden.¹²¹ Nachrichtlich wird außerdem ausgewiesen, inwieweit die „ordentlichen“ Einnahmen durch **Kreditaufnahme** in den Vermögenshaushalten aufgestockt, durch **Kreditrückzahlungen** dort nochmals vermindert oder durch Veränderungen der Rücklagen angepasst wurden.

Neben der Frage, wie verschiedene **Typen kommunaler Gebietskörperschaften** im Beobachtungszeitraum mit allgemeinen Deckungsmitteln ausgestattet waren und wie sich **Einnahmestrukturen** zwischen den kommunalen Ebenen oder in Abhängigkeit von der Gemeindegröße unterschieden haben, interessiert dann vor allem, wofür die in den Verwaltungshaushalten vereinnahmten Mittel verwendet worden sind.

Wichtige Beurteilungsgrößen innerhalb des Einzelplans 9 sind vor allem die **Zuführungen von den Verwaltungs- in die Vermögenshaushalte**. Sie zeigen an, wie viele von den allgemeinen Deckungsmitteln für vermögenswirksame Zwecke „aufgespart“ worden sind, wie hoch die eigene Investitionskraft der Kommunen war und wie sie sich entwickelt hat. **Warnsignale** liefern steigende Soll-Fehlbeträge, aber auch steigende Zuführungen von den Vermögens- in die Verwaltungshaushalte. Sie lassen erkennen, ob die verfügbaren Mittel überhaupt noch ausgereicht haben, um die Zuschussbedarfe für laufende Verpflichtungen zu finanzieren.

Besonderen Informationswert haben deshalb auch die **Relationen** der gedeckten Zuschussbedarfe zwischen **Verwaltungs- und Vermögenshaushalten in den Fachaufgaben** (also der Einzelpläne 0 - 8). Hier stellt sich – noch vor der tieferen, aufgabenbezogenen Analyse - die

¹²¹ Kulturbezogene Zuweisungen des Freistaates an die Städte Leipzig, Dresden und Chemnitz, die als eigene Kulturräume gelten, sind entweder im Einzelplan 3 enthalten und mindern hier die Zuschussbedarfe, oder sie werden im Einzelplan 9 verbucht und mehren die allgemeinen Deckungsmittel. Unmittelbare Vergleichbarkeit ist hier insofern nur im Saldo gegeben. Entsprechende Zuweisungen an die übrigen Kulturräume, in denen mehrere Städte bzw. Landkreise zusammengeschlossen sind, lassen sich gar nicht mehr zurechnen.

Frage, wofür „reichere“ Kommunen das Mehr an verfügbaren Mitteln verausgaben: für **laufende oder für vermögenswirksame Transaktionen.**

Übersicht IV.1.2:

Allgemeine Deckungsmittel - Entwicklung, Verteilung, Verwendung in Sachsen insgesamt

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1997	2001	2002	2003	2001-2003	2004 (Kasse)
Grundsteuer A	2,85	3,07	3,10	3,13	3,10	3,21
Grundsteuer B	66,94	79,85	83,05	90,37	84,39	91,74
Gewerbesteuer netto	107,98	112,75	111,87	126,01	116,84	160,59
Anteil Einkommensteuer	80,81	81,05	75,56	77,25	77,96	81,75
Anteil Umsatzsteuer	0,00	32,71	32,67	32,67	32,69	33,04
Sonstige Steuereinnahmen	3,14	3,72	3,70	3,93	3,78	4,05
Steuereinnahmen gesamt	261,71	313,15	309,96	333,37	318,77	374,37
Schlüsselzuweisungen vom Land	551,31	599,49	604,91	590,57	598,34	582,78
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	8,79	5,58	9,28	36,35	16,99	36,46
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	560,10	605,08	614,19	626,92	615,34	619,24
Steuern und Zuw. Land	821,81	918,22	924,15	960,29	934,11	993,62
Kreisumlage (Einnahme)	81,78	87,96	87,27	87,51	87,58	89,77
Kreisumlage (Ausgabe)	81,78	87,96	87,27	87,51	87,58	89,77
Sonst. allg. Zuw. von Gem./Gv.	0,37	0,27	0,51	0,34	0,37	0,33
Sonst. allg. Zuw. an Gem./Gv.	0,03	0,02	0,56	2,48	1,01	0,14
Landeswohlfahrtsumlage	42,68	73,40	77,48	86,80	79,19	93,19
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-42,34	-73,15	-77,53	-88,93	-79,83	-93,00
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	779,48	845,08	846,62	871,36	854,28	900,62
Zinsausgaben (netto)	58,94	55,17	36,70	49,40	47,11	45,83
Zinsausgaben	71,52	70,34	67,31	63,78	67,16	59,03
(-) Zinseinnahmen	12,58	15,17	30,62	14,38	20,05	13,20
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	720,54	789,91	809,92	821,96	807,18	854,79
Bedarfszuweisungen	2,09	2,31	4,35	7,92	4,85	3,15
Investive Schlüsselzuweisungen	75,04	67,43	84,16	39,66	63,82	...
Kulturumlage	6,41	5,79	5,87	5,70	5,79	5,78
nachrichtlich:						
Nettokreditaufnahme	91,87	-16,89	-44,15	-42,70	-34,51	...
Kredit-Einnahmen	184,83	155,02	96,20	147,28	132,86	...
Kredit-Tilgung	92,96	171,91	140,35	189,98	167,37	...
Deckung von Soll-Fehlbeträgen des VMH	12,82	8,60	7,83	16,26	10,88	...
Zuführung vom VWH zum VMH	84,89	103,44	88,97	95,42	95,97	...
Zuführung vom VMH zum VWH	29,57	18,76	29,98	21,51	23,41	...
Veränderung der Rücklage	-11,28	-8,08	-6,75	-14,20	-9,66	...
EP 0-8:						
Einnahmen VWH	538,67	459,67	473,06	475,66	469,42	...
Ausgaben VWH	1213,24	1194,92	1244,88	1252,03	1230,45	...
Zuschussbedarf VWH	674,57	735,25	771,82	776,37	761,03	...
Einnahmen VMH	472,86	265,37	250,72	246,57	254,27	...
Ausgaben VMH	659,22	411,11	390,33	376,53	392,75	...
Zuschussbedarf VMH	186,35	145,74	139,61	129,96	138,48	...
Einnahmen VWH+VMH	1011,54	725,04	723,78	722,23	723,69	...
Ausgaben VWH+VMH	1872,46	1606,03	1635,21	1628,56	1623,20	...
Zuschussbedarf VWH+VMH	860,93	881,00	911,43	906,33	899,51	...

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

1.2. Ergebnisse für die gesamte sächsische Kommunalebene

Übersicht IV.1.2 liefert zunächst die Daten für den Durchschnitt aller sächsischen Kommunen; sie sollen - trotz aller oben geäußerter Bedenken - als vorläufiger Anhaltspunkt zur Einordnung der Ergebnisse für die kreisfreien Städte und den kreisfreien Raum (Landkreise einschließlich aller kreisangehörigen Gemeinden) dienen.

Ergiebigste originäre Einnahmequelle für die Kommunen in Sachsen ist danach die **Gewerbesteuer**; in der Tendenz sind die Einnahmen bis 2003 gestiegen, wenn auch mit Schwankungen. Erschreckend unergiebig ist dagegen der üblicherweise als recht stabil geltende **Einkommensteueranteil** ausgefallen; zudem stagnieren die Einnahmen aus dieser Quelle. Anders als in westlichen Vergleichsländern hat sich die **Grundsteuer B** zur zweit-ergiebigsten Steuerquelle nach der Gewerbesteuer entwickelt.

Zwar ist der **Steueranteil** an der Kommunalfinanzierung zusammengenommen gewachsen, der hohe Anteil der Gewerbesteuer stimmt angesichts der Instabilität und der nicht endenden Debatte über die Unternehmensbesteuerung allerdings bedenklich.

Wichtigste Komponente der allgemeinen Deckungsmittel der sächsischen Kommunen sind die **allgemeinen Zuweisungen** aus dem Finanzausgleich - ihr Anteil belief sich im Mittel der Jahre 2001 – 2003 auf rund 72% der allgemeinen Deckungsmittel (brutto).¹²² Der Steueranteil ist seit 1997 zwar gestiegen, nichts desto trotz kommt der Finanzierung durch das Land aber nach wie vor erhebliche Bedeutung zu.¹²³ Da sich die originären Einnahmen der Kommunen seit kurzem besser entwickeln als die des Landes, mussten und müssen die Kommunen allerdings - als Resultat des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes - Einschränkungen in der zu verteilenden Ausgleichsmasse hinnehmen. Verteilungsfragen werden deshalb zusehends wichtiger.

Abzüge von den allgemeinen Deckungsmitteln sind vor allem in Form von **Umlagen** (LWV/KSV-Umlage) und für **Zinsen** für aufgenommene Kredite angefallen. Die LWV/KSV-Umlage ist (bis 2003) stark angestiegen, die Zinslasten schwanken, haben aber aufgrund der Tilgungsanstrengungen der Kommunen in der Tendenz abgenommen. Dieser Trend scheint sich weiter fortzusetzen.

¹²² Seit 2003 wird hier der „**Mehrbelastungsausgleich**“ für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises ausgegliedert und unter sonstigen allgemeinen Zuweisungen ausgewiesen.

¹²³ Vgl. auch Lenk, Th.: Gemeindefinanzbericht Sachsen, a.a.O., S. 36 f.

Übersicht IV.1.3 :

Allgemeine Deckungsmittel - Entwicklung, Verteilung, Verwendung in den kreisfreien Städten Sachsens

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1997	2001	2002	2003	2001-2003	2004 (Kasse)
Grundsteuer A	0,42	0,50	0,42	0,50	0,48	0,50
Grundsteuer B	81,57	100,06	104,38	120,88	108,42	119,08
Gewerbesteuer netto	157,48	172,29	179,45	189,06	180,25	224,79
Anteil Einkommensteuer	101,34	102,44	95,09	95,30	97,62	100,33
Anteil Umsatzsteuer	0,00	47,43	47,17	46,89	47,16	47,17
Sonstige Steuereinnahmen	4,05	4,66	4,57	5,23	4,82	5,40
Steuereinnahmen gesamt	344,85	427,38	431,08	457,87	438,75	497,27
Schlüsselzuweisungen vom Land	707,92	729,12	726,66	717,05	724,29	709,97
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	17,51	16,22	26,57	55,34	32,68	55,54
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	725,43	745,34	753,23	772,38	756,96	765,51
Steuern und Zuw. Land	1070,28	1172,72	1184,31	1230,25	1195,71	1262,77
Kreisumlage (Einnahme)	...	...	...	...	...	...
Kreisumlage (Ausgabe)	...	...	...	...	...	...
Sonst. allg. Zuw. von Gem./Gv.	...	...	...	...	...	...
Sonst. allg. Zuw. an Gem./Gv.	...	...	...	...	...	...
Landeswohlfahrtsumlage	54,61	94,22	97,68	110,27	100,71	119,17
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-54,61	-94,22	-97,68	-110,27	-100,71	-119,17
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	1015,68	1078,50	1086,63	1119,98	1095,00	1143,60
Zinsausgaben (netto)	64,12	67,62	16,03	54,47	46,07	50,18
Zinsausgaben	84,99	88,81	84,45	79,92	84,40	73,07
(-) Zinseinnahmen	20,87	21,19	68,42	25,45	38,33	22,90
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	951,56	1010,88	1070,60	1065,52	1048,94	1093,42
Bedarfszuweisungen	0,69	0,44	0,19	0,00	0,21	0,00
Investive Schlüsselzuweisungen	103,99	87,91	108,58	52,40	82,98	...
Kulturumlage	2,63	3,12	3,07	2,98	3,06	2,94
nachrichtlich:						
Nettokreditaufnahme	137,48	11,68	-40,63	-54,03	-27,59	...
Kredit-Einnahmen	188,70	220,44	89,31	213,88	174,60	...
Kredit-Tilgung	51,22	208,76	129,95	267,91	202,19	...
Deckung von Soll-Fehlbeträgen des VMH	0,00	3,04	5,80	14,51	7,77	...
Zuführung vom VWH zum VMH	90,95	46,76	53,10	31,70	43,86	...
Zuführung vom VMH zum VWH	28,47	39,67	54,06	36,40	43,38	...
Veränderung der Rücklage	-27,98	-74,14	-22,65	-32,85	-43,27	...
EP 0-8:						
Einnahmen VWH	569,80	442,59	442,07	453,24	445,96	...
Ausgaben VWH	1470,78	1475,23	1542,75	1518,96	1512,26	...
Zuschussbedarf VWH	900,98	1032,63	1100,68	1065,73	1066,30	...
Einnahmen VMH	586,73	293,62	268,78	263,37	275,29	...
Ausgaben VMH	797,88	486,54	443,28	409,30	446,45	...
Zuschussbedarf VMH	211,15	192,92	174,50	145,92	171,16	...
Einnahmen VWH+VMH	1156,53	736,21	710,85	716,61	721,25	...
Ausgaben VWH+VMH	2268,66	1961,77	1986,03	1928,26	1958,70	...
Zuschussbedarf VWH+VMH	1112,13	1225,55	1275,18	1211,65	1237,45	...

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Insgesamt zeichnet sich bei den **allgemeinen Deckungsmitteln** ein leichter Zuwachs ab; vor allem die investiven Schlüsselzuweisungen sind im Jahr 2002 stark gestiegen. Gravierende Veränderungen (Einbrüche gegenüber 1997) waren eher bei den **speziellen Deckungsmitteln** zu beobachten.

Betrachtet man die Ausgaben, Einnahmen und Zuschussbedarfe, so ist zwischen 1997 und 2001 ein extremer **Einbruch der aufgabengebundenen Einnahmen** zu konstatieren; und zwar in den Verwaltungs-, vor allem aber den Vermögenshaushalten. Wären **flutbedingte Einnahmen und Ausgaben** in der Rechnung enthalten, würde sich ein anderes Bild zeigen: Insbesondere die Investitionszuweisungen des Landes sind 2003 extrem in die Höhe geschneit. Kommunale Aktivitäten haben sich im Jahr nach der Flut allerdings auf Schadensbeseitigung konzentriert und damit die „normale“ Aufgabenerfüllung teilweise verdrängt. In der Konsequenz sind die regulären Ausgaben insbesondere in den **Vermögenshaushalten** reduziert worden. Die Zuführungen von Verwaltungs- zu Vermögenshaushalten sind tendenziell gesunken, damit auch die „**Nettoinvestitionsrate**“. Die Entwicklung zu reduzierter Investitionstätigkeit ist innerhalb der Vermögenshaushalte dadurch verstärkt worden, dass vermehrt **Kredite** zurückgezahlt und bereitgestellte **Investitionszuschüsse** vom Land (insbesondere 2003) nicht mehr kofinanziert wurden und somit nicht abgeflossen sind. Im Gesamtergebnis ist auf jeden Fall eine reduzierte „Normal-Investitionstätigkeit“ der Kommunen festzuhalten.

1.3. Kreisfreie Städte

Die **Steuereinnahmen** der kreisfreien Städte waren in der gesamten Beobachtungsperiode deutlich höher als im sächsischen Gesamtdurchschnitt (vgl. die Übersicht IV.1.3). Verantwortlich ist dafür vor allem die **Gewerbsteuer**, deren Netto-Ertrag schon vor der Absenkung der Umlage (2004) merklich angestiegen ist. Die Ergiebigkeit des **Einkommensteueranteils** war ebenfalls höher als im sächsischen Durchschnitt. Bemerkenswert ist jedoch, dass die **Grundsteuer B** seit 2002 (nicht zuletzt durch Hebesatzanhebungen) auch in den kreisfreien Städten zur zweitstärksten Steuerquelle geworden ist.

Die **Schlüsselzuweisungen** lagen in allen Betrachtungsjahren ebenfalls deutlich über dem sächsischen Durchschnitt, sie sind (aufgrund der positiven Entwicklung der Steuerquellen) allerdings kaum angewachsen; die **Finanzierungsstruktur** hat sich deshalb gerade in den kreisfreien Städten zugunsten der eigenen Steuereinnahmen verschoben.

Extreme Unterschiede fallen in den **Haushaltsstrukturen** auf: Die **Zuschussbedarfe** in den **Verwaltungshaushalten** der kreisfreien Städte überstiegen den Sachsen-Durchschnitt um mehr als 40%; verantwortlich waren vor allem die deutlich höheren Ausgaben. Die **Zu-**

schussbedarfe in den **Vermögenshaushalten** sind demgegenüber nur relativ wenig nach oben abgewichen.

Übersicht IV.1.4 :

Allgemeine Deckungsmittel - Entwicklung, Verteilung, Verwendung in kreisangehörigen Raum Sachsens (Landkreise inkl. Gemeinden)

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1997	2001	2002	2003	2001-2003	2004 (Kasse)
Grundsteuer A	4,14	4,41	4,52	4,53	4,49	4,66
Grundsteuer B	59,14	69,29	71,82	74,15	71,73	77,10
Gewerbesteuer netto	81,58	81,62	76,30	92,50	83,43	126,20
Anteil Einkommensteuer	69,85	69,87	65,28	67,65	67,61	71,80
Anteil Umsatzsteuer	0,00	25,01	25,04	25,12	25,06	25,48
Sonstige Steuereinnahmen	2,65	3,23	3,25	3,23	3,24	3,32
Steuereinnahmen gesamt	217,37	253,43	246,20	267,19	255,56	308,55
Schlüsselzuweisungen vom Land	467,77	531,72	540,81	523,34	531,99	514,66
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	4,14	0,02	0,18	26,26	8,73	26,25
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	471,91	531,75	540,99	549,60	540,71	540,90
Steuern und Zuw. Land	689,27	785,17	787,19	816,79	796,27	849,45
Kreisumlage (Einnahme)	125,41	133,95	133,21	134,03	133,73	137,85
Kreisumlage (Ausgabe)	125,41	133,95	133,21	134,03	133,73	137,85
Sonst. allg. Zuw. von Gem./Gv.	0,52	0,41	0,78	0,53	0,57	0,50
Sonst. allg. Zuw. an Gem./Gv.	0,04	0,03	0,86	3,79	1,54	0,21
Landeswohlfahrtsumlage	36,31	62,51	66,84	74,32	67,85	79,28
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-35,84	-62,13	-66,92	-77,59	-68,82	-78,99
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	653,44	723,05	720,27	739,21	727,45	770,47
Zinsausgaben (netto)	56,17	48,66	47,57	46,71	47,65	43,50
Zinsausgaben	64,33	60,68	58,29	55,20	58,08	51,51
(-) Zinseinnahmen	8,16	12,02	10,71	8,50	10,42	8,01
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	597,27	674,39	672,70	692,50	679,80	726,97
Bedarfszuweisungen	2,84	3,29	6,54	12,13	7,29	4,84
Investive Schlüsselzuweisungen	59,60	56,73	71,30	32,89	53,72	...
Kulturumlage	8,44	7,19	7,34	7,14	7,23	7,29
nachrichtlich:						
Nettokreditaufnahme	67,54	-31,83	-46,00	-36,68	-38,15	...
Kredit-Einnahmen	182,76	120,81	99,82	111,87	110,87	...
Kredit-Tilgung	115,23	152,64	145,82	148,55	149,02	...
Deckung von Soll-Fehlbeträgen des VMH	19,66	11,51	8,89	17,19	12,51	...
Zuführung vom VWH zum VMH	81,65	133,08	107,85	129,28	123,42	...
Zuführung vom VMH zum VWH	30,16	7,82	17,30	13,60	12,89	...
Veränderung der Rücklage	-2,37	26,45	1,62	-4,29	8,04	...
EP 0-8:						
Einnahmen VWH	522,06	468,60	489,37	487,58	481,78	...
Ausgaben VWH	1075,87	1048,39	1088,07	1110,15	1081,97	...
Zuschussbedarf VWH	553,80	579,79	598,70	622,57	600,19	...
Einnahmen VMH	412,12	250,60	241,22	237,66	243,21	...
Ausgaben VMH	585,25	371,68	362,46	359,11	364,46	...
Zuschussbedarf VMH	173,13	121,08	121,24	121,45	121,25	...
Einnahmen VWH+VMH	934,19	719,20	730,59	725,24	724,99	...
Ausgaben VWH+VMH	1661,12	1420,06	1450,53	1469,26	1446,43	...
Zuschussbedarf VWH+VMH	726,93	700,86	719,94	744,02	721,45	...

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Als **Fazit** bleibt festzuhalten: Die Mehreinnahmen im Verwaltungshaushalt (verglichen mit dem sächsischen Gesamtdurchschnitt) sind gleich wieder im Verwaltungshaushalt verbraucht worden; die Investitionskraft hat tendenziell abgenommen. Dies zeigt sich auch daran, dass die Zuführungen zu den Vermögenshaushalten (netto) inzwischen ins Negative abgesunken sind. Gleichzeitig steigen die zu deckenden Soll-Fehlbeträge an.

In Bezug auf die **Interpretation dieser Ergebnisse** sei allerdings nochmals auf die äußerst **heterogene Struktur** der Gruppe der kreisfreien Städte hingewiesen. Die Argumentation mit Durchschnittsergebnissen birgt insofern große Risiken der Fehleinschätzung. Auf Einzelergebnisse für die kreisfreien Städte wird deshalb unten noch einzugehen sein.

1.4. Kreisangehöriger Raum

Verglichen mit dem gesamtsächsischen Durchschnitt macht die Einnahmestruktur im kreisangehörigen Raum zunächst einen schlechteren Eindruck als in den kreisfreien Städten (vgl. dazu die Übersicht IV.1.4). Mit Ausnahme der Grundsteuer A sind im Beobachtungszeitraum alle **Steuereinnahmen** deutlich niedriger ausgefallen; vor allem die **Gewerbesteuer** - ansonsten stärkste Steuerquelle in Sachsen - war sehr viel unergiebig. Aber auch der Einkommensteueranteil und die Erträge aus der Grundsteuer B sind in den betrachteten Jahren geringer gewesen als in den kreisfreien Städten.

Der kreisangehörige Raum ist deshalb stärker von **Schlüsselzuweisungen** abhängig. Zwar waren die absoluten Zuweisungssummen je Einwohner niedriger als die Zahlungen, die das Land an die kreisfreien Städte geleistet hat, anteilig haben sie im kreisangehörigen Raum jedoch einen größeren Teil der allgemeinen Deckungsmittel gespeist.

Trotz der niedrigeren Einnahmebasis erscheint die **Haushaltsstruktur** etwas günstiger als in den kreisfreien Städten. Die Zuführungen zu den **Vermögenshaushalten** waren bis 2003 erheblich höher; der Mittelverbrauch in den Vermögenshaushalten hat sich dem der kreisfreien Städte bis 2002 angenähert, 2003 lag er - weil stabil geblieben - sogar darüber. Festzuhalten ist aber auch hier, dass der Anteil der Vermögenshaushalte an den Gesamthaushalten zurückgegangen ist. Die **Investitionskraft** nimmt also relativ ebenfalls ab, und das mit sich fortsetzender Tendenz.

Übersicht IV.1.5.1 :

Allgemeine Deckungsmittel - Entwicklung, Verteilung, Verwendung in den Landkreisen
Sachsens

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1997	2001	2002	2003	2001-2003	2004 (Kasse)
Grundsteuer A	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Grundsteuer B	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gewerbesteuer netto	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Anteil Einkommensteuer	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Anteil Umsatzsteuer	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige Steuereinnahmen	0,01	0,02	0,05	0,00	0,02	0,00
Steuereinnahmen gesamt	0,01	0,02	0,05	0,00	0,02	0,00
Schlüsselzuweisungen vom Land	197,41	230,92	237,16	223,59	230,58	218,76
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	4,13	0,00	0,00	23,55	7,77	23,50
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	201,54	230,93	237,17	247,13	238,35	242,26
Steuern und Zuw. Land	201,55	230,94	237,22	247,14	238,37	242,26
Kreisumlage (Einnahme)	125,41	133,95	133,21	134,03	133,73	137,85
Kreisumlage (Ausgabe)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonst. allg. Zuw. von Gem./Gv.	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonst. allg. Zuw. an Gem./Gv.	0,02	0,00	0,84	3,77	1,52	0,19
Landeswohlfahrtsumlage	36,31	62,51	66,84	74,32	67,85	79,28
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	89,11	71,44	65,53	55,94	64,36	58,38
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	290,65	302,38	302,75	303,08	302,73	300,64
Zinsausgaben (netto)	11,21	9,59	8,73	9,38	9,23	8,87
Zinsausgaben	13,67	13,36	12,46	12,23	12,69	11,14
(-) Zinseinnahmen	2,46	3,78	3,73	2,85	3,46	2,27
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	279,44	292,79	294,02	293,70	293,50	291,77
Bedarfszuweisungen	0,67	0,81	1,14	4,75	2,22	0,40
Investive Schlüsselzuweisungen	20,18	17,75	22,40	2,62	14,31	...
Kulturumlage	7,51	7,19	7,34	7,13	7,22	7,29
nachrichtlich:						
Nettokreditaufnahme	33,60	-11,48	-8,24	-6,37	-8,72	...
Kredit-Einnahmen	54,50	12,10	17,56	16,59	15,40	...
Kredit-Tilgung	20,90	23,57	25,79	22,97	24,11	...
Deckung von Soll-Fehlbeträgen des VMH	5,11	5,46	1,60	6,73	4,59	...
Zuführung vom VWH zum VMH	24,99	38,83	21,20	24,76	28,31	...
Zuführung vom VMH zum VWH	12,00	2,39	10,19	7,63	6,71	...
Veränderung der Rücklage	-3,85	12,64	-0,22	-7,97	1,56	...
EP 0-8:						
Einnahmen VWH	215,33	175,61	171,33	167,85	171,63	...
Ausgaben VWH	473,15	433,03	443,94	452,48	443,08	...
Zuschussbedarf VWH	257,82	257,42	272,61	284,63	271,45	...
Einnahmen VMH	98,51	45,57	48,90	55,03	49,80	...
Ausgaben VMH	163,62	72,85	81,54	82,82	79,03	...
Zuschussbedarf VMH	65,11	27,28	32,64	27,79	29,23	...
Einnahmen VWH+VMH	313,84	221,19	220,23	222,88	221,43	...
Ausgaben VWH+VMH	636,76	505,89	525,48	535,30	522,11	...
Zuschussbedarf VWH+VMH	322,93	284,70	305,26	312,42	300,69	...

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

1.5. Landkreise und kreisangehörige Gemeinden

Die Aufspaltung der Daten für den kreisangehörigen Raum in der Übersichten IV.1.5.1 und IV.1.5.2, die gleichzeitig Vergleichswerte für die beiden Ebenen liefern, gibt erste Hinweise auf die **unterschiedlichen Funktionen** von Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden. Dies gilt sowohl für die Einnahmestruktur als auch für die Verwendung der allgemeinen Deckungsmittel.

Bei der Beschaffung von allgemeinen Deckungsmitteln sind die **Landkreise** fast ausschließlich auf die **Kreisumlage** (etwa 45% der allgemeinen Deckungsmittel brutto) und auf **Schlüsselzuweisungen** vom Land angewiesen. Beide Einnahmearten sind seit 2001 nahezu konstant geblieben. Einen Einbruch gab es 2003 bei den investiven Schlüsselzuweisungen; der hierauf entfallende Betrag war aber zuvor mit 22,40 Euro je Einwohner ohnehin nicht sonderlich hoch.

Für die Verwendungsseite ist anzumerken, dass die Zuschussbedarfe der **Verwaltungshaushalte** stetig angewachsen sind; allerdings auf deutlich niedrigerem Niveau als auf der Gemeindeebene. Die **Vermögenshaushalte** waren und sind auf der Landkreisebene relativ bedeutungslos; die Anteile der Zuschussbedarfe an den Gesamthaushalten beliefen sich jährlich auf nur rund 10%.

Übersicht IV.1.5.2 :

Allgemeine Deckungsmittel - Entwicklung, Verteilung, Verwendung in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1997	2001	2002	2003	2001-2003	2004 (Kasse)
Grundsteuer A	4,14	4,41	4,52	4,53	4,49	4,66
Grundsteuer B	59,14	69,29	71,82	74,15	71,73	77,10
Gewerbesteuer netto	81,58	81,62	76,30	92,50	83,43	126,20
Anteil Einkommensteuer	69,85	69,87	65,28	67,65	67,61	71,80
Anteil Umsatzsteuer	0,00	25,01	25,04	25,12	25,06	25,48
Sonstige Steuereinnahmen	2,65	3,21	3,20	3,23	3,21	3,32
Steuereinnahmen gesamt	217,36	253,41	246,15	267,19	255,53	308,55
Schlüsselzuweisungen vom Land	270,36	300,80	303,64	299,75	301,40	295,90
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	0,01	0,02	0,18	2,71	0,96	2,75
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	270,37	300,82	303,83	302,47	302,36	298,65
Steuern und Zuw. Land	487,73	554,23	549,97	569,66	557,90	607,20
Kreisumlage (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Kreisumlage (Ausgabe)	125,41	133,95	133,21	134,03	133,73	137,85
Sonst. allg. Zuw. von Gem./Gv.	0,49	0,41	0,78	0,53	0,57	0,50
Sonst. allg. Zuw. an Gem./Gv.	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02
Landeswohlfahrtsumlage	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-124,94	-133,57	-132,45	-133,53	-133,18	-137,37
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	362,78	420,67	417,52	436,13	424,72	469,83
Zinsausgaben (netto)	44,96	39,07	38,85	37,33	38,42	34,63
Zinsausgaben	50,66	47,32	45,83	42,97	45,39	40,37
(-) Zinseinnahmen	5,70	8,24	6,99	5,64	6,97	5,74
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	317,83	381,59	378,68	398,80	386,30	435,20
Bedarfszuweisungen	2,17	2,48	5,41	7,38	5,07	4,44
Investive Schlüsselzuweisungen	39,42	38,97	48,90	30,26	39,41	...
Kulturumlage	0,92	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00
nachrichtlich:						
Nettokreditaufnahme	33,94	-20,35	-37,77	-30,30	-29,44	...
Kredit-Einnahmen	128,27	108,72	82,26	95,28	95,47	...
Kredit-Tilgung	94,33	129,07	120,03	125,58	124,91	...
Deckung von Soll-Fehlbeträgen des VMH	14,55	6,04	7,29	10,46	7,92	...
Zuführung vom VWH zum VMH	56,66	94,25	86,65	104,52	95,11	...
Zuführung vom VMH zum VWH	18,16	5,43	7,11	5,97	6,17	...
Veränderung der Rücklage	1,48	13,81	1,84	3,68	6,48	...
EP 0-8:						
Einnahmen VWH	306,73	292,98	318,04	319,73	310,15	...
Ausgaben VWH	602,72	615,35	644,13	657,68	638,89	...
Zuschussbedarf VWH	295,98	322,37	326,08	337,94	328,74	...
Einnahmen VMH	313,62	205,03	192,32	182,62	193,40	...
Ausgaben VMH	421,64	298,82	280,92	276,30	285,43	...
Zuschussbedarf VMH	108,02	93,80	88,60	93,68	92,03	...
Einnahmen VWH+VMH	620,35	498,01	510,36	502,35	503,56	...
Ausgaben VWH+VMH	1024,36	914,17	925,04	933,97	924,32	...
Zuschussbedarf VWH+VMH	404,00	416,16	414,68	431,62	420,77	...

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Die **Gemeindeebene** im kreisangehörigen Raum zeichnet sich (wie oben bereits angemerkt) durch eine relative **Gewerbesteuerschwäche** - und damit durch **Steuerschwäche allgemein** - aus. Zwar erbringt auch der Einkommensteueranteil ein geringeres Aufkommen als im sächsischen Durchschnitt, der Abstand ist aber deutlich kleiner.

Trotz dieser Steuerschwäche sind den kreisangehörigen Gemeinden je Einwohner weniger als die Hälfte der **Schlüsselzuweisungen** je Einwohner zugeflossen, die im sächsischen Landesdurchschnitt gewährt worden sind. Dafür ist zum einen die Tatsache verantwortlich, dass keine Kreisaufgaben wahrgenommen werden müssen; die entsprechenden Zuweisungen fließen an die Kreise. Hier wird aber auch deutlich, dass der sächsische Finanzausgleich stark „bedarforientiert“ angelegt ist: Vermutete „Mehrbedarfe“ größerer Städte schlagen stärker auf das Ausgleichsergebnis durch als geringe Steuerkraft.

Auf der Verwendungsseite zeigt sich der fiskalische Mangel indessen - zumindest bei der Haushaltsanalyse - kaum: Die **Zuführungen zu den Vermögenshaushalten** haben sich im Beobachtungszeitraum trotz der vergleichsweise ungünstigen Finanzierungssituation im Landesdurchschnitt bewegt; die als Warnsignal interpretierten Zuführungen aus den Vermögens- in die Verwaltungshaushalte waren eher unbedeutend.

Bemerkenswert ist überdies der relativ stabile **Anteil der Vermögenshaushalte** an den Gesamthaushalten. Mit etwa 21% im Jahresmittel 2001 bis 2003 zeigt sich hier das Komplementärbild zu den Landkreisen. Bei dieser Einschätzung darf allerdings nicht übersehen werden, dass die Haushaltsvolumina auch in den Vermögenshaushalten deutlich niedriger sind als in den kreisfreien Städten.

1.6. Kreisangehörige Gemeinden nach Größenklassen

Die Größenklassenabgrenzung für die Gemeinden in Sachsen wurde in Abschnitt III schon dargestellt. Diese Einteilung liegt auch den Übersichten IV.1.6.1 bis IV.1.6.7 zugrunde.

Die Gruppe der kleinsten Gemeinden in Sachsen (**weniger als 3.000 Einwohner**) ist mit 212 Fällen am häufigsten besetzt; die fiskalischen Erscheinungsbilder sind entsprechend vielfältig. In der Durchschnittsbetrachtung wird aber deutlich, dass diese Gemeinden mehrheitlich als sehr steuerschwach gelten müssen. Ihre Schwäche wird durch das Zuweisungssystem nicht ausgeglichen, sondern eher noch verschärft. Bemerkenswert ist insofern, dass die Vermögenshaushalte zumindest bis 2002 anteilig noch recht gut ausgestattet werden konnten.

In der Gemeindegrößenklasse zwischen **3.000 und 5.000 Einwohnern** (134 Fälle) laufen sich Gewerbe- und Grundsteuer fast jährlich den Rang als ergiebigste Steuerquelle ab. Der Einkommensteueranteil ist tendenziell eher gesunken. Aufgrund der starken Schwankungen der Gewerbesteuer haben sich die Finanzierungsmöglichkeiten aus Steuern kaum erhöht. Die Schlüsselzuweisungen vom Land sind im Volumen nach 1997 aufgestockt worden, seit 2001 stagnieren sie. Insofern erstaunt auch hier, dass die Zuführungen vom Verwaltungs- in den Vermögenshaushalt zwar schwanken, aber noch relativ hoch sind, im Vergleich mit dem kreisangehörigen Raum sogar überdurchschnittlich ausfallen. Die Entwicklungstendenz ist allerdings sinkend.

Die Gemeindegrößenklasse von **5.000 bis 10.000 Einwohner** ist mit 98 Fällen besetzt; mit etwa 15,6% aller sächsischen Bürger ist sie die nach Einwohnerzahl stärkste Gruppe. Ihre Haushalte haben sich ähnlich entwickelt wie die der kleineren Größenklassen, allerdings erscheint hier die Finanzausstattung insgesamt etwas besser. Seit 1997 haben sich die Steuereinnahmen langsam dem Durchschnitt angenähert, zusammen mit den Schlüsselzuweisungen wurde der Durchschnitt an allgemeinen Deckungsmitteln im kreisangehörigen Raum nahezu erreicht. Damit konnten - nach einem tiefen Einbruch 2001 - auch wieder etwas höhere Zuschussbedarfe in den Vermögenshaushalten finanziert werden.

In der Größenklasse von **10.000 bis 15.000 Einwohner** (25 Gemeinden) lagen die Steuereinnahmen in allen Beobachtungsjahren leicht über dem Durchschnitt des kreisangehörigen Raumes, verantwortlich war dafür vor allem die (stark schwankende) Gewerbesteuer, aber auch der Einkommensteueranteil scheint tendenziell an Ergiebigkeit zu wachsen. Mit den Schlüsselzuweisungen ist die Position der betrachteten Gemeindegruppe weiter gestärkt worden. Die Ausstattung der Vermögenshaushalte hat sich (gemessen an den Zuführungen aus den Verwaltungshaushalten) insgesamt leicht verbessert, allerdings sind in den Vermögenshaushalten selbst sehr große Schwankungen aufgetreten. Dies lässt auf größere Investitionsprojekte in einzelnen Gemeinden schließen, die sich trotz der noch relativ starken Besetzung der Gruppe auch im Durchschnitt niederschlagen.

In der Gemeindegrößenklasse von **15.000 bis 20.000 Einwohnern** sind nur noch 18 Gemeinden vertreten. Diese Gemeinden konnten in allen Beobachtungsjahren auf deutlich überdurchschnittliche Einnahmen zurückgreifen. Allerdings ist der Vorsprung nach und nach abgeschmolzen. Vor allem die Gewerbesteuer hat an Ergiebigkeit eingebüßt, aber auch der Einkommensteueranteil stagniert (wenn auch auf vergleichsweise hohem Niveau). Die Schlüsselzuweisungen haben diesen „Sinkflug“ nicht aufhalten können, die Steuerausfälle sind nur zum Teil kompensiert worden. Trotzdem konnten die Gemeinden dieser Gruppe auf allgemeine Deckungsmittel zurückgreifen, die nach Abzug aller Umlagen auch 2003 noch um rund 11% über dem Durchschnitt der kreisangehörigen Gemeinden lagen. Insofern ist es bemerkens-

wert, dass diese „Mehreinnahmen“ nicht gleichermaßen in Verwaltungs- und Vermögenshaushalte geflossen sind. Die gedeckten Zuschussbedarfe lagen in den Vermögenshaushalten mit Ausnahme des Jahres 2003 weit unter dem Durchschnitt. Überdurchschnittlich war hingegen der Mittelverbrauch in den Verwaltungshaushalten (allerdings mit abnehmender Tendenz, die auf Konsolidierungsanstrengungen hindeuten könnte). Bedenklich stimmt jedoch, dass die Soll-Fehlbeträge hier stetig angewachsen sind.

Die Gruppe der Gemeinden mit **20.000 bis 30.000 Einwohnern** ist mit 15 Fällen besetzt; hier leben etwa 8,5% der sächsischen Einwohner. Die Steuerquellen waren in dieser Gruppe weniger ergiebig als in der darunter liegenden Größenklasse, die Einnahmen lagen aber immer noch über dem Durchschnitt des kreisangehörigen Raumes. Vor allem die Gewerbesteuer hat sich als vergleichsweise stabil erwiesen. Die Wirkung der Einwohnergewichtung bei der Ermittlung der Schlüsselzuweisungen wird deutlich sichtbar, die Zuweisungssummen lagen trotz relativ guter Steuerausstattung weit über dem Durchschnitt. Insgesamt konnte die Gruppe damit auf ähnliche hohe Deckungsmittelsummen zurückgreifen wie die Städte mit 15.000 bis 20.000 Einwohnern; 2003 lagen die allgemeinen Deckungsmittel um rund 10% über dem Sachsen-Durchschnitt. Trotzdem fällt auch hier auf, dass die Zuführungen zu den Vermögenshaushalten nach 1997 extrem abgefallen sind und der Mittelverbrauch für die Vermögenshaushalte weit unterdurchschnittlich ausgefallen ist. Gleichzeitig waren die Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten umso höher. Die bessere Mittelausstattung ist also überwiegend für laufende Zwecke verwendet worden.

In der Größenklasse der **Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern** finden sich nur 6 Städte (Radebeul, Riesa, Freital, Pirna, Bautzen und Freiberg). Die kleinste von ihnen (Radebeul) hatte 2003 etwa 32.000 Einwohner, die größte (Freiberg) etwas weniger als 45.000 Einwohner. Die Größenunterschiede sind hier also beträchtlich, Durchschnittswerte insofern (und aufgrund der geringen Fallzahl) mit Vorsicht zu genießen. Insgesamt kann für die Städte jedoch festgehalten werden, dass ihre Steuerquellen wesentlich ergiebiger waren als im übrigen kreisangehörigen Raum. Dafür ist zum einen die Gewerbesteuer verantwortlich, aber auch die Einnahmen aus dem Einkommensteueranteil sind deutlich höher ausgefallen, obwohl sie seit 1997 leicht zurückgegangen sind. Die Schlüsselzuweisungen vom Land haben ebenfalls weit überdurchschnittliches Niveau; sie sind für die Städte nach wie vor die wichtigste Einnahmequelle. Allerdings ist es nach und nach zu einer Annäherung gekommen. Zusammen genommen waren für die Städte 2003 etwa 24% mehr an allgemeinen Deckungsmitteln verfügbar als für den Gemeindedurchschnitt im kreisangehörigen Raum. Damit konnten stabil steigende Zuführungen zu den Vermögenshaushalten finanziert werden. Die Zuschussbedarfe in den Vermögenshaushalten waren überdurchschnittlich hoch; angesichts der vergleichsweise guten Einnahmesituation hätten allerdings noch höhere Beträge erwartet werden können. Zudem sind sie in den letzten Jahren deutlich abgeschmolzen worden und das bei gleich-

zeitig anwachsenden Tilgungsanstrengungen. Die Zuschüsse für die Verwaltungshaushalte sind zwischen 1997 und 2001 ebenfalls stark gestiegen, danach sind sie nahezu konstant gehalten worden. Im Jahr 2003 lagen sie aber immer noch etwa 32% über denen aller Gemeinden im kreisangehörigen Raum. „**Mehreinnahmen**“ sind also auch in den sechs großen kreisangehörigen Städten **überproportional für laufende Zwecke** verausgabt worden.

Übersicht IV.1.6.1 :

Allgemeine Deckungsmittel - Entwicklung, Verteilung, Verwendung in sächsischen Gemeinden mit 3.000 und weniger Einwohnern

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1997	2001	2002	2003	2001-2003	2004 (Kasse)
Grundsteuer A	8,87	9,18	9,22	9,31	9,24	9,67
Grundsteuer B	52,36	61,03	63,06	66,43	63,53	69,74
Gewerbesteuer netto	63,27	51,97	45,67	80,90	59,64	92,07
Anteil Einkommensteuer	61,86	59,88	55,75	57,49	57,70	61,01
Anteil Umsatzsteuer	0,00	17,38	17,31	17,70	17,47	18,03
Sonstige Steuereinnahmen	1,93	2,35	2,46	2,56	2,46	2,61
Steuereinnahmen gesamt	188,30	201,79	193,47	234,39	210,02	253,11
Schlüsselzuweisungen vom Land	202,55	243,90	249,05	241,89	244,94	231,10
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	0,00	0,05	0,03	0,30	0,13	0,30
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	202,55	243,95	249,08	242,19	245,07	231,40
Steuern und Zuw. Land	390,85	445,74	442,55	476,58	455,09	484,51
Kreisumlage (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Kreisumlage (Ausgabe)	109,99	129,12	138,37	135,03	134,20	142,16
Sonst. allg. Zuw. von Gem./Gv.	0,04	0,08	0,03	0,05	0,06	0,08
Sonst. allg. Zuw. an Gem./Gv.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Landeswohlfahrtsumlage	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-109,95	-129,03	-138,34	-134,98	-134,14	-142,08
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	280,90	316,71	304,21	341,60	320,94	342,44
Zinsausgaben (netto)	36,95	28,42	29,01	27,73	28,38	27,34
Zinsausgaben	42,42	36,34	34,37	32,00	34,22	31,86
(-) Zinseinnahmen	5,47	7,92	5,35	4,27	5,83	4,51
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	243,95	288,29	275,20	313,87	292,56	315,09
Bedarfszuweisungen	1,58	3,17	2,09	2,24	2,49	13,81
Investive Schlüsselzuweisungen	29,60	31,59	40,11	24,42	32,01	...
Kulturumlage	0,82	0,00	0,04	0,04	0,03	0,00
nachrichtlich:						
Nettokreditaufnahme	-1,91	-21,30	-34,42	-33,54	-29,81	...
Kredit-Einnahmen	98,41	54,69	32,85	51,22	46,23	...
Kredit-Tilgung	100,32	75,99	67,27	84,75	76,04	...
Deckung von Soll-Fehlbeträgen des VMH	10,16	8,33	11,29	12,74	10,81	...
Zuführung vom VWH zum VMH	46,65	92,39	79,86	102,31	91,56	...
Zuführung vom VMH zum VWH	16,04	6,62	5,39	5,15	5,72	...
Veränderung der Rücklage	-12,71	-0,98	6,54	6,30	3,99	...
EP 0-8:						
Einnahmen VWH	342,57	336,93	342,27	348,79	342,72	...
Ausgaben VWH	556,80	550,78	545,70	576,58	557,80	...
Zuschussbedarf VWH	214,23	213,85	203,43	227,79	215,08	...
Einnahmen VMH	322,85	177,08	152,29	166,71	165,31	...
Ausgaben VMH	400,69	279,30	238,40	237,75	251,63	...
Zuschussbedarf VMH	77,84	102,23	86,10	71,04	86,32	...
Einnahmen VWH+VMH	665,43	514,01	494,57	515,50	508,03	...
Ausgaben VWH+VMH	957,49	830,08	784,09	814,33	809,43	...
Zuschussbedarf VWH+VMH	292,06	316,08	289,53	298,83	301,40	...

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Übersicht IV.1.6.2 :

Allgemeine Deckungsmittel - Entwicklung, Verteilung, Verwendung in sächsischen Gemeinden mit 3.001 bis 5.000 Einwohnern

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1997	2001	2002	2003	2001-2003	2004 (Kasse)
Grundsteuer A	7,50	7,84	7,73	7,67	7,75	7,75
Grundsteuer B	57,90	63,91	66,30	67,45	65,89	69,92
Gewerbesteuer netto	67,88	80,69	61,38	84,01	75,23	118,55
Anteil Einkommensteuer	63,52	62,39	58,14	59,53	60,00	63,34
Anteil Umsatzsteuer	0,00	20,92	20,78	20,56	20,75	20,87
Sonstige Steuereinnahmen	2,15	2,60	2,65	2,63	2,63	2,63
Steuereinnahmen gesamt	198,95	238,36	216,97	241,85	232,25	283,06
Schlüsselzuweisungen vom Land	222,23	267,98	267,40	271,56	268,97	268,06
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	0,02	0,01	0,01	0,32	0,11	0,32
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	222,25	267,99	267,41	271,89	269,08	268,39
Steuern und Zuw. Land	421,20	506,35	484,38	513,74	501,33	551,45
Kreisumlage (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Kreisumlage (Ausgabe)	110,37	123,94	125,36	127,01	125,44	130,54
Sonst. allg. Zuw. von Gem./Gv.	1,20	0,53	1,16	0,60	0,77	0,58
Sonst. allg. Zuw. an Gem./Gv.	0,06	0,01	0,01	0,02	0,01	0,02
Landeswohlfahrtsumlage	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-109,23	-123,42	-124,21	-126,43	-124,68	-129,97
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	311,97	382,93	360,17	387,31	376,65	421,48
Zinsausgaben (netto)	40,89	33,04	31,14	30,18	31,45	28,17
Zinsausgaben	46,97	41,49	39,60	36,06	39,05	33,34
(-) Zinseinnahmen	6,08	8,45	8,46	5,88	7,60	5,17
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	271,08	349,89	329,03	357,13	345,20	393,30
Bedarfszuweisungen	2,67	3,40	5,63	4,73	4,60	0,82
Investive Schlüsselzuweisungen	32,51	34,69	43,02	27,40	35,11	...
Kulturumlage	0,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
nachrichtlich:						
Nettokreditaufnahme	12,21	-10,19	-31,42	-29,64	-23,83	...
Kredit-Einnahmen	122,38	67,95	65,00	67,78	66,89	...
Kredit-Tilgung	110,16	78,14	96,42	97,42	90,73	...
Deckung von Soll-Fehlbeträgen des VMH	20,92	14,20	3,77	9,67	9,16	...
Zuführung vom VWH zum VMH	51,07	113,66	90,96	101,45	101,91	...
Zuführung vom VMH zum VWH	30,37	3,87	7,76	3,82	5,17	...
Veränderung der Rücklage	1,46	24,97	-6,56	-5,89	4,05	...
EP 0-8:						
Einnahmen VWH	331,45	319,73	343,78	335,60	333,15	...
Ausgaben VWH	581,85	582,73	622,99	627,27	611,14	...
Zuschussbedarf VWH	250,40	263,00	279,22	291,67	277,99	...
Einnahmen VMH	327,80	184,34	172,75	167,68	174,89	...
Ausgaben VMH	431,40	299,38	272,66	250,25	274,05	...
Zuschussbedarf VMH	103,60	115,04	99,91	82,57	99,16	...
Einnahmen VWH+VMH	659,25	504,07	516,53	503,27	508,04	...
Ausgaben VWH+VMH	1013,24	882,11	895,65	877,52	885,19	...
Zuschussbedarf VWH+VMH	354,00	378,04	379,12	374,24	377,15	...

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Übersicht IV.1.6.3 :

Allgemeine Deckungsmittel - Entwicklung, Verteilung, Verwendung in sächsischen Gemeinden mit 5.001 bis 10.000 Einwohnern

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1997	2001	2002	2003	2001-2003	2004 (Kasse)
Grundsteuer A	3,90	4,23	4,35	4,38	4,32	4,52
Grundsteuer B	57,53	67,59	70,07	73,34	70,31	76,56
Gewerbesteuer netto	67,13	70,00	71,66	86,92	76,15	106,91
Anteil Einkommensteuer	65,78	66,25	62,26	65,71	64,76	70,03
Anteil Umsatzsteuer	0,00	21,45	21,73	21,75	21,64	22,12
Sonstige Steuereinnahmen	2,45	3,00	2,89	2,98	2,96	3,08
Steuereinnahmen gesamt	196,78	232,52	232,97	255,08	240,14	283,22
Schlüsselzuweisungen vom Land	250,99	297,10	301,51	299,10	299,22	292,39
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	0,03	0,02	0,02	0,49	0,18	0,63
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	251,03	297,13	301,53	299,59	299,39	293,01
Steuern und Zuw. Land	447,81	529,64	534,50	554,66	539,53	576,24
Kreisumlage (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Kreisumlage (Ausgabe)	113,71	129,58	127,41	131,49	129,49	132,46
Sonst. allg. Zuw. von Gem./Gv.	0,51	1,28	0,94	1,04	1,09	1,10
Sonst. allg. Zuw. an Gem./Gv.	0,06	0,05	0,05	0,05	0,05	0,00
Landeswohlfahrtsumlage	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-113,26	-128,35	-126,52	-130,51	-128,46	-131,35
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	334,55	401,29	407,98	424,15	411,07	444,89
Zinsausgaben (netto)	50,32	44,02	43,56	42,99	43,53	40,22
Zinsausgaben	56,10	50,47	49,05	47,29	48,95	44,85
(-) Zinseinnahmen	5,79	6,45	5,49	4,30	5,42	4,63
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	284,23	357,27	364,42	381,17	367,54	404,67
Bedarfszuweisungen	3,11	4,25	12,34	18,86	11,76	2,67
Investive Schlüsselzuweisungen	36,65	38,51	48,58	30,21	39,09	...
Kulturumlage	0,06	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
nachrichtlich:						
Nettokreditaufnahme	23,96	-43,04	-30,82	-40,22	-38,07	...
Kredit-Einnahmen	120,18	90,87	104,90	97,98	97,85	...
Kredit-Tilgung	96,22	133,90	135,73	138,19	135,92	...
Deckung von Soll-Fehlbeträgen des VMH	9,58	6,08	12,62	8,18	8,93	...
Zuführung vom VWH zum VMH	49,48	94,66	94,65	116,30	101,82	...
Zuführung vom VMH zum VWH	23,86	6,63	4,80	1,74	4,41	...
Veränderung der Rücklage	-7,08	2,51	9,28	15,57	9,07	...
EP 0-8:						
Einnahmen VWH	317,09	300,07	317,77	322,18	313,23	...
Ausgaben VWH	592,06	603,35	632,00	654,41	629,71	...
Zuschussbedarf VWH	274,97	303,29	314,23	332,23	316,48	...
Einnahmen VMH	344,89	198,81	190,08	175,70	188,28	...
Ausgaben VMH	446,96	283,08	285,01	267,46	278,55	...
Zuschussbedarf VMH	102,07	84,27	94,93	91,77	90,27	...
Einnahmen VWH+VMH	661,98	498,88	507,85	497,88	501,51	...
Ausgaben VWH+VMH	1039,01	886,43	917,01	921,88	908,25	...
Zuschussbedarf VWH+VMH	377,03	387,56	409,15	423,99	406,75	...

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Übersicht IV.1.6.4 :

Allgemeine Deckungsmittel - Entwicklung, Verteilung, Verwendung in sächsischen Gemeinden mit 10.001 bis 15.000 Einwohnern

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1997	2001	2002	2003	2001-2003	2004 (Kasse)
Grundsteuer A	2,34	2,50	2,57	2,51	2,52	2,59
Grundsteuer B	60,44	70,11	73,12	75,49	72,84	77,50
Gewerbesteuer netto	91,55	91,19	89,66	93,44	91,40	136,01
Anteil Einkommensteuer	67,43	71,13	66,34	71,93	69,78	77,08
Anteil Umsatzsteuer	0,00	27,31	27,54	27,92	27,59	28,27
Sonstige Steuereinnahmen	2,78	3,23	3,17	3,15	3,18	3,21
Steuereinnahmen gesamt	224,54	265,47	262,40	274,44	267,32	324,66
Schlüsselzuweisungen vom Land	276,92	305,34	313,31	303,78	307,51	304,70
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	0,00	0,00	1,48	2,29	1,23	2,26
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	276,92	305,34	314,80	306,07	308,74	306,96
Steuern und Zuw. Land	501,46	570,81	577,19	580,51	576,07	631,63
Kreisumlage (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Kreisumlage (Ausgabe)	129,07	139,16	138,05	139,10	138,77	143,61
Sonst. allg. Zuw. von Gem./Gv.	0,24	0,00	0,00	0,26	0,08	0,00
Sonst. allg. Zuw. an Gem./Gv.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01
Landeswohlfahrtsumlage	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-128,83	-139,16	-138,05	-138,83	-138,68	-143,63
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	372,63	431,65	439,14	441,68	437,38	488,00
Zinsausgaben (netto)	49,51	42,15	39,77	38,02	40,03	37,46
Zinsausgaben	55,55	49,75	46,54	43,16	46,56	43,52
(-) Zinseinnahmen	6,04	7,59	6,77	5,14	6,53	6,07
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	323,12	389,50	399,37	403,65	397,35	450,54
Bedarfszuweisungen	0,36	0,65	7,31	7,79	5,18	0,99
Investive Schlüsselzuweisungen	40,35	39,56	50,45	30,67	40,35	...
Kulturumlage	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
nachrichtlich:						
Nettokreditaufnahme	32,44	-3,48	-73,32	-25,34	-33,89	...
Kredit-Einnahmen	135,41	171,28	74,47	93,64	113,91	...
Kredit-Tilgung	102,96	174,76	147,79	118,97	147,81	...
Deckung von Soll-Fehlbeträgen des VMH	14,49	4,99	7,87	8,48	7,08	...
Zuführung vom VWH zum VMH	44,55	88,60	102,55	106,16	98,91	...
Zuführung vom VMH zum VWH	14,35	1,64	4,86	1,02	2,52	...
Veränderung der Rücklage	-10,29	-2,53	22,78	-14,20	2,20	...
EP 0-8:						
Einnahmen VWH	245,79	232,89	271,44	274,46	259,16	...
Ausgaben VWH	550,86	558,48	605,98	604,36	589,13	...
Zuschussbedarf VWH	305,07	325,58	334,54	329,90	329,97	...
Einnahmen VMH	306,84	221,96	218,52	194,38	211,95	...
Ausgaben VMH	412,31	342,61	291,22	315,51	316,69	...
Zuschussbedarf VMH	105,47	120,65	72,70	121,13	104,74	...
Einnahmen VWH+VMH	552,63	454,85	489,97	468,84	471,11	...
Ausgaben VWH+VMH	963,17	901,09	897,21	919,86	905,82	...
Zuschussbedarf VWH+VMH	410,54	446,23	407,24	451,02	434,71	...

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Übersicht IV.1.6.5 :

Allgemeine Deckungsmittel - Entwicklung, Verteilung, Verwendung in sächsischen Gemeinden mit 15.001 bis 20.000 Einwohnern

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1997	2001	2002	2003	2001-2003	2004 (Kasse)
Grundsteuer A	1,85	1,84	1,92	1,84	1,86	1,92
Grundsteuer B	65,03	79,73	82,81	83,88	82,09	86,64
Gewerbesteuer netto	131,47	118,13	111,41	119,60	116,40	179,71
Anteil Einkommensteuer	76,61	76,87	72,42	73,28	74,24	77,67
Anteil Umsatzsteuer	0,00	34,13	34,63	34,81	34,52	35,26
Sonstige Steuereinnahmen	3,14	4,06	3,97	3,94	3,99	4,27
Steuereinnahmen gesamt	278,10	314,77	307,15	317,35	313,11	385,46
Schlüsselzuweisungen vom Land	312,31	313,45	317,56	316,94	315,93	314,59
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	0,00	0,00	0,00	3,39	1,10	3,36
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	312,31	313,45	317,56	320,32	317,03	317,95
Steuern und Zuw. Land	590,41	628,22	624,71	637,68	630,13	703,41
Kreisumlage (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Kreisumlage (Ausgabe)	136,86	151,24	150,36	153,28	151,62	153,84
Sonst. allg. Zuw. von Gem./Gv.	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonst. allg. Zuw. an Gem./Gv.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Landeswohlfahrtsumlage	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-136,85	-151,24	-150,36	-153,28	-151,62	-153,84
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	453,56	476,98	474,35	484,40	478,52	549,57
Zinsausgaben (netto)	51,63	41,86	45,77	41,38	42,99	38,86
Zinsausgaben	57,24	56,79	54,74	50,89	54,20	46,14
(-) Zinseinnahmen	5,61	14,92	8,97	9,51	11,21	7,28
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	401,93	435,11	428,58	443,02	435,53	510,71
Bedarfszuweisungen	2,17	0,59	0,56	5,77	2,26	0,01
Investive Schlüsselzuweisungen	45,68	40,61	51,14	32,00	41,27	...
Kulturumlage	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
nachrichtlich:						
Nettokreditaufnahme	46,42	-36,12	-42,75	-42,86	-40,48	...
Kredit-Einnahmen	140,14	151,84	132,80	206,45	163,29	...
Kredit-Tilgung	93,72	187,96	175,54	249,31	203,77	...
Deckung von Soll-Fehlbeträgen des VMH	10,51	1,63	6,73	15,23	7,71	...
Zuführung vom VWH zum VMH	81,79	105,69	85,94	111,49	101,09	...
Zuführung vom VMH zum VWH	10,95	3,85	3,29	5,29	4,13	...
Veränderung der Rücklage	30,29	21,08	-11,63	-13,03	-0,71	...
EP 0-8:						
Einnahmen VWH	260,75	265,31	305,35	305,22	291,39	...
Ausgaben VWH	624,28	642,16	683,83	702,42	675,37	...
Zuschussbedarf VWH	363,52	376,85	378,48	397,20	383,98	...
Einnahmen VMH	389,93	249,59	239,98	192,56	227,95	...
Ausgaben VMH	497,84	336,27	312,37	325,61	324,97	...
Zuschussbedarf VMH	107,91	86,68	72,39	133,06	97,02	...
Einnahmen VWH+VMH	650,68	514,90	545,33	497,78	519,34	...
Ausgaben VWH+VMH	1122,12	978,43	996,20	1028,03	1000,34	...
Zuschussbedarf VWH+VMH	471,44	463,53	450,86	530,25	481,00	...

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Übersicht IV.1.6.6 :

Allgemeine Deckungsmittel - Entwicklung, Verteilung, Verwendung in sächsischen Gemeinden mit 20.001 bis 30.000 Einwohnern

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1997	2001	2002	2003	2001-2003	2004 (Kasse)
Grundsteuer A	1,27	1,24	1,31	1,34	1,29	1,34
Grundsteuer B	64,36	75,43	78,14	81,19	78,23	85,52
Gewerbesteuer netto	86,62	87,57	81,68	89,02	86,08	124,82
Anteil Einkommensteuer	74,23	78,99	74,12	75,65	76,27	79,20
Anteil Umsatzsteuer	0,00	29,39	29,55	29,73	29,56	30,17
Sonstige Steuereinnahmen	3,52	4,42	4,22	4,14	4,26	4,27
Steuereinnahmen gesamt	229,99	277,05	269,02	281,07	275,70	325,31
Schlüsselzuweisungen vom Land	320,77	350,89	350,94	343,69	348,54	347,33
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	0,00	0,05	0,05	8,54	2,84	8,60
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	320,77	350,94	350,99	352,23	351,38	355,93
Steuern und Zuw. Land	550,76	627,98	620,01	633,30	627,08	681,24
Kreisumlage (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Kreisumlage (Ausgabe)	138,23	152,19	151,63	151,43	151,75	155,80
Sonst. allg. Zuw. von Gem./Gv.	0,98	0,00	1,16	0,00	0,39	0,00
Sonst. allg. Zuw. an Gem./Gv.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Landeswohlfahrtsumlage	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-137,26	-152,19	-150,47	-151,43	-151,37	-155,80
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	413,50	475,80	469,54	481,87	475,71	525,44
Zinsausgaben (netto)	42,09	45,63	45,52	43,28	44,82	39,49
Zinsausgaben	48,18	52,95	54,64	50,66	52,76	46,71
(-) Zinseinnahmen	6,09	7,32	9,12	7,37	7,94	7,22
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	371,42	430,17	424,02	438,59	430,89	485,95
Bedarfszuweisungen	2,23	1,54	1,83	1,38	1,58	7,76
Investive Schlüsselzuweisungen	46,40	45,46	56,51	34,70	45,60	...
Kulturumlage	2,63	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
nachrichtlich:						
Nettokreditaufnahme	63,75	-24,93	-51,06	-1,05	-25,78	...
Kredit-Einnahmen	125,13	176,07	96,35	111,07	128,15	...
Kredit-Tilgung	61,38	200,99	147,41	112,13	153,93	...
Deckung von Soll-Fehlbeträgen des VMH	30,23	1,17	0,82	14,63	5,48	...
Zuführung vom VWH zum VMH	59,13	69,06	60,19	73,62	67,60	...
Zuführung vom VMH zum VWH	16,68	8,40	16,07	19,10	14,47	...
Veränderung der Rücklage	-19,08	40,43	-15,97	30,89	18,51	...
EP 0-8:						
Einnahmen VWH	281,55	301,09	330,67	322,05	317,83	...
Ausgaben VWH	619,26	718,15	740,72	742,67	733,73	...
Zuschussbedarf VWH	337,71	417,06	410,05	420,62	415,90	...
Einnahmen VMH	254,57	246,90	222,87	229,02	233,02	...
Ausgaben VMH	370,08	283,10	304,33	301,09	296,09	...
Zuschussbedarf VMH	115,51	36,20	81,46	72,07	63,07	...
Einnahmen VWH+VMH	536,13	547,99	553,53	551,07	550,85	...
Ausgaben VWH+VMH	989,34	1001,26	1045,05	1043,76	1029,81	...
Zuschussbedarf VWH+VMH	453,21	453,26	491,51	492,69	478,96	...

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Übersicht IV.1.6.7 :

Allgemeine Deckungsmittel - Entwicklung, Verteilung, Verwendung in sächsischen Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1997	2001	2002	2003	2001-2003	2004 (Kasse)
Grundsteuer A	0,91	0,90	0,99	1,03	0,97	1,02
Grundsteuer B	60,30	73,76	77,32	78,70	76,58	80,85
Gewerbesteuer netto	96,20	91,62	100,70	114,64	102,25	173,54
Anteil Einkommensteuer	88,99	86,72	80,94	83,04	83,58	88,05
Anteil Umsatzsteuer	0,00	33,61	33,61	33,65	33,63	34,00
Sonstige Steuereinnahmen	3,15	3,47	3,91	4,16	3,85	4,11
Steuereinnahmen gesamt	249,56	290,09	297,47	315,23	300,85	381,56
Schlüsselzuweisungen vom Land	365,20	372,84	377,28	366,49	372,22	363,37
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	0,00	0,00	0,00	9,04	2,99	9,00
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	365,20	372,84	377,28	375,52	375,21	372,37
Steuern und Zuw. Land	614,76	662,92	674,75	690,75	676,06	753,94
Kreisumlage (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Kreisumlage (Ausgabe)	145,91	161,53	159,60	160,76	160,63	165,80
Sonst. allg. Zuw. von Gem./Gv.	0,00	0,00	2,21	1,57	1,25	1,46
Sonst. allg. Zuw. an Gem./Gv.	0,00	0,14	0,06	0,09	0,10	0,14
Landeswohlfahrtsumlage	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-145,91	-161,66	-157,45	-159,28	-159,47	-164,48
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	468,85	501,26	517,30	531,47	516,59	589,45
Zinsausgaben (netto)	41,99	37,00	38,34	37,80	37,71	29,13
Zinsausgaben	46,52	43,30	43,27	41,85	42,81	36,55
(-) Zinseinnahmen	4,54	6,30	4,93	4,05	5,10	7,42
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	426,87	464,26	478,97	493,67	478,88	560,33
Bedarfszuweisungen	1,75	0,90	0,65	0,27	0,61	6,51
Investive Schlüsselzuweisungen	53,21	48,30	60,76	37,00	48,72	...
Kulturumlage	3,57	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
nachrichtlich:						
Nettokreditaufnahme	87,58	31,23	-2,71	-32,78	-1,22	...
Kredit-Einnahmen	175,24	85,41	60,28	51,43	65,81	...
Kredit-Tilgung	87,66	54,17	62,99	84,21	67,04	...
Deckung von Soll-Fehlbeträgen des VMH	7,02	0,00	3,54	4,39	2,63	...
Zuführung vom VWH zum VMH	78,98	85,33	87,18	118,01	96,75	...
Zuführung vom VMH zum VWH	1,45	6,12	9,24	11,08	8,80	...
Veränderung der Rücklage	44,74	16,38	10,08	-10,48	5,40	...
EP 0-8:						
Einnahmen VWH	330,67	250,28	279,52	301,78	277,04	...
Ausgaben VWH	722,31	703,07	737,32	749,04	729,67	...
Zuschussbedarf VWH	391,64	452,80	457,80	447,26	452,63	...
Einnahmen VMH	219,84	161,55	163,02	162,03	162,20	...
Ausgaben VMH	376,38	287,47	266,82	269,85	274,77	...
Zuschussbedarf VMH	156,54	125,92	103,81	107,82	112,57	...
Einnahmen VWH+VMH	550,50	411,83	442,54	463,81	439,23	...
Ausgaben VWH+VMH	1098,69	990,55	1004,14	1018,89	1004,44	...
Zuschussbedarf VWH+VMH	548,18	578,72	561,61	555,08	565,21	...

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

1.7. Einzelergebnisse für die kreisfreien Städte

Scheint schon die **Argumentation mit Durchschnittswerten** für den kreisangehörigen Raum teilweise bedenklich, so ist sie es noch mehr für die Gruppe der sieben kreisfreien Städte. Hoyerswerda hatte im Jahr 2003 als kleinste der kreisfreien Städte rund 46.000 Einwohner, in Leipzig und in Dresden lebte jeweils die mehr als 10-fache Einwohnerzahl¹²⁴. Deshalb empfiehlt sich eine Einzelbetrachtung. Die Ergebnisse sind in den Übersichten IV.1.7.1 bis IV.1.7.7 dokumentiert.

Die **Stadt Hoyerswerda** ist nicht nur die kleinste, sondern - gemessen an ihren eigenen Steuereinnahmen - auch die ärmste unter den kreisfreien Städten. Bemerkenswert ist vor allem die Steuerstruktur: Die sonst eher starke Gewerbesteuer hat sich extrem schwach entwickelt, erst 2003 ist das Aufkommen angestiegen. Seit 2001 ist die Grundsteuer B wichtigste Steuerquelle, bis 2002 gefolgt von den Einnahmen aus dem Einkommensteueranteil, der sich allerdings ebenfalls ausgesprochen ungünstig entwickelt hat. Erwartungsgemäß musste sich die Stadt in der gesamten Beobachtungsperiode überwiegend aus Zuweisungen des Landes finanzieren (im Schnitt der Jahre 2001 bis 2003 erbrachten sie fast 80% der allgemeinen Deckungsmittel brutto; anteilig also noch deutlich mehr als im sächsischen Gesamtdurchschnitt). Gleichzeitig musste sich Hoyerswerda aber mit nur etwa 85% jener allgemeinen Deckungsmittel begnügen, die im Durchschnitt des kreisfreien Raumes je Einwohner zur Verfügung stand. Diese Mittel sind fast vollständig zur Finanzierung des kontinuierlich angewachsenen Verwaltungshaushalts verbraucht worden; im Jahr 2003 haben sie dazu nicht einmal mehr ausgereicht. Die Zuführungen zum Vermögenshaushalt sind entsprechend niedrig ausgefallen, im Jahr 2003 waren sie sogar negativ.

In der **Stadt Görlitz** stellt sich die Problematik ähnlich dar, wenn auch vor dem Hintergrund einer völlig anderen Steuerstruktur. Besonders auffällig sind hier die hohen Einnahmen aus dem Einkommensteueranteil, der jedoch im Zeitablauf stark geschrumpft ist. Die Gewerbesteuer ist seit 2001 nach der Grundsteuer B nur noch dritt-wichtigste Steuerquelle. Im Gesamtergebnis haben die Steuerquellen ein genauso unzureichendes Aufkommen erbracht wie in Hoyerswerda. Zwar konnte Görlitz (größenbedingt) auf höhere Zuweisungen vom Land zurückgreifen. Dies hat allerdings nicht verhindert, dass die allgemeinen Deckungsmittel (netto) auch hier schon seit 2001 nicht mehr ausreichen, um die Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten zu decken.

Die **Stadt Plauen** hatte (von einem Einbruch 2002 abgesehen) im gesamten Beobachtungszeitraum höhere eigene Steuereinnahmen zur Verfügung als die beiden kleineren Städte, u.a.

¹²⁴

Auf diese Problematik wurde schon in Kapitel III hingewiesen.

deshalb sind geringere Schlüsselzuweisungen geflossen. Zusammengenommen war die Summe an allgemeinen Deckungsmitteln (brutto), auf die Plauen zurückgreifen konnte, (u.a. aufgrund zurückhaltender Hebesatzpolitik) sogar niedriger als in den beiden kleineren Vergleichsstädten. Dieser Umstand ist noch dadurch verschärft worden, dass Plauen hohe Zinslasten zu tragen hat, die „frei“ verwendbaren Mittel sind dadurch nochmals geschmälert worden. Allerdings hat Plauen die Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten relativ knapp halten können; regelmäßige Zuführungen zum Vermögenshaushalt sind deshalb bis 2003 noch möglich gewesen. Die in den Vermögenshaushalten gedeckten Zuschussbedarfe waren (nach sehr hohen, 1997 noch durch entsprechende Einnahmen im Vermögenshaushalt gedeckten Ausgaben) trotzdem ausgesprochen niedrig. Allerdings ist mit Blick auf das Gesamtbild schon an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass Plauen seit einiger Zeit besonders ausgiebig von den Instrumenten der Ausgliederung und der Finanzierung über Sonderrechnungen Gebrauch gemacht hat. Verfälschungen des Gesamteindrucks sind insofern nicht auszuschließen.

Die **Stadt Zwickau** hatte 2001 und 2002 weit überdurchschnittliche Steuereinnahmen, vor allem aus der Gewerbesteuer. Hier kam es 2003 zu einem massiven Einbruch (ein bekannter Automobilhersteller hatte Ertragsprobleme). Ungünstigerweise traf dieser Einbruch mit einem time-lag-bedingten Rückgang der Zuweisungen vom Land zusammen. Die allgemeinen Deckungsmittel gingen in der Folge von 2002 auf 2003 um rund 200 Euro je Einwohner zurück. Darauf war Zwickau offenbar in keiner Weise vorbereitet; die Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten - die zuvor gar nicht sonderlich überhöht erschienen - ließen sich kurzfristig nicht ausreichend nach unten anpassen. Eingespart wurde vielmehr zu Lasten des Vermögenshaushalts.

Die Steuereinnahmen der **Stadt Chemnitz** sind bereits im Jahr 2002 merklich zurückgegangen, wiederum hauptsächlich verursacht durch die Gewerbesteuer. Aber auch die Einnahmen aus dem Einkommensteueranteil sind geschrumpft. Wie in Zwickau wurden gleichzeitig die Zuweisungen vom Land reduziert (bei Schlüsselzuweisungen wird zwangsläufig ein solcher time-lag wirksam), erst 2003 sind sie wieder kräftig aufgestockt worden. Die allgemeinen Deckungsmittel waren deshalb im Zeitablauf großen Schwankungen unterworfen. Die Einbußen hatten nicht das gleiche Ausmaß wie in Zwickau; die Probleme, die die Stadt zu lösen hatte, waren aber trotzdem erheblich. Eingespart wurde erwartungsgemäß wiederum im Vermögenshaushalt. Die Zuführungen haben 2002 negative Werte erreicht, Rücklagen wurden aufgelöst. Schließlich sind die im Vermögenshaushalt verwendeten Mittel - ausgehend allerdings von sehr hohem Niveau im Jahr 2001 - rapide verringert worden.

Gemessen an den eigenen Steuereinnahmen kann die **Stadt Dresden** als die mit Abstand „reichste“ unter den kreisfreien Städten gelten. Die Gewerbesteuer hat seit 2001 weit über-

durchschnittliche Einnahmen ermöglicht und ist sogar relativ stabil geblieben. Aber auch die Einkommensteuer und mehr noch die Grundsteuer B, deren Hebesatz 2003 noch einmal kräftig angehoben worden ist, haben für sächsische Verhältnisse überragende Erträge erbracht. An diesem relativen Reichtum hat sich nach der Verteilung der Schlüsselzuweisungen zunächst wenig geändert; erst seit 2002 konnte Leipzig über die höchste Summe an allgemeinen Deckungsmitteln verfügen. Die Brutto-Beträge werden in Dresden im Beobachtungszeitraum überdies nochmals um sehr hohe Zinslasten geschmälert. Dem begegnet man inzwischen mit vermehrter Schuldentilgung.¹²⁵ Die Zuschüsse zum Verwaltungshaushalt sind zwischen 1997 und 2001 stark angestiegen, seitdem konnten sie einigermaßen konstant gehalten werden. Trotzdem haben die Zuweisungen zum Vermögenshaushalt abgenommen, erhöhte Zuschüsse zum Vermögenshaushalt konnten zeitweise nur mit dem Zugriff auf Rücklagen finanziert werden.

Demgegenüber vermittelt die Finanzierungsstruktur der **Stadt Leipzig** - der größten Stadt in Sachsen - einen etwas anderen Eindruck. Die Steuerquellen sind weniger ergiebig als in Dresden, insbesondere die Einnahmen aus dem Einkommensteueranteil haben sich ungünstig entwickelt. Ihr Aufkommen erreicht nicht einmal den Durchschnitt der kreisfreien Städte, Tendenz außerdem sinkend. Gewerbe- und Grundsteuer B hatten hingegen Zuwächse zu verzeichnen. Der Beitrag der Schlüsselzuweisungen an den allgemeinen Deckungsmitteln ist insbesondere seit 2002 kräftig gestiegen. Trotzdem scheinen sich auch in Leipzig gravierende Haushaltsprobleme anzubahnen. Die Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt sind - obwohl 2003 Einsparungen vorgenommen wurden - nach wie vor extrem hoch. Zuführungen zum Vermögenshaushalt gibt es faktisch seit 2001 nicht mehr. Die hohen Zuschüsse im Vermögenshaushalt werden dennoch weiter gedeckt. Dies ist nur möglich mit regelmäßigen Zugriffen auf Rücklagen und die Aufnahme von Kassenkrediten. Im Jahr 2003 wurde erstmals im Beobachtungszeitraum die Deckung von Soll-Fehlbeträgen der Vorjahre erforderlich. Mehr noch als für die anderen kreisfreien Städte interessiert deshalb für Leipzig, wofür die laufenden Ausgaben und Zuschussbedarfe verwendet worden sind.

¹²⁵ Dass dieses Ziel nach wie vor überragende Bedeutung hat, zeigt sich aktuell (im März 2006) darin, dass Dresden seinen gesamten kommunalen Wohnungsbestand u.a. zum Zweck der Schuldentilgung veräußert hat.

Übersicht IV.1.7.1 :

Allgemeine Deckungsmittel - Entwicklung, Verteilung, Verwendung in Hoyerswerda

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1997	2001	2002	2003	2001-2003	2004 (Kasse)
Grundsteuer A	0,22	0,48	0,40	0,45	0,44	0,48
Grundsteuer B	63,94	75,73	80,24	79,96	78,59	83,22
Gewerbsteuer netto	64,27	69,23	67,28	67,23	67,94	52,14
Anteil Einkommensteuer	122,47	116,84	112,78	100,08	110,10	105,26
Anteil Umsatzsteuer	0,00	27,71	28,65	29,30	28,53	30,28
Sonstige Steuereinnahmen	2,94	3,25	3,46	3,97	3,55	3,91
Steuereinnahmen gesamt	253,84	293,24	292,81	281,01	289,16	275,28
Schlüsselzuweisungen vom Land	660,74	726,97	720,43	727,21	724,88	718,47
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	0,00	0,00	0,00	36,89	11,88	36,73
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	660,74	726,97	720,43	764,10	736,76	755,20
Steuern und Zuw. Land	914,58	1020,21	1013,24	1045,11	1025,92	1030,48
Kreisumlage (Einnahme)	...	...	...	...	...	...
Kreisumlage (Ausgabe)	...	...	...	...	...	...
Sonst. allg. Zuw. von Gem./Gv.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonst. allg. Zuw. an Gem./Gv.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Landeswohlfahrtsumlage	58,74	83,45	87,97	96,77	89,24	104,34
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-58,74	-83,45	-87,97	-96,77	-89,24	-104,34
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	855,83	936,76	925,27	948,34	936,68	926,14
Zinsausgaben (netto)	50,59	56,14	59,12	61,15	58,74	63,33
Zinsausgaben	55,41	64,69	63,30	63,29	63,78	64,37
(-) Zinseinnahmen	4,82	8,55	4,18	2,14	5,04	1,05
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	805,24	880,63	866,15	887,18	877,94	862,81
Bedarfszuweisungen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Investive Schlüsselzuweisungen	97,09	87,65	107,65	53,14	83,17	...
Kulturumlage	0,00	9,44	9,19	9,24	9,29	9,42
nachrichtlich:						
Nettokreditaufnahme	-17,28	-11,90	-27,81	-28,69	-22,58	...
Kredit-Einnahmen	25,69	19,32	51,14	82,31	50,15	...
Kredit-Tilgung	42,97	31,22	78,95	110,99	72,73	...
Deckung von Soll-Fehlbeträgen des VMH	0,00	0,00	38,88	0,00	12,90	...
Zuführung vom VWH zum VMH	85,81	65,95	28,03	31,59	42,31	...
Zuführung vom VMH zum VWH	0,00	0,00	50,90	39,73	29,67	...
Veränderung der Rücklage	-1,69	3,11	0,19	-5,11	-0,50	...
EP 0-8:						
Einnahmen VWH	484,04	513,29	524,12	522,92	519,98	...
Ausgaben VWH	1206,56	1364,21	1465,77	1496,68	1440,54	...
Zuschussbedarf VWH	722,53	850,92	941,65	973,75	920,56	...
Einnahmen VMH	365,69	183,20	174,21	237,54	197,71	...
Ausgaben VMH	384,08	337,06	314,42	271,90	308,57	...
Zuschussbedarf VMH	18,39	153,86	140,21	34,36	110,85	...
Einnahmen VWH+VMH	849,73	696,49	698,33	760,46	717,70	...
Ausgaben VWH+VMH	1590,64	1701,27	1780,19	1768,57	1749,11	...
Zuschussbedarf VWH+VMH	740,91	1004,78	1081,87	1008,11	1031,41	...

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Übersicht IV.1.7.2 :

Allgemeine Deckungsmittel - Entwicklung, Verteilung, Verwendung in Görlitz

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1997	2001	2002	2003	2001-2003	2004 (Kasse)
Grundsteuer A	0,62	0,69	0,79	0,72	0,73	0,73
Grundsteuer B	70,20	90,16	90,76	96,54	92,45	94,52
Gewerbesteuer netto	73,75	59,26	68,44	81,08	69,47	145,53
Anteil Einkommensteuer	90,69	85,45	80,58	76,45	80,88	80,20
Anteil Umsatzsteuer	0,00	25,96	26,23	26,44	26,20	26,82
Sonstige Steuereinnahmen	5,85	5,54	5,42	4,61	5,19	4,74
Steuereinnahmen gesamt	241,11	267,07	272,21	285,83	274,93	352,55
Schlüsselzuweisungen vom Land	658,06	738,45	736,43	726,39	733,82	731,67
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	0,00	1,54	0,77	36,27	12,67	36,13
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	658,06	740,00	737,20	762,66	746,50	767,80
Steuern und Zuw. Land	899,17	1007,07	1009,41	1048,49	1021,42	1120,35
Kreisumlage (Einnahme)	...	...	...	...	...	...
Kreisumlage (Ausgabe)	...	...	...	...	...	...
Sonst. allg. Zuw. von Gem./Gv.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonst. allg. Zuw. an Gem./Gv.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Landeswohlfahrtsumlage	48,66	82,73	85,54	96,33	88,12	103,30
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-48,66	-82,73	-85,54	-96,33	-88,12	-103,30
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	850,52	924,33	923,87	952,17	933,30	1017,04
Zinsausgaben (netto)	30,78	38,90	37,33	47,06	41,06	44,91
Zinsausgaben	92,11	56,89	46,36	49,18	50,86	48,35
(-) Zinseinnahmen	61,33	17,98	9,03	2,13	9,81	3,45
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	819,74	885,43	886,54	905,11	892,25	972,13
Bedarfszuweisungen	5,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Investive Schlüsselzuweisungen	96,70	89,04	110,04	53,08	84,24	...
Kulturumlage	8,71	9,00	8,94	10,04	9,32	9,33
nachrichtlich:						
Nettokreditaufnahme	26,85	-31,82	22,78	-15,76	-8,39	...
Kredit-Einnahmen	102,33	122,24	96,50	37,30	85,84	...
Kredit-Tilgung	75,48	154,06	73,72	53,06	94,22	...
Deckung von Soll-Fehlbeträgen des VMH	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	...
Zuführung vom VWH zum VMH	62,29	34,40	35,82	41,30	37,13	...
Zuführung vom VMH zum VWH	5,81	20,01	5,30	181,53	68,06	...
Veränderung der Rücklage	53,42	785,68	-32,23	14,43	260,74	...
EP 0-8:						
Einnahmen VWH	638,44	595,63	591,37	587,44	591,53	...
Ausgaben VWH	1424,26	1494,36	1535,78	1610,47	1546,20	...
Zuschussbedarf VWH	785,81	898,73	944,41	1023,03	954,67	...
Einnahmen VMH	265,57	1123,53	263,30	253,00	551,96	...
Ausgaben VMH	433,02	435,53	386,13	363,59	395,51	...
Zuschussbedarf VMH	167,45	-688,00	122,83	110,59	-156,45	...
Einnahmen VWH+VMH	904,02	1719,15	854,67	840,44	1143,49	...
Ausgaben VWH+VMH	1857,28	1929,89	1921,91	1974,06	1941,71	...
Zuschussbedarf VWH+VMH	953,26	210,73	1067,25	1133,61	798,22	...

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Übersicht IV.1.7.3 :

Allgemeine Deckungsmittel - Entwicklung, Verteilung, Verwendung in Plauen

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1997	2001	2002	2003	2001-2003	2004 (Kasse)
Grundsteuer A	0,60	0,83	0,46	0,77	0,69	0,68
Grundsteuer B	91,85	94,37	91,09	103,61	96,33	103,53
Gewerbesteuer netto	77,75	90,32	71,28	104,53	88,67	174,20
Anteil Einkommensteuer	89,32	89,89	83,60	81,46	85,01	85,74
Anteil Umsatzsteuer	0,00	30,70	30,59	30,65	30,65	31,02
Sonstige Steuereinnahmen	3,60	7,46	6,98	6,92	7,12	5,87
Steuereinnahmen gesamt	263,12	313,57	284,01	327,94	308,46	401,04
Schlüsselzuweisungen vom Land	602,14	688,71	661,62	702,96	684,38	680,27
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	0,00	2,84	2,12	36,70	13,79	36,79
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	602,14	691,54	663,74	739,66	698,17	717,06
Steuern und Zuw. Land	865,26	1005,12	947,75	1067,60	1006,63	1118,10
Kreisumlage (Einnahme)	...	...	...	...	...	...
Kreisumlage (Ausgabe)	...	...	...	...	...	...
Sonst. allg. Zuw. von Gem./Gv.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonst. allg. Zuw. an Gem./Gv.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Landeswohlfahrtsumlage	46,09	81,50	85,55	95,40	87,44	104,05
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-46,09	-81,50	-85,55	-95,40	-87,44	-104,05
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	819,18	923,62	862,20	972,20	919,19	1014,05
Zinsausgaben (netto)	82,50	78,50	82,30	70,60	77,16	60,08
Zinsausgaben	95,66	88,47	88,62	74,43	83,88	64,77
(-) Zinseinnahmen	13,17	9,98	6,32	3,83	6,73	4,70
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	736,68	845,12	779,90	901,60	842,04	953,98
Bedarfszuweisungen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,08
Investive Schlüsselzuweisungen	88,37	83,04	98,86	51,37	77,85	...
Kulturumlage	10,06	11,11	11,47	11,42	11,33	11,46
nachrichtlich:						
Nettokreditaufnahme	43,73	-46,66	-93,71	-154,95	-98,15	...
Kredit-Einnahmen	87,62	138,89	45,39	192,60	125,45	...
Kredit-Tilgung	43,90	185,55	139,10	347,55	223,61	...
Deckung von Soll-Fehlbeträgen des VMH	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	...
Zuführung vom VWH zum VMH	5,89	92,71	19,67	87,57	66,64	...
Zuführung vom VMH zum VWH	24,93	0,97	0,11	0,00	0,36	...
Veränderung der Rücklage	-8,35	29,07	-36,29	80,58	24,29	...
EP 0-8:						
Einnahmen VWH	468,60	426,34	387,60	394,40	402,86	...
Ausgaben VWH	1214,36	1189,81	1166,76	1197,05	1184,51	...
Zuschussbedarf VWH	745,75	763,47	779,16	802,65	781,66	...
Einnahmen VMH	502,68	181,45	129,13	289,84	199,83	...
Ausgaben VMH	632,17	271,71	223,58	186,46	227,47	...
Zuschussbedarf VMH	129,49	90,25	94,44	-103,38	27,64	...
Einnahmen VWH+VMH	971,28	607,79	516,73	684,24	602,69	...
Ausgaben VWH+VMH	1846,52	1461,52	1390,34	1383,51	1411,98	...
Zuschussbedarf VWH+VMH	875,24	853,73	873,60	699,27	809,29	...

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Übersicht IV.1.7.4 :

Allgemeine Deckungsmittel - Entwicklung, Verteilung, Verwendung in Zwickau

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1997	2001	2002	2003	2001-2003	2004 (Kasse)
Grundsteuer A	0,44	0,61	0,52	0,52	0,55	0,55
Grundsteuer B	68,68	90,52	92,33	95,74	92,85	95,49
Gewerbsteuer netto	156,41	240,69	257,21	148,83	215,85	185,89
Anteil Einkommensteuer	87,99	86,20	80,50	84,22	83,65	90,04
Anteil Umsatzsteuer	0,00	57,13	57,16	57,25	57,18	58,14
Sonstige Steuereinnahmen	5,11	7,35	7,09	7,67	7,37	8,05
Steuereinnahmen gesamt	318,63	482,50	494,81	394,23	457,45	438,16
Schlüsselzuweisungen vom Land	639,32	592,53	702,40	598,21	631,00	648,29
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	0,00	0,00	0,00	35,73	11,80	35,83
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	639,32	592,53	702,40	633,94	642,80	684,12
Steuern und Zuw. Land	957,95	1075,03	1197,21	1028,16	1100,25	1122,28
Kreisumlage (Einnahme)	...	...	...	...	...	...
Kreisumlage (Ausgabe)	...	...	...	...	...	...
Sonst. allg. Zuw. von Gem./Gv.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonst. allg. Zuw. an Gem./Gv.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Landeswohlfahrtsumlage	52,62	95,86	94,87	110,71	100,43	117,42
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-52,62	-95,86	-94,87	-110,71	-100,43	-117,42
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	905,34	979,17	1102,35	917,45	999,82	1004,87
Zinsausgaben (netto)	60,60	49,21	49,49	50,09	49,59	58,35
Zinsausgaben	66,46	66,19	60,47	59,43	62,05	58,90
(-) Zinseinnahmen	5,86	16,98	10,97	9,34	12,46	0,55
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	844,74	929,96	1052,85	867,37	950,22	946,51
Bedarfszuweisungen	0,09	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Investive Schlüsselzuweisungen	94,17	71,44	104,96	43,71	73,45	...
Kulturumlage	26,18	28,40	28,09	26,48	27,66	26,74
nachrichtlich:						
Nettokreditaufnahme	187,77	-5,18	-36,47	-30,80	-24,06	...
Kredit-Einnahmen	217,93	249,59	30,12	0,00	94,05	...
Kredit-Tilgung	30,17	254,77	66,59	30,80	118,12	...
Deckung von Soll-Fehlbeträgen des VMH	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	...
Zuführung vom VWH zum VMH	36,74	100,55	104,53	59,79	88,42	...
Zuführung vom VMH zum VWH	46,15	120,64	24,36	91,69	79,01	...
Veränderung der Rücklage	-16,05	-86,11	10,43	-13,63	-30,02	...
EP 0-8:						
Einnahmen VWH	502,18	474,01	472,08	468,81	471,65	...
Ausgaben VWH	1351,62	1433,48	1454,44	1402,80	1430,33	...
Zuschussbedarf VWH	849,44	959,47	982,36	933,98	958,68	...
Einnahmen VMH	206,62	148,87	166,66	180,93	165,39	...
Ausgaben VMH	375,06	351,10	344,83	281,76	326,11	...
Zuschussbedarf VMH	168,45	202,23	178,17	100,82	160,72	...
Einnahmen VWH+VMH	708,80	622,89	638,74	649,75	637,04	...
Ausgaben VWH+VMH	1726,68	1784,59	1799,27	1684,55	1756,44	...
Zuschussbedarf VWH+VMH	1017,88	1161,70	1160,53	1034,80	1119,40	...

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Übersicht IV.1.7.5 :

Allgemeine Deckungsmittel - Entwicklung, Verteilung, Verwendung in Chemnitz

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1997	2001	2002	2003	2001-2003	2004 (Kasse)
Grundsteuer A	0,45	0,49	0,59	0,54	0,54	0,56
Grundsteuer B	75,80	97,00	97,84	106,44	100,39	108,46
Gewerbsteuer netto	144,81	157,49	106,45	131,42	131,90	210,76
Anteil Einkommensteuer	106,09	103,24	96,68	95,15	98,39	100,59
Anteil Umsatzsteuer	0,00	46,09	46,24	46,38	46,24	47,07
Sonstige Steuereinnahmen	3,42	5,11	4,50	5,34	4,98	5,87
Steuereinnahmen gesamt	330,57	409,43	352,30	385,27	382,44	473,31
Schlüsselzuweisungen vom Land	737,60	776,14	741,48	776,39	764,68	782,89
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	0,00	0,00	0,00	35,84	11,81	35,76
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	737,60	776,14	741,48	812,22	776,49	818,65
Steuern und Zuw. Land	1068,17	1185,57	1093,78	1197,49	1158,93	1291,96
Kreisumlage (Einnahme)	...	...	...	...	...	...
Kreisumlage (Ausgabe)	...	...	...	...	...	...
Sonst. allg. Zuw. von Gem./Gv.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonst. allg. Zuw. an Gem./Gv.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Landeswohlfahrtsumlage	55,37	94,53	99,04	110,10	101,16	118,46
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-55,37	-94,53	-99,04	-110,10	-101,16	-118,46
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	1012,80	1091,04	994,74	1087,39	1057,77	1173,50
Zinsausgaben (netto)	50,05	34,29	51,15	43,98	43,10	38,98
Zinsausgaben	74,35	77,27	73,27	62,36	71,02	64,20
(-) Zinseinnahmen	24,30	42,98	22,12	18,38	27,93	25,22
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	962,76	1056,76	943,59	1043,40	1014,67	1134,52
Bedarfszuweisungen	0,03	0,00	0,77	0,00	0,25	0,00
Investive Schlüsselzuweisungen	108,29	93,58	110,80	56,74	87,17	...
Kulturumlage	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
nachrichtlich:						
Nettokreditaufnahme	73,66	-40,91	-50,92	69,24	-7,94	...
Kredit-Einnahmen	153,63	266,65	123,63	373,01	254,09	...
Kredit-Tilgung	79,97	307,56	174,55	303,77	262,02	...
Deckung von Soll-Fehlbeträgen des VMH	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	...
Zuführung vom VWH zum VMH	48,86	46,55	56,16	48,64	50,44	...
Zuführung vom VMH zum VWH	63,90	26,42	115,56	42,41	61,37	...
Veränderung der Rücklage	-21,69	-166,31	-153,14	61,36	-86,88	...
EP 0-8:						
Einnahmen VWH	555,26	441,61	507,22	539,56	495,75	...
Ausgaben VWH	1532,93	1486,36	1557,81	1606,89	1549,88	...
Zuschussbedarf VWH	977,66	1044,74	1050,59	1067,33	1054,14	...
Einnahmen VMH	241,06	307,93	273,12	308,18	296,42	...
Ausgaben VMH	373,39	591,93	454,89	378,96	476,10	...
Zuschussbedarf VMH	132,33	284,00	181,77	70,78	179,68	...
Einnahmen VWH+VMH	796,33	749,54	780,34	847,75	792,17	...
Ausgaben VWH+VMH	1906,32	2078,28	2012,71	1985,86	2025,98	...
Zuschussbedarf VWH+VMH	1110,00	1328,74	1232,36	1138,11	1233,81	...

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Übersicht IV.1.7.6 :

Allgemeine Deckungsmittel - Entwicklung, Verteilung, Verwendung in Dresden

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1997	2001	2002	2003	2001-2003	2004 (Kasse)
Grundsteuer A	0,41	0,34	0,30	0,36	0,33	0,41
Grundsteuer B	84,22	95,70	104,38	132,71	110,98	127,16
Gewerbesteuer netto	163,68	251,12	240,00	233,23	241,43	273,17
Anteil Einkommensteuer	105,87	110,68	102,08	106,34	106,36	111,86
Anteil Umsatzsteuer	0,00	49,16	48,57	48,00	48,58	47,89
Sonstige Steuereinnahmen	4,10	3,46	3,51	4,96	3,98	5,44
Steuereinnahmen gesamt	358,28	510,47	498,85	525,60	511,66	565,93
Schlüsselzuweisungen vom Land	744,75	732,93	711,00	701,19	715,01	681,15
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	0,00	0,00	0,85	35,30	12,10	35,17
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	744,75	732,93	711,85	736,49	727,10	716,32
Steuern und Zuw. Land	1103,03	1243,39	1210,70	1262,09	1238,76	1282,26
Kreisumlage (Einnahme)	...	...	...	...	...	...
Kreisumlage (Ausgabe)	...	...	...	...	...	...
Sonst. allg. Zuw. von Gem./Gv.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonst. allg. Zuw. an Gem./Gv.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Landeswohlfahrtsumlage	56,37	96,30	100,74	113,57	103,56	122,71
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-56,37	-96,30	-100,74	-113,57	-103,56	-122,71
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	1046,66	1147,10	1109,96	1148,52	1135,20	1159,55
Zinsausgaben (netto)	93,97	90,18	89,69	83,64	87,83	70,35
Zinsausgaben	103,86	99,20	96,63	93,10	96,30	80,93
(-) Zinseinnahmen	9,89	9,02	6,94	9,46	8,47	10,58
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	952,69	1056,91	1020,27	1064,87	1047,37	1089,20
Bedarfszuweisungen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Investive Schlüsselzuweisungen	109,44	88,37	106,24	51,24	81,90	...
Kulturumlage	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
nachrichtlich:						
Nettokreditaufnahme	163,26	28,90	-33,98	-198,42	-68,11	...
Kredit-Einnahmen	206,73	242,53	153,57	219,24	205,11	...
Kredit-Tilgung	43,47	213,63	187,56	417,67	273,22	...
Deckung von Soll-Fehlbeträgen des VMH	0,00	9,63	14,41	0,00	8,00	...
Zuführung vom VWH zum VMH	184,63	70,74	68,51	34,92	58,01	...
Zuführung vom VMH zum VWH	19,17	3,82	43,20	10,24	19,08	...
Veränderung der Rücklage	24,65	-15,83	106,44	-108,74	-6,20	...
EP 0-8:						
Einnahmen VWH	538,42	406,96	396,18	414,25	405,81	...
Ausgaben VWH	1343,64	1432,98	1451,93	1444,55	1443,16	...
Zuschussbedarf VWH	805,22	1026,02	1055,75	1030,29	1037,35	...
Einnahmen VMH	272,86	197,02	157,69	214,27	189,69	...
Ausgaben VMH	579,11	434,90	327,85	394,94	385,88	...
Zuschussbedarf VMH	306,24	237,88	170,16	180,66	196,18	...
Einnahmen VWH+VMH	811,29	603,98	553,86	628,53	595,50	...
Ausgaben VWH+VMH	1922,75	1867,88	1779,78	1839,48	1829,04	...
Zuschussbedarf VWH+VMH	1111,46	1263,90	1225,91	1210,95	1233,53	...

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Übersicht IV.1.7.7 :

Allgemeine Deckungsmittel - Entwicklung, Verteilung, Verwendung in Leipzig

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1997	2001	2002	2003	2001-2003	2004 (Kasse)
Grundsteuer A	0,38	0,58	0,38	0,57	0,51	0,50
Grundsteuer B	86,96	112,35	116,11	130,94	119,82	129,55
Gewerbesteuer netto	191,61	125,52	182,09	219,71	175,86	224,30
Anteil Einkommensteuer	97,93	99,88	92,20	90,67	94,24	94,97
Anteil Umsatzsteuer	0,00	51,49	50,92	50,33	50,91	50,48
Sonstige Steuereinnahmen	4,07	4,65	4,76	4,90	4,77	4,75
Steuereinnahmen gesamt	380,94	394,47	446,46	497,11	446,12	504,54
Schlüsselzuweisungen vom Land	697,73	734,13	747,98	726,33	736,13	714,69
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	54,58	49,20	79,89	95,29	74,83	95,90
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	752,32	783,33	827,86	821,62	810,97	810,60
Steuern und Zuw. Land	1133,26	1177,79	1274,33	1318,74	1257,08	1315,14
Kreisumlage (Einnahme)	...	...	...	...	...	...
Kreisumlage (Ausgabe)	...	...	...	...	...	...
Sonst. allg. Zuw. von Gem./Gv.	0,27	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonst. allg. Zuw. an Gem./Gv.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Landeswohlfahrtsumlage	54,44	96,04	98,73	112,08	102,30	121,74
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-54,17	-96,04	-98,73	-112,08	-102,30	-121,74
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	1079,09	1081,75	1175,59	1206,66	1154,78	1193,39
Zinsausgaben (netto)	47,09	70,13	-96,72	30,32	1,26	32,52
Zinsausgaben	77,54	95,89	89,36	86,15	90,46	77,55
(-) Zinseinnahmen	30,44	25,76	186,08	55,83	89,20	45,03
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	1032,00	1011,62	1272,32	1176,34	1153,51	1160,88
Bedarfszuweisungen	1,42	1,34	0,20	0,00	0,51	0,00
Investive Schlüsselzuweisungen	102,44	88,52	111,77	53,08	84,40	...
Kulturumlage	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
nachrichtlich:						
Nettokreditaufnahme	182,42	42,20	-43,92	26,29	8,20	...
Kredit-Einnahmen	228,59	212,89	30,47	207,35	150,30	...
Kredit-Tilgung	46,17	170,70	74,39	181,06	142,10	...
Deckung von Soll-Fehlbeträgen des VMH	-0,01	0,00	0,00	44,03	14,73	...
Zuführung vom VWH zum VMH	51,96	5,38	35,30	5,23	15,29	...
Zuführung vom VMH zum VWH	20,79	76,58	52,98	35,15	54,86	...
Veränderung der Rücklage	-101,16	-209,19	-86,58	-35,21	-110,17	...
EP 0-8:						
Einnahmen VWH	637,84	447,48	428,75	430,02	435,40	...
Ausgaben VWH	1657,39	1569,16	1703,61	1606,94	1626,56	...
Zuschussbedarf VWH	1019,55	1121,69	1274,86	1176,92	1191,16	...
Einnahmen VMH	1240,33	334,45	425,20	304,86	354,76	...
Ausgaben VMH	1451,61	562,06	620,47	514,25	565,51	...
Zuschussbedarf VMH	211,27	227,62	195,26	209,39	210,75	...
Einnahmen VWH+VMH	1878,17	781,92	853,96	734,88	790,17	...
Ausgaben VWH+VMH	3109,00	2131,23	2324,08	2121,19	2192,07	...
Zuschussbedarf VWH+VMH	1230,83	1349,30	1470,12	1386,31	1401,91	...

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

1.8. Zusammenfassung der Ergebnisse und Konsequenzen für die weitere Untersuchung

Für den interkommunalen Vergleich sind damit zunächst folgende Ergebnisse festzuhalten:

Schon die **Gegenüberstellung der kreisfreien Städte und des kreisangehörigen Raumes** hat ergeben, dass trotz deutlich höherer Steuereinnahmen und gleichzeitig überdurchschnittlicher allgemeiner Zuweisungen vom Land die Relationen zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalten in den **kreisfreien Städten deutlich ungünstiger** ausgefallen sind als im kreisangehörigen Raum. Obwohl die allgemeinen Deckungsmittel in den Jahren 2001 bis 2003 um etwa 40% über dem Sachsendurchschnitt lagen, haben die gedeckten Zuschussbedarfe der Vermögenshaushalte den sächsischen Gesamtdurchschnitt bei weitem nicht in diesem Ausmaß überschritten (im Mittel der Jahre 2001 bis 2003 waren es 24%, 2003 nur noch 12%). An diesem Befund ändert auch das in der Einzelbetrachtung vorgestellte, sehr heterogene Haushaltsgebaren der kreisfreien Städte wenig. Die grundsätzliche Einschätzung fällt für die größeren Gemeinden tendenziell ungünstig aus.

Innerhalb der **Gemeindeebene des kreisangehörigen Raumes** tritt ein ähnliches Phänomen zu Tage. Die Summe aus Steuereinnahmen zuzüglich der allgemeinen Zuweisungen des Landes wachsen bisher mit der Gemeindegröße an, allerdings steigt auch der Verbrauch für laufende Zwecke, und zwar überproportional. Besonders auffällig ist dies für die Gruppe der Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 15.000 und 20.000 und mehr noch für die Gruppe mit 20.000 bis 30.000 Einwohnern. In der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern erscheint die Situation für den Betrachtungszeitraum etwas entspannter; trotzdem zeigt sich hier immer noch, dass „Mehreinnahmen“ an allgemeinen Deckungsmitteln in Höhe von 24% Zuschussbedarfen im Verwaltungshaushalt von 32% über dem Gemeindedurchschnitt gegenübergestanden haben.

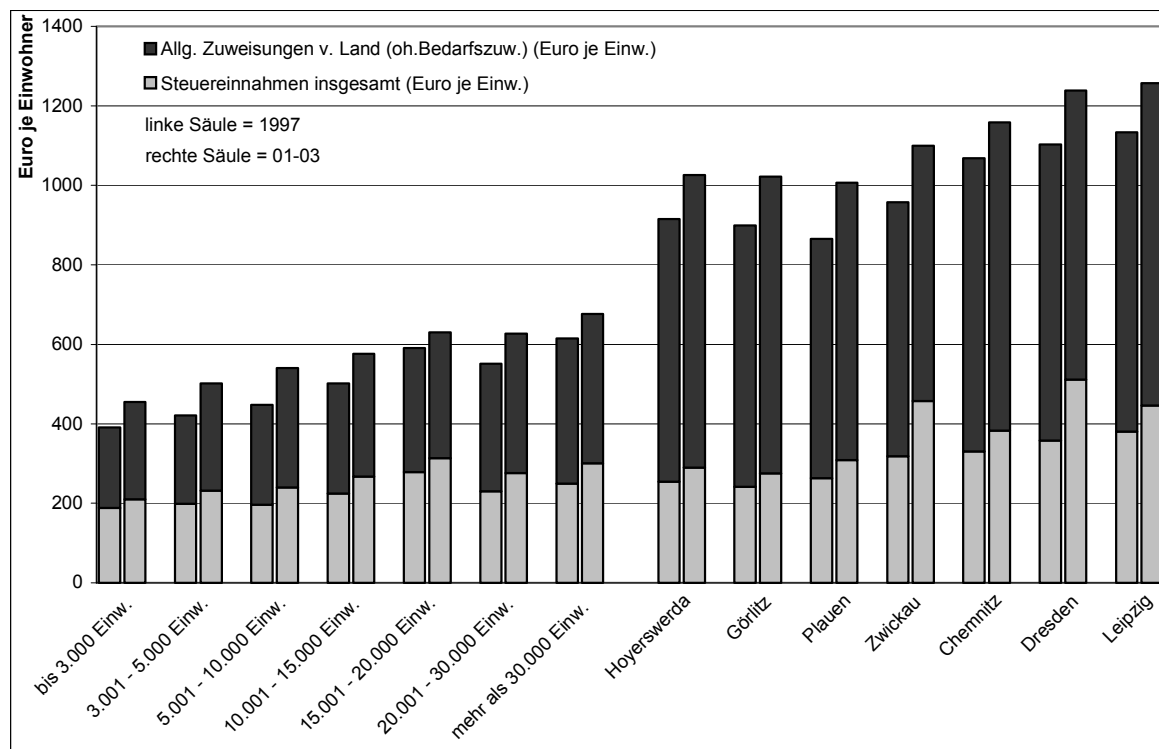
Darin schlagen sich zwei Tendenzen nieder, die sich überlagern.

Zum ersten wird deutlich, dass die **Steuereinnahmen mit steigender Einwohnerzahl der Gemeinden wachsen**, dass dieser **Anstieg durch die Konstruktion des sächsischen Finanzausgleichssystems außerdem nochmals verstärkt** wird. Dies liegt zum einen an der Ausgestaltung der Wohnergewichtung über Hauptansatz und Schüleransatz, zum anderen an der fiskalisch großen Bedeutung der allgemeinen Zuweisungen insgesamt. Das Aufteilungssystem der Ausgleichsmasse muss in Sachsen – und soll wohl auch – dazu führen, dass größere Gemeinden auf der Einnahmeseite deutlich besser gestellt werden als kleinere. (vgl. dazu Abbildung IV.1.1) Dabei fällt allerdings nochmals auf, dass für die Gruppe der Gemeinden zwischen 20.000 und 30.000 Einwohnern ebenso wie für Görlitz und Plauen keine Bes-

serstellung gegenüber der nächst kleineren Größenklasse erreicht worden ist. Im Zeitraum 2001 bis 2003 war dieses Phänomen weniger stark ausgeprägt als im Jahr 1997, aber immer noch vorhanden¹²⁶.

Abbildung IV.1.1:

Finanzkraft der Gemeinden und kreisfreien Städte in Sachsen, 1997 und Jahresdurchschnitt 2001 bis 2003



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Trotzdem scheint es den größeren Gemeinden mit dieser Einnahmeverteilung fiskalisch nicht besser zu gehen als den kleinen; eher hat sich das Gegenteil herausgestellt. Mit der Einwohnerzahl wachsende Einnahmen bewirken nicht automatisch eine Entlastung, weil der **Mittelverbrauch in den Verwaltungshaushalten inzwischen mit der Einwohnerzahl noch stärker angestiegen ist als die verfügbaren Beträge an allgemeinen Deckungsmitteln.**

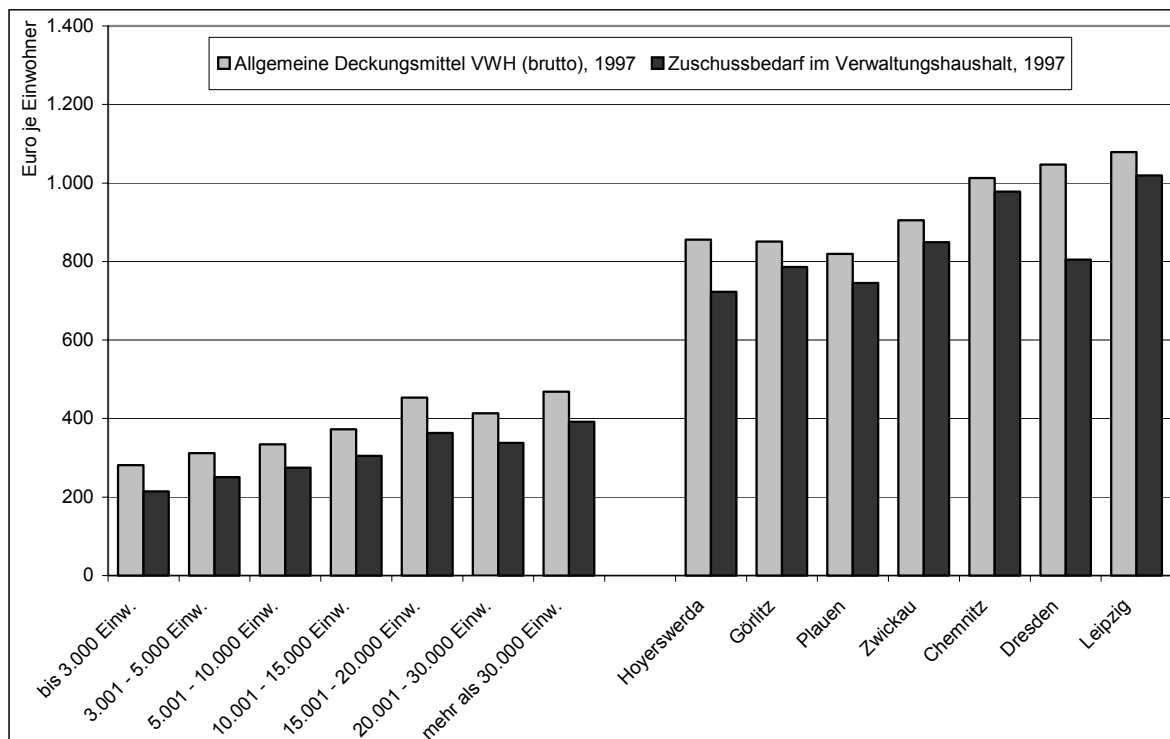
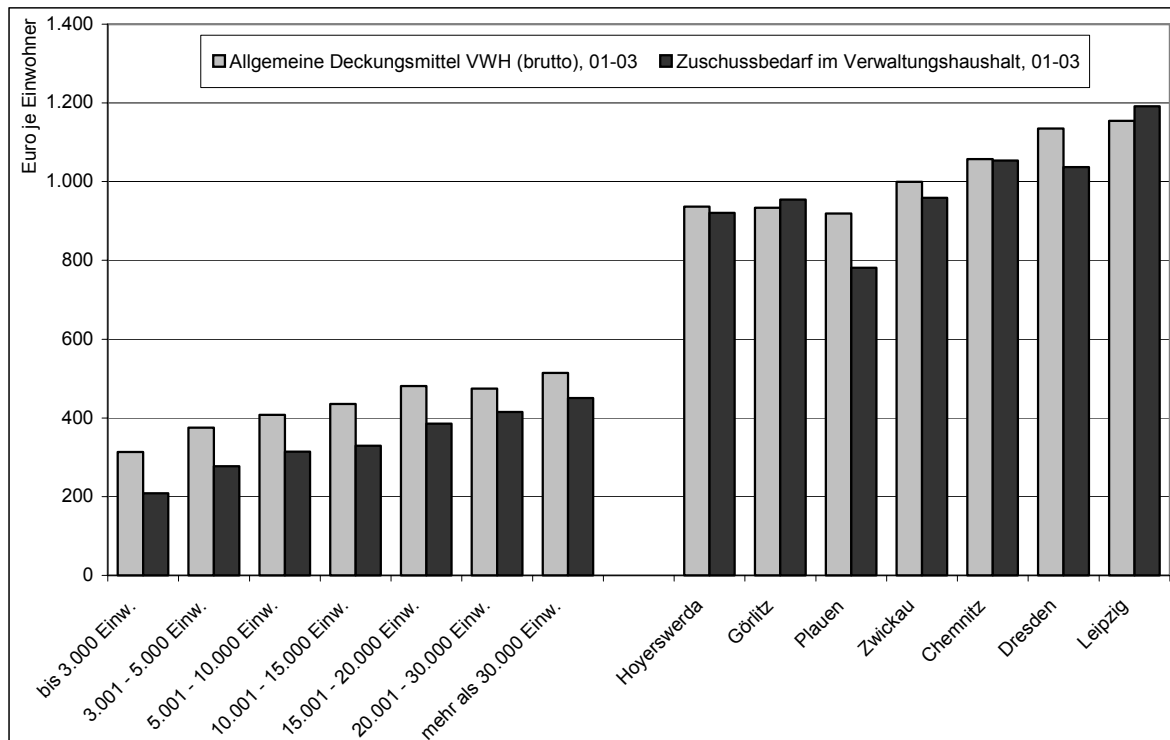
Abbildung IV.1.2 macht dies noch einmal optisch deutlich.

¹²⁶

Mit der Anpassung der Hauptansatzstaffel könnte dieses Problem gelöst sein.

Abbildung IV.1.2:

Zuschussbedarfe und allgemeine Deckungsmittel (brutto) 1997 und im Jahresdurchschnitt 2001 bis 2003



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Im **Jahr 1997** gab es keine Gemeindegrößenklasse und keine kreisfreie Stadt, in der die Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten die Summe der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel überschritten hätte. Im kreisangehörigen Raum ist allerdings nochmals auf die schon damals ungünstige Konstitution der Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern hinzuweisen. Im Vergleich der kreisfreien Städte fällt – mit umgekehrten Vorzeichen – vor allem Dresden auf: Die (positive) Differenz zwischen allgemeinen Deckungsmitteln und Mittelverbrauch im Verwaltungshaushalt war hier extrem groß. Aber auch in Hoyerswerda war über die Relation zwischen allgemeinen Deckungsmitteln und Zuschussbedarfen im Verwaltungshaushalt kaum zu klagen.

Bis zu den **Jahren 2001 bis 2003** (in Abbildung IV.1.2 im Drei-Jahresdurchschnitt dargestellt) hat sich die Lage grundlegend verändert, und zwar vor allem in den kreisfreien Städten. Hier hat sich der Mittelverbrauch in den Verwaltungshaushalten alarmierend den insgesamt verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln angenähert, ihn teilweise sogar – so in Görlitz, vor allem aber in Leipzig – überschritten.

All dies deutet zunächst **eher auf Ausgaben- denn auf Einnahmeprobleme** der größeren Gemeinden hin. Die Ursachen dafür können wiederum vielfältig sein.

Natürlich könnte man zuerst auf den Gedanken kommen, dass die geschilderten **Probleme selbst verursacht** sind, dass Einsparpotenziale in größeren Gemeinden nicht genutzt worden sind oder dass die mit der Gemeindegröße steigenden Einnahmen zu einer ausgabefreudigeren, wenn nicht unvorsichtigen Haushaltspolitik verleitet haben. Im Fall der kreisfreien Städte könnte man für eine Einzelprüfung plädieren, bestimmen sie doch das Ergebnis der statistisch begründeten Bedarfsbestimmung für sich oder die jeweilige Größenklasse (z.B. Dresden und Leipzig) maßgeblich selbst mit – und damit auch die künftige Ausstattung mit allgemeinen Deckungsmitteln. Gerade im Fall der Gemeinden in den Größenklassen zwischen 15.000 und 30.000 Einwohnern vermag eine solche Argumentation indessen nicht zu überzeugen, sind diese Klassen doch so stark besetzt, dass individuelles, exzessives Ausgabeverhalten die eigene Einnahmesituation kaum beeinflussen könnte. Verschwendung schnitte allein ins eigene Fleisch – also: das eigene künftige Budget. Mit der Gemeindegröße ansteigende Kosten der Verwaltungshaushalte (auf Kosten der prestigeträchtigeren Vermögenshaushalte) scheinen hier zunächst und auf den ersten Blick eher extern verursacht. Deshalb muss die Frage gestellt werden, ob dies für die kreisfreien Städte nicht ebenso gelten könnte. Nur weil sie jeweils in ihrer Größenklasse mehr oder weniger allein, höchstens zu zweit vertreten sind, darf ihnen nicht ohne weiteres „ausbeuterisches“ Verhalten unterstellt werden.

Der Gedanke an sachlich bedingte **Kostenunterschiede in der Aufgabenerfüllung** drängt sich insofern unmittelbar auf. Auf einige mögliche Ursachen ist oben schon eingegangen worden. Zu nennen sind noch einmal:

- unterschiedliche **Produktions- und Kostenfunktionen** bei der Bereitstellung gleicher Leistungen,
- unterschiedliche **Fallzahlen** bei der Inanspruchnahme von Leistungen innerhalb des Gemeindegebiets,
- Effekte von **Kostenremanenzen** aufgrund schnell schrumpfender Bevölkerungszahlen und
- ein ganz anders zu wertendes Phänomen: die Bereitstellung von Leistungen über die Grenzen des Gemeindegebiets hinaus (**zentralörtliche Leistungen** und spill-over-Effekte).

Nicht zu vernachlässigend sind bei alledem entwicklungsstrategische Vorstellungen und Prioritätensetzungen der einzelnen Kommunen.

Die angestellten Überlegungen werden schrittweise aufgearbeitet. Sie werden sich zunächst der Frage widmen, in welchen **Aufgabenbereichen** die allgemeinen Deckungsmittel der Kommunen verausgabt worden sind. Überprüft wird die Verwendung für alle Ebenen und für alle bisher betrachteten Gemeindegrößenklassen einschließlich der kreisfreien Städte.

Anschließend wird es um die Untersuchung einzelner **Ausgabearten** (Personal- und Sachausgaben sowie Sachinvestitionen) gehen, wo geboten auch differenziert nach Aufgabenbereichen.

Zur Beantwortung steht die Frage: Wo verbleiben die Mehreinnahmen, die größere gegenüber kleineren Gemeinden in Sachsen erzielen. Die kreisfreien Städte werden dabei selbstverständlich in die Analyse einbezogen.

2. Struktur und Entwicklung der Zuschussbedarfe nach Aufgabenbereichen

2.1. Überblick für 2001 bis 2003

Die Frage nach der Verwendung der allgemeinen Deckungsmittel führt unmittelbar zur Analyse der **Aufgabenbereiche und ihrer finanziellen Ausstattung**. Einen ersten Überblick gibt die Betrachtung der **Gesamthaushalte für den Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2003**.

Die vertiefende, auch das Jahr 1997 einschließende Untersuchung richtet sich dann vor allem auf den aufgabenspezifischen Mittelverbrauch in den **Verwaltungshaushalten**, in die der überwiegende Teil der Einnahmen des Einzelplan 9 fließt. Diese Einnahmen werden durch Überschüsse ergänzt, die die Kommunen insbesondere mit ihren wirtschaftlichen Unternehmen und dem allgemeinen Grund- und Sondervermögen im Einzelplan 8 erwirtschaften und die nach dem Gesamtdeckungsgrundsatz für defizitäre Aufgabenbereiche ebenfalls in den Verwaltungshaushalten eingesetzt werden können. Wie im vorausgegangenen Abschnitt schon deutlich geworden ist, haben auch in Sachsen die **Vermögenshaushalte** tendenziell eine Pufferfunktion; ihre Ausstattung hängt offenbar nicht nur von der verfügbaren Finanzmasse insgesamt, sondern mehr noch von den **Bedarfen in den Verwaltungshaushalten** ab, deren Deckung vielfach Vorrang zu haben scheint. Nicht zu übersehen ist aber gleichzeitig der Zusammenhang zwischen der Dotierung der einzelnen Aufgabenbereiche und den Anteilen der Vermögenshaushalte. Wenn sich eine Kommune beispielsweise stark im Verkehrsreich engagiert, muss sie hohe Investitionen finanzieren. Kulturelle Aufgaben belasten hingegen vor allem die Verwaltungshaushalte. Aufgrund der unterschiedlichen Investitionsintensität kommunaler Aufgaben kommt es zu einer weiteren Differenzierung der Haushaltsstrukturen.

Die Übersichten IV.2.1.1.a und IV.2.1.1.b beschreiben zunächst die Verteilung und Zusammensetzung der **Gesamtzuschussbedarfe** (in Verwaltungs- und Vermögenshaushalten) nach Ebenen und Typen kommunaler Gebietskörperschaften für den Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2003. Festzuhalten ist nochmals, dass die Summen an insgesamt verbrauchten allgemeinen Deckungsmitteln in den kreisfreien Städten deutlich höher lagen als im kreisangehörigen Raum; hier wiederum haben die Gemeinden - trotz der hohen Belastungen der Kreise durch Aufgaben der sozialen Sicherung - die größeren Beträge je Einwohner aufgewendet.

Übersicht IV.2.1.1a:**Zuschussbedarfe in den Gesamthaushalten nach Einzelplänen in Euro je Einw. (Jahresdurchschnitt 2001-03)**

Aggregat	n	Einzelplan									
		EP 0 - 8	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Sachsen	537	899,51	148,79	56,34	120,49	73,65	267,78	67,23	127,64	56,08	-18,48
Kreisfreie Städte	7	1.237,45	141,43	74,31	126,89	153,37	378,48	89,57	177,04	46,17	50,20
Landkreise inkl. Gemeinden	530	721,45	152,67	46,87	117,12	31,64	209,46	55,46	101,61	61,30	-54,66
Landkreise	22	300,69	49,14	14,23	46,25	10,33	131,64	12,66	14,95	22,39	-0,90
Gemeinden	508	420,77	103,53	32,63	70,86	21,31	77,82	42,80	86,66	38,91	-53,76
Gemeindegrößenklassen											
mehr als 30.000 Einw.	6	565,21	86,71	46,25	96,60	47,46	101,51	71,31	136,70	21,15	-42,48
20.001 - 30.000 Einw.	15	478,96	109,32	36,88	83,90	37,35	86,25	53,77	110,73	32,49	-71,74
15.001 - 20.000 Einw.	18	481,00	102,35	36,24	91,18	29,70	87,48	53,88	97,23	33,24	-50,29
10.001 - 15.000 Einw.	25	434,71	96,13	37,74	75,59	25,69	78,71	42,67	92,35	41,55	-55,73
5.001 - 10.000 Einw.	98	406,75	106,44	28,06	69,99	13,93	72,07	40,55	82,71	45,61	-52,63
3.001 - 5.000 Einw.	134	377,15	111,75	30,13	58,34	10,27	68,51	33,02	71,98	43,63	-50,48
bis 3.000 Einw.	212	301,40	99,29	24,65	41,00	7,50	69,16	23,29	47,30	40,51	-51,30
Kreisfreie Städte											
Leipzig	1	1.401,91	177,46	59,87	119,10	228,22	429,88	102,53	176,58	77,88	30,37
Dresden	1	1.233,53	132,59	70,35	117,90	140,94	327,86	79,78	207,32	24,06	132,72
Chemnitz	1	1.233,81	102,50	87,39	170,45	112,45	404,85	111,82	173,15	21,06	50,16
Zwickau	1	1.119,40	161,03	95,25	104,41	76,15	388,02	85,39	129,33	65,15	14,67
Plauen	1	809,29	107,11	79,96	72,37	66,40	252,30	-6,62	68,38	12,87	156,52
Görlitz	1	798,22	98,19	113,18	138,24	105,98	397,03	78,49	211,48	69,57	-413,96
Hoyerswerda	1	1.031,41	128,71	91,99	179,98	74,34	358,21	100,73	117,47	53,93	-73,96

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Übersicht IV.2.1.1b:**Zuschussbedarfe in den Gesamthaushalten nach Einzelplänen in % des Gesamthaushalts (Jahresdurchschnitt 2001-03)**

Aggregat	n	Einzelplan									
		EP 0 - 8	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Sachsen	537	100,0%	16,5%	6,3%	13,4%	8,2%	29,8%	7,5%	14,2%	6,2%	-2,1%
Kreisfreie Städte	7	100,0%	11,4%	6,0%	10,3%	12,4%	30,6%	7,2%	14,3%	3,7%	4,1%
Landkreise inkl. Gemeinden	530	100,0%	21,2%	6,5%	16,2%	4,4%	29,0%	7,7%	14,1%	8,5%	-7,6%
Landkreise	22	100,0%	16,3%	4,7%	15,4%	3,4%	43,8%	4,2%	5,0%	7,4%	-0,3%
Gemeinden	508	100,0%	24,6%	7,8%	16,8%	5,1%	18,5%	10,2%	20,6%	9,2%	-12,8%
Gemeindegrößenklassen											
mehr als 30.000 Einw.	6	100,0%	15,3%	8,2%	17,1%	8,4%	18,0%	12,6%	24,2%	3,7%	-7,5%
20.001 - 30.000 Einw.	15	100,0%	22,8%	7,7%	17,5%	7,8%	18,0%	11,2%	23,1%	6,8%	-15,0%
15.001 - 20.000 Einw.	18	100,0%	21,3%	7,5%	19,0%	6,2%	18,2%	11,2%	20,2%	6,9%	-10,5%
10.001 - 15.000 Einw.	25	100,0%	22,1%	8,7%	17,4%	5,9%	18,1%	9,8%	21,2%	9,6%	-12,8%
5.001 - 10.000 Einw.	98	100,0%	26,2%	6,9%	17,2%	3,4%	17,7%	10,0%	20,3%	11,2%	-12,9%
3.001 - 5.000 Einw.	134	100,0%	29,6%	8,0%	15,5%	2,7%	18,2%	8,8%	19,1%	11,6%	-13,4%
bis 3.000 Einw.	212	100,0%	32,9%	8,2%	13,6%	2,5%	22,9%	7,7%	15,7%	13,4%	-17,0%
Kreisfreie Städte											
Leipzig	1	100,0%	12,7%	4,3%	8,5%	16,3%	30,7%	7,3%	12,6%	5,6%	2,2%
Dresden	1	100,0%	10,7%	5,7%	9,6%	11,4%	26,6%	6,5%	16,8%	2,0%	10,8%
Chemnitz	1	100,0%	8,3%	7,1%	13,8%	9,1%	32,8%	9,1%	14,0%	1,7%	4,1%
Zwickau	1	100,0%	14,4%	8,5%	9,3%	6,8%	34,7%	7,6%	11,6%	5,8%	1,3%
Plauen	1	100,0%	13,2%	9,9%	8,9%	8,2%	31,2%	-0,8%	8,4%	1,6%	19,3%
Görlitz	1	100,0%	12,3%	14,2%	17,3%	13,3%	49,7%	9,8%	26,5%	8,7%	-51,9%
Hoyerswerda	1	100,0%	12,5%	8,9%	17,4%	7,2%	34,7%	9,8%	11,4%	5,2%	-7,2%

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Ursächlich für die **Differenzen zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigem Raum** waren die kostenträchtigen Einzelpläne 4 (Soziale Sicherung) und - mit einigem Abstand - 6 (Bau- und Wohnungswesen, Verkehr), danach vor allem aber auch kulturelle Aufgaben im Einzelplan 3. Für kulturelle Aufgaben haben die kreisfreien Städte fast das fünffache dessen verausgabt, was im kreisangehörigen Raum aufgewendet wurde. Bemerkenswert ist, dass die kreisfreien Städte weniger Mittel für die allgemeine Verwaltung (Einzelplan 0) eingesetzt haben als die Kommunen im kreisangehörigen Raum. Erklärungsbedürftig sind im Übrigen die Ergebnisse für die Einzelpläne 7 (öffentliche Einrichtungen) und 8 (wirtschaftliche Unternehmen); sie erschließen sich aber zum Teil schon aus den extrem heterogenen Ergebnissen in den einzelnen kreisfreien Städten (vgl. dazu unten, Punkt IV.2.2.).

In der Gruppe der **kreisangehörigen Gemeinden** steigen die Zuschussbedarfe fast kontinuierlich mit der Einwohnerzahl. Auffällig sind vor allem die Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern, die etwa 90 Euro mehr zur Deckung der Zuschussbedarfe eingesetzt haben als die nächst kleineren Gemeinden und sogar nahezu 90% mehr als die Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern; das kommt einer Verdoppelung schon recht nahe. Zu diesem Anstieg haben fast alle Aufgabenbereiche beigetragen. Hervorzuheben ist allerdings nochmals der Einzelplan 3; die Zuschussbedarfe für Wissenschaft, Forschung und Kulturpflege sind weit überproportional mit der Einwohnerzahl angestiegen. Das Niveau der kreisfreien Städte ist freilich - auch unter Einschluss des Kreisanteils - bei weitem nicht erreicht worden. Ausnahmen von der beschriebenen Tendenz machen der Einzelplan 0 (allgemeine Verwaltung), für den gar kein Zusammenhang zwischen Zuschussbedarfen und Gemeindegröße zu erkennen ist sowie wiederum die Einzelpläne 7 und 8. Es hat den Anschein, dass im Einzelplan 7 (öffentliche Einrichtungen) die Zuschussbedarfe je Einwohner mit steigender Gemeindegröße sinken, im Einzelplan 8 (wirtschaftliche Unternehmen) die Überschüsse, wenn sie denn überhaupt einen Bezug zur Einwohnerzahl aufweisen, in größeren Gemeinden niedriger ausfallen als in den kleineren.

Die Beziehungen zwischen Einwohnerzahl und Zuschussbedarfen erscheinen je nach Aufgabenbereich also sehr verschieden; überdies haben die Einzelpläne unterschiedliches Gewicht. Dies schlägt sich natürlich auch in den **Haushaltsstrukturen** nieder. So zeigt Übersicht IV.2.1.1.b, dass die Pro-Kopf-Zuschussbedarfe für die allgemeine Verwaltung (EP 0) zwar nicht mit der Gemeindegröße zusammenhängen, die Haushaltsanteile aber sehr wohl mit wachsender Einwohnerzahl absinken. In der kleinsten Gemeindegrößeklasse des **kreisangehörigen Raumes** ist dafür rund ein Drittel aller verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel verwendet worden, in der Gemeindegrößeklasse mit mehr als 30.000 Einwohnern waren es hingegen nur rund 15%. Zum Vergleich: In den kreisfreien Städten wurden sogar nur 11,4 % beansprucht. Ähnlich, wenn auch bei weitem nicht so ausgeprägt, verhält es sich bei den Gemeindeaufgaben innerhalb des sozialen Bereichs; ihr Gewicht nimmt mit steigender Einwoh-

nerzahl ebenfalls tendenziell ab. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, dass die Hauptlast der sozialen Sicherung im kreisangehörigen Raum bei den Kreisen liegen, ihre Haushalte sind von 2001 bis 2003 durch die Soziallasten dominiert worden.

Im Ergebnis zeigen sich damit bereits für die **Gemeindeebene** des kreisangehörigen Raums höchst unterschiedliche **Haushaltsprofile**: Während in der kleinsten Gemeindegrößenklasse allgemeine Verwaltung (EP 0) und soziale Sicherung (EP 4) schon mehr als die Hälfte (etwa 55%) der allgemeinen Deckungsmittel beansprucht haben, hat in der Gruppe der Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern der Aufgabenbereich "Bau- und Wohnungswesen, Verkehr" (EP 6) mit fast einem Viertel den größten Mittelanteil verbraucht -, dann allerdings ebenfalls gefolgt von der sozialen Sicherung. Es ist unschwer nachzuvollziehen, dass sich dies auch in einem anderen Investitionsgebaren widerspiegelt hat - sofern die Mittel dafür vorhanden waren.

In den **kreisfreien Städten** zeigt sich gegenüber dem kreisangehörigen Raum nochmals ein anderes Bild: Größter Haushaltsposten war hier in den Jahren 2001 bis 2003 die soziale Sicherung im Einzelplan 4, mit einigem Abstand gefolgt von Bau- und Wohnungswesen, Verkehr (EP 6). An dritter Stelle standen aber schon kulturelle Aufgaben im EP 3; hier ist im Beobachtungszeitraum sogar mehr an allgemeinen Deckungsmitteln verausgabt worden als für die gesamte allgemeine Verwaltung¹²⁷. Dies unterstreicht den Stellenwert, der der Kultur in den Zentren beigemessen wird, es gibt zudem einen Hinweis auf die Bedeutung, die diese Zentren für ihr Umland haben, das sie mit kulturellen Angeboten mitversorgen.

Bei der Betrachtung der **Verwaltungshaushalte** fallen die Ergebnisse wie erwartet noch sehr viel prägnanter aus (vgl. dazu die Übersichten IV.2.1.2.a und IV.2.1.2.b).

Im **Vergleich der kreisfreien Städte mit dem kreisangehörigen Raum** zeigen sich für die Aufgabenbereiche fast durchgängig erhebliche Mehraufwendungen in den Städten; abgesehen wiederum von der allgemeinen Verwaltung, für deren laufende (ungedekte) Kosten hier schon in Werten je Einwohner weniger zugeschossen werden musste als im übrigen Sachsen. Innerhalb des kreisangehörigen Raums haben die **Gemeinden** den größeren Lastenanteil getragen, und zwar in fast allen Aufgabenbereichen. Als einzige Ausnahme sticht hier wiederum die soziale Sicherung heraus, die bei den **Landkreisen** mit mehr als 47% fast die Hälfte der in den Verwaltungshaushalten verbrauchten allgemeinen Deckungsmittel gebunden hat. Nach der allgemeinen Verwaltung (EP 0) folgt auf der Kreisebene dann der Schulbereich (Einzelplan 2), für den die Landkreise ebenfalls recht hohe Aufwendungen getragen haben.

¹²⁷ Dabei sind die Zuschussbedarfe für Kultur zum Teil (etwa in Leipzig) überzeichnet, in anderen Räumen unterzeichnet. Vgl. dazu nochmals Anmerkung 121 auf S. 77.

Bemerkenswert - vor allem mit Blick auf die **Größenstaffelung** – sind natürlich die Resultate für die **Gemeindeebene im kreisangehörigen Raum**: Abweichungen von der Regel, dass die Zuschussbedarfe je Einwohner mit der Gemeindegröße ansteigen, finden sich - wie auch in den Gesamthaushalten - in den Einzelplänen 0, 7 und 8. In allen anderen Aufgabenfeldern sind die Zuschussbedarfe mit der Einwohnerzahl mehr oder minder kontinuierlich angewachsen, vor allem aber mit unterschiedlichen Steigerungsraten. Im Vergleich der größten kreisangehörigen Gemeinden mit den kleinsten (unter 3.000 Einwohner) sind im Einzelplan 2 (Schulen) und - abgeschwächt - im EP 4 (soziale Sicherung) in Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern etwa doppelt so hohe Zuschussbedarfe finanziert worden. In den Einzelplänen 1 (öffentliche Sicherheit und Ordnung) und 5 (Gesundheit, Sport, Erholung) war etwa das Dreifache aufzuwenden. Im Einzelplan 3 (Kultur) und im Bereich des Bau-, Wohnungs- und Verkehrswesens (EP 6) ist in den größten Gemeinden mehr als das 7-fache dessen eingesetzt worden, was die kleinsten Gemeinden aufgewendet haben.

Größter Zuschussposten der Verwaltungshaushalte für die **kreisfreien Städte** war im Beobachtungszeitraum erwartungsgemäß die **soziale Sicherung**, deren Kosten sich allerdings nicht nach Größenklassen einordnen lassen. Hier sind insbesondere wirtschaftsstrukturelle Einflüsse wirksam geworden, auf die unten noch näher einzugehen sein wird. Dass Fragen nach den Reformen in der Sozialgesetzgebung (speziell im Zusammenhang mit „Hartz IV“) und deren Wirkungen gerade jetzt eine erhebliche Rolle spielen, leuchtet vor dem Hintergrund der Daten für die vergangenen Jahre unmittelbar ein.

An zweiter Stelle in den Verwaltungshaushalten der kreisfreien Städte haben trotz dieser Belastungen die **Kulturausgaben** gestanden. Von „Ausreißern“ wie der Stadt Görlitz, die trotz ihrer relativ geringen Einwohnerzahl und trotz ihrer angeschlagenen Finanzsituation einen bemerkenswert großzügigen Kulturhaushalt finanziert hat, einmal abgesehen, lässt sich ein Größeneffekt innerhalb der Gruppe durchaus erkennen. Als haushaltsstrukturell relevant haben sich außerdem nochmals der Aufgabenbereich „Bau- und Wohnungswesen, Verkehr“ im Einzelplan 6 (mit hoher überörtlicher Förderung) sowie der Schulsektor im Einzelplan 2 herausgestellt. Größenspezifische Unterschiede in der Verwendung allgemeiner Deckungsmittel je Einwohner sind in den kreisfreien Städten gerade diesbezüglich aber nicht erkennbar.

Interessante Einsichten bietet zusätzlich der Blick auf die **Anteile** an allgemeinen Deckungsmitteln, die die Aufgabenbereiche in den Verwaltungshaushalten beansprucht haben, also auf die **Haushaltsstrukturen** (vgl. dazu Übersicht IV.2.1.2.b). Größeneffekte, die auf mit der Einwohnerzahl überproportional steigende Zuschussbedarfe hinweisen, finden sich für die kreisangehörigen Gemeinden insbesondere im kulturellen Bereich, abgeschwächt im Bereich des Bau-, Wohnungs- und Verkehrswesens. Diese Tendenz setzt sich insbesondere für die Kulturaufgaben auch für die Gruppe der kreisfreien Städte fort. Degressive Effekte werden hin-

gegen vor allem für die allgemeine Verwaltung, aber auch für öffentliche Einrichtungen (EP 7, teilweise kompensiert durch die mit der Einwohnerzahl abnehmenden Überschüsse im EP 8) sichtbar.

Übersicht IV.2.1.2a:

Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten nach Einzelplänen in Euro je Einw. (Jahresdurchschnitt 2001-03)

Aggregat	n	Einzelplan									
		EP 0 - 8	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Sachsen	537	761,03	139,17	46,92	97,18	63,69	257,23	54,94	74,44	42,74	-15,27
Kreisfreie Städte	7	1.066,30	133,53	65,59	105,19	133,38	367,90	76,46	115,39	25,90	42,97
Landkreise inkl. Gemeinden	530	600,19	142,14	37,08	92,97	26,98	198,91	43,60	52,86	51,61	-45,96
Landkreise	22	271,45	42,55	12,67	38,15	9,13	127,75	11,50	8,82	21,41	-0,53
Gemeinden	508	328,74	99,59	24,41	54,82	17,85	71,17	32,10	44,04	30,19	-45,43
Gemeindegrößenklassen											
mehr als 30.000 Einw.	6	452,63	84,59	40,53	75,79	41,88	93,94	55,61	79,71	18,28	-37,70
20.001 - 30.000 Einw.	15	415,90	104,63	30,25	63,23	31,78	83,17	42,90	66,90	35,16	-42,12
15.001 - 20.000 Einw.	18	383,98	95,93	29,69	65,71	23,57	81,54	44,85	59,05	20,98	-37,34
10.001 - 15.000 Einw.	25	329,97	91,21	28,46	50,31	21,45	71,83	28,12	49,75	31,49	-42,65
5.001 - 10.000 Einw.	98	316,48	102,65	21,53	56,08	12,27	65,52	31,27	38,97	34,40	-46,22
3.001 - 5.000 Einw.	134	277,99	108,09	19,85	47,69	7,82	61,42	22,29	30,77	29,78	-49,71
bis 3.000 Einw.	212	215,08	97,10	12,77	36,35	5,69	59,76	15,00	10,77	32,62	-54,98
Kreisfreie Städte											
Leipzig	1	1.191,16	165,48	53,38	101,86	186,52	422,27	73,52	121,70	35,47	30,97
Dresden	1	1.037,35	136,15	62,67	104,91	135,34	316,32	71,46	122,08	15,60	72,82
Chemnitz	1	1.054,14	94,63	73,76	120,32	96,03	387,21	96,74	131,62	13,27	40,56
Zwickau	1	958,68	130,84	86,10	93,36	61,99	382,63	80,60	83,58	40,75	-1,17
Plauen	1	781,66	95,79	78,51	48,23	65,24	248,09	45,35	38,50	3,79	158,16
Görlitz	1	954,67	75,24	107,11	115,33	91,59	383,32	67,80	124,34	70,77	-80,84
Hoyerswerda	1	920,56	118,93	62,60	159,04	67,92	347,60	97,20	66,74	42,94	-42,41

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Übersicht IV.2.1.2b:

Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten nach Einzelplänen in % des Gesamthaushalts (Jahresdurchschnitt 01-03)

Aggregat	n	Einzelplan									
		EP 0 - 8	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Sachsen	537	100,0%	18,3%	6,2%	12,8%	8,4%	33,8%	7,2%	9,8%	5,6%	-2,0%
Kreisfreie Städte	7	100,0%	12,5%	6,2%	9,9%	12,5%	34,5%	7,2%	10,8%	2,4%	4,0%
Landkreise inkl. Gemeinden	530	100,0%	23,7%	6,2%	15,5%	4,5%	33,1%	7,3%	8,8%	8,6%	-7,7%
Landkreise	22	100,0%	15,7%	4,7%	14,1%	3,4%	47,1%	4,2%	3,3%	7,9%	-0,2%
Gemeinden	508	100,0%	30,3%	7,4%	16,7%	5,4%	21,6%	9,8%	13,4%	9,2%	-13,8%
Gemeindegrößenklassen											
mehr als 30.000 Einw.	6	100,0%	18,7%	9,0%	16,7%	9,3%	20,8%	12,3%	17,6%	4,0%	-8,3%
20.001 - 30.000 Einw.	15	100,0%	25,2%	7,3%	15,2%	7,6%	20,0%	10,3%	16,1%	8,5%	-10,1%
15.001 - 20.000 Einw.	18	100,0%	25,0%	7,7%	17,1%	6,1%	21,2%	11,7%	15,4%	5,5%	-9,7%
10.001 - 15.000 Einw.	25	100,0%	27,6%	8,6%	15,2%	6,5%	21,8%	8,5%	15,1%	9,5%	-12,9%
5.001 - 10.000 Einw.	98	100,0%	32,4%	6,8%	17,7%	3,9%	20,7%	9,9%	12,3%	10,9%	-14,6%
3.001 - 5.000 Einw.	134	100,0%	38,9%	7,1%	17,2%	2,8%	22,1%	8,0%	11,1%	10,7%	-17,9%
bis 3.000 Einw.	212	100,0%	45,1%	5,9%	16,9%	2,6%	27,8%	7,0%	5,0%	15,2%	-25,6%
Kreisfreie Städte											
Leipzig	1	100,0%	13,9%	4,5%	8,6%	15,7%	35,5%	6,2%	10,2%	3,0%	2,6%
Dresden	1	100,0%	13,1%	6,0%	10,1%	13,0%	30,5%	6,9%	11,8%	1,5%	7,0%
Chemnitz	1	100,0%	9,0%	7,0%	11,4%	9,1%	36,7%	9,2%	12,5%	1,3%	3,8%
Zwickau	1	100,0%	13,6%	9,0%	9,7%	6,5%	39,9%	8,4%	8,7%	4,3%	-0,1%
Plauen	1	100,0%	12,3%	10,0%	6,2%	8,3%	31,7%	5,8%	4,9%	0,5%	20,2%
Görlitz	1	100,0%	7,9%	11,2%	12,1%	9,6%	40,2%	7,1%	13,0%	7,4%	-8,5%
Hoyerswerda	1	100,0%	12,9%	6,8%	17,3%	7,4%	37,8%	10,6%	7,2%	4,7%	-4,6%

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

In den **Vermögenshaushalten** der sächsischen Kommunen haben in den Jahren 2001 bis 2003 vor allem zwei Aufgabenbereiche besonders hohe Mitteleinsätze beansprucht (vgl. die Übersichten IV.2.1.3.a und IV.2.1.3.b): Das Bau- und Wohnungswesen sowie der Verkehr im Einzelplan 6 und – mit großem Abstand – die schulische Infrastruktur im Einzelplan 2. In den kreisfreien Städten sind (im Durchschnitt) außerdem Investitionen in Kultureinrichtungen mit erheblichem Mitteleinsatz finanziert worden; im kreisangehörigen Raum war die Mittelverwendung für solche Zwecke hingegen vergleichsweise unbedeutend. Größeneffekte sind im Vermögenshaushalt aber letztlich in keinem Aufgabenbereich mehr auszumachen, vielmehr scheinen sich hier Finanzierungskorridore – auch beeinflusst durch übergeordnete Förderung - einerseits und spezielle Entwicklungsvorhaben und -schwerpunkte andererseits niederzuschlagen.

So ist etwa anzumerken, dass die im vorangegangenen Abschnitt angesprochene **Finanzierungsschwäche** der kreisangehörigen Gemeinden in den Größenklassen zwischen 15.000 und 30.000 Einwohnern in der Ausstattung des investitionsintensivsten Aufgabenbereichs (des Einzelplan 6) ihr Spiegelbild findet: Die Mittelbindungen im Vermögenshaushalt sind gerade hier vergleichsweise bescheiden ausgefallen. Ursächlich dafür könnte eine schon relativ gute Grundausrüstung sein, plausibler erscheint jedoch die Erklärung aus den die Finanzkraft übersteigenden Ansprüchen an die Finanzierung der Verwaltungshaushalte.

Im Vergleich der **kreisfreien Städte** werden unterschiedliche **Prioritätensetzungen** - sei es aufgrund unterschiedlicher **Ausgangsbedingungen**, aufgrund verschiedener **Entwicklungskonzepte**, oder aufgrund unterschiedlicher **Finanzierungsbedingungen** - deutlich. An dieser Stelle sei beispielhaft auf den kulturellen Bereich hingewiesen, den Leipzig weit überdurchschnittlich, Dresden aber nur minimal mit vermögenswirksamen Mitteln ausgestattet hat. Dresden hat die Investitionsaktivitäten insofern gering gehalten, als hier auf ein großes Angebot staatlich bereitgestellter Infrastruktur zurückgegriffen werden konnte. Dafür entrichtet die Stadt jährlich etwa 10 Mio. Euro, das entspricht rund 20 Euro je Einwohner, an den Freistaat – so im „Hauptstadtvertrag“ vereinbart. Diese Belastungen sind im Verwaltungshaushalt angefallen. In Dresden lag der Schwerpunkt der Mittelverwendung im Vermögenshaushalt vielmehr im Bau-, Wohnungs- und Verkehrswesen, in das Leipzig von 2001 bis 2003 weit weniger Mittel geleitet hat.

Übersicht IV.2.1.3a:**Zuschussbedarfe in den Vermögenshaushalten nach Einzelplänen in Euro je Einw. (Jahresdurchschnitt 2001-03)**

Aggregat	n	Einzelplan									
		EP 0 - 8	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Sachsen	537	138,48	9,62	9,42	23,30	9,95	10,56	12,29	53,20	13,34	-3,21
Kreisfreie Städte	7	171,16	7,91	8,72	21,70	20,00	10,58	13,11	61,64	20,27	7,23
Landkreise inkl. Gemeinden	530	121,26	10,53	9,78	24,15	4,66	10,54	11,86	48,75	9,69	-8,71
Landkreise	22	29,23	6,58	1,56	8,11	1,20	3,89	1,16	6,13	0,98	-0,38
Gemeinden	508	92,03	3,95	8,22	16,04	3,46	6,65	10,70	42,62	8,71	-8,33
Gemeindegrößenklassen											
mehr als 30.000 Einw.	6	112,57	2,12	5,72	20,80	5,58	7,57	15,70	56,99	2,87	-4,78
20.001 - 30.000 Einw.	15	63,07	4,69	6,64	20,68	5,57	3,08	10,87	43,83	-2,66	-29,62
15.001 - 20.000 Einw.	18	97,02	6,42	6,55	25,47	6,13	5,95	9,03	38,18	12,25	-12,95
10.001 - 15.000 Einw.	25	104,74	4,92	9,28	25,28	4,24	6,88	14,55	42,60	10,06	-13,07
5.001 - 10.000 Einw.	98	90,27	3,79	6,53	13,91	1,66	6,55	9,29	43,74	11,22	-6,41
3.001 - 5.000 Einw.	134	99,16	3,67	10,28	10,65	2,45	7,09	10,73	41,22	13,84	-0,77
bis 3.000 Einw.	212	86,32	2,19	11,88	4,65	1,81	9,41	8,30	36,53	7,88	3,67
Kreisfreie Städte											
Leipzig	1	210,75	11,99	6,49	17,25	41,70	7,61	29,01	54,88	42,41	-0,60
Dresden	1	196,18	-3,56	7,68	13,00	5,60	11,54	8,32	85,24	8,46	59,90
Chemnitz	1	179,68	7,87	13,63	50,13	16,42	17,64	15,08	41,53	7,79	9,59
Zwickau	1	160,72	30,19	9,15	11,05	14,16	5,40	4,79	45,75	24,40	15,84
Plauen	1	27,64	11,32	1,44	24,14	1,16	4,21	-51,97	29,88	9,09	-1,64
Görlitz	1	-156,45	22,96	6,06	22,92	14,39	13,71	10,69	87,14	-1,20	-333,12
Hoyerswerda	1	110,85	9,78	29,39	20,94	6,42	10,61	3,53	50,74	10,99	-31,55

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Übersicht IV.2.1.3b:**Zuschussbedarfe in den Vermögenshaushalten nach Einzelplänen in % des Gesamthaushalts (Jahresdurchschnitt 01-03)**

Aggregat	n	Einzelplan									
		EP 0 - 8	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Sachsen	537	100,0%	6,9%	6,8%	16,8%	7,2%	7,6%	8,9%	38,4%	9,6%	-2,3%
Kreisfreie Städte	7	100,0%	4,6%	5,1%	12,7%	11,7%	6,2%	7,7%	36,0%	11,8%	4,2%
Landkreise inkl. Gemeinden	530	100,0%	8,7%	8,1%	19,9%	3,8%	8,7%	9,8%	40,2%	8,0%	-7,2%
Landkreise	22	100,0%	22,5%	5,3%	27,7%	4,1%	13,3%	4,0%	21,0%	3,3%	-1,3%
Gemeinden	508	100,0%	4,3%	8,9%	17,4%	3,8%	7,2%	11,6%	46,3%	9,5%	-9,1%
Gemeindegrößenklassen											
mehr als 30.000 Einw.	6	100,0%	1,9%	5,1%	18,5%	5,0%	6,7%	13,9%	50,6%	2,6%	-4,2%
20.001 - 30.000 Einw.	15	100,0%	7,4%	10,5%	32,8%	8,8%	4,9%	17,2%	69,5%	-4,2%	-47,0%
15.001 - 20.000 Einw.	18	100,0%	6,6%	6,7%	26,2%	6,3%	6,1%	9,3%	39,4%	12,6%	-13,3%
10.001 - 15.000 Einw.	25	100,0%	4,7%	8,9%	24,1%	4,1%	6,6%	13,9%	40,7%	9,6%	-12,5%
5.001 - 10.000 Einw.	98	100,0%	4,2%	7,2%	15,4%	1,8%	7,3%	10,3%	48,5%	12,4%	-7,1%
3.001 - 5.000 Einw.	134	100,0%	3,7%	10,4%	10,7%	2,5%	7,1%	10,8%	41,6%	14,0%	-0,8%
bis 3.000 Einw.	212	100,0%	2,5%	13,8%	5,4%	2,1%	10,9%	9,6%	42,3%	9,1%	4,3%
Kreisfreie Städte											
Leipzig	1	100,0%	5,7%	3,1%	8,2%	19,8%	3,6%	13,8%	26,0%	20,1%	-0,3%
Dresden	1	100,0%	-1,8%	3,9%	6,6%	2,9%	5,9%	4,2%	43,5%	4,3%	30,5%
Chemnitz	1	100,0%	4,4%	7,6%	27,9%	9,1%	9,8%	8,4%	23,1%	4,3%	5,3%
Zwickau	1	100,0%	18,8%	5,7%	6,9%	8,8%	3,4%	3,0%	28,5%	15,2%	9,9%
Plauen	1	100,0%	41,0%	5,2%	87,4%	4,2%	15,2%	-188,0%	108,1%	32,9%	-5,9%
Görlitz	1	100,0%	-14,7%	-3,9%	-14,6%	-9,2%	-8,8%	-6,8%	-55,7%	0,8%	212,9%
Hoyerswerda	1	100,0%	8,8%	26,5%	18,9%	5,8%	9,6%	3,2%	45,8%	9,9%	-28,5%

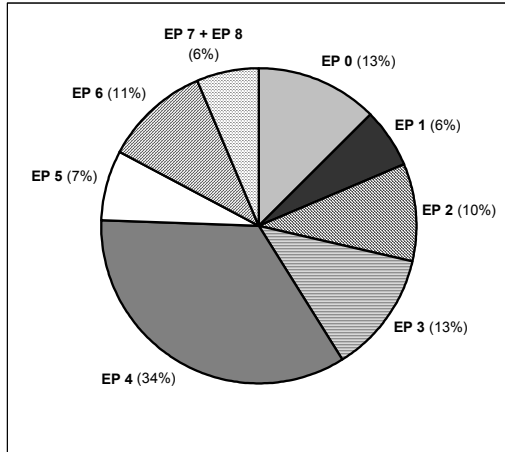
Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Abbildung IV.2.1 greift den folgenden Überlegungen gewissermaßen vor: Hier werden die **Entwicklungen der Verwaltungshaushalte** im kreisangehörigen Raum und in den kreisfreien Städten dokumentiert. Die Zuschussbedarfe und Überschüsse der Einzelpläne 7 und 8 werden zusammengefasst ausgewiesen; diese Darstellung trägt unter anderem dem Umstand Rechnung, dass die Verbuchung von Ausgaben und Einnahmen oftmals nur Resultat der Rechtsform ist, in der öffentliche Einrichtungen geführt werden.

Die Abbildung zeigt zum einen, dass die Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte gegenüber denen des kreisangehörigen Raumes im Beobachtungszeitraum massiv angewachsen sind. Dabei haben sich die **Gewichte der Einzelaufgaben** verschoben. Vor allem die Finanzierungsbedarfe im Einzelplan 4 (soziale Sicherung) sind stark gestiegen, im kreisangehörigen Raum mehr noch als in den kreisfreien Städten. Im kreisangehörigen Raum sind gleichzeitig die Zuschussbedarfe für die allgemeine Verwaltung im EP 0 und den Schulbereich (im Einzelplan 2) reduziert worden. Die Summe der Zuschussbedarfe ist dabei nur geringfügig angewachsen. Anders in den kreisfreien Städten: Hier sind die Aufwendungen für den sozialen Bereich absolut ebenfalls gewachsen, die Zuschüsse für andere Bereiche sind allerdings gleichermaßen aufgestockt worden. Die Defizite in den Einzelplänen 7 und 8 sind sogar überproportional angestiegen. Anteilige Verluste hatten wiederum die Aufgabenbereiche „allgemeine Verwaltung“ und „Schulen“ hinzunehmen.

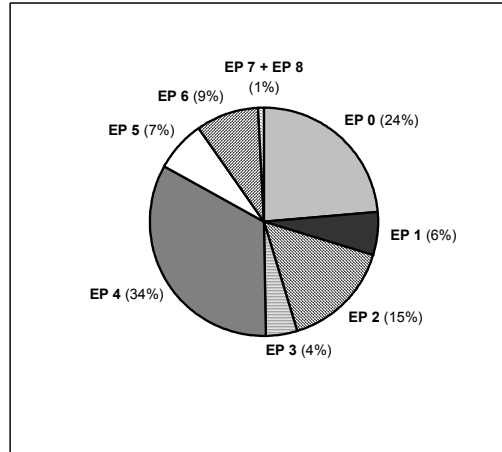
Abbildung IV.2.1 :
Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten sächsischer Kommunen nach Einzelplänen
in Euro je Einw. (Jahresdurchschnitt 2001-2003)

Kreisfreie Städte (ZSB in Euro je Einw.)



Summe EP 0-8 = 1066,30 Euro je Einwohner

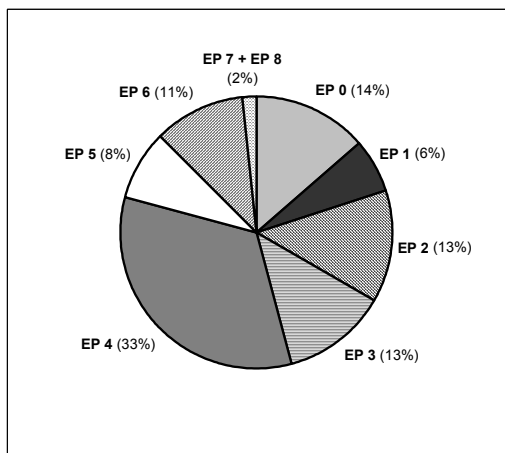
Landkreise inkl. Gemeinden (ZSB in Euro je Einw.)



Summe EP 0-8 = 600,19 Euro je Einwohner

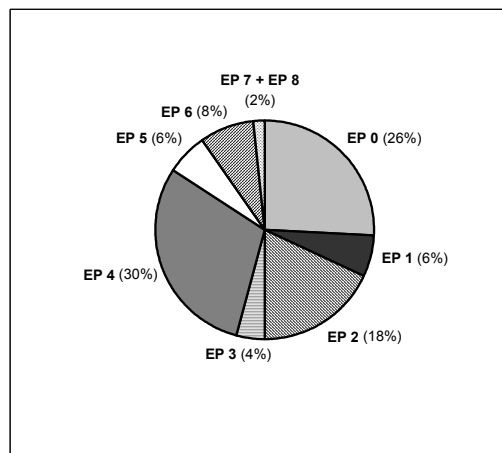
Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten sächsischer Kommunen nach Einzelplänen
in Euro je Einw. (1997)

Kreisfreie Städte (ZSB in Euro je Einw.)



Summe EP 0-8 = 900,98 Euro je Einwohner

Landkreise inkl. Gemeinden (ZSB in Euro je Einw.)



Summe EP 0-8 = 553,80 Euro je Einwohner

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

2.2. Zuschussbedarfe und ihre Entwicklung nach Aufgabenbereichen in der Einzelbeurteilung

2.2.1. Die Gesamthaushalte

Die Übersicht IV.2.2.1 über die Aufgabenerfüllung nach Ebenen und Gemeindegrößenklassen bestätigt noch einmal das bereits am Ende des vorangegangenen Abschnitts skizzierte Bild: Die Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten lagen im Jahresmittel 2001 bis 2003 in den **kreisfreien Städten** erheblich über denen des **kreisangehörigen Raumes**; sie sind in den Städten gegenüber 1997 außerdem weit stärker angestiegen. Das bestehende **Gefälle** ist - bezogen auf die Verwaltungshaushalte - deutlich größer geworden.

Übersicht IV.2.2.1 :

Verwendung allgemeiner Deckungsmittel im Gesamthaushalt (ohne Einzelplan 9)

Aggregat	n (03)	Zuschussbedarf in Euro je Einwohner									
		Verwaltungshaushalt					Vermögenshaushalt				
		1997	2001	2002	2003	01-03	1997	2001	2002	2003	01-03
Sachsen	537	674,57	735,25	771,82	776,37	761,03	186,35	145,74	139,61	129,96	138,48
Kreisfreie Städte	7	900,98	1.032,63	1.100,68	1.065,73	1.066,30	211,15	192,92	174,50	145,92	171,16
Landkreise inkl. Gemeinden	530	553,80	579,79	598,70	622,57	600,19	173,13	121,08	121,24	121,47	121,26
Landkreise	22	257,82	257,42	272,61	284,62	271,45	65,11	27,28	32,64	27,79	29,23
Gemeinden	508	295,98	322,37	326,08	337,94	328,74	108,02	93,80	88,60	93,68	92,03
Gemeindegrößenklassen											
mehr als 30.000 Einw.	6	391,64	452,80	457,80	447,26	452,63	156,54	125,92	103,81	107,82	112,57
20.001 - 30.000 Einw.	15	337,71	417,06	410,05	420,62	415,90	115,51	36,20	81,46	72,07	63,07
15.001 - 20.000 Einw.	18	363,52	376,85	378,48	397,20	383,98	107,91	86,68	72,39	133,06	97,02
10.001 - 15.000 Einw.	25	305,07	325,58	334,54	329,90	329,97	105,47	120,65	72,70	121,13	104,74
5.001 - 10.000 Einw.	98	274,97	303,29	314,23	332,23	316,48	102,07	84,27	94,93	91,77	90,27
3.001 - 5.000 Einw.	134	250,40	263,00	279,22	291,67	277,99	103,60	115,04	99,91	82,57	99,16
bis 3.000 Einw.	212	214,23	213,85	203,43	227,79	215,08	77,84	102,23	86,10	71,04	86,32
Kreisfreie Städte											
Leipzig	1	1.019,55	1.121,69	1.274,86	1.176,92	1.191,16	211,27	227,62	195,26	209,39	210,75
Dresden	1	805,22	1.026,02	1.055,75	1.030,29	1.037,35	306,24	237,88	170,16	180,66	196,18
Chemnitz	1	977,66	1.044,74	1.050,59	1.067,33	1.054,14	132,33	284,00	181,77	70,78	179,68
Zwickau	1	849,44	959,47	982,36	933,98	958,68	168,45	202,23	178,17	100,82	160,72
Plauen	1	745,75	763,47	779,16	802,65	781,66	129,49	90,25	94,44	-103,38	27,64
Görlitz	1	785,81	898,73	944,41	1.023,03	954,67	167,45	-688,00	122,83	110,59	-156,45
Hoyerswerda	1	722,53	850,92	941,65	973,75	920,56	18,39	153,86	140,21	34,36	110,85

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Im Vergleich der **kreisangehörigen Gemeinden** ist ein ähnliches Gefälle zu beobachten, es ist allerdings nicht durchgängig gewachsen. Gerade die Gemeinden in den Größenklassen zwischen 3.000 und 10.000 Einwohnern haben den Mittelverbrauch in den Verwaltungshaushalten von 1997 bis 2003 überproportional ausgedehnt - zu Lasten der Vermögenshaushalte. Ähnliche Entwicklungen haben sich in der Größenklasse zwischen 20.000 und 30.000 Einwohnern durchgesetzt. Gleichzeitig war das Niveau der Zuschussbedarfe in der obersten Größenklasse im Jahresmittel 2001 bis 2003 mehr als doppelt so hoch wie in der untersten Klasse mit weniger als 3.000 Einwohnern. 1997 war die Differenz noch nicht so ausgeprägt. Verantwortlich waren dafür vor allem die Unterschiede in den **Ausgaben** und deren Entwicklung,

weniger hingegen Unterschiede in den aufgabenspezifischen **Einnahmen**. Allerdings hat es den Anschein, als gäbe es eine gewisse Tendenz zu mit wachsender Einwohnerzahl sinkenden Pro-Kopf-Einnahmen. Die Diskrepanzen in den Zuschussbedarfen würden damit natürlich über die Ausgabewirkungen hinaus verschärft.

Das Bild für die **kreisfreien Städte** ist wiederum in sich sehr heterogen. Gemessen an ihrer Einwohnerzahl erscheinen die Städte Dresden und Plauen als eher „sparsam“, Leipzig hingegen als „ausgabefreudig“. Letzteres gilt auch und in besonderem Maße für Görlitz. Hier ist zu berücksichtigen, dass die Stadt seit 1990 erheblich an Einwohnern verloren hat. Die Anpassung der Haushalte ist dem offensichtlich nicht nachgekommen. Hoyerswerda, das von Bevölkerungsverlusten noch stärker betroffen ist, hat die Anpassungserfordernisse besser gemeistert.

In den **Vermögenshaushalten** sind die Unterschiede zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigem Raum weniger ausgeprägt; auch innerhalb der beiden Gruppen sind Größeneinflüsse kaum noch zu erkennen. Zum einen fallen hier erhebliche zeitliche Schwankungen auf, zum anderen schlagen sich Einzelereignisse wie etwa Vermögensveräußerungen stark in den Ergebnissen, selbst für mehrere Jahre, nieder. Dies rechtfertigt nochmals die **Konzentration der Untersuchung auf die Verwaltungshaushalte**.

2.2.2. Einzelplan 0: Allgemeine Verwaltung

Im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2003 sind in der allgemeinen Verwaltung im Verwaltungshaushalt insgesamt rund 139 Euro je Einwohner an Zuschussbedarfen von den sächsischen Kommunen gedeckt worden (vgl. dazu die Übersicht IV.2.2.2). Die angefallenen Kosten werden für 7 **Teilaufgaben** in den entsprechenden Abschnitten verbucht, nur vier von ihnen sind aber überhaupt finanziell ins Gewicht gefallen. Zu nennen sind:

	VWH	VMH
- 00:Gemeindeorgane	21 Euro	-
- 02:Hauptverwaltung	59 Euro	4 Euro
- 03:Finanzverwaltung	27 Euro	-
- 06:Einrichtungen für die g. Verwaltung	25 Euro	7 Euro

Diese Aufgaben haben fast 95% der Gesamtzuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten des Einzelplans 0 gebunden. Die übrigen Teilaufgaben waren ebenso wie die Aufwendungen für die Vermögenshaushalte sachsenweit nahezu unbedeutend.

Übersicht IV.2.2.2 :

Verwendung allgemeiner Deckungsmittel im Einzelplan 0: Allgemeine Verwaltung

Aggregat	n (03)	Zuschussbedarf in Euro je Einwohner									
		Verwaltungshaushalt					Vermögenshaushalt				
		1997	2001	2002	2003	01-03	1997	2001	2002	2003	01-03
Sachsen	537	136,40	141,94	135,23	140,31	139,17	5,22	13,42	11,86	3,50	9,62
Kreisfreie Städte	7	123,28	140,62	127,61	132,31	133,53	11,47	19,15	13,67	-9,17	7,91
Landkreise inkl. Gemeinden	530	143,40	142,63	139,24	144,56	142,14	1,88	10,43	10,91	10,24	10,53
Landkreise	22	44,01	41,50	42,56	43,62	42,55	-2,36	5,76	7,29	6,71	6,58
Gemeinden	508	99,39	101,13	96,68	100,95	99,59	4,24	4,67	3,62	3,53	3,95
Gemeindegrößenklassen											
mehr als 30.000 Einw.	6	82,06	82,32	82,40	89,10	84,59	3,72	5,66	1,97	-1,34	2,12
20.001 - 30.000 Einw.	15	94,67	102,52	102,84	108,61	104,63	-0,06	7,23	5,05	1,72	4,69
15.001 - 20.000 Einw.	18	97,72	97,95	93,73	95,98	95,93	9,95	1,18	3,21	15,29	6,42
10.001 - 15.000 Einw.	25	90,98	92,02	92,00	89,53	91,21	7,46	8,05	4,47	2,03	4,92
5.001 - 10.000 Einw.	98	104,04	103,88	99,15	104,89	102,65	2,29	4,16	3,46	3,73	3,79
3.001 - 5.000 Einw.	134	105,31	109,20	106,13	109,00	108,09	4,91	4,71	4,11	2,17	3,67
bis 3.000 Einw.	212	110,68	106,11	88,84	96,49	97,10	4,61	2,75	2,57	1,26	2,19
Kreisfreie Städte											
Leipzig	1	127,71	166,60	155,16	174,63	165,48	15,11	21,53	14,58	-0,08	11,99
Dresden	1	118,17	130,29	139,53	138,61	136,15	7,20	20,21	11,92	-42,57	-3,56
Chemnitz	1	146,79	142,56	72,34	68,09	94,63	8,65	7,28	9,60	6,71	7,87
Zwickau	1	112,99	135,53	139,58	117,25	130,84	3,31	31,14	29,49	29,93	30,19
Plauen	1	120,46	100,08	88,88	98,41	95,79	19,84	11,08	14,75	8,11	11,32
Görlitz	1	56,55	78,95	70,97	75,73	75,24	35,89	29,13	18,27	21,31	22,96
Hoyerswerda	1	112,97	116,64	120,98	119,29	118,93	6,16	21,57	2,38	4,72	9,78

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Oben wurde bereits darauf hingewiesen, dass die **kreisfreien Städte** in der allgemeinen Verwaltung weniger Mittel eingesetzt haben als die Kommunen im kreisangehörigen Raum. Dies schien insofern plausibel, als die Städte praktisch eine **Ebene weniger** auszustatten haben; die gemeinsame Erledigung von Gemeinde- und Kreisaufgaben dürfte außerdem tatsächlich **Synergieeffekte** freisetzen, die sich in den recht feingliedrigen Verwaltungsstrukturen wenig verdichteter Räume nicht gleichermaßen nutzen lassen. Darüber hinaus scheinen **Skaleneffekte** wirksam zu werden, - darauf deuten vor allem auch die mit der Gemeindegröße tendenziell sinkenden Aufwendungen je Einwohner im kreisangehörigen Raum hin.

Eine weitere Begründung für die Degression allgemeiner Deckungsmittel im Einzelplan 0 kann daneben aber aus der **Zuordnung von Verwaltungsleistungen** und der damit einhergehenden **Verbuchungstechnik** abgeleitet werden. Je größer Verwaltungen sind, desto differenzierter können sie ausgestaltet werden. Es ist zu vermuten, dass in kleinen Gemeinden viele fachspezifische Verwaltungstätigkeiten in der allgemeinen Verwaltung, speziell in der Hauptverwaltung, erledigt werden; Aufgaben also, die in größeren Gemeinden den jeweiligen Fachverwaltungen zugewiesen werden. Die entsprechenden Kosten fänden sich dann jeweils in anderen Aufgabenbereichen und Einzelplänen. Dazu zählt insbesondere der Abschnitt 60 (Bauverwaltung). Gerade kleinere Gemeinden weisen die hier entstehenden Kosten selten gesondert aus.

Selbst wenn eine solche Differenzierung organisatorisch nicht möglich oder nicht gewollt ist, gehen doch immer mehr Kommunen dazu über, Leistungen der allgemeinen Verwaltung zumindest rechnerisch den „**verursachenden**“ **Aufgabenbereichen** zuzuordnen. Ein Beispiel dafür bietet die Stadt Chemnitz: Seit 2002 hat man hier gegenüber den Vorjahren deutlich abgesenkte Zuschussbedarfe in der allgemeinen Verwaltung ausgewiesen. Ursächlich dafür waren aber nicht etwa stark gedrosselte Ausgaben, sondern vielmehr extrem gestiegene Einnahmen in der Haupt- und Finanzverwaltung. Bei diesen Mehreinnahmen handelt es sich allerdings im Wesentlichen um Einnahmen aus inneren Verrechnungen, die an anderer Stelle gegengebucht werden müssen. Verminderte Zuschussbedarfe im Einzelplan 0 schlagen sich also in erhöhten Zuschussbedarfen an anderer Position nieder. Mit der Nutzung von Synergieeffekten oder gar Einsparungen ist dies nicht zu verwechseln.

Der geschilderte erste Befund – mit steigender Einwohnerzahl sinkende Zuschussbedarfe für die allgemeine Verwaltung – ist insofern zu relativieren, und das umso mehr, als die beschriebene **Zuordnungs- und Buchungstechnik** zum Einsatz kommt. Görlitz hat sie schon 1997 eingesetzt, Chemnitz und Plauen sind (mehr oder minder plötzlich) ebenfalls dazu übergegangen. Wie verbreitet solche Verfahren im kreisangehörigen Raum sind, lässt sich anhand der aggregierten Daten kaum abschätzen. Genauere Hinweise kann deshalb erst die Auswertung anderer Statistiken, speziell zum Personalbestand liefern.

Schritte hin zu einer mehr „verursachungsorientierten“ Verbuchung mögen unter kostenrechnerischen Aspekten begrüßt werden. Die Interpretation der regionalen Ausstattungsunterschiede, mehr aber noch der Haushaltsentwicklungen erscheint danach dennoch in einem etwas anderen Licht:

- Eine Senkung der Zuschussbedarfe in der allgemeinen Verwaltung kann nicht schlechthin als Einsparung gewertet werden.
- Die verbreitete These; dass Verwaltungen mit zunehmender Größe generell an Effizienz verlieren, ist nicht ohne Weiteres haltbar, aber auch nicht von vornherein zu verwerfen. Dazu ist ein weitergehender Blick auf die Fachverwaltungen erforderlich.
- Würde man an dieser Stelle nach bedarfsverursachenden und –differenzierenden Faktoren suchen, müsste man vermutlich aufgeben.

2.2.3. Einzelplan 1: Öffentliche Sicherheit und Ordnung

Der Einzelplan 1, für dessen laufende Kosten im Jahresdurchschnitt 2001 bis 2003 in sächsischen Kommunen etwa 47 Euro je Einwohner an allgemeinen Deckungsmitteln bereitgestellt worden sind (vgl. die Übersicht IV.2.2.3), wird im Verwaltungshaushalt zum einen durch die „**öffentliche Ordnung**“ (Abschnitt 11) und zum anderen durch den **Feuerschutz** (Abschnitt 13) geprägt. Polizei, Katastrophenschutz und Verteidigungslasten-Ausgleich sind fiskalisch dagegen völlig unbedeutend.

Der Abschnitt **öffentliche Ordnung** (mit Zuschussbedarfen im Verwaltungshaushalt von rund 23 Euro je Einwohner) umfasst insbesondere eine Vielzahl von Ordnungs- und Aufsichtsaufgaben, wie etwa die Gewerbeaufsicht oder die Aufgaben der unteren Naturschutzbehörde. Sie sind zu einem großen Teil der Kreisebene zugeordnet. Zum Zweiten enthält der Abschnitt das gesamte Meldewesen, das überwiegend auf der Gemeindeebene angesiedelt ist. Kreis- und Gemeindeebene haben sich die Kosten 1997 noch etwa hälftig geteilt, inzwischen haben sich die Anteile leicht zu Lasten der Gemeinden entwickelt. Aufgrund der Ausgabenentwicklungen sind die Kreise entlastet, die Gemeinden belastet worden.

Übersicht IV.2.2.3 :

Verwendung allgemeiner Deckungsmittel im Einzelplan 1: Öffentliche Sicherheit und Ordnung

Aggregat	n (03)	Zuschussbedarf in Euro je Einwohner									
		Verwaltungshaushalt					Vermögenshaushalt				
		1997	2001	2002	2003	01-03	1997	2001	2002	2003	01-03
Sachsen	537	40,85	43,18	47,81	49,82	46,92	11,82	11,04	8,78	8,41	9,42
Kreisfreie Städte	7	55,90	61,67	66,09	69,01	65,59	12,70	9,12	7,47	9,57	8,72
Landkreise inkl. Gemeinden	530	32,82	33,52	38,18	39,61	37,08	11,35	12,04	9,47	7,79	9,78
Landkreise	22	14,34	10,87	13,56	13,61	12,67	2,02	1,76	1,84	1,08	1,56
Gemeinden	508	18,48	22,65	24,62	26,01	24,41	9,33	10,28	7,63	6,71	8,22
Gemeindegrößenklassen											
mehr als 30.000 Einw.	6	30,83	37,87	40,76	43,02	40,53	4,18	4,98	6,72	5,46	5,72
20.001 - 30.000 Einw.	15	20,33	28,65	30,81	31,32	30,25	5,50	11,14	3,59	5,08	6,64
15.001 - 20.000 Einw.	18	22,68	27,71	29,86	31,65	29,69	5,29	10,59	3,58	5,21	6,55
10.001 - 15.000 Einw.	25	20,98	26,21	28,89	30,42	28,46	15,90	15,01	5,16	7,46	9,28
5.001 - 10.000 Einw.	98	16,15	19,76	21,47	23,41	21,53	10,19	6,58	8,34	4,67	6,53
3.001 - 5.000 Einw.	134	14,72	17,82	20,36	21,35	19,85	11,81	10,84	9,94	10,09	10,28
bis 3.000 Einw.	212	10,05	11,74	12,70	13,84	12,77	10,20	14,26	12,83	8,63	11,88
Kreisfreie Städte											
Leipzig	1	60,09	48,05	54,13	57,94	53,38	8,64	5,77	8,58	5,14	6,49
Dresden	1	51,94	64,11	62,30	61,61	62,67	12,37	5,17	2,76	15,08	7,68
Chemnitz	1	45,68	64,18	76,28	81,03	73,76	18,47	21,80	9,07	9,87	13,63
Zwickau	1	70,58	79,58	87,39	91,45	86,10	25,70	8,34	4,85	14,32	9,15
Plauen	1	57,78	72,54	79,63	83,45	78,51	12,14	1,97	1,18	1,17	1,44
Görlitz	1	82,31	100,71	105,48	115,40	107,11	3,47	9,66	2,75	5,70	6,06
Hoyerswerda	1	41,74	59,81	58,74	69,58	62,60	10,05	25,87	56,28	5,49	29,39

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Innerhalb des kreisangehörigen Raumes war in allen Beobachtungsjahren ein „**Größeneffekt**“ zu erkennen. Größere Gemeinden haben deutlich mehr Mittel für die öffentliche Ordnung einsetzen müssen als kleine. Dies könnte auf eine gewisse Variabilität der Aufgabenverteilung zwischen Kreis- und Gemeindeebene hindeuten; vermutlich übernehmen Kreise gerade für sehr kleine Gemeinden deren Aufgaben teilweise mit. Umgekehrt ist es auch denkbar, dass große kreisangehörige Gemeinden ausgewählte Kreisaufgaben wahrnehmen.

In der Gruppe der **kreisfreien Städte** hat sich dieser Größeneffekt nicht fortgesetzt; festzuhalten ist aber, dass die Aufgabenerledigung hier etwas kostspieliger war als im kreisangehörigen Raum. Dazu hat nicht zuletzt Görlitz beigetragen - mit Zuschussbedarfen, die 2001 bis 2003 fast drei mal so hoch waren wie in Leipzig.

Die Aufgaben der öffentlichen Ordnung zählen überwiegend zu den staatlichen Aufgaben, also zum sogenannten **übertragenen Wirkungskreis**, für den im sächsischen Finanzausgleich zumindest teilweise ein „Mehrbelastungsausgleich“ gewährt wird. Bei der diesbezüglichen Kostenermittlung sind 50% der Zuschussbedarfe der öffentlichen Ordnung berücksichtigt worden. Für die Zwecke der Überprüfung der Hauptansatzstaffel müsste dieser Teil dementsprechend aus der Untersuchung herausgenommen werden.

Der zweite große Aufgabenblock im Einzelplan 1, der **Feuerschutz** im Abschnitt 13, zählt dagegen zu den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben; die daraus erwachsenden Belastungen haben ganz überwiegend die Gemeinden getragen. Im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2003 lagen die Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten bei etwa 23 Euro je Einwohner. Anders als im Abschnitt öffentliche Ordnung haben im Feuerschutz die Investitionen noch eine gewisse, wenn auch im Zeitablauf sinkende Bedeutung.

Eine kontinuierliche Staffelung der Zuschussbedarfe nach Gemeindegrößen ist weder für den kreisangehörigen noch für den kreisfreien Raum erkennbar. Festzuhalten ist allerdings, dass ab der Gemeindegrößenklasse mit mehr als 30.000 Einwohnern in den **Verwaltungshaushalten** ein **Kostensprung** auftritt. Hier dürfte sich die Bedeutung und die Kostenintensität von Berufsfeuerwehren niederschlagen. Dieser Kostensprung zeigt sich sogar noch in den Gesamtzuschussbedarfen des Einzelplan 1.

2.2.4. Einzelplan 2: Schulen

Der Einzelplan 2 gehört in den Kommunalhaushalten Sachsens zwar nicht zu den wichtigsten, allerdings sind die Belastungen je nach Ebene und Gemeindegröße im Beobachtungszeitraum doch recht unterschiedlich ausgefallen. Diesem Umstand wird im kommunalen Fi-

nanzausgleich Sachsens mit dem **Schülernebenansatz** Rechnung getragen, der neben der Hauptansatzstaffel einen zweiten Ansatzpunkt zur Differenzierung der Bedarfe um Sonderlasten bietet. Dieser Sonderansatz ist zuletzt im April 2004 überprüft worden¹²⁸ und er wird in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung nicht in Frage gestellt. Ähnlich wie jene Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, die mit dem „Mehrbelastungsausgleich“ dotiert werden, gehen deshalb auch die Zuschussbedarfe des Einzelplan 2 - um eine doppelte Berücksichtigung zu vermeiden - nicht in die Beurteilung der Hauptansatzstaffel ein.

Trotzdem soll hier ein kurzer Blick auf die Struktur des Aufgabenbereichs und seine Entwicklung geworfen werden. Die angestellten Überlegungen werden unter dem Stichwort **„demographische Entwicklungen und Perspektiven“** nochmals aufgenommen.

Übersicht IV.2.2.4 :

Verwendung allgemeiner Deckungsmittel im Einzelplan 2: Schulen

Aggregat	n (03)	Zuschussbedarf in Euro je Einwohner									
		Verwaltungshaushalt					Vermögenshaushalt				
		1997	2001	2002	2003	01-03	1997	2001	2002	2003	01-03
Sachsen	537	107,17	98,12	98,25	95,16	97,18	40,59	25,42	21,48	22,98	23,30
Kreisfreie Städte	7	120,32	106,59	108,78	100,19	105,19	33,75	27,66	21,72	15,69	21,70
Landkreise inkl. Gemeinden	530	100,15	93,69	92,71	92,49	92,97	44,24	24,26	21,36	26,86	24,15
Landkreise	22	38,96	37,09	38,24	39,14	38,15	22,87	9,26	7,54	7,50	8,11
Gemeinden	508	61,20	56,60	54,47	53,35	54,82	21,36	15,00	13,82	19,36	16,04
Gemeindegrößenklassen											
mehr als 30.000 Einw.	6	76,81	77,66	74,70	75,01	75,79	32,88	15,38	6,56	40,68	20,80
20.001 - 30.000 Einw.	15	67,72	65,86	63,01	60,74	63,23	26,01	15,68	18,81	27,71	20,68
15.001 - 20.000 Einw.	18	69,63	67,69	65,04	64,27	65,71	31,98	25,31	17,53	33,67	25,47
10.001 - 15.000 Einw.	25	58,63	54,23	49,17	47,30	50,31	19,12	27,99	24,34	23,36	25,28
5.001 - 10.000 Einw.	98	57,96	56,41	56,35	55,47	56,08	19,55	13,29	12,76	15,69	13,91
3.001 - 5.000 Einw.	134	55,83	48,10	47,93	47,05	47,69	19,50	9,97	12,73	9,18	10,65
bis 3.000 Einw.	212	50,29	38,77	35,79	34,54	36,35	6,67	4,15	5,50	4,31	4,65
Kreisfreie Städte											
Leipzig	1	131,11	104,53	103,01	98,05	101,86	47,47	14,40	24,65	12,71	17,25
Dresden	1	118,77	109,89	115,01	89,91	104,91	17,83	17,94	9,31	11,76	13,00
Chemnitz	1	119,13	113,47	119,32	128,34	120,32	35,24	78,58	49,40	21,75	50,13
Zwickau	1	94,62	92,41	93,77	93,91	93,36	24,81	12,12	7,89	13,15	11,05
Plauen	1	103,42	61,35	41,02	42,18	48,23	54,78	15,63	17,31	39,69	24,14
Görlitz	1	120,52	121,16	116,14	108,47	115,33	50,70	25,57	0,29	43,14	22,92
Hoyerswerda	1	113,70	136,02	173,66	168,75	159,04	11,68	40,28	31,41	-10,66	20,94

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Als Schulträger übernehmen die Kommunen in Sachsen (wie auch in anderen Ländern) die **„sächlichen Kosten“** der Vorhaltung und des Betriebs der materiellen Schulinfrastruktur (§ 21, Abs.1 **Schulgesetz** des Freistaates Sachsen vom 16.07.2004). Nach § 22 des gleichen Gesetzes sind die Gemeinden Träger des allgemeinbildenden Schulwesens und der Schulen des zweiten Bildungsweges. Den kreisfreien Städten und den Landkreisen (also der Kreisebene) obliegt die Trägerschaft der berufsbildenden Schulen, die Schülerbeförderung und die Aufstellung von – durch die oberste Schulaufsichtsbehörde zu genehmigenden – Schulnetzplänen.

¹²⁸

Vgl. Parsche, R. u.a.: Gutachten zur Sachgerechtigkeit der Hauptansatzstaffeln..., a.a.O.

Faktisch haben sie überdies einen Teil der Finanzierung von Förderschulen übernommen, die sich vielfach in staatlicher Trägerschaft befinden.

Diese **Zuständigkeitsverteilung** spiegelt sich in den Haushalten der sächsischen Kommunen wider.

Im Jahresdurchschnitt des Zeitraumes 2001 bis 2003 sind in den Verwaltungshaushalten aller sächsischen Kommunen etwa 97 Euro je Einwohner an allgemeinen Deckungsmitteln für schulische Aufgaben verbraucht worden, in den Vermögenshaushalten waren es weitere 23 Euro je Einwohner (mit sinkender Tendenz). In den Abschnitten haben sich die Mittelverwendungen je Einwohner – gegliedert nach Zuständigkeiten, die kreisfreien Städte eingeschlossen

- wie folgt verteilt:

	VWH	VMH
Gemeindeebene:		
- 21:Grundschulen	19 Euro	18 Euro
- 22:Mittelschulen	24 Euro	6 Euro
- 23:Gymnasien	14 Euro	5 Euro
Kreisebene:		
- 24:Berufsschulen	11 Euro	5 Euro
- 27:Förderschulen	7 Euro	1 Euro
- 29:Sonst. sch. Aufgaben	15 Euro	-

Aufgaben der Schulverwaltung, die im Einzelplan 2 ebenfalls ausgewiesen werden, waren insgesamt unbedeutend.

Allein die **Trägerschaftsstrukturen** bewirken schon einen **Größenklasseneffekt**; er tritt in der Übersicht IV.2.2.4. deutlich hervor. Grundschulen sind in fast allen Gemeinden vorhanden, Mittelschulen und vor allem Gymnasien nur noch in „zentralen Orten“. Mit steigender Zentralitätsstufe wachsen deshalb die schulischen Angebote und damit auch die induzierten sächlichen Kosten. Im Ebenen- und Gemeindegrößenklassenvergleich zeigt sich dies insbesondere in den Verwaltungshaushalten, aber auch in den – tendenziell schrumpfenden – Vermögenshaushalten.

Die **Vermögenshaushalte** im Einzelplan 2 sind in den vergangenen Jahren noch recht großzügig ausgestattet worden, ein Abbau ist – vor allem in der Fläche – gegenüber den Ver-

gleichswerten aus dem Jahr 1997 aber deutlich zu erkennen.¹²⁹ Dies wird sich weiter fortsetzen, wenn die Einschätzungen des Landesentwicklungsberichts 2002 und des Landesentwicklungsplans 2004 umgesetzt werden. Angesichts der schon eingetretenen und noch erwarteten demographischen Veränderungen scheint eine Reduzierung des Schulangebots unbedingt erforderlich: Die Anlehnung der Schulentwicklungsplanung an das Landesentwicklungsprogramm 1994, das noch eine dichtere Schulversorgung vorsah, ist revidiert worden, inzwischen ist die Entscheidung zur Schließung von etwa 130 Standorten von Grund- und Mittelschulen sowie einiger Gymnasien schon gefällt worden.¹³⁰ Die **Konzentration von Schulstandorten** und der Abbau der hier anfallenden Kosten wird damit voraussichtlich aber noch nicht zu Ende sein.

2.2.5. Einzelplan 3: Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege

Ein erster Blick auf die Untergliederung des Einzelplan 3 lässt wiederum ein weit gefächertes Aufgabenspektrum erwarten. Von den in der Statistik ausgewiesenen 8 Abschnitten, für die im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2003 zusammen etwa 64 Euro je Einwohner in den Verwaltungshaushalten, weitere 10 Euro in den Vermögenshaushalten ausgewiesen wurden (vgl. die Übersicht IV.2.2.5), waren in der Einzelbetrachtung aber nur die Hälfte fiskalisch von Bedeutung.

Zu nennen sind:

	VWH	VMH
- 30: Kulturverwaltung	10 Euro	1 Euro
- 32: Museen, Sammlungen, Ausstellungen	9 Euro	4 Euro
- 33: Theater, Konzerte und Musikpflege	31 Euro	2 Euro
- 35: Volksbildung	8 Euro	-

Zu erwähnen ist darüber hinaus allenfalls der Natur- und Denkmalschutz mit Zuschussbedarfen von etwa 3 Euro je Einwohner in den Verwaltungshaushalten und nur einem Euro in den Vermögenshaushalten. Die übrigen Teilaufgaben (Wissenschaft und Forschung, Heimatpflege, kirchliche Angelegenheiten) haben fiskalisch keine Rolle gespielt.

Kulturelle Angebote zählen zu den **klassischen zentralörtlichen Leistungen**. Während einige dieser Angebote für einen relativ kleinen Einzugsbereich vorgehalten werden können, also ubiquitär anzutreffen sind, müssen sich die „Nutzenradien“ spezialisierter, aber auch kos-

¹²⁹ vgl. im Einzelnen Landesentwicklungsbericht des Freistaates Sachsen 2002, S. 183 f.

¹³⁰ Landesentwicklungsbericht des Freistaates Sachsen 2002, S. 183.

tenintensiver kultureller Leistungen auf entsprechend größere Einzugsbereiche erstrecken, um überhaupt eine ausreichende Nutzerzahl und damit zumindest eine gewisse Kostendeckung erreichen zu können. Solche Leistungen werden dann vielfach nur noch in Mittelzentren oder Oberzentren erbracht. Dieses Muster wird in den sächsischen Kommunen deutlich sichtbar.

Übersicht IV.2.2.5 :

Verwendung allgemeiner Deckungsmittel im Einzelplan 3: Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege

Aggregat	n (03)	Zuschussbedarf in Euro je Einwohner									
		Verwaltungshaushalt					Vermögenshaushalt				
		1997	2001	2002	2003	01-03	1997	2001	2002	2003	01-03
Sachsen	537	55,57	62,10	63,90	65,11	63,69	9,74	9,34	11,59	8,93	9,95
Kreisfreie Städte	7	114,53	129,38	133,77	137,00	133,38	16,88	15,75	26,10	18,16	20,00
Landkreise inkl. Gemeinden	530	24,12	26,92	27,12	26,89	26,98	5,93	6,00	3,95	4,02	4,66
Landkreise	22	10,55	9,21	9,36	8,81	9,13	1,93	1,47	1,16	0,97	1,20
Gemeinden	508	13,57	17,71	17,76	18,09	17,85	4,00	4,53	2,79	3,05	3,46
Gemeindegrößenklassen											
mehr als 30.000 Einw.	6	29,11	42,09	43,05	40,48	41,88	9,85	7,92	4,04	4,77	5,58
20.001 - 30.000 Einw.	15	19,44	32,50	31,28	31,55	31,78	3,30	8,35	2,16	6,16	5,57
15.001 - 20.000 Einw.	18	19,61	22,26	23,47	25,08	23,57	0,57	7,22	6,49	4,57	6,13
10.001 - 15.000 Einw.	25	13,45	20,79	21,77	21,82	21,45	1,39	4,30	2,03	6,49	4,24
5.001 - 10.000 Einw.	98	10,47	11,76	11,92	13,15	12,27	3,43	2,08	1,97	0,92	1,66
3.001 - 5.000 Einw.	134	6,47	7,66	7,89	7,89	7,82	5,11	4,36	1,90	1,13	2,45
bis 3.000 Einw.	212	5,17	5,84	5,38	5,84	5,69	3,91	1,15	2,80	1,48	1,81
Kreisfreie Städte											
Leipzig	1	181,61	186,35	189,21	184,01	186,52	25,12	18,64	60,67	45,75	41,70
Dresden	1	94,72	130,41	130,81	144,76	135,34	13,19	7,99	5,25	3,58	5,60
Chemnitz	1	82,31	84,76	103,35	100,16	96,03	8,32	29,27	12,43	7,30	16,42
Zwickau	1	60,30	64,74	58,55	62,66	61,99	38,44	15,31	15,98	11,15	14,16
Plauen	1	72,99	63,24	67,05	65,45	65,24	-2,99	1,59	1,14	0,72	1,16
Görlitz	1	84,72	89,90	91,18	93,76	91,59	15,44	18,89	26,66	-2,72	14,39
Hoyerswerda	1	37,19	62,13	64,25	77,93	67,92	3,18	8,98	8,63	1,40	6,42

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Im **kreisangehörigen Raum** ist im Beobachtungszeitraum ein eindeutiger Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Zuschussbedarfen für kulturelle Aufgaben zu erkennen. Dieses Bild ist in den letzten Jahren noch klarer hervorgetreten, weil sich die Landkreise tendenziell aus der Aufgabenerfüllung zurückgezogen und speziell die größeren Gemeinden mehr Aufgaben selbst erledigt haben.

Ein extrem starker Anstieg der Zuschussbedarfe mit der Gemeindegröße war aber vor allem in der Gruppe der **kreisfreien Städte** zu beobachten. So hat Dresden etwa das Doppelte dessen für kulturelle Aufgaben bereitgestellt, was in Hoyerswerda aufgewendet worden ist, in Leipzig war es sogar fast das Dreifache. Dahinter verbergen sich vor allem extreme Unterschiede in den Ausgaben für Theater, Konzerte und Musikpflege; die **Kostendeckungsgrade** waren überdies in den größten Städten ausgesprochen niedrig.

Eine gewisse Verzerrung zwischen Leipzig, Dresden und Chemnitz einerseits und dem restlichen Sachsen andererseits könnte durch die Aktivitäten der **Kulturräume** hervorgerufen werden, deren Ausgaben und Einnahmen in den ausgewiesenen Rechnungsergebnissen der Kommunalhaushalte nicht enthalten sind. Diese Kulturräume werden nach § 1 des Gesetzes über Kulturräume in Sachsen (Sächsisches Kulturraumgesetz vom 20.01.1994) als **Zweckverbände mit Zwangsmitgliedschaft** geführt. Sie sollen die Gemeinden und Landkreise bei regional bedeutsamen Aktivitäten, insbesondere bei deren Finanzierung und Koordinierung unterstützen. Die Kulturräume sind berechtigt, eine Kulturumlage von ihren Mitgliedern zu erheben, außerdem erhalten sie - über die Schlüsselzuweisungen hinaus - Zuwendungen des Freistaates Sachsen.

Die Städte **Leipzig, Dresden und Chemnitz** gelten nach diesem Gesetz jeweils als **eigenständige urbane Kulturräume**; über kulturelle Angelegenheiten entscheidet hier allein der Stadtrat und die Finanzierung wird vollständig über den kommunalen Haushalt vorgenommen und verbucht. Würde man die Einnahmen und Ausgaben der ländlichen Kulturräume den beteiligten Gebietskörperschaften zurechnen, würden die Diskrepanzen zwischen den Zuschussbedarfen der kreisangehörigen Städte und des kreisangehörigen Raumes, aber auch innerhalb des kreisfreien Raumes möglicherweise nicht ganz so groß ausfallen. Bestehen blieben sie aber in jedem Fall, insofern sind sie auch finanzausgleichsrelevant.

Die Frage, ob und wenn ja, in welcher Höhe Zuschussbedarfe für kulturelle Angelegenheiten in die Bedarfsbestimmung des kommunalen Finanzausgleichs eingehen und „Mehrbedarfe“ durch Schlüsselzuweisungen abgegolten werden sollen, wird später noch zu erörtern sein. Immerhin weist das Kulturraumgesetz in § 2 den Gemeinden und Landkreisen die Kulturpflege als Pflichtaufgabe zu. Die Auseinandersetzung mit ihrer Bewertung ist deshalb unausweichlich. Allerdings lässt sich schon an dieser Stelle erahnen, dass es äußerst schwierig sein dürfte, hier **bedarfsverursachende Faktoren** außer der Einwohnerzahl zu finden.

2.2.6. Einzelplan 4: Soziale Sicherung

Der Aufgabenbereich des Einzelplan 4 ist in sich außerordentlich heterogen, und zwar sowohl in Hinsicht auf die **Verursachung** der kommunalen Aktivitäten, als auch mit Blick auf die **Trägerschaften**. Nach der Gliederungssystematik der kommunalen Haushalte zeigt sich zunächst folgendes Bild, dargestellt jeweils in Euro je Einwohner für den Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2003 (vgl. zum Gesamtergebnis auch die Übersicht IV.2.2.6):

	VWH	VMH
40: Sozialverwaltung	35 Euro	-
darunter im kreisangehörigen Raum:		
LK:	24 Euro	-
Gemeinden:	4 Euro	-
41: Sozialhilfe nach BSHG	76 Euro	- (nur Kreisebene)
	(Tendenz steigend)	
darunter:		
410: HLU	67 Euro	-
	(Tendenz stark steigend)	
45: Kinder- und Jugendhilfe	56 Euro	- (nur Kreisebene)
46: Einr. der Jugendhilfe	54 Euro	6 Euro
darunter:		
464: Tageseinrichtungen für Kinder	46 Euro	(überwiegend Gemeinden) 5 Euro
		(überwiegend Gemeinden)
47: Förderung anderer Träger	30 Euro	3 Euro (überwiegend Gemeinden)

Übersicht IV.2.2.6 :

Verwendung allgemeiner Deckungsmittel im Einzelplan 4: Soziale Sicherung

Aggregat	n (03)	Zuschussbedarf in Euro je Einwohner									
		Verwaltungshaushalt					Vermögenshaushalt				
		1997	2001	2002	2003	01-03	1997	2001	2002	2003	01-03
Sachsen	537	212,33	231,31	261,11	279,66	257,23	13,93	9,78	10,75	11,16	10,56
Kreisfreie Städte	7	298,94	319,31	382,22	402,43	367,90	14,69	10,39	8,51	12,85	10,58
Landkreise inkl. Gemeinden	530	166,13	185,30	197,36	214,40	198,91	13,52	9,45	11,92	10,27	10,54
Landkreise	22	98,73	118,47	126,93	138,05	127,75	6,77	3,69	4,46	3,53	3,89
Gemeinden	508	67,40	66,83	70,43	76,35	71,17	6,75	5,76	7,46	6,73	6,65
Gemeindegrößenklassen											
mehr als 30.000 Einw.	6	96,63	89,91	92,76	99,23	93,94	8,06	9,51	5,48	7,71	7,57
20.001 - 30.000 Einw.	15	78,65	81,84	80,69	87,04	83,17	6,25	2,73	3,80	2,71	3,08
15.001 - 20.000 Einw.	18	87,21	81,22	80,51	82,92	81,54	11,56	6,43	6,44	4,93	5,95
10.001 - 15.000 Einw.	25	66,90	66,20	73,93	75,66	71,83	6,09	5,45	6,93	8,35	6,88
5.001 - 10.000 Einw.	98	58,45	60,30	65,03	71,35	65,52	7,10	5,45	8,13	6,10	6,55
3.001 - 5.000 Einw.	134	55,21	55,17	61,21	67,86	61,42	4,25	4,46	7,91	8,87	7,09
bis 3.000 Einw.	212	49,53	53,17	58,07	67,84	59,76	5,64	8,32	11,56	8,34	9,41
Kreisfreie Städte											
Leipzig	1	325,95	387,14	425,76	453,71	422,27	18,76	8,31	5,68	8,85	7,61
Dresden	1	281,78	227,18	353,52	367,84	316,32	14,39	6,24	9,76	18,56	11,54
Chemnitz	1	293,52	353,03	390,15	419,22	387,21	7,76	22,11	13,85	16,91	17,64
Zwickau	1	334,97	374,46	380,60	393,00	382,63	15,10	7,39	5,15	3,61	5,40
Plauen	1	214,03	233,12	258,54	252,75	248,09	22,75	6,04	2,42	4,14	4,21
Görlitz	1	289,69	358,79	392,32	399,60	383,32	9,22	16,06	7,55	17,51	13,71
Hoyerswerda	1	282,89	319,85	352,29	372,64	347,60	10,42	15,73	14,26	1,34	10,61

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Gewichtigste Aufgaben im Einzelplan 4 waren die **Sozialhilfe nach BSHG** im Abschnitt 41 sowie die **Jugendhilfe** nach dem Sozialgesetzbuch VIII im Abschnitt 45. Die hier zu deckenden Zuschussbedarfe sind fast ausschließlich in den Verwaltungshaushalten angefallen und sie waren nur von der **Kreisebene** zu finanzieren. Die Gemeinden sind allerdings mittelbar durch die Kreisumlage berührt worden. Die Versorgung mit **Kindergartenplätzen** im UA 464 (Tageseinrichtungen für Kinder, die inzwischen eigentlich eher dem Schulbereich zugeordnet werden sollten) ist dagegen ganz überwiegend von den **Gemeinden** getragen worden. Anders als im Sozialhilfereich sind hier auch noch Investitionen getätigt worden - wenn auch in geringem Umfang.

Diese beiden Hauptaufgabenfelder der Kommunen im Einzelplan 4 unterscheiden sich nicht nur in der Trägerschaft, sondern auch in der **Kostenverursachung**.

Sozial- und Jugendhilfe sind dem Grunde nach armutsbedingt. Arbeitslosigkeit, speziell **Langzeitarbeitslosigkeit** hat für die Inanspruchnahme solcher Leistungen bisher eine herausragende Rolle gespielt. Dabei wird es im Prinzip auch nach der Reform der Sozialgesetzgebung bleiben. Zwar werden die unmittelbaren Kosten der Arbeitslosigkeit nun dem Bund angelastet und die Kommunen - also die Landkreise und kreisfreien Städte - kommen „nur“ noch für die Kosten der Unterbringung auf. Trotzdem werden nach aller Voraussicht aber weiterhin jene Regionen besonders belastet werden, die mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit zu kämpfen haben. Dabei sind es allerdings nicht nur die Arbeitslosen selbst, die bisher Lohnersatzleistungen - und künftig die Finanzierung ihres Wohnraums - beanspruchen, sondern auch ihre Familien, die, einmal in staatliche Obhut gelangt, oft genug keinen Weg mehr in die Eigenständigkeit finden (mit den künftig zu erwartenden Belastungen der Kommunen beschäftigt sich Abschnitt 3 im Kapitel VI). Die Sozialstrukturen spielen insofern eine weitere maßgebliche Rolle bei jedem Versuch, die Höhe von Sozialleistungen zu erklären.

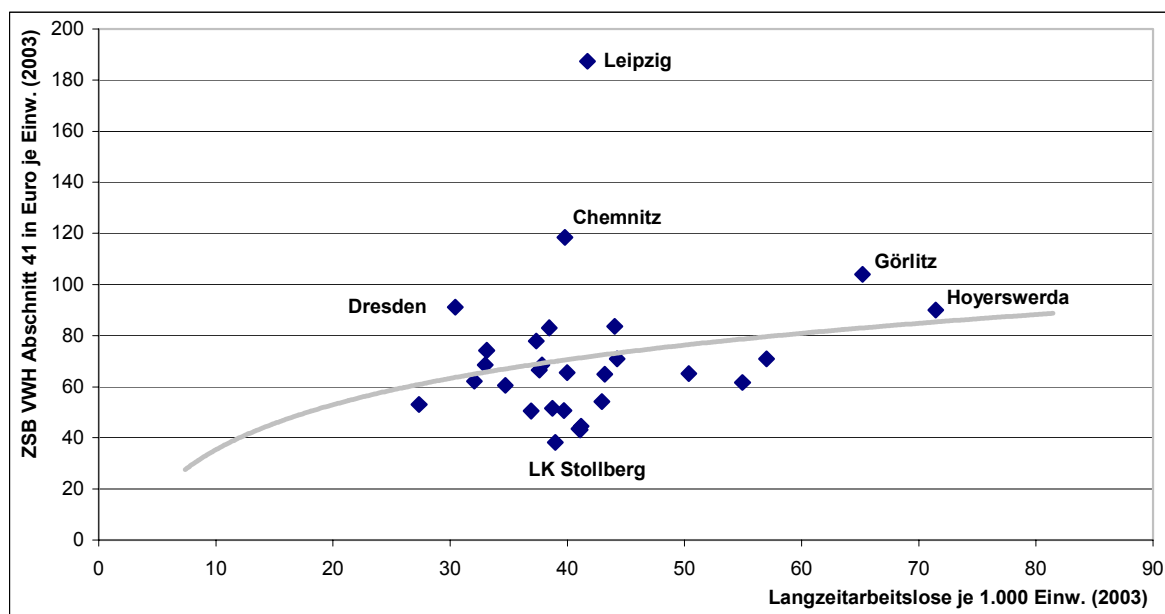
Dass Langzeitarbeitslosigkeit wichtige, aber durchaus nicht einzige Einflussgröße auf die Höhe der Sozialhilfezahlungen war, belegt Abbildung IV.2.2. Auch die Einbeziehung weiterer sozio-struktureller Merkmale kann nicht endgültig über die Höhe der Kosten bzw. der gedeckten Zuschussbedarfe aufklären. **Andere Kosten verursachende Einflüsse** müssen hinzukommen, um etwa die extrem hohen Leistungen zu begründen, die in Leipzig finanziert worden sind. Sie herauszuarbeiten, würde den Rahmen dieser Untersuchung jedoch sprengen.

Aufgrund der Trägerschaft für die Sozial- und Jugendhilfe - zuständig ist allein die Kreisebene - lässt sich kein unmittelbares Verhältnis von Gemeindegröße und Kostenbelastung darstellen. Der Vergleich zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigem Raum lässt jedoch den Schluss zu, dass sich die Inanspruchnahme in den **Verdichtungsräumen** konzentriert, wenngleich die Belastungen der Landkreise durch **Sozialhilfe nach dem BSHG** seit

1997 prozentual stärker angestiegen sind als die der kreisfreien Städte. Extrem hohe Sozialhilfezahlungen hat - wie bereits angemerkt - die Stadt Leipzig geleistet, erst mit großem Abstand gefolgt von Chemnitz und Görlitz. Nicht zuletzt damit erklärt sich nun das große Gewicht der Verwaltungshaushalte in diesen Städten. Ausgesprochen niedrige Belastungen waren in Dresden (unter den kreisfreien Städten war hier die niedrigste Arbeitslosigkeit zu verzeichnen) und vor allem in Plauen zu tragen. Daraus resultiert dann wiederum letztlich auch der oben festgestellte, relativ niedrige Mittelverbrauch der beiden Städte in ihren Verwaltungshaushalten insgesamt.

Abbildung IV.2.2:

Zuschussbedarfe in der Sozialhilfe nach BSHG und Langzeitarbeitslosigkeit



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

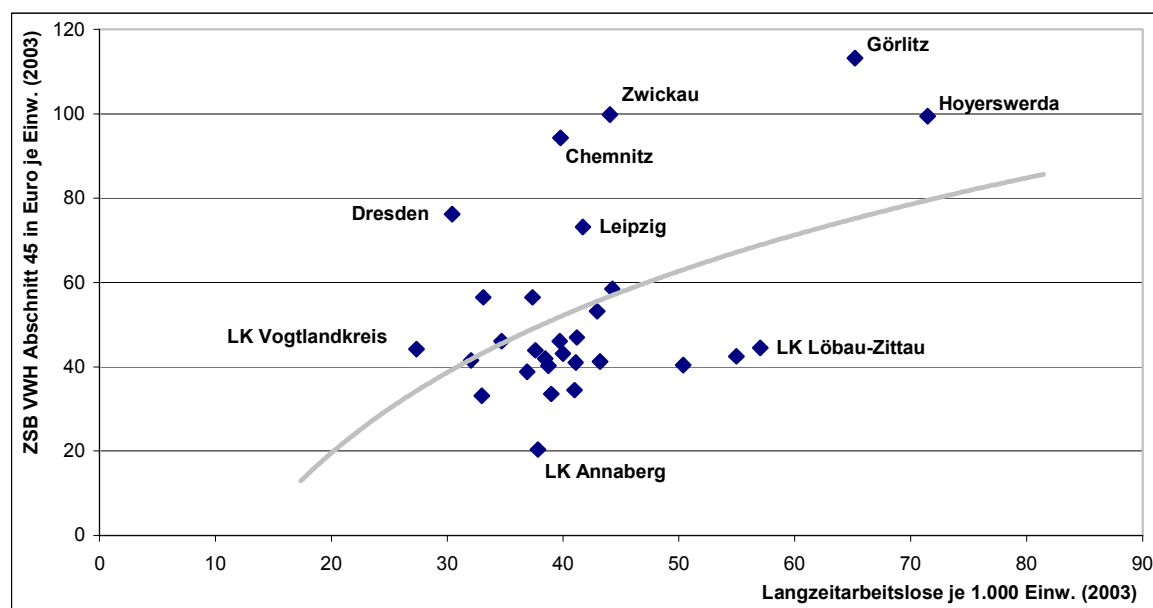
Extrem hohe Wachstumsraten sind für die **Jugendhilfe nach dem SGB VIII** zu konstatieren. In diesem Aufgabenbereich sind die Belastungen gegenüber 1997 allerdings nur für die kreisfreien Städte angestiegen, ein teilweiser, schwacher Rückgang der Zuschussbedarfe war im Jahr 2003 zu beobachten. Dass hier ein enger Zusammenhang mit der Langzeitarbeitslosigkeit besteht, demonstriert Abbildung IV.2.3. Rein statistisch scheint er sogar strenger als der zwischen Langzeitarbeitslosigkeit und Zahlungen von Sozialhilfe nach dem BSHG. Die geringsten Belastungen hatte wiederum Plauen zu tragen.

Tageseinrichtungen für Kinder (im Unterabschnitt 464) werden nicht aus „Armutgründen“ vorgehalten, ebenso wenig werden sie deshalb in Anspruch genommen. Eher könnte sogar das Gegenteil vermutet werden: Kita-Plätze sind vor allem dann von größerer Bedeutung, wenn Eltern berufstätig sind oder werden wollen. Aus diesem Blickwinkel erscheint die wohnortnahe Bereitstellung ausreichender Betreuungsmöglichkeiten mehr als Beitrag zur Arbeits-

marktpolitik denn als Aufgabe der sozialen Sicherung. Die demographischen Entwicklungen in Sachsen legen es nahe, diese Sicht weiter zu verfolgen. Im Übrigen hat Kinderbetreuung in Kindergärten hier traditionell große Bedeutung und ist politisch gewollt.¹³¹

Abbildung IV.2.3:

Zuschussbedarfe in der Jugendhilfe nach dem Sozialgesetzbuch VIII und Langzeitarbeitslosigkeit



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Die Auswertung der Haushaltsdaten deutet darauf hin, dass die **Kinderbetreuung** in den verschiedenen Landesteilen bisher finanziell **relativ gleichmäßig** ausgestattet worden ist. Tageseinrichtungen für Kinder haben in den kreisfreien Städten etwa die gleichen Beträge je Einwohner zur Deckung der Zuschussbedarfe beansprucht wie im kreisangehörigen Raum. Höchst unterschiedliche Ausgabe- und Einnahmestrukturen und Entwicklungen in einzelnen kreisfreien Städten lassen auf einen Wechsel der Organisationsformen schließen; die Zuschussbedarfe sind hier kaum mehr interpretierbar. So hat Dresden im Jahr 2001 die Tageseinrichtungen für Kinder zum Eigenbetrieb umfirmieren lassen. Die wirkliche Kostenbelastung der Stadt durch die Wahrnehmung der Aufgabe findet sich seitdem im Einzelplan 8, wo die Gegenbuchung erfolgen muss; in der Rechnungsergebnisstatistik lässt sie sich indes nicht isolieren, ist also ohne Studium der Wirtschaftspläne nicht mehr zu erkennen.¹³²

¹³¹ vgl. dazu auch Lenk, Th.: Gemeindefinanzbericht Sachsen 2004/2005, a.a.O., S. 45.

¹³² Die statistischen Landesämter versuchen solchen Verfahrensweisen entgegen zu wirken, damit die Vergleichbarkeit der Auskünfte für die verschiedenen Aufgabenbereiche erhalten bleibt. Dies gelingt allerdings nur teilweise.

Interessant ist allerdings die Feststellung, dass die Kostenbelastung in den Gemeinden des kreisangehörigen Raumes mit steigender Gemeindegröße abzunehmen scheint. Allein in der Größenklasse mit mehr als 30.000 Einwohnern sind in den Beobachtungsjahren überdurchschnittlich hohe Zuschussbedarfe gedeckt worden. Dafür waren nicht nur die Ausgaben, sondern gleichzeitig auch unterdurchschnittliche Einnahmen verantwortlich.

Etwa spiegelbildlich sind die Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten für die **Förderung anderer Träger der Wohlfahrtspflege und Jugendhilfe** (im Abschnitt 47) ausgefallen. Dahinter könnte sich die Tatsache verbergen, dass vor allem kleinere Gemeinden eher eigene Einrichtungen für Kinder, Jugendliche und hilfsbedürftige Menschen unterhalten, während die entsprechenden Aufgaben in größeren Gemeinden häufiger von nicht-kommunalen Organisationen vorgehalten werden.

Abschließend ist damit noch einmal festzuhalten, dass sich **kein klarer Zusammenhang** zwischen Gemeindegröße und Zuschussbedarfen für die soziale Sicherung aufzeigen lässt, ein entsprechendes Vorhaben müsste schon an der Trägerstruktur scheitern. Klar erkennbar ist jedoch, dass insbesondere Sozial- und Jugendhilfe in den kreisfreien Städten deutlich mehr Mittel gebunden haben als in den Landkreisen. Soziale Probleme konzentrieren sich vor allem in den Verdichtungsräumen. Um so größere Bedeutung kommt deshalb gerade in den Städten der Entlastung durch die Hartz-IV-Gesetzgebung zu.

2.2.7. Einzelplan 5: Gesundheit, Sport, Erholung

Die Zuschussbedarfe des Einzelplan 5 sind wiederum für die Jahre 1997 sowie 2001 bis 2003 in Euro je Einwohner in Übersicht IV.2.2.7 ausgewiesen. Hier zeigt sich, dass der Einsatz allgemeiner Deckungsmittel sachsenweit zwar gewachsen ist, dass es sich aber im kommunalen Durchschnitt letztlich um ein vergleichsweise weniger bedeutendes Haushaltssegment handelt. Für die Verwaltungshaushalte wurden 2001 bis 2003 etwa 55 Euro aufgewendet. Die laufenden Aufwendungen waren in den kreisfreien Städten wiederum deutlich höher als im kreisangehörigen Raum. Dort haben sich die Gemeinden stärker engagiert, die Landkreise haben nur etwa ein Viertel der Zuschussbedarfe getragen. Für die Gemeindeebene hatte der Einzelplan 5 insofern größeres Gewicht als im gesamtsächsischen Durchschnitt.

Für die Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden scheint ein gewisser Größeneffekt erkennbar; größere Gemeinden haben in den Verwaltungshaushalten des EP 5 tendenziell mehr Mittel aufgewendet als kleine. Für die **kreisfreien Städte** zeigt sich dagegen ein äußerst **diffuses Bild**.

Im Einzelplan 5 hatten die **Vermögenshaushalte** ein relativ großes, wenn auch seit 1997 stetig sinkendes Gewicht. Einen Zusammenhang zwischen Mitteleinsätzen und Gemeindegröße scheint es allerdings nicht zu geben. Dies gilt für die kreisangehörigen Gemeinden, mehr aber noch für die kreisfreien Städte, unter denen sich vor allem Leipzig seit 2001 noch ein sehr hohes Investitionsniveau geleistet hat. Für die anderen Städte fallen dagegen sowohl im interkommunalen Vergleich als auch in der Längsschnittanalyse sehr unterschiedliche Investitionsbeträge auf.

Übersicht IV.2.2.7 :

Verwendung allgemeiner Deckungsmittel im Einzelplan 5: Gesundheit, Sport, Erholung

Aggregat	n (03)	Zuschussbedarf in Euro je Einwohner									
		Verwaltungshaushalt					Vermögenshaushalt				
		1997	2001	2002	2003	01-03	1997	2001	2002	2003	01-03
Sachsen	537	47,46	50,94	56,87	57,06	54,94	27,94	14,36	11,39	11,10	12,29
Kreisfreie Städte	7	74,35	69,14	82,14	78,13	76,46	20,51	19,16	12,42	7,73	13,11
Landkreise inkl. Gemeinden	530	33,11	41,42	43,56	45,86	43,60	31,90	11,85	10,85	12,89	11,86
Landkreise	22	10,04	11,19	11,32	12,00	11,50	17,96	-1,19	0,56	4,15	1,16
Gemeinden	508	23,07	30,23	32,24	33,86	32,10	13,94	13,04	10,29	8,74	10,70
Gemeindegrößenklassen											
mehr als 30.000 Einw.	6	45,26	53,76	58,14	54,94	55,61	7,31	25,01	8,18	13,79	15,70
20.001 - 30.000 Einw.	15	29,57	40,37	44,68	43,69	42,90	13,14	18,65	7,53	6,26	10,87
15.001 - 20.000 Einw.	18	36,09	40,42	43,04	51,42	44,85	14,75	10,84	7,59	8,55	9,03
10.001 - 15.000 Einw.	25	17,16	26,74	27,58	30,17	28,12	24,09	11,08	19,92	12,66	14,55
5.001 - 10.000 Einw.	98	19,62	29,73	31,71	32,40	31,27	14,97	7,91	10,85	9,14	9,29
3.001 - 5.000 Einw.	134	14,85	20,33	22,78	23,73	22,29	9,29	14,00	11,42	6,76	10,73
bis 3.000 Einw.	212	9,95	14,09	13,79	17,07	15,00	15,70	11,55	6,28	7,12	8,30
Kreisfreie Städte											
Leipzig	1	83,89	73,46	76,32	70,80	73,52	21,68	39,22	16,97	30,86	29,01
Dresden	1	69,15	49,36	84,45	80,46	71,46	37,98	1,58	12,17	11,18	8,32
Chemnitz	1	78,52	92,08	101,57	96,64	96,74	-7,73	25,58	8,77	10,69	15,08
Zwickau	1	70,09	81,90	82,51	77,34	80,60	19,39	5,05	10,19	-0,92	4,79
Plauen	1	60,14	53,93	40,11	41,91	45,35	34,46	8,66	8,21	-174,27	-51,97
Görlitz	1	55,72	69,97	64,38	69,04	67,80	0,25	17,55	6,27	8,06	10,69
Hoyerswerda	1	61,64	92,31	99,55	100,04	97,20	6,79	2,05	5,89	2,70	3,53

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Wie in anderen Aufgabenbereichen auch, sind es im Einzelplan 5 letztlich wenige Teilaufgaben (Abschnitte), die das beschriebene Bild hervorbringen:

	VWH	VMH
- 50: Gesundheitsverwaltung	11 Euro	-
- 55: Sportförderung	8 Euro	1 Euro
- 56: eigene Sportstätten	8 Euro	7 Euro
- 57: Badeanstalten	9 Euro	2 Euro
- 58: Park-/ Gartenanlagen	15 Euro	1 Euro

Weitere Aufgabenbereiche, wie etwa die **Gesundheitspflege**, aber auch die Unterhaltung von **Krankenhäusern**, erscheinen im Einzelplan 5 selbst unbedeutend. Kommunale Krankenhäuser und Kliniken haben in Westdeutschland auf der Grundlage des Krankenhausfinanzie-

rungsgesetzes, der Bundespflegesatzverordnung sowie ergänzender landesrechtlicher Bestimmungen bereits Ende der 80er Jahre auf kaufmännische Buchführung umgestellt. Überschüsse oder Defizite werden deshalb inzwischen auch in Sachsen in Sonderrechnungen des Einzelplan 8 ausgewiesen. Eine Ausnahme ist allein in Plauen erkennbar; die Privatisierung eines Krankenhauses hat sich hier einmalig im Vermögenshaushalt niedergeschlagen.

Die vielfältigen Aufgaben der **Gesundheitsverwaltung** zählen ganz überwiegend zum „übertragenen Wirkungskreis“; sie sind fast ausschließlich auf der Kreisebene angesiedelt. Gemeindegrößenklassen-spezifische Kostenausprägungen sind also ohnehin nicht auszumachen. Bemerkenswert ist, dass die Belastungen der Verwaltungshaushalte in den kreisfreien Städten extrem unterschiedlich ausgefallen sind. Mit der Einwohnerzahl der Städte lassen sich die Diskrepanzen aber keinesfalls erklären. Denkbar wäre hingegen auch in diesem Fall, dass bestimmte Leistungen der Gesundheitsverwaltung in einzelnen Städten (insbesondere in Zwickau) den „Sonstigen Einrichtungen und Maßnahmen der Gesundheitspflege“ (im Abschnitt 54) zugerechnet werden. Von einer Vertiefung der Frage sei aber wiederum abgesehen.

Die **Förderung des Sports** schlägt sich ebenfalls überwiegend in den Verwaltungshaushalten nieder, und zwar in fühlbarem Umfang nur auf der Gemeindeebene. Sie ist allerdings im Beobachtungszeitraum nur in größeren Gemeinden wirklich zu Buche geschlagen, relativ hohe Beträge haben die Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern und die kreisfreien Städte finanziert. Ein Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und der Höhe der Zuschussbedarfe ist allerdings nicht auszumachen. Vielmehr zeichnen sich u.a. unterschiedliche sportpolitische Konzeptionen ab, die auch in der Finanzierung der eigenen Sportstätten ihren Niederschlag gefunden haben.

Der Bau und Betrieb der **eigenen Sportstätten** gehört zu den wenigen Aufgabenbereichen, in denen die Vermögenshaushalte noch eine recht große Rolle gespielt haben. Ebenso wenig wie in der Förderung des Sports waren die Landkreise für eigene Sportstätten finanziell sonderlich aktiv. Für die kreisangehörigen Gemeinden ist - zumindest bis zur Größenklasse von bis zu 20.000 Einwohnern - ein Anstieg der Zuschussbedarfe mit der Einwohnerzahl zu erkennen, und zwar sowohl in den Verwaltungs- als auch in den Vermögenshaushalten. Eigene Sportstätten haben teilweise eben auch den **Charakter zentralörtlicher Angebote**, sie sind in kleineren Gemeinden - vor allem in dünn besiedelten Regionen - nur vereinzelt zu finden. Größere Gemeinden versorgen die kleineren mit ihrem Angebot mit.

Die **kreisfreien Städte** bieten erneut ein völlig **uneinheitliches Bild**. Dies mag zum einen auf sehr unterschiedliche verbliebene Finanzierungsspielräume hindeuten. Als freiwillige Aufgabe ist der Bau und Betrieb von Sportstätten als **Objekt kurzfristiger Einsparungsnotwendigkeiten** geradezu prädestiniert. Zum anderen verbirgt sich dahinter eine **Tendenz zur**

formalen Privatisierung bestimmter Einrichtungen, die sich gerade auch im Sportbereich durchzusetzen beginnt. In diesem Zusammenhang sei nochmals beispielhaft auf die Stadt Dresden hingewiesen, die ihre eigenen Sportstätten und Bäder im Jahr 2001 in einen Eigenbetrieb ausgegliedert hat und seitdem weder Verwaltungs- noch Vermögenshaushalte im EP 5 damit belastet. Diese Lasten finden sich seitdem im Einzelplan 8. Besondere Beachtung müssen daneben die vielfältigen (bekannteren) Bemühungen der Stadt **Leipzig im Sportsektor** finden. Sie haben sich vor allem in den Vermögenshaushalten seit 2001 niedergeschlagen. Diese Aktivitäten, die ein noch weit höheres Investitionsvolumen induziert haben, waren allerdings nur mit erheblicher staatlicher Förderung möglich. Ob man sich ohne diese Zuschüsse gleichermaßen engagiert hätte, muss offen bleiben.

Badeanstalten im Abschnitt 57 (heute besser: Bäder) können als Sonderform von Sportstätten gelten. Sie dienen - wie andere Sportstätten - einerseits dem öffentlichen Auftrag der Gesundheitsvorsorge, befriedigen aber andererseits auch die Nachfrage nach Einrichtungen der Freizeitgestaltung - und dies mit steigender qualitativer Ausstattung, konzentriert in zentralen Standorten. Mit anderen Worten: Die Zahl der Bäder nimmt tendenziell ab, ihre jeweiligen Kosten steigen. Für die kreisangehörigen Gemeinden bestätigt sich dieses Bild, für die kreisfreien Städte hingegen nicht. Man trifft hier erneut auf die verzerrenden Effekte von Auslagerungen in der statistischen Dokumentation, gleichzeitig sind aber auch Prioritätensetzungen der Städte erkennbar. So wären etwa die extrem hohen laufenden Aufwendungen der kleinsten kreisfreien Stadt Hoyerswerda eine genauere Untersuchung wert. In Plauen beeinträchtigt wiederum die Ausgliederung von Teilaufgaben die Aussagekraft der Ergebnisse.

Die Pflege von **Park- und Gartenanlagen** (Abschnitt 58) ist reine Gemeindeaufgabe. Landkreise waren im Beobachtungszeitraum nicht involviert, Bewegungen in den Vermögenshaushalten waren minimal. Die Aufwendungen in den Verwaltungshaushalten waren allerdings recht hoch, und zwar vor allem in den kreisfreien Städten. Hier sind in den Jahren 2001 bis 2003 durchschnittlich 26 Euro je Einwohner an allgemeinen Deckungsmitteln verbraucht worden (gegenüber rund 10 Euro in den Gemeinden des kreisangehörigen Raumes). Für diesen Raum entsteht bei der Durchsicht der Daten der Eindruck, dass die Aufwendungen mit der Gemeindegröße deutlich steigen - gerade kleine Gemeinden im ländlichen Raum unterhalten oftmals gar keine Parkanlagen -; im Vergleich der kreisfreien Städte verwischt das Bild dagegen wieder. Zwar hat Leipzig mit 30 Euro je Einwohner die höchsten Summen bereitgestellt, dicht gefolgt aber von Chemnitz und von Hoyerswerda. Dresden ist mit relativ geringen Aufwendungen ausgekommen, weil viele Parks und Gärten hier in der Hand der staatlichen Schlösserverwaltung liegen. In Plauen beeinträchtigt die Ausgliederung von Teilaufgaben die Aussagekraft des Ergebnisses.

Zusammengenommen ist damit nochmals festzuhalten, dass der Einzelplan 5 (ähnlich wie der Einzelplan 3) neben übertragenen, aufsichtsbehördlichen Aufgaben vielfältige freiwillige Aufgaben enthält, deren Erfüllung zum großen Teil an zentralörtliche Funktionen der bereitstellenden Kommunen gekoppelt zu sein scheint oder als verdichtungsbedingt eingestuft werden muss. Die Möglichkeiten zur eigenen Prioritätensetzung sind aber auch hier vergleichsweise groß.

2.2.8. Einzelplan 6: Bau- und Wohnungswesen, Verkehr

Der Einzelplan 6 ist einer der wenigen Aufgabenbereiche, in denen die Ausstattung der Vermögenshaushalte im Beobachtungszeitraum sachsenweit noch große Bedeutung hatte, wenn auch mit abnehmender Tendenz. **Zuschüsse von anderen Ebenen** haben dabei sicherlich einen Lenkungseffekt ausgeübt. Im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2003 sind allgemeine Deckungsmittel in Höhe von 74 Euro je Einwohner in die Verwaltungshaushalte geflossen, rund 53 Euro in die Vermögenshaushalte. Die Hauptlast der Kostenträgerschaft lag dabei jeweils auf der Gemeindeebene (vgl. dazu die Übersicht IV.2.2.8).

Übersicht IV.2.2.8 :

Verwendung allgemeiner Deckungsmittel im Einzelplan 6: Bau- und Wohnungswesen, Verkehr

Aggregat	n (03)	Zuschussbedarf in Euro je Einwohner									
		Verwaltungshaushalt					Vermögenshaushalt				
		1997	2001	2002	2003	01-03	1997	2001	2002	2003	01-03
Sachsen	537	63,69	74,93	75,35	73,03	74,44	76,63	61,20	53,57	44,68	53,20
Kreisfreie Städte	7	99,00	119,81	115,43	110,92	115,39	65,37	82,71	56,47	45,63	61,64
Landkreise inkl. Gemeinden	530	44,86	51,46	54,25	52,89	52,86	82,63	49,96	52,05	44,17	48,75
Landkreise	22	9,37	8,51	9,06	8,91	8,82	13,59	6,54	7,00	4,83	6,13
Gemeinden	508	35,49	42,95	45,19	43,98	44,04	69,04	43,42	45,05	39,34	42,62
Gemeindegrößenklassen											
mehr als 30.000 Einw.	6	69,94	82,41	82,53	74,12	79,71	95,57	59,83	71,15	39,82	56,99
20.001 - 30.000 Einw.	15	51,36	66,94	68,01	65,75	66,90	86,29	44,01	51,16	36,21	43,83
15.001 - 20.000 Einw.	18	48,44	57,11	60,22	59,95	59,05	38,07	33,48	30,65	50,84	38,18
10.001 - 15.000 Einw.	25	41,52	49,04	49,90	50,37	49,75	75,06	39,17	47,58	41,08	42,60
5.001 - 10.000 Einw.	98	28,44	35,90	40,54	40,55	38,97	68,60	38,76	48,56	44,03	43,74
3.001 - 5.000 Einw.	134	21,02	28,04	32,01	32,21	30,77	59,44	47,87	40,97	34,83	41,22
bis 3.000 Einw.	212	8,00	10,65	11,41	10,27	10,77	61,42	47,23	33,05	29,53	36,53
Kreisfreie Städte											
Leipzig	1	103,62	127,36	117,64	120,11	121,70	50,13	39,93	65,08	59,59	54,88
Dresden	1	95,64	134,65	120,63	111,02	122,08	60,26	118,38	61,19	76,27	85,24
Chemnitz	1	118,97	117,27	140,30	137,54	131,62	114,62	106,32	45,14	-28,45	41,53
Zwickau	1	78,30	88,58	103,29	58,59	83,58	30,01	53,87	49,10	34,10	45,75
Plauen	1	74,41	69,37	23,14	22,64	38,50	108,40	47,61	30,23	11,52	29,88
Görlitz	1	93,51	109,32	116,85	147,49	124,34	39,04	125,85	52,66	82,05	87,14
Hoyerswerda	1	66,11	64,67	68,46	67,19	66,74	46,36	98,31	39,89	10,73	50,74

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Im Einzelnen enthält der Einzelplan neben fiskalisch unbedeutenden Teilaufgaben folgende Abschnitte:

	VWH	VMH
- 60: Bauverwaltung	30 Euro	-
- 61: Städteplanung u.a.	19 Euro	13 Euro
- 62: Wohnungsbauförderung	2 Euro	1 Euro
- 63: Gemeindestraßen	8 Euro	29 Euro
- 65: Kreisstraßen	-	4 Euro
- 66: Bundes- und Staatsstraßen	-	6 Euro
- 67 Straßenbeleuchtung/Reinigung	16 Euro	-

Einrichtungen für den ruhenden Verkehr (68) und Wasserbau (69) haben keine nennenswerten Beträge beansprucht.

Die **Bauverwaltung**, die überwiegend auf der Gemeindeebene angesiedelt ist, hat fast ausschließlich in den Verwaltungshaushalten zuschussbedürftige Kosten verursacht. Dabei haben die kreisfreien Städte mehr als das Doppelte dessen verbraucht, was in den kreisangehörigen Gemeinden verbucht worden ist. Dies könnte zumindest teilweise als Spiegelbild der geringeren Kosten in der allgemeinen Verwaltung der kreisfreien Städte gewertet werden (siehe oben, Punkt 2.2.2.). Ein entsprechender Befund ergibt sich für die kreisangehörigen Gemeinden. Die Zuschussbedarfe sind in allen Beobachtungsjahren bis zur Größenklasse von weniger als 20.000 Einwohnern stark mit der Einwohnerzahl angestiegen, erst für größere Gemeinden ist kein größenklassen-spezifisches Wachstum mehr erkennbar. Auch hier könnte man vermuten, dass **ausdifferenzierte Verwaltungen** Kosten übernommen haben, die in kleineren Gemeinden bei den Hauptverwaltungen oder sogar auf Kreisebene angesiedelt waren.

Gegen die These von der unterschiedlichen Zuordnung und Verbuchung spricht allerdings die Tatsache, dass die Zuschussbedarfe für laufende Zwecke des Einzelplan 6 insgesamt – auch in den Aufgabenfeldern außerhalb der Verwaltung - mit der Einwohnerzahl stark ansteigen (vgl. nochmals Übersicht IV.2.2.8). Dies kann auf gleichzeitig mit der Einwohnerzahl wachsende Bedarfe nach Verwaltungs- und Aufsichtsleistungen hinweisen. Der dokumentierte Mittelverbrauch legt eine tiefer gehende Analyse – bei anderer Gelegenheit – nahe.

Der Abschnitt **Städteplanung, Vermessung, Bauordnung** (61), der unter anderem Aufgaben der Stadtsanierung und Dorferneuerung umfasst, zählt in Sachsen zu den besonders „zuschussbedarfsintensiven“ Einzelaufgaben, und dies sowohl in den Verwaltungs- als auch den Vermögenshaushalten; letztere sind kräftig durch Fördermaßnahmen gestützt worden. Dabei ist im Zeitablauf allerdings eine steigende Tendenz in den Verwaltungshaushalten, eine eher sinkende in den Vermögenshaushalten zu konstatieren. Für die Verwaltungshaushalte hat sich

wiederum herausgestellt, dass die kreisfreien Städte größere Lasten getragen haben als der kreisangehörige Raum, die vermögenswirksamen Aktivitäten haben hingegen im kreisangehörigen Raum einen höheren Mitteleinsatz beansprucht. Vermögenswirksame Mittelverwendung war ausschließlich (auf nahezu konstantem Niveau in allen Beobachtungsjahren) der Gemeindeebene zuzuordnen. Im kreisangehörigen Raum zeigen die Zuschussbedarfe – sowohl in den Verwaltungs- als auch den Vermögenshaushalten – einen gewissen Größenbezug: In großen Gemeinden (etwa ab 10.000 Einwohnern) sind je Einwohner deutlich mehr Mittel für Sanierungs- und Umbaumaßnahmen bereitgestellt worden als in kleineren Gemeinden. Nur in Gemeinden in der Größenordnung zwischen 15.000 und 30.000 war der Mitteleinsatz vergleichsweise bescheiden, möglicherweise als Resultat einer gewissen, oben schon bemerkten Finanzierungsschwäche. In kreisfreien Städten folgt das Finanzierungsmuster anderen, gesondert zu erklärenden Anforderungen. Vor allem Görlitz hat hier besonders hohe Beträge – speziell im investiven Bereich – bereitgestellt.

Die **Wohnungsbauförderung** (Abschnitt 62) hat fiskalisch im Beobachtungszeitraum – so auch der vorangegangenen Kurzübersicht zu entnehmen – kaum eine Rolle gespielt. Erwähnenswert sind allein größere Anstrengungen der Stadt Leipzig und – mit Blick auf die Verwaltungshaushalte – der Stadt Görlitz.

Bau und Unterhaltung von **Gemeindestraßen** haben die **Verwaltungshaushalte** der kreisfreien Städte im gesamten Beobachtungszeitraum stärker beansprucht als die der kreisangehörigen Gemeinden. In den **Vermögenshaushalten**, die im Abschnitt 63 **dominieren** und die wiederum durch erheblichen Einsatz von Fördermitteln auf der Einnahmeseite gekennzeichnet sind, stellen sich die Relationen anders dar, sie haben sich überdies im Zeitablauf verändert. 1997 haben die kreisangehörigen Gemeinden mit rund 44 Euro je Einwohner noch erheblich höhere Lasten in den Vermögenshaushalten getragen als die kreisfreien Städte. Im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2003 sind die bereitgestellten Beträge dann aber nur noch in den Städten gewachsen. Die Daten für das Jahr 2003 weisen allerdings auch hier eine sinkende Tendenz aus. Die **Einwohnerzahl** der Städte und Gemeinden **spielt bei der Erklärung der Befunde in den Vermögenshaushalten faktisch keine Rolle**; offensichtlich hatte die Schwerpunktsetzung in diesem Bereich andere Gründe. Anzumerken bleibt, dass insbesondere Chemnitz und Dresden hier in den Gesamthaushalten besondere Prioritäten gesetzt haben.

Kreisstraßen haben allein die Haushalte der Landkreise berührt, Bau und Unterhaltung von **Bundes- und Staatsstraßen** nur die einiger kreisfreier Städte – insbesondere Leipzig und Dresdens – und dies nur in den **Vermögenshaushalten**. Die selbst finanzierten Aufwendungen der beiden Städte, gefolgt von Chemnitz, waren vor allem in den Jahren 2001 bis 2003 erheblich. Ein Zusammenhang mit der Gemeindgröße oder dem Verdichtungsgrad ist nicht

unmittelbar erkennbar; eher findet hier das Streben der sächsischen **Metropolen** nach einer **angemessenen Verkehrsanbindung** seinen Ausdruck.

Straßenbeleuchtung und –reinigung ist allein gemeindliche Aufgabe; die dafür aufgewendeten allgemeinen Deckungsmittel sind fast ausschließlich in den Verwaltungshaushalten verbraucht worden. Die Belastungen waren 1997 in den kreisfreien Städten noch etwas höher als in den kreisangehörigen Gemeinden, inzwischen (2003) haben sie sich aber in etwa angeglichen. Für die kreisangehörigen Gemeinden sind Größeneffekte erkennbar, für die kreisfreien Städte nicht. Hier zeigt sich eher, dass „Straßenbetreuung“ tendenziell dort besondere Aufmerksamkeit genießt, wo auch für den Ausbau der Gemeindestraßen selbst viel aufgewendet worden ist

Zusammenfassend ist noch einmal der enge Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Mittelverwendung in den Verwaltungshaushalten der Kommunen hervorzuheben: Größere Städte und Gemeinden haben deutlich mehr allgemeine Deckungsmittel für laufende Zwecke des Bau-, Wohnungs- und Verkehrswesens verbraucht als kleinere Gemeinden. In den Vermögenshaushalten hat sich ein solcher statistischer Zusammenhang nicht gezeigt. Mittel- und langfristig ist davon auszugehen, dass die Aktivitäten hier weiter zurückgehen werden, scheint der Nachholbedarf doch inzwischen zu einem Teil gedeckt. Die Investitionsanforderungen werden deshalb weiter abnehmen.

Die Frage nach kostenverursachenden Faktoren lässt sich wiederum kaum beantworten, und zwar weder für die Verwaltungs- noch für die Vermögenshaushalte. Dass der Rückgriff etwa auf die Straßenkilometer zur Erklärung von Straßenkosten tautologisch wäre, bedarf keiner weiteren Erläuterung. Sie sagen im Übrigen wenig darüber aus, ob die Verkehrsanbindungen überall als ausreichend oder zumindest als gleichwertig eingeschätzt werden oder nicht. Gerade dies will eine originäre Bedarfsermittlung aber leisten.

2.2.9. Einzelplan 7: Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung

Der Einzelplan 7 ist ebenfalls höchst **heterogen** zusammengesetzt. Er enthält zum einen Ver- und Entsorgungseinrichtungen und -leistungen, zum anderen verschiedenste Wirtschaftsförderungseinrichtungen und -maßnahmen. Aufwendungen für diese Bereiche werden allerdings nur dann hier verbucht, wenn sie nicht von eigenständigen - ausgelagerten - Betrieben bereitgestellt werden. Eine klare, aufgabenbezogene Abgrenzung ist - vor allem weil zunehmend Ausgliederungen zu beobachten sind - vielfach nicht mehr möglich. Letztlich ist der Einzelplan 7 nur in Zusammenhang mit dem Einzelplan 8 interpretierbar.

Insgesamt haben die sächsischen Kommunen im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2003 im Einzelplan 7 rund 43 Euro je Einwohner an allgemeinen Deckungsmitteln für laufende Zwecke, etwa 13 Euro je Einwohner für Zwecke der Vermögenshaushalte eingesetzt (vgl. dazu die Übersicht IV.2.2.9). Insbesondere die Ausgaben für laufende Zwecke waren zwar deutlich höher als die in der Übersicht ausgewiesenen Zuschussbedarfe, ihre Finanzierung hat aufgrund der großen Bedeutung von Entgelten und anderen unmittelbar aufgabenbezogenen Einnahmen vor allem in der Ver- und Entsorgung aber nur einen vergleichsweise geringen Einsatz allgemeiner Deckungsmittel erforderlich gemacht.

Übersicht IV.2.2.9 :

Verwendung allgemeiner Deckungsmittel im Einzelplan 7: Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung

Aggregat	n (03)	Zuschussbedarf in Euro je Einwohner									
		Verwaltungshaushalt					Vermögenshaushalt				
		1997	2001	2002	2003	01-03	1997	2001	2002	2003	01-03
Sachsen	537	41,34	42,98	43,43	41,79	42,74	84,90	11,06	10,97	18,06	13,34
Kreisfreie Städte	7	13,64	20,53	32,24	24,96	25,90	200,63	19,05	11,00	30,77	20,27
Landkreise inkl. Gemeinden	530	56,12	54,71	49,32	50,74	51,61	23,17	6,88	10,95	11,30	9,69
Landkreise	22	30,32	22,66	20,93	20,63	21,41	2,94	-0,67	3,31	0,31	0,98
Gemeinden	508	25,80	32,05	28,39	30,12	30,19	20,24	7,55	7,64	10,99	8,71
Gemeindegrößenklassen											
mehr als 30.000 Einw.	6	19,49	15,22	16,77	22,92	18,28	12,88	4,22	4,36	0,00	2,87
20.001 - 30.000 Einw.	15	22,02	43,05	32,17	30,06	35,16	19,12	-8,79	-2,25	3,22	-2,66
15.001 - 20.000 Einw.	18	12,67	19,86	16,94	26,29	20,98	-16,49	15,43	7,80	13,35	12,25
10.001 - 15.000 Einw.	25	24,73	34,70	33,62	25,82	31,49	24,90	-3,49	7,97	26,75	10,06
5.001 - 10.000 Einw.	98	33,06	36,70	32,81	33,62	34,40	36,70	13,13	9,00	11,46	11,22
3.001 - 5.000 Einw.	134	28,85	32,19	27,15	30,10	29,78	36,32	12,52	14,87	14,11	13,84
bis 3.000 Einw.	212	28,17	31,89	31,16	34,78	32,62	-0,11	11,15	6,51	6,06	7,88
Kreisfreie Städte											
Leipzig	1	25,32	27,87	49,52	29,03	35,47	617,50	42,57	17,62	66,93	42,41
Dresden	1	6,61	4,61	25,67	16,48	15,60	5,43	5,18	4,72	15,44	8,46
Chemnitz	1	4,81	13,39	13,65	12,76	13,27	5,66	3,41	2,34	17,78	7,79
Zwickau	1	8,23	39,23	21,28	61,93	40,75	34,82	27,26	26,10	19,76	24,40
Plauen	1	5,43	15,54	-7,25	2,99	3,79	-45,91	12,74	10,90	3,55	9,09
Görlitz	1	24,91	69,99	75,88	66,41	70,77	-4,51	7,43	19,36	-31,02	-1,20
Hoyerswerda	1	21,05	45,96	46,06	36,47	42,94	-7,39	6,64	9,24	17,46	10,99

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Die ausgewiesenen Zuschussbedarfe waren im wesentlichen **vier Teilaufgaben** zuzuordnen. Für den Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2003 stellt sich folgendes Bild dar:

	VWH	VMH
- 70: Abwasserbeseitigung	5 Euro	1 Euro
- 72: Abfallbeseitigung	2 Euro	1 Euro
- 77: Hilfsbetr. der Verwaltung	10 Euro	2 Euro
- 79: Fremdenverkehr u.a.	23 Euro	7 Euro

Die übrigen Teilaufgaben: Märkte (Abschnitt 73), Schlacht und Viehhöfe (Abschnitt 74), das Bestattungswesen (Abschnitt 75), sonstige Einrichtungen (Abschnitt 76) und die Förderung der Land- und Forstwirtschaft (Abschnitt 78) waren fiskalisch unbedeutend.

Die **Abwasserbeseitigung** im Abschnitt 70 ist allein gemeindliche Aufgabe; die Landkreise haben sich im Beobachtungszeitraum faktisch nicht an der Finanzierung beteiligt. Drei der kreisfreien Städte (Chemnitz, Zwickau und Görlitz) verbuchen Aufwendungen für die Abwasserbeseitigung gar nicht mehr im Einzelplan 7, nur Plauen und Hoyerswerda haben laufende Defizite finanzieren müssen. In Leipzig konnte die Abwasserbeseitigung nahezu kostendeckend angeboten werden, in Dresden, das die Stadtentwässerung einem Eigenbetrieb übergeben hat, wurden sogar (geringfügige) Überschüsse erwirtschaftet. Im kreisangehörigen Raum zeigt sich hingegen ein etwas anderes Bild. Danach haben die Gemeinden in den Größenklassen zwischen 3.000 und 10.000 Einwohnern die geringsten Deckungsgrade erreicht, und zwar sowohl in den Verwaltungs- als auch in den Vermögenshaushalten. Sie hatten - bei insgesamt aber immer noch relativ geringfügigem Zuschussbedarf - entsprechend mehr an eigenen Mitteln einzusetzen. Ein Blick auf die Ausgabenseite stützt die Vermutung, dass Abwasserbeseitigung in kleineren Gemeinden (in dünn besiedelten Regionen) deutlich teurer ist als in größeren Gemeinden. In den unteren Gemeindegrößenklassen wurde denn auch vor allem Ende der 90er Jahre erheblich mehr aus den Vermögenshaushalten verausgabt als in größeren Gemeinden. Inzwischen ist das Investitionsvolumen allerdings auf etwa ein Drittel dessen reduziert worden, was noch 1997 verbucht wurde.

Abfallbeseitigung ist Kreisaufgabe; die kreisangehörigen Gemeinden haben in kaum fühlbarem Umfang zur Finanzierung beigetragen. Aber auch auf der Kreisebene mussten kaum eigene Deckungsmittel eingesetzt werden; der Deckungsgrad in den Verwaltungshaushalten lag in den Jahren 2001 bis 2003 bei nahezu 100%; in den Vermögenshaushalten wurden verschwindend geringe Beträge beansprucht. Dies gilt in ähnlicher Weise für die kreisfreien Städte; zu Ausnahmen kam es allein in den Städten Leipzig (2002) und Zwickau (seit 2001). Die geringe Höhe der ausgewiesenen Zuschussbedarfe rechtfertigt an dieser Stelle jedoch keine genauere Untersuchung.

Für **Hilfsbetriebe der Verwaltung** (darunter fallen insbesondere Fuhrparks und Bauhöfe) sind in Sachsen - von wenigen kreisfreien Städten abgesehen - nur auf der Gemeindeebene des kreisangehörigen Raums Zuschussbedarfe ausgewiesen worden. Hier könnte der Eindruck entstehen, dass mit wachsender Gemeindegröße die nicht gedeckten Kosten sinken; dass Hilfsbetriebe also umso teurer sind, je kleiner eine Gemeinde ist. Denkbar wäre, dass die Bereitstellung der entsprechenden Leistungen mit Fixkosten verbunden ist, die sich mit steigender Gemeindegröße auf eine größere Einwohnerzahl verteilen, dass also Skaleneffekte wirksam werden. Gleichzeitig gibt es aber - speziell aus der Beobachtung der kreisfreien Städte -

Hinweise darauf, dass größere Gemeinden eher zur Auslagerung solcher Betriebe neigen. Die entstehenden Kosten sind in diesem Fall nicht unbedingt niedriger, sie werden nur an anderer Stelle - im Einzelplan 8 - verbucht.

Kostspieligster Aufgabenbereich im Einzelplan 7 war im Beobachtungszeitraum die **Förderung von Fremdenverkehr und Wirtschaft**. Dabei sind die Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten seit 1997 etwa konstant geblieben, während es in den Vermögenshaushalten zu kräftigen Kürzungen gekommen ist (1997 wurde hierfür mehr als das Zehnfache dessen eingesetzt, was im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2003 zur Verfügung stand). Träger der Wirtschafts- und Fremdenverkehrsförderung waren im kreisangehörigen Raum vor allem die **Landkreise**. Allerdings haben sich auch die Gemeinden engagiert, und zwar tendenziell umso stärker, je größer sie sind. Vor allem in den Verwaltungshaushalten ist diese Verteilung sehr deutlich sichtbar geworden.

Unter den **kreisfreien Städten** hat Görlitz im gesamten Beobachtungszeitraum die höchsten laufenden Zuschussbedarfe ausgewiesen, erst mit weitem Abstand gefolgt von Leipzig und Dresden. Die Vermögenshaushalte sind in Leipzig ebenfalls sehr großzügig ausgestattet worden, gefolgt von Zwickau. Der Blick auf die ausgewiesenen Summen zeigt allerdings, dass bei der Interpretation große Vorsicht geboten ist. Gerade die Wirtschaftsförderung zählt zu jenen Aufgabenbereichen, die häufig von eigenständigen Gesellschaften - zum Teil auch unter Beteiligung privater oder halb-öffentlicher Träger - betrieben wird und dann im Einzelplan 8 ausgewiesen ist.

Zusammengenommen bieten die Teilaufgaben des Einzelplan 7 ein recht uneinheitliches Bild. Insgesamt überwiegen Einflüsse, die die Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten der kreisfreien Städte niedriger, in den Vermögenshaushalten höher ausfallen lassen als im kreisangehörigen Raum. Weder für die kreisfreien Städte noch für die kreisangehörigen Gemeinden zeigt sich so eine klare, größenklassenabhängige Struktur; die verschiedenen, gegensätzlichen Effekte überlagern sich weitgehend. Das Ergebnis ist aber vor allem mit Blick auf den Einzelplan 8 zu relativieren, der im nächsten Abschnitt kurz betrachtet wird.

2.2.10. Einzelplan 8: Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen

Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden soll - so sehen es die Gemeinde- und Kreisordnungen üblicherweise vor - zumindest eine marktübliche Verzinsung des eingesetzten Kapitals erwirtschaften: Sie sollen also **Gewinne** erwirtschaften, sofern die öffentlichen Unternehmenszwecke dadurch nicht beeinträchtigt werden (vgl. auch die Gemeindeordnung des

Freistaates Sachsen, § 97, Abs. 3). Die Übersicht IV.2.2.10 belegt, dass dies **in sächsischen Kommunen nur bedingt und im Zeitablauf immer weniger gelungen** ist. Die erwirtschafteten Überschüsse in den Verwaltungshaushalten sind seit 1997 stark abgesunken, erst für das Jahr 2003 zeichnet sich ein Wiederanstieg ab. Die Erträge der Vermögenshaushalte sind ebenfalls massiv eingebrochen. Für den Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2003 sind in den Verwaltungshaushalten nur noch Überschüsse von rund 15 Euro je Einwohner, in den Vermögenshaushalten von etwa 3 Euro erwirtschaftet worden.

An den Gesamtergebnissen ist zunächst bemerkenswert, dass für die Haushalte der **kreisfreien Städte** seit 2001 beträchtliche, wenn auch inzwischen sinkende Defizite ausgewiesen werden, während im **kreisangehörigen Raum** - hier geht es ganz überwiegend um die **Gemeindeebene** - relativ konstante Überschüsse erwirtschaftet werden konnten. Diese Überschüsse waren tendenziell um so größer, je weniger Einwohner die Gemeinden hatten. Das Bild für die kreisfreien Städte ist erneut uneinheitlich. Besonderes Augenmerk sei hier zunächst nur auf extrem hohen Defizite in Plauen gelenkt - die hier gleichsam spiegelbildlich zu den außerordentlich niedrigen Zuschussbedarfen der Stadt im Einzelplan 7 entstanden sind.

Übersicht IV.2.2.10 :

Verwendung allgemeiner Deckungsmittel im Einzelplan 8: Wirtschaftliche Unternehmen, Allgemeines Grund- und Sondervermögen

Aggregat	n (03)	Zuschussbedarf in Euro je Einwohner									
		Verwaltungshaushalt					Vermögenshaushalt				
		1997	2001	2002	2003	01-03	1997	2001	2002	2003	01-03
Sachsen	537	-30,24	-10,24	-10,13	-25,57	-15,27	-84,41	-9,88	-0,79	1,14	-3,21
Kreisfreie Städte	7	1,03	65,58	52,41	10,77	42,97	-164,85	-10,05	17,13	14,69	7,23
Landkreise inkl. Gemeinden	530	-46,92	-49,87	-43,05	-44,89	-45,96	-41,49	-9,79	-10,22	-6,06	-8,71
Landkreise	22	1,50	-2,08	0,66	-0,14	-0,53	-0,61	0,66	-0,52	-1,29	-0,38
Gemeinden	508	-48,42	-47,79	-43,72	-44,76	-45,43	-40,88	-10,46	-9,70	-4,77	-8,33
Gemeindegrößenklassen											
mehr als 30.000 Einw.	6	-58,49	-28,44	-33,31	-51,56	-37,70	-17,89	-6,59	-4,65	-3,08	-4,78
20.001 - 30.000 Einw.	15	-46,06	-44,67	-43,43	-38,15	-42,12	-44,07	-62,81	-8,38	-17,00	-29,62
15.001 - 20.000 Einw.	18	-30,52	-37,37	-34,32	-40,36	-37,34	12,23	-23,81	-10,91	-3,36	-12,95
10.001 - 15.000 Einw.	25	-29,28	-44,35	-42,31	-41,19	-42,65	-68,54	13,09	-45,71	-7,05	-13,07
5.001 - 10.000 Einw.	98	-53,23	-51,15	-44,76	-42,62	-46,22	-60,75	-7,10	-8,14	-3,98	-6,41
3.001 - 5.000 Einw.	134	-51,86	-55,50	-46,23	-47,51	-49,71	-47,02	6,32	-3,95	-4,57	-0,77
bis 3.000 Einw.	212	-57,61	-58,40	-53,72	-52,87	-54,98	-30,20	1,66	5,02	4,31	3,67
Kreisfreie Städte											
Leipzig	1	-19,75	0,32	104,12	-11,35	30,97	-593,13	37,26	-18,55	-20,37	-0,60
Dresden	1	-31,56	175,51	23,83	19,59	72,82	137,59	55,20	53,07	71,36	59,90
Chemnitz	1	87,93	64,01	33,64	23,56	40,56	-58,63	-10,35	31,17	8,21	9,59
Zwickau	1	19,36	3,04	15,38	-22,16	-1,17	-23,14	41,76	29,42	-24,28	15,84
Plauen	1	37,10	94,30	188,04	192,85	158,16	-74,00	-15,06	8,29	1,97	-1,64
Görlitz	1	-22,11	-100,04	-88,79	-52,88	-80,84	17,94	-938,15	-10,99	-33,45	-333,12
Hoyerswerda	1	-14,74	-46,47	-42,33	-38,14	-42,41	-68,87	-65,57	-27,78	1,17	-31,55

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

An diesem Gesamtbild waren die Einzelbereiche des Einzelplan 8 in unterschiedlichem Maße beteiligt; die Ergebnisse haben sich zum Teil kompensiert.

Überschüsse:	VWH	VMH
- 81: Versorgungsunternehmen	- 32 Euro	- 9 Euro
- 88: Allg. Grundvermögen	- 6 Euro	- 7 Euro
Defizite (Zuschussbedarfe):		
- 82: Verkehrsunternehmen	5 Euro	3 Euro
- 83: Kombinierte Versorgungs- und Verkehrsunternehmen	13 Euro	3 Euro
- 84: Unternehmen der Wifö	3 Euro	4 Euro
- 87: Sonst. wirtsch. Unternehmen	1 Euro	2 Euro

Verwaltungsaufgaben (A 80), land- und forstwirtschaftliche Unternehmen (A 85), Kur- und Badebetriebe (86) sowie allgemeine Sondervermögen (A 89) haben fiskalisch zumindest im sächsischen Durchschnitt keine Rolle gespielt.

Betrachtet man zunächst jene Bereiche, in denen Überschüsse erwirtschaftet werden konnten, so lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

Versorgungsunternehmen haben in fast allen Gemeindetypen Überschüsse erbracht. Eine Ausnahme findet sich nur für die Stadt Dresden, die hier schon seit 2001 Defizite verbucht und insofern auch das ungünstigere Ergebnis für die kreisfreien Städte zusammen mit geprägt hat. Größeneinflüsse sind in diesem Abschnitt nicht zu erkennen. Ein statistischer Zusammenhang zwischen der Höhe der Überschüsse und der Gemeindegröße zeigt sich eher für das **allgemeine Grundvermögen**: Kleinere Gemeinden haben durchschnittlich höhere Überschüsse je Einwohner erzielt. Der Abschnitt 88 erweist sich im übrigen als jener, in dem sich die extrem hohen Defizite der Stadt Plauen im Einzelplan 8 (als Zuweisungen an kommunale Sonderrechnungen) wiederfinden. Was sich im Einzelnen dahinter verbirgt, ist nicht erkennbar.

Die **defizitären wirtschaftlichen Unternehmen** finden sich ganz überwiegend in den **kreisfreien Städten**. Dies gilt für Verkehrsunternehmen und kombinierte Verkehrs- und Versorgungsunternehmen ebenso wie für Unternehmen der Wirtschaftsförderung. Die Ursachen für die zum Teil sehr hohen Zuschussbedarfe lassen sich aus der Rechnungsergebnisstatistik allerdings ebenfalls nicht weiter verfolgen. Man kann aber vermuten, dass nicht zuletzt die Auslagerung von nicht gewinnorientiert angebotenen Leistungen in den Einzelplan 8 dazu beigetragen hat, dessen Defizite zu erhöhen.

Zusammenfassend ist an dieser Stelle nochmals hervorzuheben, dass der Einzelplan 8 mit dem Bestreben insbesondere größerer Kommunen, ihre Aufgabenerfüllung im Wege der Auslagerung wirtschaftlicher zu gestalten, sicherlich nicht an Transparenz gewonnen hat. Der Einzelplan 8 war immer schon mit einem Konglomerat unterschiedlichster Betriebe besetzt: Mit der **Ausgliederung von Aufgaben**, die - wie etwa die Kindergärten der Stadt Dresden - sachlich eindeutig klar abgegrenzten Aufgabenbereichen der Gliederungssystematik zugeordnet werden könnten und sollten, wird die Aussagefähigkeit der Statistik – weit über den Einzelplan 8 hinaus - aber zusätzlich beeinträchtigt. Es bleibt zu hoffen, dass diesem Mangel mit der Umstellung der kommunalen Rechnungslegung zumindest teilweise begegnet werden kann. Eine weitere Entfernung von der aufgabenbezogenen Verbuchung von Ausgaben und Einnahmen würde die Finanzstatistik im kommunalen Bereich erheblich schädigen.

An dieser Stelle ist eine tiefer gehende Untersuchung nicht möglich. Es muss deshalb dabei bleiben, die Überschüsse und Defizite weiterhin in die Betrachtung der Gesamtzuschussbedarfe mit einzubeziehen, ohne genau zu wissen, wie sie zuzuordnen sind und wodurch sie entstanden sein könnten. Letztlich muss davon ausgegangen werden, dass sie in den eigentlichen Fachaufgaben, also vor allem den Einzelplänen 0 bis 6, entstanden sind.

2.3. Zwischenfazit: Wichtige Ergebnisse und Konsequenzen für die Bedarfsbestimmung

Die Ausführungen im Abschnitt 2 haben zu zeigen versucht, für welche Zwecke die im Einzelplan 9 vereinnahmten Mittel in verschiedenen Typen kommunaler Gebietskörperschaften im Beobachtungszeitraum verwendet worden sind. Die Aufbereitung der zur Verfügung gestellten Daten nach Aufgabenbereichen (Einzelplänen) und Teilaufgaben (Abschnitten) hat deutlich machen sollen, **wie unglaublich vielfältig das kommunale Aufgabenspektrum ist** und wie **schwierig die Erklärung des Haushaltsgebarens** einzelner Gemeinden oder gar Gebietskörperschaftsgruppen werden müsste – würde man einen solchen Versuch denn wirklich wagen. Es wäre schon sehr eigenartig, wenn sich die vorgefundenen Unterschiede allein aus der **Einwohnerzahl** ableiten ließen. **Bedarfsdifferenzierung** aus **Merkmalen der Einzelaufgaben** einerseits und den Strukturen der Kommunen andererseits heraus scheint aber **ebenso unmöglich**, vor allem aber ausgesprochen willkürlich.

Dies herauszustellen war eines der Hauptanliegen der sehr kleinteiligen Herangehensweise. Sie hat nicht nur deutlich werden lassen, welche Tücken Statistik und kommunale Buchungspraxis bereithalten, wenn es um die Ableitung von Haushaltsstrukturen und –entwicklungen geht, sondern auch die Schwierigkeiten erahnen lassen, die entstünden, wollte man Bedarfe tatsächlich originär bestimmen, und das gar auf empirischer Basis. Ein grobes, einzelplanbezogenes Verfahren wäre zu ungenau, durch eine weitere Aufspaltung der Haushalte würde aber auch nicht viel erreicht.

Ansätze zur „**originären**“ **Bedarfsbestimmung** oder –ermittlung (vgl. dazu oben, Punkt II.2.) ziehen oft plakativ einzelne Aufgabenbereiche zur beispielhaften Darstellung der Methodik heran. Diese Aufgaben sind häufig rechtlich intensiv reglementiert (Schulen, soziale Sicherung) und es sollte eigentlich leicht fallen, für die hier anfallenden Kosten oder Zuschussbedarfe wenige determinierende Faktoren zu finden. Dass selbst der Nachweis solch durchaus plausibler Zusammenhänge nicht – oder nur sehr eingeschränkt – gelingt, bestätigt sogar Junkernheinrich, hier für den Fall der Kindertagesstätten.¹³³ Die Kinderzahl allein reicht nicht aus, um Ausgaben und Zuschussbedarfe in den jeweiligen Kommunalhaushalten zu erklären. Ebenso wenig fruchtbar war der im vorausgegangenen Abschnitt unternommene Versuch, Belastungen durch Transfers der Sozialhilfe nach dem BSHG aus der Langzeitarbeitslosigkeit abzuleiten (vgl. nochmals Abschnitt IV.2.2.6.). Die Verknüpfung solcher Indikatoren mit einem Normal- oder Durchschnittskostenansatz ist in vielen Fällen durchaus angreifbar, weil gar nicht klar ist, warum sich die Kosten je „Verursacher“ so erheblich unterscheiden. Dahinter können sich „Verschwendung“ oder unwirtschaftliche Aufgabenerfüllung, aber auch

¹³³ Junkernheinrich, M.: Sachgerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich, a.a.O., S. 28.

ganz besondere Anforderungen verbergen. Letztlich kann darüber nur eine Einzeluntersuchung Aufschluss bieten.

Angesichts solcher Probleme erscheint die **Suche nach Indikatoren** für unterschiedliche Kosten der „Öffentlichen Ordnung“ (im EP 1) oder des Aufgabenbereichs „Gesundheit, Sport, Erholung“ im EP 5 nahezu aussichtslos. Im Einzelplan 3 „Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege“ trifft sie vollends ins Leere, es sei denn man erklärt bestimmte, vorgefundene Ausstattungen von vornherein selbst zum Leitbild und zum „Bedarf“. Eine empirische Untersuchung allein - und mag sie noch so tief gehen - kann die Frage danach, wie viel Kultur „sein soll“, nicht beantworten. Diese Antwort zu finden ist vorrangig Aufgabe der **kommunalen Selbstverwaltung** auf lokaler und regionaler Ebene - und zwar auch unter den Bedingungen wechselnder Mittelausstattung.

Die geschilderten Probleme werden nicht geringer, wenn man die Haushalte der kommunalen Gebietskörperschaften immer weiter aufspaltet und immer tiefer in die Einzelaufgaben eindringt. Eher verschärfen sie sich noch, und das nicht nur aufgrund statistischer Ungenauigkeiten. Die ausgewiesenen Haushaltsdaten beweisen, dass die Kommunen - trotz vielfältiger Regelungen und Ausstattungsstandards - in beträchtlichem Maße **eigene Prioritäten** setzen und bei der Haushaltsgestaltung jeweils individuelle Schwerpunkte und Ziele festlegen. Allein dieser Tatbestand, der nichts anderes als das Leitbild der kommunalen Selbstverwaltung widerspiegelt, macht es so schwierig, bestimmte Zusammenhänge zwischen Zuschussbedarfen und einzelnen, vermuteten **Kosteneinflussgrößen** empirisch nachzuweisen. Komplexe Systeme lassen sich eben nur bedingt entschlüsseln, in dem man sie in immer kleinere Teile zerlegt.

Der kommunale Finanzausgleich in Sachsen hat - vom Schüleransatz einmal abgesehen - den Gesamtbedarf der Kommunen im Blick und wählt nur eine Größe zur Differenzierung: die **Einwohnerzahl** der Gemeinden und kreisfreien Städte. Diese Größe selbst erklärt „an sich“ letztlich gar nichts, sie steht vielmehr als **Umschreibung von komplexen Handlungsbedingungen**, die bestimmte kommunale Haushaltsmuster hervorbringen (sollen) oder - wie im Fall zentralörtlicher Leistungen - möglich und sinnvoll erscheinen lassen. Dieser „**Umbrella-Variable**“ wurde deshalb in den vorangegangenen Ausführungen große Aufmerksamkeit gewidmet. Die Resultate der Betrachtung wurden für Verwaltungs- und Vermögenshaushalte in den Teilaufgaben referiert.

Dabei ist zunächst eines deutlich geworden: Während sich die **Verwaltungshaushalte** als relativ stabil erwiesen haben, schwanken die **Vermögenshaushalte** beträchtlich. Hier werden **Präferenzen und Prioritäten** der Kommunen besonders deutlich, ebenso aber auch Finanzierungengpässe. Tendenziell haben die laufenden Zuschussbedarfe die Investitionstätigkeit

zeitweise und in einzelnen Kommunen verdrängt, wenn es zu Einnahmeeinbrüchen gekommen ist. Da Investitionen in einzelnen Aufgabenbereichen überdies eher sporadisch vorgenommen werden, bietet der Blick auf nur einige Jahre ein relativ diffuses Bild.

Die **pauschalierende Bedarfsbestimmung** für die Zwecke des horizontalen Vergleichs ist deshalb gut beraten, wenn sie sich nur auf die **Verwaltungshaushalte** stützt und davon ausgeht, dass der Investitionsbedarf über die längere Frist in einem festen Verhältnis dazu steht.

In Bezug auf die Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten hat die Einwohnerzahl in vielen Fällen einen recht hohen statistischen Erklärungswert; allerdings wurde bei der Betrachtung nur mit **Durchschnittswerten** für die Gemeindegrößenklassen argumentiert. In den Übersichten IV.2.3.1 und IV.2.3.2 werden noch einmal die Resultate entsprechender **Regressionsrechnungen**, die mit Werten für jede einzelne Gemeinde arbeiten, dokumentiert.

Für die Übersicht IV.2.3.1 wurden ausschließlich die Gemeinden des kreisangehörigen Raumes betrachtet. Für Übersicht IV.2.3.2 wurden diejenigen Aktivitäten der kreisfreien Städte, die sie in ihrer Funktion als Gemeinden wahrnehmen, nach dem oben unter Punkt III.2. beschriebenen Verfahren in die Berechnungen einbezogen. Dabei zeigt sich folgendes:

Auf der Ebene der Abschnitte vermag die Einwohnerzahl in nur ganz wenigen Teilaufgaben die Höhe der laufenden Zuschussbedarfe zu einem merklichen Teil statistisch mit zu „erklären“. Im kreisangehörigen Raum gehören dazu die „Öffentliche Ordnung“ (Abschnitt 11), die Volksbildung (35) und die Bauverwaltung (60). Unter Einschluss der kreisfreien Städte kommen „Theater, Konzerte, Musikpflege“ im Abschnitt 33 als mit durch die Einwohnerzahl erklärbar hinzu (im kreisangehörigen Raum hat diese Aufgabe kaum fiskalische Bedeutung). Im Übrigen steigt die **„Erklärungskraft“ der Einwohnerzahl** durch die Einbeziehung der kreisfreien Städte in die Rechnung insgesamt deutlich.

Für die Einzelpläne zeigt sich ein etwas anderes Bild: Zum Teil werden die Ergebnisse relativiert (etwa im Einzelplan 1: Öffentliche Sicherheit und Ordnung), zu einem anderen Teil aber verstärkt - so im Bereich der kulturellen Aufgaben.

Bemerkenswert ist, dass die Erklärungskraft der Einwohnerzahl für die laufenden Zuschussbedarfe in den **Gesamtverwaltungshaushalten** (also über alle Aufgabenbereiche) am größten erscheint. Prioritätensetzungen, aber auch Zuordnungsmängel in der Datenbasis werden hier gewissermaßen ausgeblendet.

Gegen diese Argumentation werden in der Regel **zweierlei Vorwürfe** erhoben: Dass das Bestimmtheitsmaß (r^2) von etwa 0,3 (ohne Schulkosten) bzw. 30% (0,4 mit Schulen) viel zu ge-

ring sei, um darauf die Bedarfsbestimmung zu begründen und - eher gegenläufig -, dass dabei vor allem der Finanzkrafteffekt zum Tragen kommt.

Was die **Höhe des Bestimmtheitsmaßes** angeht, ist festzuhalten, dass ein besseres als das dargestellte Ergebnis kaum zu erwarten war. Dass es Abweichungen von den jeweiligen Durchschnittswerten innerhalb der Gemeindegrößenklassen gibt, wird von niemandem mehr bestritten. Ebenso wenig wird man behaupten wollen, dass die Einwohnerzahl der einzige haushaltsbestimmende Faktor sei. Mit einem Bestimmtheitsmaß von 30% bzw. 40% ist die **Erklärungskraft der Einwohnerzahl** allerdings **außerordentlich hoch**. Ähnliche Rechnungen, die sich auf sächsische Gemeinden vor der letzten Gebietsreform bezogen haben, kamen zu deutlich schwächeren Resultaten. Trotzdem sind sie zur Bestätigung der Hauptansatzstaffel herangezogen worden, weil sich damals schon keine anderen kostenverursachenden Faktoren mit hinreichendem Erklärungswert gefunden haben.¹³⁴ Ähnliches galt für Niedersachsen 1998, als mit der Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs auch eine Umgestaltung der Hauptansatzstaffel anstand und nach der Notwendigkeit zur Einrichtung verschiedener Nebenansätze gefragt wurde.¹³⁵ Eine Abkehr von der Hauptansatzstaffel ist nach den bisherigen Ergebnissen jedoch keineswegs angezeigt; das eigentliche Politikum ist eher deren Spreizung.

Die Vermutung, dass angesichts der **Ausgestaltung des Finanzausgleichs** gar **kein anderes** als das beschriebene **Ergebnis** hätte erwartet werden können - große Gemeinden verfügen danach definitiv über mehr Mittel zur Aufgabenerfüllung als kleine - trifft ebenfalls nicht den Kern des Problems. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass sich die höhere Finanzkraft der größeren Gemeinden eben nicht in allen Aufgabenbereichen gleichermaßen - als Ausdruck einer generell verschwenderischen Politik - niedergeschlagen hat, sondern dass hier vielmehr **strukturprägende Einflüsse** wirksam geworden sind. Diese Strukturen gilt es unter normativen Aspekten zu beurteilen und dann gegebenenfalls Korrekturen - eventuell auch über die Einwohnergewichtung im Finanzausgleich oder die Konzeption zusätzlicher Sonderansätze¹³⁶ - einzuleiten. Eine besondere Dringlichkeit hat sich dafür in den vorausgegangenen Untersuchungen allerdings nicht gezeigt.

¹³⁴ Vgl. Steinherr, M. und Parsche, R.: Das Schlüsselzuweisungssystem im kommunalen Finanzausgleich des Freistaates Sachsen, a.a.O., S. 103 ff.

¹³⁵ Hardt, U. und Schmidt, J.: Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen, a.a.O., Anhang S. 7.

¹³⁶ Eine Begründung dafür ließe sich aus den Regressionsrechnungen auf Gemeindeebene allenfalls im Kindergartenbereich ableiten. Hier käme es dann aber zunächst einmal darauf an, die Gründe für die erheblichen Kostenunterschiede zwischen den Gemeinden ausfindig zu machen. Für die Kreisebene, für die hier keine weiteren Berechnungen vorgenommen wurden, könnten Sonderbedarfe im Bereich der sozialen Sicherung vermutet werden. Darauf wird im Kapitel VI einzugehen sein.

Besonderer Hinweise bedarf es - mit Blick auf die **Relation zwischen Hauptansatzstaffel und Zuschussbedarfen** - allerdings noch einmal bezüglich der kreisangehörigen Gemeinden in der Größenklasse zwischen 20.000 und 30.000 Einwohnern sowie der kreisfreien Städte.

Oben wurde festgestellt, dass sich die Mittelausstattung der kreisangehörigen Gemeinden gerade in der **Größenklasse zwischen 20.000 und 30.000 Einwohnern** als unzureichend erwiesen hat, um die laufenden Zuschussbedarfe zu decken. Allein aus diesem Befund heraus hätte sich eine Anpassung der Hauptansatzstaffel - bezogen auf das Jahr 2003 - empfohlen. Auf der Basis des letzten ifo-Gutachtens¹³⁷ ist sie für die Jahre 2006 und 2007 inzwischen erfolgt bzw. vorgesehen.

Bemerkenswert ist dabei allerdings - so zeigen die vorausgegangen Ausführungen und die zu Grunde gelegten Übersichten - dass die Mehrbedarfe gegenüber dem Durchschnitt der kreisangehörigen Gemeinden in Sachsen (vom schulischen Bereich einmal abgesehen) insbesondere in den **verwaltungsintensiven Aufgabenbereichen** 0 (allgemeine Verwaltung) und 1 (öffentliche Sicherheit und Ordnung) aufgetreten sind. Eine Überprüfung der Verwaltungsaufwendungen in dieser Größenklasse erscheint deshalb notwendig. Es ist davon auszugehen, dass sich hier insbesondere die Folgen des demographischen Wandels manifestieren: Die Anpassungen an Bevölkerungsverluste sind offenbar nicht im erforderlichen Maße gelungen.¹³⁸ Angesprochen ist damit allerdings vorrangig die Kommunalaufsicht.

Ebenso überprüfungsbedürftig erscheinen die **Haushalte der kreisfreien Städte**: Hier sind es nicht nur die Verwaltungsausgaben, die teilweise zu denken geben, sondern die Aufgabewahrnehmung in anderen Aufgabenbereichen - speziell auch im **kulturellen Bereich** - die auf Konsolidierungspotenziale hin zu überprüfen sind.

Zuvor soll jedoch noch ein vertiefender Blick auf weitere strukturelle Elemente in den Haushalten der sächsischen Kommunen geworfen werden. An nächster Stelle steht dabei die Mittelverwendung nach **Ausgabearten** - wiederum differenziert nach Aufgabenbereichen. Ein Urteil über die Zielgerechtigkeit des Finanzausgleichs kann damit auf weitere Argumente gestützt werden.

¹³⁷ Parsche, R. u.a.: Gutachten zur Sachgerechtigkeit..., a.a.O., S. 16.

¹³⁸ Vgl. dazu die Übersicht V.6.2.

Übersicht IV.2.3.1:

Statistischer Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Zuschussbedarfen im Verwaltungshaushalt in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens

Statistisches Verfahren: Lineare Einfachregression				
Unabhängige Variable: Natürlicher Logarithmus (ln) der Einwohnerzahl (Jahresdurchschnitt 2001-03)				
Abhängige Variable: Zuschussbedarf im Verwaltungshaushalt in Euro je Einwohner ohne Mehrbelastungsausgleich (Durchschnitt 2001-03)				
Basis: alle 508 Gemeinden Sachsens (Gebietsstand: 01.01.2005)				
Aufgabenbereich	Zuschuss- bedarf VWH in Euro je Einw.	r ² korrigiert ¹	Beta standard. ²	Signifikanz ³
Einzelplan 0 - 8	328,74	0,40	0,63	0,000
Einzelplan 0 - 8 ohne Mehrbelastungsausgleich (MBA)	322,57	0,38	0,62	0,000
Einzelplan 0 - 8 ohne MBA und Schulen	267,75	0,31	0,56	0,000
0 Allgemeine Verwaltung	99,58	0,00	0,07	0,139
00 Gemeindeorgane	17,58	0,05	-0,23	0,000
01 Rechnungsprüfung	1,08	0,28	0,53	0,000
02 Hauptverwaltung	45,56	0,05	-0,22	0,000
03 Finanzverwaltung	22,39	0,12	0,35	0,000
05 Besondere Dienststellen der allgemeinen Verwaltung	2,93	0,08	0,28	0,000
06 Einrichtungen für die gesamte Verwaltung	9,58	0,05	0,23	0,000
08 Einrichtungen für Verwaltungsangehörige	0,47	0,02	0,14	0,002
1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung	18,26	0,19	0,44	0,000
10 Polizei	0,01	0,00	0,02	0,704
11 Öffentliche Ordnung	6,08	0,42	0,65	0,000
13 Feuerschutz	12,16	0,01	0,10	0,021
14 Katastrophenschutz	0,00	...	...	...
15 Verteidigungslastenausgleich	0,01	0,00	-0,02	0,685
2 Schulen	54,82	0,17	0,41	0,000
20 Schulverwaltung	2,81	0,07	0,27	0,000
21 Grundschulen	19,43	0,01	0,09	0,049
22 Mittelschulen	23,60	0,03	0,18	0,000
23 Gymnasien, Kollegs (ohne berufliche Gymnasien)	7,13	0,22	0,47	0,000
24 Berufsbildende Schulen	0,01	0,00	0,01	0,757
27 Förderschulen (Sonderschulen)	0,78	0,06	0,24	0,000
28 Gesamtschulen und dergleichen	0,00	...	...	...
29 Übrige schulische Aufgaben	1,05	0,01	0,09	0,040
3 Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	17,85	0,31	0,56	0,000
30 Verwaltung kultureller Angelegenheiten	2,75	0,14	0,37	0,000
31 Wissenschaft und Forschung	0,12	0,00	0,08	0,079
32 Museen, Sammlungen, Ausstellungen	4,10	0,08	0,28	0,000
33 Theater, Konzerte, Musikpflege	2,35	0,13	0,37	0,000
34 Heimat- und sonstige Kulturpflege	0,98	0,01	0,10	0,018
35 Volksbildung, kulturelle Bildung	5,08	0,35	0,59	0,000
36 Naturschutz, Denkmalschutz und -pflege	2,40	0,00	0,04	0,357
37 Kirchliche Angelegenheiten	0,06	0,01	-0,08	0,059
4 Soziale Sicherung	71,17	0,07	0,26	0,000
40 Verwaltung der sozialen Angelegenheiten	4,15	0,15	0,39	0,000
400 Allgemeine Sozialverwaltung	3,97	0,14	0,38	0,000
403 Betreuungsbehörde	0,00	...	...	...
405 Verwaltung der Ausbildungsförderung	0,00	0,00	-0,01	0,830
407 Verwaltung der Jugendhilfe	0,18	0,03	0,17	0,000
41 Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG)	0,03	0,01	0,10	0,019
410 Hilfe zum Lebensunterhalt (örtl. Träger)	0,01	0,00	0,06	0,154
411 Hilfe zur Pflege (örtl. Träger)	0,00	...	...	...
412 Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (örtl. Träger)	0,00	0,00	-0,05	0,218
413 Hilfe bei Krankheit (örtl. Träger)	0,00	...	...	...
414 Sonstige Hilfen in besonderen Lebenslagen (örtl. Träger)	0,02	0,01	0,10	0,028
42 Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes	0,00	...	...	...
43 Soziale Einrichtungen und Dienste	0,47	0,01	0,09	0,032
44 Kriegsofferfürsorge und ähnliche Maßnahmen	0,00	0,00	-0,04	0,374
45 Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII	2,07	0,02	0,14	0,001
46 Einrichtungen der Jugendhilfe - eigene Einrichtungen	48,96	0,02	-0,16	0,000
464 Tageseinrichtungen für Kinder	45,71	0,04	-0,20	0,000
47 Förderung von anderen Trägern der Wohlfahrtspflege und Jugendhilfe	15,59	0,16	0,40	0,000
48 Weitere soziale Leistungen	0,00	0,01	-0,10	0,027
49 Sonstige soziale Angelegenheiten	-0,10	0,00	-0,01	0,900

zu Übersicht IV.2.3.1:

Aufgabenbereich	Zuschuss- bedarf VWH in Euro je Einw.	r ² korrigiert ¹	Beta standard. ²	Signifikanz ³
Einzelplan 0 - 8	328,74	0,40	0,63	0,000
Einzelplan 0 - 8 ohne Mehrbelastungsausgleich (MBA)	322,57	0,38	0,62	0,000
Einzelplan 0 - 8 ohne MBA und Schulen	267,75	0,31	0,56	0,000
5 Gesundheit, Sport, Erholung	32,10	0,16	0,41	0,000
50 Gesundheitsverwaltung	0,00	0,00	0,07	0,120
51 Krankenhäuser	0,00	0,00	0,01	0,875
54 Sonstige Einrichtungen und Maßnahmen der Gesundheitspflege	0,33	0,00	0,08	0,065
55 Förderung des Sports	3,17	0,14	0,38	0,000
56 Eigene Sportstätten	9,37	0,02	0,13	0,002
57 Badeanstalten	8,56	0,04	0,20	0,000
58 Park- und Gartenanlagen	9,57	0,10	0,32	0,000
59 Sonstige Erholungseinrichtungen	1,11	0,00	0,07	0,105
6 Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	44,04	0,35	0,60	0,000
60 Bauverwaltung	17,63	0,35	0,59	0,000
61 Städteplanung, Vermessung, Bauordnung	5,62	0,11	0,33	0,000
62 Wohnungsbauförderung und Wohnungsunternehmen	0,05	0,00	0,04	0,429
63 Gemeindestraßen	4,34	0,16	0,41	0,000
65 Kreisstraßen	0,01	0,00	0,05	0,229
66 Bundes- und Staatsstraßen	0,02	0,00	0,04	0,364
67 Straßenbeleuchtung und -reinigung	16,57	0,02	0,16	0,000
68 Einrichtungen für den ruhenden Verkehr	-0,98	0,00	-0,02	0,588
69 Wasserläufe, Wasserbau	0,79	0,00	-0,06	0,144
7 Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	30,19	0,00	-0,05	0,248
70 Abwasserbeseitigung	7,85	0,00	-0,02	0,592
72 Abfallbeseitigung	0,48	0,00	0,03	0,435
73 Märkte	0,17	0,01	0,12	0,009
74 Schlacht- und Viehhöfe	0,00	0,00	0,07	0,092
75 Bestattungswesen	0,88	0,00	0,07	0,102
76 Sonstige öffentliche Einrichtungen	2,27	0,00	0,01	0,866
77 Hilfsbetriebe der Verwaltung	14,05	0,01	-0,11	0,011
78 Förderung der Land- und Forstwirtschaft	0,02	0,00	-0,03	0,452
79 Fremdenverkehr, sonstige Förderung von Wirtschaft und Verkehr	4,47	0,01	0,10	0,019
8 Wirtschaftliche Unternehmen	-45,43	0,01	0,12	0,006
80 Verwaltung der wirtschaftlichen Unternehmen	0,41	0,00	0,07	0,116
81 Versorgungsunternehmen	-35,28	0,01	-0,09	0,052
82 Verkehrsunternehmen	0,22	0,02	0,16	0,000
83 Kombinierte Versorgungs- und Verkehrsunternehmen	-0,74	0,03	-0,18	0,000
84 Unternehmen der Wirtschaftsförderung	0,60	0,01	0,10	0,030
85 Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen	-0,09	0,00	0,05	0,237
86 Kur- und Badebetriebe	0,55	0,00	-0,02	0,724
87 Sonstige wirtschaftliche Unternehmen	-0,02	0,00	0,00	0,932
88 Allgemeines Grundvermögen	-11,34	0,02	0,16	0,000
89 Allgemeines Sondervermögen	0,26	0,01	0,09	0,045
Normativ bestimmte zentralörtliche Aufgaben ohne Schulen ⁴	90,07	0,31	0,56	0,000
Normativ bestimmte nicht-zentralörtliche Aufgaben ohne Schulen ⁴	314,12	0,21	0,46	0,000

¹ r² - korrigiertes Bestimmtheitsmaß (Anteil der erklärten Varianz an der gesamten Varianz)

² a - standardisierter Beta-Koeffizient der Regressionsgeraden $y = a + b \cdot x$

³ Signifikanz - Irrtumswahrscheinlichkeit des Modells (z.B. 0,001 = 0,1%, 0,010 = 1%, 0,100 = 10%)

⁴ Zur Abgrenzung zentralörtlicher Aufgaben vgl. Kapitel VI.1.

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Übersicht IV.2.3.2:

Statistischer Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Zuschussbedarfen im Verwaltungshaushalt in den kreisangehörigen Gemeinden und der Gemeindeebene kreisfreier Städte Sachsens

Statistisches Verfahren: Lineare Einfachregression				
Unabhängige Variable: Natürlicher Logarithmus (ln) der Einwohnerzahl (Jahresdurchschnitt 2001-03)				
Abhängige Variable: Zuschussbedarf im Verwaltungshaushalt in Euro je Einwohner ohne Mehrbelastungsausgleich (Durchschnitt 2001-03)				
Basis: alle 508 Gemeinden und sieben kreisfreien Städte (nur Gemeindeaufgaben) Sachsens (Gebietsstand: 01.01.2005)				
Aufgabenbereich	Zuschuss- bedarf VWH in Euro je Einw.	r ² korrigiert ¹	Beta standard. ²	Signifikanz ³
Einzelplan 0 - 8	409,38	0,45	0,67	0,000
Einzelplan 0 - 8 ohne Mehrbelastungsausgleich (MBA)	402,41	0,43	0,66	0,000
Einzelplan 0 - 8 ohne MBA und Schulen	346,62	0,38	0,61	0,000
0 Allgemeine Verwaltung	95,79	0,00	0,03	0,513
00 Gemeindeorgane	15,61	0,06	-0,25	0,000
01 Rechnungsprüfung	1,13	0,26	0,51	0,000
02 Hauptverwaltung	42,37	0,05	-0,23	0,000
03 Finanzverwaltung	21,09	0,10	0,31	0,000
05 Besondere Dienststellen der allgemeinen Verwaltung	3,01	0,07	0,26	0,000
06 Einrichtungen für die gesamte Verwaltung	10,97	0,05	0,23	0,000
08 Einrichtungen für Verwaltungsangehörige	1,61	0,04	0,21	0,000
1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung	25,52	0,31	0,56	0,000
10 Polizei	0,01	0,00	0,01	0,784
11 Öffentliche Ordnung	6,53	0,46	0,68	0,000
13 Feuerschutz	18,98	0,07	0,27	0,000
14 Katastrophenschutz	0,00	...	...	...
15 Verteidigungslastenausgleich	0,00	0,00	-0,02	0,653
2 Schulen	55,79	0,14	0,38	0,000
20 Schulverwaltung	3,38	0,08	0,29	0,000
21 Grundschulen	18,96	0,00	0,07	0,121
22 Mittelschulen	23,85	0,02	0,16	0,000
23 Gymnasien, Kollegs (ohne berufliche Gymnasien)	7,80	0,20	0,45	0,000
24 Berufsbildende Schulen	0,01	0,00	0,01	0,774
27 Förderschulen (Sonderschulen)	0,89	0,06	0,24	0,000
28 Gesamtschulen und dergleichen	0,00	...	...	...
29 Übrige schulische Aufgaben	0,90	0,00	0,07	0,106
3 Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	39,23	0,42	0,65	0,000
30 Verwaltung kultureller Angelegenheiten	4,10	0,15	0,39	0,000
31 Wissenschaft und Forschung	0,21	0,01	0,10	0,025
32 Museen, Sammlungen, Ausstellungen	7,86	0,12	0,35	0,000
33 Theater, Konzerte, Musikpflege	16,64	0,29	0,54	0,000
34 Heimat- und sonstige Kulturpflege	1,10	0,01	0,11	0,014
35 Volksbildung, kulturelle Bildung	7,06	0,35	0,60	0,000
36 Naturschutz, Denkmalschutz und -pflege	2,23	0,00	0,03	0,433
37 Kirchliche Angelegenheiten	0,04	0,01	-0,09	0,053
4 Soziale Sicherung	87,89	0,12	0,35	0,000
40 Verwaltung der sozialen Angelegenheiten	5,05	0,16	0,40	0,000
400 Allgemeine Sozialverwaltung	4,84	0,15	0,39	0,000
403 Betreuungsbehörde	0,00	...	...	...
405 Verwaltung der Ausbildungsförderung	0,00	0,00	-0,01	0,819
407 Verwaltung der Jugendhilfe	0,20	0,03	0,17	0,000
41 Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG)	0,04	0,01	0,11	0,013
410 Hilfe zum Lebensunterhalt (örtl. Träger)	0,02	0,00	0,06	0,151
411 Hilfe zur Pflege (örtl. Träger)	0,00	...	...	...
412 Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (örtl. Träger)	0,00	0,00	-0,05	0,248
413 Hilfe bei Krankheit (örtl. Träger)	0,00	...	...	...
414 Sonstige Hilfen in besonderen Lebenslagen (örtl. Träger)	0,02	0,01	0,11	0,016
42 Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes	0,00	...	...	...
43 Soziale Einrichtungen und Dienste	2,28	0,03	0,16	0,000
44 Kriegsofferfürsorge und ähnliche Maßnahmen	0,01	0,00	-0,04	0,412
45 Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII	2,64	0,02	0,15	0,001
46 Einrichtungen der Jugendhilfe - eigene Einrichtungen	53,30	0,02	-0,13	0,003
464 Tageseinrichtungen für Kinder	46,07	0,04	-0,19	0,000
47 Förderung von anderen Trägern der Wohlfahrtspflege und Jugendhilfe	24,16	0,20	0,45	0,000
48 Weitere soziale Leistungen	0,00	0,01	-0,10	0,025
49 Sonstige soziale Angelegenheiten	0,41	0,00	0,00	0,914

zu Übersicht IV.2.3.2:

Aufgabenbereich	Zuschuss- bedarf VWH in Euro je Einw.	r ² korrigiert ¹	Beta standard. ²	Signifikanz ³
Einzelplan 0 - 8	409,38	0,45	0,67	0,000
Einzelplan 0 - 8 ohne Mehrbelastungsausgleich (MBA)	402,41	0,43	0,66	0,000
Einzelplan 0 - 8 ohne MBA und Schulen	346,62	0,38	0,61	0,000
5 Gesundheit, Sport, Erholung	39,87	0,18	0,43	0,000
50 Gesundheitsverwaltung	0,01	0,00	0,07	0,118
51 Krankenhäuser	0,00	0,00	0,01	0,852
54 Sonstige Einrichtungen und Maßnahmen der Gesundheitspflege	0,33	0,00	0,08	0,066
55 Förderung des Sports	6,46	0,20	0,45	0,000
56 Eigene Sportstätten	7,99	0,01	0,12	0,009
57 Badeanstalten	8,79	0,04	0,20	0,000
58 Park- und Gartenanlagen	15,43	0,13	0,37	0,000
59 Sonstige Erholungseinrichtungen	0,87	0,00	0,06	0,187
6 Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	58,94	0,37	0,61	0,000
60 Bauverwaltung	24,76	0,36	0,60	0,000
61 Städteplanung, Vermessung, Bauordnung	10,06	0,16	0,41	0,000
62 Wohnungsbauförderung und Wohnungsunternehmen	0,27	0,00	0,04	0,374
63 Gemeindestraßen	8,13	0,16	0,41	0,000
65 Kreisstraßen	0,00	0,00	0,05	0,307
66 Bundes- und Staatsstraßen	0,79	0,04	0,21	0,000
67 Straßenbeleuchtung und -reinigung	16,29	0,02	0,14	0,001
68 Einrichtungen für den ruhenden Verkehr	-2,13	0,00	-0,06	0,146
69 Wasserläufe, Wasserbau	0,77	0,00	-0,06	0,194
7 Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	21,86	0,01	-0,09	0,053
70 Abwasserbeseitigung	4,96	0,00	-0,04	0,322
72 Abfallbeseitigung	0,31	0,00	0,02	0,633
73 Märkte	0,18	0,01	0,13	0,004
74 Schlacht- und Viehhöfe	0,00	0,00	0,06	0,141
75 Bestattungswesen	0,82	0,00	0,07	0,100
76 Sonstige öffentliche Einrichtungen	1,38	0,00	0,00	0,933
77 Hilfsbetriebe der Verwaltung	10,20	0,02	-0,13	0,002
78 Förderung der Land- und Forstwirtschaft	0,02	0,00	-0,03	0,453
79 Fremdenverkehr, sonstige Förderung von Wirtschaft und Verkehr	3,98	0,01	0,09	0,032
8 Wirtschaftliche Unternehmen	-22,48	0,04	0,20	0,000
80 Verwaltung der wirtschaftlichen Unternehmen	0,27	0,00	0,06	0,157
81 Versorgungsunternehmen	-32,17	0,00	-0,06	0,144
82 Verkehrsunternehmen	0,81	0,05	0,23	0,000
83 Kombinierte Versorgungs- und Verkehrsunternehmen	12,87	0,06	0,25	0,000
84 Unternehmen der Wirtschaftsförderung	1,50	0,02	0,15	0,001
85 Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen	-0,07	0,00	0,06	0,189
86 Kur- und Badebetriebe	0,36	0,00	-0,02	0,691
87 Sonstige wirtschaftliche Unternehmen	0,01	0,00	0,00	0,933
88 Allgemeines Grundvermögen	-6,24	0,03	0,18	0,000
89 Allgemeines Sondervermögen	0,18	0,00	0,08	0,075
Normativ bestimmte zentralörtliche Aufgaben ohne Schulen ⁴	90,07	0,35	0,59	0,000
Normativ bestimmte nicht-zentralörtliche Aufgaben ohne Schulen ⁴	314,12	0,26	0,51	0,000

¹ r² - korrigiertes Bestimmtheitsmaß (Anteil der erklärten Varianz an der gesamten Varianz)

² a - standardisierter Beta-Koeffizient der Regressionsgeraden $y = a + b \cdot x$

³ Signifikanz - Irrtumswahrscheinlichkeit des Modells (z.B. 0,001 = 0,1%, 0,010 = 1%, 0,100 = 10%)

⁴ Zur Abgrenzung zentralörtlicher Aufgaben vgl. Kapitel VI.1.

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

3. Die Bedeutung ausgewählter Ausgabearten in den Gesamthaushalten und in den Aufgabenbereichen

3.1. Überblick für 2001 bis 2003

Mit der Betrachtung der Ausgabearten in den sächsischen Kommunalhaushalten wird gegenüber den vorangegangenen Abschnitten eine **andere Perspektive** gewählt. Finanzierungsfragen bleiben hier weitgehend ausgeklammert, vielmehr geht es um das Zustandekommen von Zuschussbedarfen aus Ausgabebestandteilen. Untersucht werden vor allem **Personalausgaben und Sachausgaben** als wichtige Ausgabearten in den Verwaltungshaushalten einerseits sowie **Investitionen** als dominierende Komponente der Vermögenshaushalte andererseits. Transfers, speziell im sozialen Bereich, werden gesondert in Punkt VI.4. thematisiert.

Mit dieser traditionellen, nicht nur an der kommunalen Haushaltssystematik orientierten Unterscheidung wird mitunter eine gewisse – aus der ökonomischen Kreislauftheorie abgeleitete - **Wertung** verbunden: Personal- und Sachausgaben gelten (als **konsumtive Verwendung** der verfügbaren Mittel) als „niederwertig“ und sind im Vergleich mit den als wachstumsinduzierend eingestuften „höherwertigen“ **Investitionen** oftmals Gegenstand von Konsolidierungsforderungen an den Staat, insbesondere auch an die Kommunen. Nach Auffassung vieler Kritiker scheint sich Verschwendung gerade in den konsumtiven Ausgaben (im Staatsverbrauch) zu manifestieren. Ob diese Einschätzung sachgerecht ist, sei hier offen gelassen. Richtig ist allerdings, dass laufende Ausgaben, insbesondere für Personal, oft weniger flexibel gestaltet werden können als investive Aufwendungen - Personalabbau im öffentlichen Sektor ist und bleibt ein heikles Thema -, richtig ist deshalb auch, dass sie in Zeiten besonders knapper Kassen Investitionen tendenziell zu verdrängen vermögen. Abschnitt 1 dieses Kapitels hat dies bereits dokumentiert. Ob Investitionen schlechthin positiv zu bewerten sind, ist allerdings ebenfalls zu bezweifeln. Allein der Investitionsbegriff ist, wenn man dabei an zukunftsorientierte Maßnahmen denkt, für den öffentlichen Bereich schon lange umstritten.¹³⁹ Die fiskalischen Folgen ausgiebiger Investitionstätigkeit mögen außerdem mitunter ebenso bedenklich stimmen wie die einer „konservierenden“ Personalpolitik.

Dies zu beurteilen, ist aber auch nicht Zweck der anschließenden Überlegungen. Im Vordergrund steht vielmehr die Frage, was die **Struktur der Haushalte** - wiederum differenziert nach Ebenen und Typen kommunaler Gebietskörperschaften - über deren Konstitution verrät und inwieweit die hier gewonnenen Erkenntnisse Eingang in die Finanzausgleichsdiskussion

¹³⁹ Zu älteren Diskussionen um den Investitionsbegriff vgl. etwa Jahresgutachten 1994/95 des Sachverständigenrates zu Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung Ziffer 183 ff. sowie – noch sehr viel früher erschienen - das Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen zum „Begriff der öffentlichen Investitionen“, Schriftenreihe des BMF, Heft 29, Bonn 1980.

finden können und sollen. Ist ein hoher Anteil konsumtiver Ausgaben Zeichen mangelnden **Konsolidierungswillens**, der nachträglich im Finanzausgleich auch noch belohnt wird?

Der Blick auf die Bedeutung von Personal-, Sach- und Investitionsausgaben nach Aufgabebereichen soll die Auseinandersetzung mit der Entstehung der Zuschussbedarfe vorläufig abschließen. Eher nachrichtlich wird auf die **Verschuldungspolitik** (inzwischen besser: Entschuldungspolitik) der sächsischen Kommunen einzugehen sein.

Die Übersichten IV.3.1.a und IV.3.1.b dokumentieren in den ersten drei Spalten die Bedeutung der angesprochenen Ausgabearten innerhalb der Fachaufgaben insgesamt (also wiederum in den Einzelplänen 0-8), in den folgenden Spalten wird der jeweilige Bezug zu den Verwaltungs- bzw. Vermögenshaushalten hergestellt.

Übersicht IV.3.1.a :

Personal-, Sach- und Investitionsausgaben in den Gesamthaushalten (EP 0-8) in Euro je Einwohner, Jahresdurchschnitt 2001-03

		Personal- ausgaben	Sach- ausgaben	Investitions- ausgaben	Ausgaben im		
					Gesamthaushalt	Verwaltungs-HH	Vermögens-HH
Sachsen	537	479,43	385,45	335,17	1.623,20	1.230,45	392,75
Kreisfreie Städte	7	562,32	373,76	355,47	1.958,70	1.512,26	446,45
Landkreise inkl. Gemeinden	530	435,75	391,61	324,48	1.446,44	1.081,97	364,46
Landkreise	22	131,48	132,51	69,43	522,11	443,08	79,03
Gemeinden	508	304,27	259,10	255,05	924,32	638,89	285,43
Gemeindegrößenklassen							
mehr als 30.000 Einw.	6	338,62	285,29	229,46	1.004,44	729,67	274,77
20.001 - 30.000 Einw.	15	347,20	273,18	245,92	1.029,81	733,73	296,09
15.001 - 20.000 Einw.	18	303,61	275,08	277,88	1.000,34	675,37	324,97
10.001 - 15.000 Einw.	25	281,67	231,13	293,01	905,82	589,13	316,69
5.001 - 10.000 Einw.	98	297,44	263,75	250,11	908,25	629,71	278,55
3.001 - 5.000 Einw.	134	305,01	252,23	256,46	885,19	611,14	274,05
bis 3.000 Einw.	212	272,81	240,38	236,96	809,43	557,80	251,63
Kreisfreie Städte							
Leipzig	1	540,83	365,38	436,12	2.192,07	1.626,56	565,51
Dresden	1	560,61	382,50	283,84	1.829,04	1.443,16	385,88
Chemnitz	1	629,84	372,31	425,59	2.025,98	1.549,88	476,10
Zwickau	1	610,48	365,32	287,40	1.756,44	1.430,33	326,11
Plauen	1	424,31	222,59	180,43	1.411,98	1.184,51	227,47
Görlitz	1	546,75	476,69	343,91	1.941,71	1.546,20	395,51
Hoyerswerda	1	563,89	494,30	284,96	1.749,11	1.440,54	308,57

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Hieraus geht eindeutig hervor, dass die **Personalausgaben** im Zeitraum 2001 bis 2003 in allen Gebietskörperschaften das größte Gewicht unter den betrachteten Ausgabearten hatten; allein das rechtfertigt schon einen genaueren Blick. **Sachsenweit** haben die Personalausgaben (in den Kernhaushalten, also ohne die entsprechenden Ausgaben in ausgelagerten, netto buchenden Betrieben) fast 30% der Gesamtausgaben in Anspruch genommen; die **Sachausgaben** (sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand) etwa 24%. Für **Investitionen** (Baumaßnahmen und Vermögenserwerb) sind rund 21% der Ausgaben für Fachaufgaben verblieben.

Bezogen auf die **Verwaltungshaushalte** haben Personal- und Sachausgaben über 70% der Ausgaben bestimmt, 39% gingen allein auf das Konto der Personalausgaben. Die übrigen fast 30% sind vor allem für Transfers verwendet worden. Die **Vermögenshaushalte** sind durch die Investitionen mit 85% im Sachsendurchschnitt zu weiten Teilen erklärt. Daneben finden sich in den Vermögenshaushalten vor allem Investitionszuschüsse an Dritte (etwa freie Träger) und - weit weniger bedeutsam - die Rückzahlung innerer Darlehen.

Übersicht IV.3.1.b :

Anteile der Personal-, Sach- und Investitionsausgaben an den Ausgaben des Gesamthaushalts (EP 0-8), Jahresdurchschnitt 2001-03

Aggregat	n	Anteil an den Ausgaben im ...					
		Gesamthaushalt			Verwaltungshaushalt		Vermögenshaushalt
		Personal-ausgaben	Sach-ausgaben	Investitions-ausgaben	Personal-ausgaben	Sach-ausgaben	Investitions-ausgaben
Sachsen	537	29,5%	23,7%	20,6%	39,0%	31,3%	85,3%
Kreisfreie Städte	7	28,7%	19,1%	18,1%	37,2%	24,7%	79,6%
Landkreise inkl. Gemeinden	530	30,1%	27,1%	22,4%	40,3%	36,2%	89,0%
Landkreise	22	25,2%	25,4%	13,3%	29,7%	29,9%	87,8%
Gemeinden	508	32,9%	28,0%	27,6%	47,6%	40,6%	89,4%
Gemeindegrößenklassen							
mehr als 30.000 Einw.	6	33,7%	28,4%	22,8%	46,4%	39,1%	83,5%
20.001 - 30.000 Einw.	15	33,7%	26,5%	23,9%	47,3%	37,2%	83,1%
15.001 - 20.000 Einw.	18	30,4%	27,5%	27,8%	45,0%	40,7%	85,5%
10.001 - 15.000 Einw.	25	31,1%	25,5%	32,3%	47,8%	39,2%	92,5%
5.001 - 10.000 Einw.	98	32,7%	29,0%	27,5%	47,2%	41,9%	89,8%
3.001 - 5.000 Einw.	134	34,5%	28,5%	29,0%	49,9%	41,3%	93,6%
bis 3.000 Einw.	212	33,7%	29,7%	29,3%	48,9%	43,1%	94,2%
Kreisfreie Städte							
Leipzig	1	24,7%	16,7%	19,9%	33,2%	22,5%	77,1%
Dresden	1	30,7%	20,9%	15,5%	38,8%	26,5%	73,6%
Chemnitz	1	31,1%	18,4%	21,0%	40,6%	24,0%	89,4%
Zwickau	1	34,8%	20,8%	16,4%	42,7%	25,5%	88,1%
Plauen	1	30,1%	15,8%	12,8%	35,8%	18,8%	79,3%
Görlitz	1	28,2%	24,5%	17,7%	35,4%	30,8%	87,0%
Hoyerswerda	1	32,2%	28,3%	16,3%	39,1%	34,3%	92,4%

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Im Vergleich der **Typen kommunaler Gebietskörperschaften** fällt eine tendenziell geringere anteilige Belastung der Kreisebene mit **Personalausgaben** auf - hier sind große Teile der Gesamtausgaben in Transferzahlungen geflossen, für die die Gemeindeebene nur in wenigen Fällen verantwortlich ist. Dieser Verdrängungseffekt hat sich - trotz insgesamt hoher Ausgaben je Einwohner - auch in den Haushaltsstrukturen der kreisfreien Städte niedergeschlagen.

Insgesamt waren die **Personalausgaben** im Beobachtungszeitraum in den kreisfreien Städten wie erwartet deutlich höher als im kreisangehörigen Raum, hier wiederum hat die Gemeindeebene die Hauptlast getragen. Bei sehr grobem Hinsehen scheint sich im Vergleich der kreisangehörigen Gemeinden ein Einfluss der Größe bemerkbar zu machen: Je größer die Gemeinde, desto höher auch die Personalausgaben. Allerdings ist dieser Zusammenhang schon in der Durchschnittsbetrachtung offenkundig nicht besonders eng. Personalausgaben „an sich“ sind insofern kaum - oder zumindest nicht vorrangig - für die mit der Gemeindegröße wachsenden Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten verantwortlich zu machen. Dies zeigt

sich noch deutlicher bei der Betrachtung der kreisfreien Städte. Ihre Personalausgaben wachsen nicht mit der Gemeindegröße, sie allein haben die der Hauptansatzstaffel zugrundeliegenden Zuschussbedarfe sicherlich nicht geprägt.

Für die **Sachausgaben** bietet sich ein noch diffuseres Bild; hier ist allenfalls auszumachen, dass die Landkreise weniger belastet waren als die kreisangehörigen Gemeinden. Trotzdem sind die Sachausgaben bei den Landkreisen aber noch höher ausgefallen als die Personalausgaben. Dies ist vor allem auf die betriebskostenintensiven Aufgabenbereiche der Schülerbeförderung (Abschnitt 29) und der Abfallbeseitigung (Abschnitt 72) zurückzuführen, die allein in Kreiszuständigkeit erledigt werden. Weder für die kreisangehörigen Gemeinden noch für die kreisfreien Städte zeigt sich aber ein Zusammenhang mit der Gemeindegröße. Andere Erklärungsgrößen scheitern ebenfalls: So hätte man etwa erwarten können, dass Personal- und Sachausgaben miteinander korrelieren. Die „Verschwendungstheorie“ bietet diese Assoziation geradezu an, sie wird durch die Fakten jedoch nicht bestätigt. Eine Begründung für das gefundene Bild wird also eher in den Anforderungen an die Aufgabenbereiche – wie oben schon beispielhaft für die Landkreise skizziert – zu finden sein.

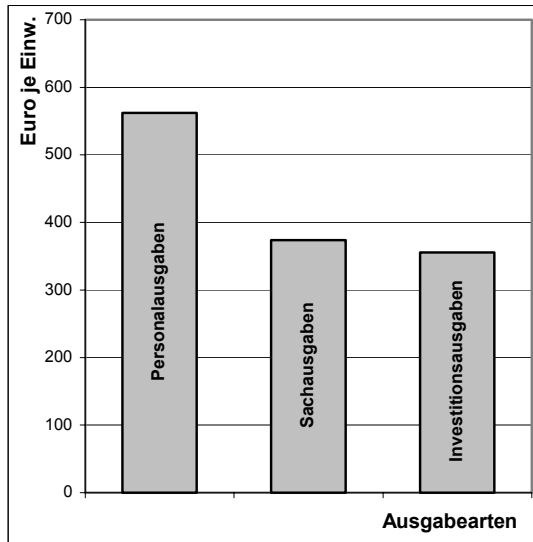
Die **Investitionsausgaben** sind – darauf haben die Überlegungen in Punkt 1 dieses Kapitels schon hingedeutet – statistisch weniger mit der Gemeindegröße verbunden als mit den Überschüssen, die in den Verwaltungshaushalten erwirtschaftet werden und dann in die Vermögenshaushalte transferiert werden können. Insofern wundert es nach den vorangegangenen Analysen wenig, dass die kreisfreien Städte im Beobachtungszeitraum kaum mehr investiert haben als die kommunalen Gebietskörperschaften im kreisangehörigen Raum. Hier waren die Gemeinden die Haupt-Investitionsträger. Innerhalb der Gruppen gibt es kein klares Verteilungsmuster. Das Investitionsverhalten in den Größenklassen der kreisangehörigen Gemeinden erschließt sich ebenso wenig aus der Einwohnerzahl wie für die kreisfreien Städte.

Aufschlussreich ist an dieser Stelle jedoch nochmals ein Blick auf die **Anteile der Investitionsausgaben** an den Gesamtausgaben nach kommunalem Status und nach Gemeindegrößenklassen: Die kreisfreien Städte haben prozentual deutlich weniger für Investitionen verausgabt als die kreisangehörigen Gemeinden; selbst innerhalb dieser Gruppe stellt sich der Eindruck ein, dass kleine Gemeinden anteilig mehr Mittel für Investitionen bereitgestellt haben als große. Eine eindeutige Erklärung gibt es dafür - außer der geringen Beanspruchung durch laufende Ausgaben - nicht. Die Untersuchung nach Aufgabenbereichen soll auch hier weiterhelfen.

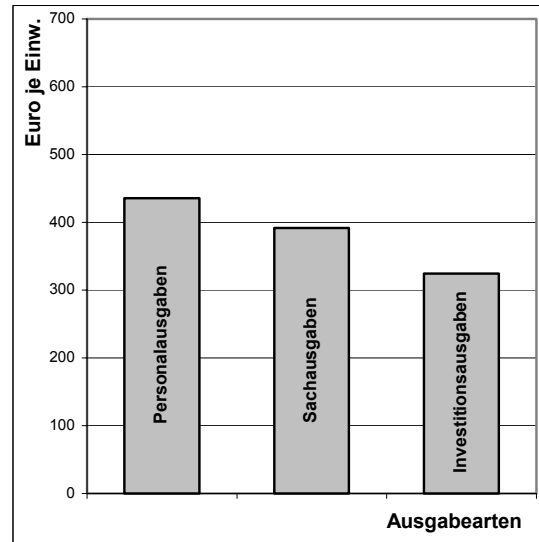
Vorausschauend sei schon an dieser Stelle ein Blick auf die **Entwicklungen der ausgewählten Ausgabearten** in den **kreisfreien Städten** und im **kreisangehörigen Raum** geworfen (vgl. dazu auch Abbildung IV.3.1):

Abbildung IV.3.1 :
Ausgewählte Ausgabearten in den sächsischen Kommunalhaushalten in Euro je Einwohner
(Jahresdurchschnitt 2001-2003)

Kreisfreie Städte

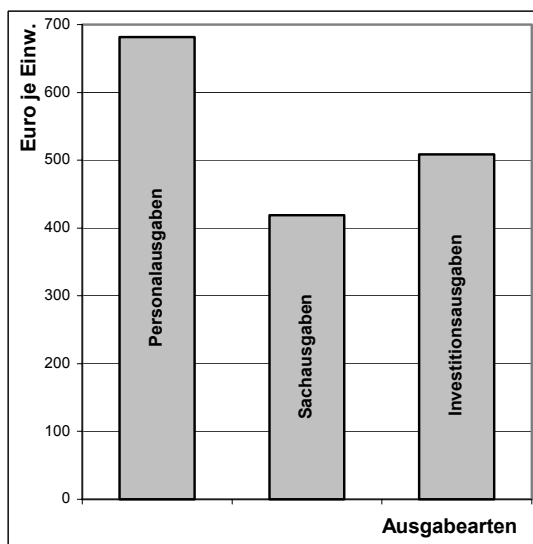


Landkreise inkl. Gemeinden

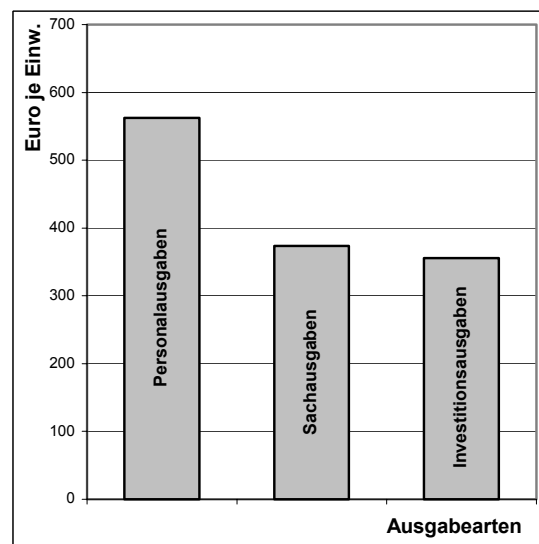


Ausgewählte Ausgabearten in den sächsischen Kommunalhaushalten in Euro je Einwohner
(1997)

Kreisfreie Städte



Landkreise inkl. Gemeinden



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Zunächst ist festzustellen, dass von 1997 bis zum Jahresmittel 2001 bis 2003 in beiden Gebietskörperschaftsgruppen kräftige **Einsparungen** vorgenommen worden sind, und zwar vor allem bei den **Personalausgaben** und den **Investitionen**. Dabei waren die Einschnitte, wenn auch ausgehend von sehr hohem Niveau, in den kreisfreien Städten besonders tief. Demgegenüber sind die Sachausgaben erstaunlich stabil geblieben, im kreisangehörigen Raum sind sie nominal sogar angewachsen. Ein Teil der Erklärung mag in Auslagerungen kommunaler Aktivitäten in Sonderrechnungen und der damit (je nach Buchungsverfahren) verbundenen Umbenennung von Personal- in Sachausgaben liegen. Ein anderer Teil wird – bei anderer Gelegenheit - wiederum in Entwicklungen innerhalb der Aufgabenbereiche zu suchen sein.

Übersicht IV.3.2.1.a:

Personalausgaben in Euro je Einwohner

Aggregat	n (03)	Kernhaushalt					Kernverwaltung				
		1997	2001	2002	2003	2001-03	1997	2001	2002	2003	2001-03
Sachsen	537	544,33	475,20	477,17	486,00	479,43	267,39	271,21	276,18	284,13	277,14
Kreisfreie Städte	7	681,68	557,17	563,39	566,44	562,32	315,64	327,30	337,19	339,93	334,79
Landkreise inkl. Gemeinden	530	471,05	432,35	431,78	443,24	435,75	241,66	241,88	244,06	254,47	246,76
Landkreise	22	141,39	127,34	129,99	137,24	131,48	108,22	103,52	106,85	113,62	107,96
Gemeinden	508	329,66	305,02	301,79	306,01	304,27	133,43	138,36	137,22	140,86	138,80
Gemeindegrößenklassen											
mehr als 30.000 Einw.	6	359,93	331,03	337,58	347,39	338,62	150,19	159,30	164,06	174,41	165,88
20.001 - 30.000 Einw.	15	347,45	343,63	346,95	351,12	347,20	164,59	181,09	182,53	183,93	182,51
15.001 - 20.000 Einw.	18	320,17	298,76	305,56	306,83	303,61	148,80	163,49	164,81	164,23	164,16
10.001 - 15.000 Einw.	25	303,19	277,58	281,81	285,89	281,67	131,48	132,54	139,03	141,84	137,70
5.001 - 10.000 Einw.	98	324,51	296,90	293,45	301,99	297,44	129,11	128,13	130,76	138,47	132,42
3.001 - 5.000 Einw.	134	326,71	307,11	303,37	304,60	305,01	121,95	129,60	132,93	135,04	132,53
bis 3.000 Einw.	212	328,77	291,59	263,25	263,98	272,81	102,65	97,20	72,23	74,78	81,30
Kreisfreie Städte											
Leipzig	1	678,38	534,25	540,71	547,48	540,83	330,14	320,58	322,43	340,51	327,87
Dresden	1	731,30	556,18	567,79	557,88	560,61	324,41	347,07	370,56	358,77	358,81
Chemnitz	1	738,36	616,11	630,98	642,74	629,84	329,03	334,77	346,06	342,02	340,92
Zwickau	1	615,41	596,80	613,52	621,36	610,48	255,29	307,54	318,64	310,70	312,28
Plauen	1	516,50	448,21	399,84	424,74	424,31	290,52	272,61	259,27	278,00	269,94
Görlitz	1	525,79	547,67	537,23	555,45	546,75	272,52	336,81	321,46	338,06	332,11
Hoyerswerda	1	526,33	574,92	562,87	553,09	563,89	243,39	272,31	281,68	285,69	279,73

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt.

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

3.2. Gewicht und Entwicklung der Personalausgaben nach Aufgabenbereichen

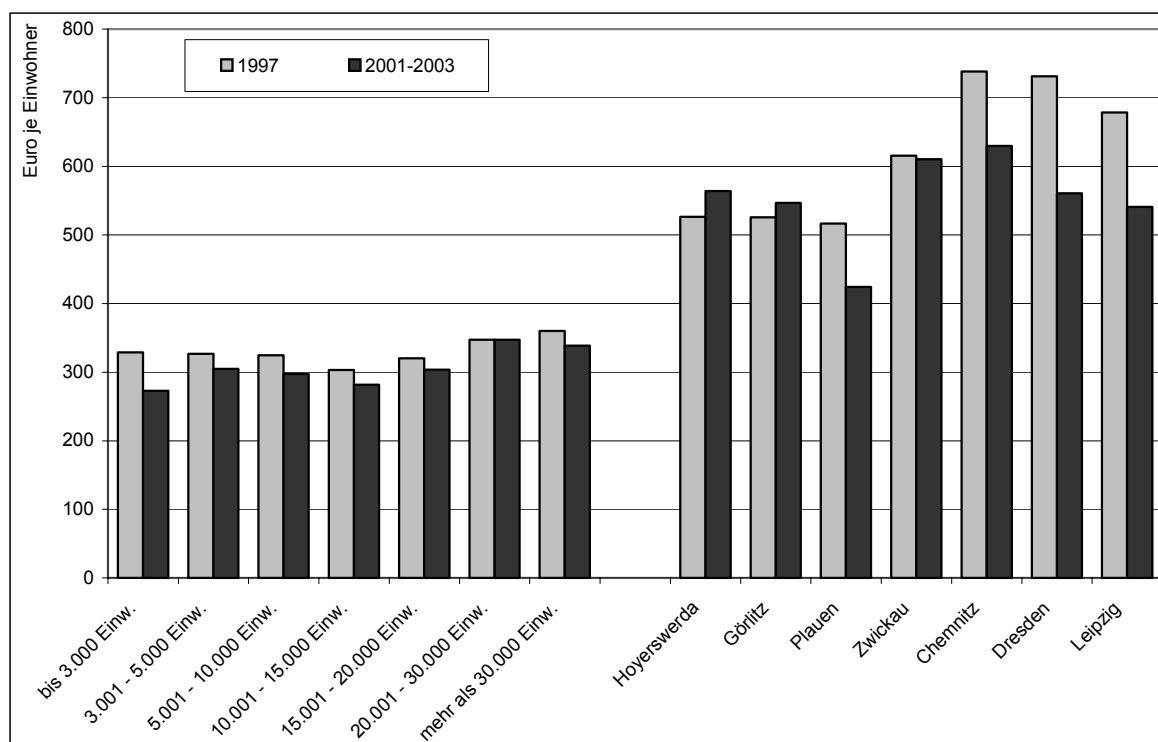
Übersicht IV.3.2.1.a zeigt die **Entwicklung der Personalausgaben** aufgegliedert nach **Kernhaushalten** (im Haushaltsplan brutto geführte Ämter und Einrichtungen; Beschäftigungsbereich 21) und (darin enthalten) **Kernverwaltungen**¹⁴⁰. Hier wird zunächst sichtbar, dass seit 1997 zwar die Personalausgaben insgesamt gesenkt worden sind, nicht aber innerhalb der Verwaltung selbst. In den Kernverwaltungen sind die Personalkosten sogar leicht angewachsen, und zwar in allen Gebietskörperschaftsgruppen. **Personalkostenabbau** hat vor-

¹⁴⁰ Abgegrenzt nach den Begriffsbestimmungen der Kommunalhaushaltsverordnung - KomHVO - vom 26. März 2002, Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt vom 30. April 2002, S. 142 ff.

wiegend **außerhalb der Kernverwaltungen** stattgefunden, und dies in besonderem Maße in den kreisfreien Städten. Im kreisangehörigen Raum sind die Personalausgaben hingegen nur moderat gesenkt worden. Abbildung IV.3.2 bestätigt dies nochmals optisch.

Im Vergleich der kommunalen Ebenen ist das oben bereits beschriebene Bild wieder zu erkennen: Die Städte tragen trotz tiefer Einschnitte nach wie vor höhere Personalausgaben, im kreisangehörigen Raum haben die Gemeinden die höheren Kosten finanziert. Dies gilt allerdings vor allem für Bereiche außerhalb der Kernverwaltungen; innerhalb der Verwaltungen sind die Personalausgaben der Gemeinden nur wenig höher ausgefallen als die der Landkreise.

Abbildung IV.3.2 :
Personalausgaben in Sachsen in den kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten nach Größenklassen, 1997 und im Jahresdurchschnitt 2001-2003, in Euro je Einwohner



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Beim Blick auf die **Kernverwaltungen** der **kreisangehörigen Gemeinden** fällt eine ausgeprägte **Größenstaffel** auf: Die Personalkosten steigen zumindest bis zur Größenklasse bis unter 30.000 Einwohnern deutlich mit der Einwohnerzahl an. Die Spreizung ist dabei im Zeitablauf sogar noch gewachsen. Die Analyse der Zuschussbedarfe im Einzelplan 0 (allgemeine Verwaltung) hätte dies zunächst nicht unbedingt erwarten lassen. Damit wird nochmals die These bestätigt, dass große Gemeinden über differenziertere Verwaltungen verfügen, in denen die einzelnen Verwaltungsleistungen eher den Fachverwaltungen zugeordnet werden können.

Alle Verwaltungen zusammengenommen relativiert sich somit der Eindruck, dass große Städte und Gemeinden kostengünstiger verwalten können als kleine.

Leider lässt sich die Entwicklung der **Personalstände** – als hinter den Ausgaben stehende, Kosten verursachende Größe – aufgrund der Zurechnungsprobleme nach der Gebietsreform nicht bis zum Jahr 1997 zurückverfolgen. Für die Jahre 2001 bis 2003 sind sie in Übersicht IV.3.2.1.b ausgewiesen, wiederum unterteilt in **Kernhaushalt und Kernverwaltung**. Hier wird nochmals sichtbar, in welchem Ausmaß die kreisfreien Städte selbst in diesem kurzen Zeitraum Personal reduziert haben (ohne damit allerdings die Personalausgaben senken zu können¹⁴¹). Übersicht IV.3.2.1.c zeigt, dass sich der Stellenabbau auch in ausgelagerten **Einrichtungen mit Sonderrechnung**, deren Ausgaben nicht in den Rechnungsergebnissen ausgewiesen werden, fortgesetzt hat. Sie belegt aber gleichzeitig, wie viel Personal in diesen Bereichen speziell in den kreisfreien Städten beschäftigt ist. Dass die Aussagekraft der Finanzstatistik dadurch stark beeinträchtigt wird, muss deshalb erneut betont werden.

Übersicht IV.3.2.1.b :

Personalstand je 1.000 Einwohner (Vollzeitäquivalente)

Aggregat	n (03)	Personalstand je 1.000 Einwohner (VZÄ)					
		Kernhaushalt insgesamt			Kernverwaltung insgesamt		
		2001	2002	2003	2001	2002	2003
Sachsen	537	14,5	13,6	12,8	6,2	6,2	5,8
Kreisfreie Städte	7	15,6	15,1	13,8	7,3	7,5	6,5
Landkreise inkl. Gemeinden	530	13,9	12,9	12,4	5,6	5,5	5,4
Landkreise	22	3,5	3,5	3,4	2,2	2,1	2,1
Gemeinden	508	10,3	9,4	9,0	3,5	3,3	3,3
Gemeindegrößenklassen							
mehr als 30.000 Einw.	6	9,8	9,2	8,8	3,8	3,8	3,8
20.001 - 30.000 Einw.	15	11,1	10,6	9,4	4,5	4,2	3,9
15.001 - 20.000 Einw.	18	9,8	9,8	9,0	4,0	4,1	4,0
10.001 - 15.000 Einw.	25	9,3	8,9	8,9	3,5	3,5	3,8
5.001 - 10.000 Einw.	98	10,3	9,3	9,0	3,4	3,4	3,4
3.001 - 5.000 Einw.	134	10,8	9,4	9,4	3,3	3,2	3,4
bis 3.000 Einw.	212	10,6	8,6	8,0	2,4	1,6	1,4
Kreisfreie Städte							
Leipzig	1	15,1	14,6	13,8	6,9	6,6	6,3
Dresden	1	14,8	14,6	12,7	8,1	8,8	6,9
Chemnitz	1	17,4	17,3	15,7	7,4	7,9	6,8
Zwickau	1	16,7	16,6	15,8	5,9	6,1	5,8
Plauen	1	13,3	10,3	10,3	7,7	7,2	5,9
Görlitz	1	15,9	16,1	13,7	7,5	7,5	6,5
Hoyerswerda	1	18,7	16,0	14,4	5,8	6,0	6,0

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

¹⁴¹ In einer längerfristigen Gegenüberstellung von Beschäftigungsentwicklung und Personalausgaben in sächsischen Kommunen wird sichtbar, dass die Zahl der Beschäftigten seit 1994 viel stärker gesunken ist als die Personalausgaben. Vgl. Sächsischer Rechnungshof, Jahresbericht 2005, S. 330.

Übersicht IV.3.2.1.c :

Personalstand je 1.000 Einwohner (Vollzeitäquivalente) nach Beschäftigungsbereichen

Aggregat	n (03)	Beschäftigungsbereich 21			Beschäftigungsbereich 22			Beschäftigungsbereich 23		
		2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Sachsen	537	14,4	13,6	12,8	3,1	2,3	2,1	3,0	3,1	2,7
Kreisfreie Städte	7	15,6	15,1	13,8	7,2	4,9	4,3	4,1	4,2	4,2
Landkreise inkl. Gemeinden	530	13,9	12,9	12,4	1,0	1,0	0,9	2,4	2,5	2,0
Landkreise	22	3,5	3,5	3,4	0,5	0,5	0,5	2,4	2,5	2,0
Gemeinden	508	10,3	9,4	9,0	0,4	0,5	0,4	0,0	0,0	0,0
Gemeindegrößenklassen										
mehr als 30.000 Einw.	6	9,8	9,2	8,8	0,5	0,5	0,3	0,0	0,0	0,0
20.001 - 30.000 Einw.	15	11,1	10,6	9,4	1,3	1,4	1,2	0,0	0,0	0,0
15.001 - 20.000 Einw.	18	9,8	9,8	9,0	0,8	0,8	0,6	0,0	0,0	0,0
10.001 - 15.000 Einw.	25	9,3	8,9	8,9	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0
5.001 - 10.000 Einw.	98	10,3	9,3	9,0	0,3	0,4	0,3	0,0	0,0	0,0
3.001 - 5.000 Einw.	134	10,8	9,4	9,4	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
bis 3.000 Einw.	212	10,6	8,6	8,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Kreisfreie Städte										
Leipzig	1	15,1	14,6	13,8	14,0	8,4	6,9	4,1	4,2	4,0
Dresden	1	14,8	14,6	12,7	6,6	4,8	5,0	5,8	6,1	6,0
Chemnitz	1	17,4	17,3	15,7	2,2	2,3	1,8	0,0	0,0	0,0
Zwickau	1	16,7	16,6	15,8	0,4	0,4	0,3	13,8	13,9	13,7
Plauen	1	13,3	10,3	10,3	2,0	2,6	2,6	0,0	0,0	0,0
Görlitz	1	15,9	16,1	13,7	1,3	1,3	0,4	0,0	0,0	0,0
Hoyerswerda	1	18,7	16,0	14,4	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Beschäftigungsbereich 21: Im Haushaltsplan brutto geführte Ämter und Einrichtungen

Beschäftigungsbereich 22: Ausgliederte Einrichtungen mit Sonderrechnung

Beschäftigungsbereich 23: Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Nach Einschätzung des Rechnungshofes¹⁴² wie auch des Sächsischen Staatsministerium des Innern¹⁴³ wird und muss der Personalabbau in den sächsischen Kommunen auch künftig weitergehen. Als **Richtwerte** zur Beurteilung des Personalstandes werden Durchschnittswerte nach Größenklassen verwendet; man hofft damit offenbar zumindest jene Kommunen disziplinieren zu können, deren Personalstand für die Größenklasse überdurchschnittlich ist. Damit werden schließlich mittelfristig die Durchschnittswerte selbst nach unten gedrückt. Dies ist beabsichtigt, geht man doch davon aus, dass die aktuellen Richtwerte immer noch zu hoch sind. Wie hoch sie letztendlich sein sollten, wie viel Personal eine kommunale Gebietskörperschaft braucht, um ihre Aufgaben angemessen zu erfüllen, wird hingegen offen gelassen. So stützt sich etwa die Vermutung, dass insbesondere die sächsischen Landkreise noch zu viel Personal beschäftigen, allein auf den Vergleich mit den Ausstattungen in den alten Bundesländern¹⁴⁴ (vgl. dazu auch unten, Kapitel V).

¹⁴² Ebenda, S. 337.

¹⁴³ Vgl. etwa die Verwaltungsvorschriften des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Grundsätze der kommunalen Haushalte zur dauerhaften Sicherung der kommunalen Aufgabenerledigung (VwV Kommunale Haushaltswirtschaft) vom 27.05.2004 bzw. vom 07.10.2005, jeweils Nummer 2.a.

¹⁴⁴ Rechnungshof Sachsen, Jahresbericht 2005, S. 334.

Die Übersichten IV.3.2.2.a bis IV.3.2.2.c lassen für 1997 und den Jahresdurchschnitt 2001 bis 2003 die Bedeutung und **Entwicklung** der Personalausgaben in den Aufgabenbereichen erkennen. Zunächst ist festzustellen, dass alle Gebietskörperschaftsgruppen in der **Mehrzahl der Aufgabenbereiche** die **Personalkosten senken** konnten. Ausnahmen finden sich in den Einzelplänen 0 (allgemeine Verwaltung), speziell in den kreisfreien Städten, und im Einzelplan 1 (öffentliche Sicherheit und Ordnung), in dem alle Gebietskörperschaftstypen steigende Personalausgaben getragen haben. Im Einzelplan 6 (Bau- und Wohnungswesen, Verkehr) sind die Personalkosten seit 1997 etwa konstant geblieben.

Übersicht IV.3.2.2.a :

Personalausgaben nach Einzelplänen in Euro je Einw. (1997)

Aggregat	n	Einzelplan									
		EP 0 - 8	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Sachsen	537	544,33	119,89	52,64	38,44	37,14	152,81	37,79	57,66	45,00	2,95
Kreisfreie Städte	7	681,68	118,55	69,72	40,05	60,79	215,03	57,82	89,73	28,68	1,31
Landkreise inkl. Gemeinden	530	471,05	120,60	43,53	37,57	24,53	119,62	27,10	40,56	53,71	3,83
Landkreise	22	141,39	34,33	27,49	13,05	9,95	25,79	10,35	13,52	6,84	0,07
Gemeinden	508	329,66	86,27	16,05	24,52	14,58	93,83	16,75	27,04	46,87	3,75
Gemeindegrößenklassen											
mehr als 30.000 Einw.	6	359,93	70,50	32,08	26,41	20,48	120,79	12,60	43,28	28,51	5,27
20.001 - 30.000 Einw.	15	347,45	86,72	23,83	30,24	18,66	94,48	14,63	33,78	41,90	3,21
15.001 - 20.000 Einw.	18	320,17	83,69	20,65	23,32	17,96	93,58	15,64	30,38	34,33	0,61
10.001 - 15.000 Einw.	25	303,19	81,01	18,88	25,55	13,33	85,25	13,36	27,19	35,46	3,16
5.001 - 10.000 Einw.	98	324,51	89,23	13,21	21,99	13,09	85,35	20,43	24,75	52,83	3,62
3.001 - 5.000 Einw.	134	326,71	94,24	9,45	22,20	11,48	88,44	18,35	21,47	54,78	6,29
bis 3.000 Einw.	212	328,77	89,82	2,93	25,25	10,88	99,77	17,08	15,49	64,85	2,71
Kreisfreie Städte											
Leipzig	1	678,38	127,62	73,62	36,93	34,35	197,82	56,20	99,12	51,49	1,23
Dresden	1	731,30	103,98	67,96	40,25	83,95	257,97	60,40	104,86	11,89	0,02
Chemnitz	1	738,36	141,71	60,39	53,78	103,78	210,95	74,72	75,49	17,24	0,28
Zwickau	1	615,41	103,53	80,86	29,27	28,50	250,10	47,89	57,90	15,84	1,51
Plauen	1	516,50	112,89	75,50	23,47	19,00	125,48	44,12	88,02	22,39	5,64
Görlitz	1	525,79	104,43	74,87	22,90	25,73	148,31	21,68	60,55	55,62	11,69
Hoyerswerda	1	526,33	101,60	61,49	60,13	42,23	145,00	45,52	43,18	27,18	0,00

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Übersicht IV.3.2.2.b :

Personalausgaben nach Einzelplänen in Euro je Einw. (Jahresdurchschnitt 2001-03)

Aggregat	n	Einzelplan									
		EP 0 - 8	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Sachsen	537	479,43	122,77	60,62	29,70	31,31	108,00	32,74	55,29	36,83	2,17
Kreisfreie Städte	7	562,32	128,25	82,70	32,33	50,00	119,37	50,13	84,43	14,06	1,05
Landkreise inkl. Gemeinden	530	435,75	119,88	48,99	28,31	21,47	102,01	23,58	39,94	48,82	2,76
Landkreise	22	131,48	32,52	29,74	9,96	6,53	26,07	10,31	11,14	5,00	0,22
Gemeinden	508	304,27	87,36	19,25	18,35	14,94	75,94	13,27	28,80	43,82	2,54
Gemeindegrößenklassen											
mehr als 30.000 Einw.	6	338,62	77,72	41,00	22,62	21,01	93,35	11,89	56,20	14,29	0,55
20.001 - 30.000 Einw.	15	347,20	96,42	30,28	24,14	24,70	79,36	13,86	39,57	37,19	1,68
15.001 - 20.000 Einw.	18	303,61	85,66	26,13	20,36	17,51	60,99	11,96	34,57	44,22	2,21
10.001 - 15.000 Einw.	25	281,67	82,28	21,95	19,19	13,91	64,68	9,56	25,66	42,63	1,82
5.001 - 10.000 Einw.	98	297,44	90,18	15,80	16,96	13,11	69,34	14,26	24,03	50,67	3,09
3.001 - 5.000 Einw.	134	305,01	100,45	11,77	15,00	11,25	77,74	15,25	23,36	46,88	3,31
bis 3.000 Einw.	212	272,81	68,25	3,93	14,82	8,88	92,24	13,25	15,42	52,61	3,40
Kreisfreie Städte											
Leipzig	1	540,83	132,22	76,50	32,51	30,96	130,46	47,26	81,14	9,76	0,02
Dresden	1	560,61	131,86	82,81	23,90	93,47	65,78	45,69	105,52	11,57	0,00
Chemnitz	1	629,84	129,34	81,39	50,49	30,89	175,60	72,16	76,92	12,23	0,83
Zwickau	1	610,48	127,02	103,10	29,78	27,52	182,91	51,47	66,03	21,36	1,28
Plauen	1	424,31	96,92	92,91	14,29	1,67	119,65	33,09	51,86	10,35	3,56
Görlitz	1	546,75	116,70	100,62	20,19	27,12	114,08	23,05	73,97	54,53	16,49
Hoyerswerda	1	563,89	108,65	71,80	65,95	60,65	114,07	63,18	46,86	32,73	0,00

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Übersicht IV.3.2.2.c :

Personalausgaben nach Einzelplänen in % der Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts (Jahresdurchschnitt 2001-03)

Aggregat	n	Einzelplan									
		EP 0 - 8	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Sachsen	537	39,0%	67,8%	73,1%	27,0%	37,7%	28,5%	39,2%	47,1%	27,8%	3,6%
Kreisfreie Städte	7	37,2%	66,8%	78,1%	27,6%	31,5%	24,3%	47,1%	54,7%	18,6%	1,0%
Landkreise inkl. Gemeinden	530	40,3%	68,4%	69,2%	26,6%	49,5%	31,8%	33,0%	40,9%	30,1%	8,0%
Landkreise	22	29,7%	63,0%	80,2%	22,3%	47,6%	14,8%	43,9%	50,2%	7,0%	7,5%
Gemeinden	508	47,6%	70,6%	57,1%	29,8%	50,3%	52,6%	27,7%	38,1%	48,2%	8,1%
Gemeindegrößenklassen											
mehr als 30.000 Einw.	6	46,4%	74,9%	74,8%	26,7%	37,9%	54,4%	19,1%	49,1%	26,1%	2,0%
20.001 - 30.000 Einw.	15	47,3%	71,5%	71,3%	34,0%	50,8%	48,3%	23,3%	43,4%	38,1%	6,8%
15.001 - 20.000 Einw.	18	45,0%	68,2%	62,6%	27,9%	51,2%	40,9%	20,2%	41,1%	52,4%	9,1%
10.001 - 15.000 Einw.	25	47,8%	71,7%	56,4%	34,2%	45,5%	48,0%	24,1%	37,4%	52,7%	7,4%
5.001 - 10.000 Einw.	98	47,2%	72,1%	52,4%	27,2%	55,0%	51,9%	29,7%	34,2%	48,5%	9,7%
3.001 - 5.000 Einw.	134	49,9%	74,8%	43,2%	27,8%	58,5%	57,0%	36,4%	34,8%	51,9%	8,1%
bis 3.000 Einw.	212	48,9%	59,4%	23,4%	34,2%	55,6%	65,0%	39,5%	27,4%	54,0%	9,0%
Kreisfreie Städte											
Leipzig	1	33,2%	57,2%	78,6%	30,0%	15,4%	22,9%	44,2%	52,6%	16,4%	0,0%
Dresden	1	38,8%	74,0%	82,2%	19,5%	57,5%	17,7%	47,0%	60,0%	12,6%	0,0%
Chemnitz	1	40,6%	73,6%	74,1%	38,9%	20,9%	31,2%	52,3%	47,6%	46,3%	0,8%
Zwickau	1	42,7%	75,9%	78,3%	26,9%	35,0%	32,6%	52,1%	60,6%	19,9%	1,9%
Plauen	1	35,8%	72,9%	81,5%	28,1%	2,3%	29,6%	59,7%	63,2%	13,4%	1,8%
Görlitz	1	35,4%	60,8%	65,5%	16,8%	25,8%	22,6%	28,0%	45,4%	32,2%	29,9%
Hoyerswerda	1	39,1%	71,2%	74,1%	33,1%	56,5%	24,5%	41,5%	50,5%	20,7%	0,0%

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Bezeichnenderweise sind gerade dies die Aufgabenbereiche, in denen die Personalkostenanteile bisher besonders groß waren. In der **allgemeinen Verwaltung** (EP 0) ist sachsenweit mehr als ein Viertel aller Personalausgaben angefallen; innerhalb des Einzelplans haben sie über 67% der Gesamtausgaben in den Verwaltungshaushalten verursacht (vgl. Übersicht IV.3.2.2.c). Merkbliche Personalkosten sind darüber hinaus im Einzelplan 1 (**öffentliche Sicherheit und Ordnung**) ausgewiesen worden; sie dominieren die Gesamtausgaben der Verwaltungshaushalte in diesem Aufgabenbereich sogar mit 73%. Im Einzelplan 6 (Bau-, Wohnungs- und Verkehrswesen), waren es auch noch 47%; die überwiegend der **Bauverwaltung** (A 60) zuzurechnen sind.

Bemerkenswert ist darüber hinaus der hohe Personalaufwand im Einzelplan 4 (**soziale Sicherung**); er spielt zwar im Vergleich mit den Gesamtausgaben des Ausgabenbereichs keine so große Rolle, trotzdem waren die Ausgaben in der Summe beträchtlich.

Diese Verteilung der Personalkosten hat zwei unterschiedliche **Konsequenzen** für die Personalabbau-Diskussion: Innerhalb der **sozialen Sicherung** werden sich die Personalkosten (der Landkreise und kreisfreien Städte) nochmals verringern, weil die Sozialverwaltungen selbst deutlich weniger Personal benötigen als bisher bzw. weil im Rahmen von Arbeitsgemeinschaften die Bezüge der Bediensteten von der Bundesagentur für Arbeit übernommen werden.¹⁴⁵ Außerhalb der Sozialverwaltungen fällt ein großer Teil der Personalausgaben im Einzelplan 4 in den Kindergärten (UA 464) an. Gerade hier ist Personalabbau ein heikles Thema. Für die **übrigen** der genannten **Verwaltungsaufgaben**, die ganz überwiegend zur Kernverwaltung zählen, hat es sich schon in der Vergangenheit als schwierig erwiesen, Personalkosten zu senken. Dies lässt erwarten, dass Personalkosteneinsparungen weiterhin in Bereichen außerhalb der Kernverwaltung vorgenommen werden (müssen). Ob sie dann tatsächlich oder nur vermeintlich (über formale Auslagerungen) zustande kommen, wird zu beobachten sein.

Im Vergleich der **kreisfreien Städte** mit dem **kreisangehörigen Raum** stellt sich heraus, dass die kreisfreien Städte in allen Aufgabenbereichen mit Ausnahme der Einzelpläne 7 (öffentliche Einrichtungen) und 8 (Wirtschaftliche Unternehmen) deutlich höhere Personalkosten hatten als der kreisangehörige Raum. Dies gilt inzwischen auch - wenngleich wenig ausgeprägt - für die allgemeine Verwaltung im Einzelplan 0, für die in den Städten insgesamt geringere Zuschussbedarfe zu decken waren.

Innerhalb des **kreisangehörigen Raums** hatte die Gemeindeebene - bis auf den Einzelplan 1 - die höheren Personalausgaben; auf der Landkreisebene sind in der öffentlichen Sicherheit

¹⁴⁵ Ebenda, S. 337.

und Ordnung die personalintensiven Kontroll- und Überwachungsaufgaben zu Buche geschlagen.

Auf der **Gemeindeebene** selbst zeigt sich in vier Aufgabenbereichen ein mehr oder weniger ausgeprägter Größeneffekt: Im Einzelplan 1 – hier werden vor allem die Kosten der Feuerwehren sichtbar –, in den Einzelplänen 2 (Schulen) und 3 (kulturelle Aufgaben) mit geringem Anstieg und im Einzelplan 6 – hier wiederum in der Bauverwaltung (A 60). In allen anderen Aufgabenbereichen ist kein Zusammenhang mit der Gemeindegröße erkennbar.

Für die einzelnen **kreisfreien Städte** bietet sich erneut ein extrem uneinheitliches Bild. Offenbar ist eine Vielzahl von Einflüssen wirksam geworden, individuelle kommunale Personalpolitik ist nur einer davon. Allerdings werden bei der näheren Betrachtung auch nochmals die Effekte unterschiedlicher Formen der Aufgabenerledigung und der Kostenverbuchung deutlich. An dieser Stelle sei nur exemplarisch auf die außerordentlich niedrigen Personalkosten der Stadt Plauen im kulturellen Bereich und der Stadt Dresden in der sozialen Sicherung, speziell den Kindergärten, hingewiesen. In beiden Fällen haben – wie schon berichtet – Auslagerungen stattgefunden; die Kosten werden in Sonderrechnungen verbucht, die nicht in die Jahresrechnungen der Städte eingehen.

Die Personalausgaben und ihre Entwicklung in den **Einzelaufgaben sind an dieser Stelle nicht** im Detail dokumentiert. Vor allem der Blick auf die kreisfreien Städte hat jedoch noch einmal sehr unterschiedliche kommunalpolitische Schwerpunkte und Strategien belegt. Hier sei nur ein Beispiel herausgegriffen: So haben in schulischen Aufgaben vor allem Dresden und Plauen seit 1997 massiven Personalabbau betrieben; in Chemnitz sind die Personalkosten mit rund 53 Euro je Einwohner - nach einem leichten Rückgang - wieder auf dem gleichen Niveau wie schon in der Vergangenheit. Sie haben 2003 mehr als das Vierfache dessen beansprucht, was in Plauen je Einwohner dafür verausgabt wurde. Sehr unterschiedlich sind die Personalausgaben auch in kulturellen Aufgaben, im sozialen Bereich sowie im Bau-, Wohnungs- und Verkehrswesen ausgefallen. Dabei waren es durchaus nicht immer die gleichen Städte, die durch besonders hohe Ausgaben aufgefallen sind.

Bemerkenswert ist allerdings, dass fünf der sieben kreisfreien Städte ihre gesamten Personalkosten je Einwohner senken konnten. Die zwei kleinsten Städte - **Görlitz und Hoyerswerda** - hatten demgegenüber sogar einen relativen Kostenanstieg zu verzeichnen. Bezeichnender Weise sind es gerade jene Städte, die die größten **Bevölkerungsverluste** hinnehmen mussten. Natürlich ist es auch hier zu Personalabbau und zu entsprechenden absoluten Kostensenkungen gekommen. Sie waren aber offenbar nicht drastisch genug, um mit der Abwanderung von Einwohnern Schritt zu halten. Bezogen auf die verbliebenen Einwohner erscheinen die Ausgaben also immer noch zu hoch.

3.3. Sachausgaben nach Aufgabenbereichen

Die Übersichten IV.3.3.1.a und IV.3.3.1.b zeigen die Entwicklungen der Sachausgaben in den einzelnen Aufgabenbereichen. Sachsenweit sind auch bei dieser Ausgabeart **Einsparungen** vorgenommen worden; der Abbau konzentriert sich allerdings auf die kreisfreien Städte und die Landkreise. Bis auf die Gruppe der Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern hatten die kreisangehörigen Gemeinden dagegen Mehrausgaben zu verbuchen (vgl. dazu auch Abbildung IV.3.3). Im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2003 konnten die Städte das Niveau der Sachkosten sogar unter das des kreisangehörigen Raumes drücken.

Übersicht IV.3.3.1.a :

Sachausgaben nach Einzelplänen in Euro je Einw. (1997)

Aggregat	n	Einzelplan									
		EP 0 - 8	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Sachsen	537	400,68	50,35	18,25	85,44	15,44	41,23	33,17	57,43	81,15	18,21
Kreisfreie Städte	7	418,81	47,77	17,92	95,30	23,10	45,26	40,66	69,42	70,60	8,78
Landkreise inkl. Gemeinden	530	391,01	51,73	18,43	80,18	11,36	39,08	29,18	51,03	86,77	23,23
Landkreise	22	157,63	19,14	8,29	32,06	2,83	15,83	8,14	13,41	57,28	0,65
Gemeinden	508	233,38	32,59	10,14	48,12	8,53	23,25	21,04	37,62	29,49	22,58
Gemeindegrößenklassen											
mehr als 30.000 Einw.	6	301,51	29,18	10,34	63,79	13,20	27,99	30,74	57,92	52,67	15,69
20.001 - 30.000 Einw.	15	218,95	34,12	8,61	49,93	11,84	22,73	19,63	40,62	20,76	10,70
15.001 - 20.000 Einw.	18	258,00	36,60	13,03	56,91	11,33	29,11	30,56	37,90	31,99	10,58
10.001 - 15.000 Einw.	25	203,78	31,58	10,51	45,52	7,25	20,23	18,85	34,83	18,32	16,69
5.001 - 10.000 Einw.	98	229,59	33,17	9,72	45,53	6,98	22,10	22,31	33,05	31,54	25,21
3.001 - 5.000 Einw.	134	227,92	30,98	10,60	45,40	6,19	20,72	16,74	34,09	26,83	36,37
bis 3.000 Einw.	212	207,92	32,98	9,13	36,77	6,26	23,17	11,94	32,37	24,62	30,67
Kreisfreie Städte											
Leipzig	1	480,24	54,36	22,11	99,68	24,92	45,61	41,46	87,42	91,65	13,04
Dresden	1	393,54	46,21	13,38	98,02	24,12	50,37	34,81	55,08	63,37	8,20
Chemnitz	1	374,43	36,13	16,10	90,89	25,00	38,47	48,54	74,99	40,98	3,33
Zwickau	1	371,71	41,11	18,27	71,17	13,46	44,51	40,24	57,20	81,19	4,56
Plauen	1	341,16	49,68	10,51	82,31	13,60	29,01	25,48	58,03	62,56	10,00
Görlitz	1	482,75	71,60	38,66	101,28	24,13	59,78	40,14	61,09	76,26	9,81
Hoyerswerda	1	421,44	42,47	13,19	110,25	18,08	37,11	65,55	52,63	74,26	7,90

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

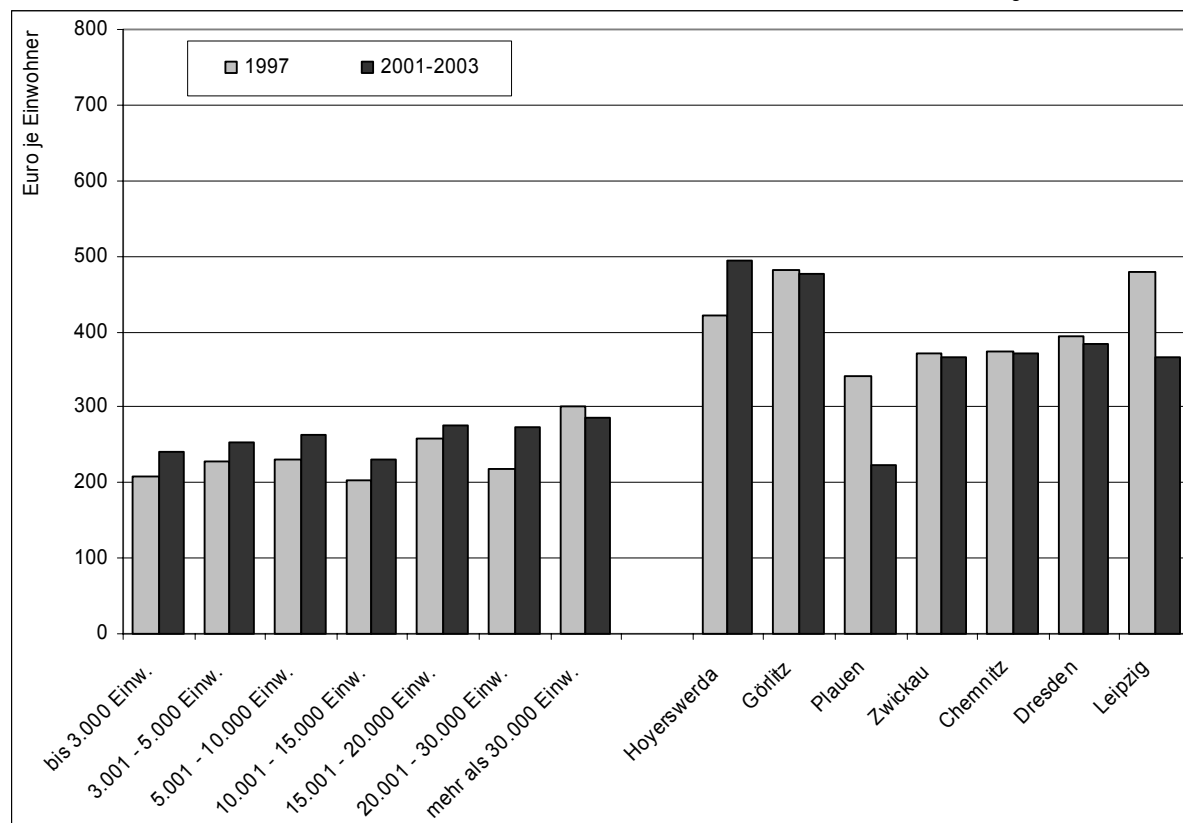
Übersicht IV.3.3.1.b :

Sachausgaben nach Einzelplänen in Euro je Einw. (Jahresdurchschnitt 2001-03)

Aggregat	n	Einzelplan									
		EP 0 - 8	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Sachsen	537	385,45	55,80	21,45	78,13	17,55	33,43	37,17	57,49	63,89	20,54
Kreisfreie Städte	7	373,76	60,20	22,26	83,07	28,20	30,71	35,46	60,75	41,62	11,50
Landkreise inkl. Gemeinden	530	391,61	53,48	21,03	75,53	11,93	34,86	38,08	55,78	75,63	25,30
Landkreise	22	132,51	18,83	6,98	33,45	1,96	10,99	9,20	10,82	39,36	0,91
Gemeinden	508	259,10	34,64	14,04	42,09	9,97	23,86	28,88	44,96	36,27	24,39
Gemeindegrößenklassen											
mehr als 30.000 Einw.	6	285,29	25,03	13,61	61,74	14,37	25,95	30,42	58,02	32,93	23,20
20.001 - 30.000 Einw.	15	273,18	36,83	11,95	46,63	17,06	22,10	33,21	48,76	41,53	15,11
15.001 - 20.000 Einw.	18	275,08	38,34	15,15	51,67	12,02	23,07	39,52	48,36	33,03	13,91
10.001 - 15.000 Einw.	25	231,13	31,65	16,46	35,89	10,69	18,99	27,75	40,38	30,59	18,73
5.001 - 10.000 Einw.	98	263,75	33,64	13,93	44,04	8,48	23,13	30,48	44,07	40,36	25,62
3.001 - 5.000 Einw.	134	252,23	32,71	14,90	36,71	6,31	26,61	25,28	42,19	33,89	33,62
bis 3.000 Einw.	212	240,38	41,85	12,51	26,91	5,84	26,38	18,17	39,55	36,62	32,55
Kreisfreie Städte											
Leipzig	1	365,38	91,92	19,69	74,57	20,07	31,63	39,08	65,82	12,91	9,69
Dresden	1	382,50	43,37	17,58	97,22	49,12	14,02	23,57	51,03	68,80	17,80
Chemnitz	1	372,31	45,74	28,24	79,01	19,42	54,52	45,50	84,19	12,22	3,48
Zwickau	1	365,32	40,31	26,89	67,44	12,79	35,89	40,10	41,89	81,36	18,67
Plauen	1	222,59	35,83	18,90	36,21	0,95	23,21	14,88	30,08	58,78	3,75
Görlitz	1	476,69	71,17	49,90	99,75	19,10	47,12	53,64	80,52	45,50	9,97
Hoyerswerda	1	494,30	42,88	24,31	132,62	33,78	41,53	61,83	41,43	108,06	7,86

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Abbildung IV.3.3 :**Sachausgaben in Sachsen in den kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten nach Größenklassen, 1997 und im Jahresdurchschnitt 2001-2003, in Euro je Einwohner**

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Die größte Position unter den Sachausgaben findet sich erwartungsgemäß im Einzelplan 2 (**Schulen**); im Jahresdurchschnitt 2001 bis 2003 haben sie hier mehr als 70% der Gesamtausgaben der Verwaltungshaushalte ausgemacht (vgl. Übersicht IV.3.3.2). Allerdings ist ihr **Gewicht seit 1997 zurückgegangen**. Ebenfalls rückläufig ist die Bedeutung der Sachausgaben im Einzelplan 7 (öffentliche Einrichtungen), im Einzelplan 6 (Bau- und Wohnungswesen, Verkehr) stagnieren sie. Demgegenüber sind die Sachausgaben vor allem in den personalintensiven Aufgabenbereichen der allgemeinen Verwaltung (EP 0) und der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (EP 1) angestiegen.

Übersicht IV.3.3.2 :

Sachausgaben nach Einzelplänen in % der Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts (Jahresdurchschnitt 2001-03)

Aggregat	n	Einzelplan									
		EP 0 - 8	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Sachsen	537	31,3%	30,8%	25,9%	70,9%	21,1%	8,8%	44,5%	49,0%	48,3%	33,8%
Kreisfreie Städte	7	24,7%	31,3%	21,0%	70,8%	17,8%	6,3%	33,3%	39,4%	55,0%	10,4%
Landkreise inkl. Gemeinden	530	36,2%	30,5%	29,7%	71,0%	27,5%	10,9%	53,3%	57,1%	46,6%	73,7%
Landkreise	22	29,9%	36,5%	18,8%	74,8%	14,3%	6,2%	39,1%	48,7%	55,2%	31,1%
Gemeinden	508	40,6%	28,0%	41,7%	68,3%	33,6%	16,5%	60,3%	59,5%	39,9%	77,7%
Gemeindegrößenklassen											
mehr als 30.000 Einw.	6	39,1%	24,1%	24,8%	72,9%	25,9%	15,1%	48,8%	50,7%	60,3%	83,3%
20.001 - 30.000 Einw.	15	37,2%	27,3%	28,1%	65,8%	35,1%	13,5%	55,9%	53,4%	42,6%	61,4%
15.001 - 20.000 Einw.	18	40,7%	30,5%	36,3%	70,9%	35,2%	15,5%	66,7%	57,5%	39,2%	57,0%
10.001 - 15.000 Einw.	25	39,2%	27,6%	42,3%	64,0%	35,0%	14,1%	69,8%	58,9%	37,8%	76,3%
5.001 - 10.000 Einw.	98	41,9%	26,9%	46,2%	70,6%	35,6%	17,3%	63,5%	62,7%	38,6%	80,1%
3.001 - 5.000 Einw.	134	41,3%	24,4%	54,7%	68,0%	32,8%	19,5%	60,3%	62,8%	37,6%	82,4%
bis 3.000 Einw.	212	43,1%	36,4%	74,4%	62,1%	36,6%	18,6%	54,1%	70,4%	37,6%	86,5%
Kreisfreie Städte											
Leipzig	1	22,5%	39,8%	20,2%	68,8%	10,0%	5,6%	36,6%	42,7%	21,7%	9,7%
Dresden	1	26,5%	24,3%	17,5%	79,1%	30,2%	3,8%	24,3%	29,0%	75,0%	12,5%
Chemnitz	1	24,0%	26,0%	25,7%	60,9%	13,2%	9,7%	32,9%	52,1%	46,2%	3,5%
Zwickau	1	25,5%	24,1%	20,4%	61,0%	16,3%	6,4%	40,6%	38,5%	76,0%	28,4%
Plauen	1	18,8%	27,0%	16,6%	71,2%	1,3%	5,7%	26,8%	36,7%	76,3%	1,9%
Görlitz	1	30,8%	37,1%	32,5%	82,9%	18,2%	9,3%	65,2%	49,5%	26,8%	18,1%
Hoyerswerda	1	34,3%	28,1%	25,1%	66,6%	31,5%	8,9%	40,6%	44,7%	68,5%	51,3%

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Eigentlich sollte man deshalb erwarten, dass sich die Sachausgaben ähnlich wie die Personalausgaben verteilen, dass sie im regionalen Vergleich also mit der **Gemeindegröße** wachsen. Ein solches Bild zeigt sich allerdings nur in den Einzelplänen 3 (Wissenschaft, Forschung und Kulturpflege) und 6 (Bau- und Wohnungswesen, Verkehr) und auch nur im Vergleich der kreisangehörigen Gemeinden. In allen anderen Aufgabenbereichen und auf anderen kommunalen Ebenen streuen die Ausgaben nach anderen Mustern.

Besonders auffällig ist wiederum die Ausgabengestaltung in den kreisfreien Städten. So hatte die Stadt **Dresden** im Jahresdurchschnitt 2001 bis 2003 weit überdurchschnittliche Belastungen im kulturellen Bereich. Dahinter verbergen sich Zahlungen an Dritte - vor allem an das Land Sachsen - für die Nutzung von öffentlichen Einrichtungen, die die Stadt selbst nicht bereitstellen muss. Aber auch die finanzschwächsten Städte **Görlitz** und **Hoyerswerda** haben in

mehreren Aufgabenbereichen sehr hohe Sachausgaben je Einwohner getragen. In Hoyerswerda sind sie seit 1997 sogar kräftig gestiegen. Dies kann nochmals als Indiz dafür gewertet werden, dass die Anpassungen an die Bevölkerungsverluste nicht ausgereicht haben, um die Haushalte zu stabilisieren.

3.4. Investitionsausgaben und ihre Finanzierung in den Aufgabenbereichen

Die Investitionssummen der sächsischen Kommunen sind in den Übersichten IV.3.4.1.a und IV.3.4.1.b ausgewiesen. Der zeitliche Vergleich des Jahres 1997 mit den Durchschnittswerten von 2001 bis 2003 zeigt, dass das **Investitionsvolumen** sachsenweit von rund 520 Euro je Einwohner auf nur noch 335 Euro **zurückgegangen** ist. Davon waren sowohl die **kreisfreien Städte** als auch - sogar noch etwas stärker - der kreisangehörige Raum betroffen; die **Landkreise** haben ihre Investitionstätigkeit halbiert. Die **Gemeinden** haben ihre Investitionen zwar auch zusammengekürzt, aber längst nicht in diesem Ausmaß; sie haben das Investitionsvolumen sogar weniger reduziert als die kreisfreien Städte. Hier waren es vor allem die Städte **Leipzig** und **Plauen**, die die Investitionstätigkeit - allerdings ausgehend von extrem hohen Ausgaben - erheblich eingeschränkt haben. Trotzdem finanziert Leipzig nach wie vor die höchsten Investitionen unter den kreisfreien Städten, dicht gefolgt von Chemnitz, der einzigen Stadt, die ihre Investitionen gegenüber 1997 aufgestockt hat (vgl. dazu auch Abbildung IV.3.4). Im Vergleich der **kreisangehörigen Gemeinden** waren es die der Größenklassen zwischen 10.000 und 20.000 Einwohnern, die 2001 bis 2003 die höchsten Investitionssummen bereitgestellt haben.

Übersicht IV.3.4.1.a :

Investitionsausgaben nach Einzelplänen in Euro je Einw. (1997)

Aggregat	n	Einzelplan									
		EP 0 - 8	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Sachsen	537	520,37	19,39	19,02	64,65	15,17	12,48	63,09	171,71	97,49	57,35
Kreisfreie Städte	7	508,83	17,03	16,22	48,65	17,66	16,31	28,22	153,97	151,54	59,23
Landkreise inkl. Gemeinden	530	526,52	20,65	20,52	73,19	13,85	10,44	81,69	181,18	68,67	56,35
Landkreise	22	148,63	9,50	2,63	46,76	2,00	2,44	51,72	26,05	5,03	2,51
Gemeinden	508	377,89	11,15	17,88	26,43	11,85	7,99	29,97	155,13	63,64	53,84
Gemeindegrößenklassen											
mehr als 30.000 Einw.	6	333,70	15,94	10,94	34,26	10,35	8,95	17,10	147,05	59,54	29,56
20.001 - 30.000 Einw.	15	309,38	10,41	10,87	30,37	7,55	5,88	14,67	161,50	38,43	29,71
15.001 - 20.000 Einw.	18	407,75	9,33	14,74	40,62	7,36	13,72	18,67	165,27	32,87	105,17
10.001 - 15.000 Einw.	25	381,94	12,85	23,13	27,26	5,11	7,20	38,03	186,97	46,73	34,66
5.001 - 10.000 Einw.	98	401,47	9,51	20,63	24,00	10,39	9,01	40,14	145,65	93,08	49,06
3.001 - 5.000 Einw.	134	399,70	11,72	19,99	26,07	25,03	4,99	29,09	141,69	79,65	61,47
bis 3.000 Einw.	212	383,11	9,96	20,74	9,59	11,55	7,59	39,76	157,52	52,57	73,83
Kreisfreie Städte											
Leipzig	1	763,85	24,77	13,04	61,86	23,03	29,03	18,45	129,88	416,19	47,59
Dresden	1	401,88	8,13	16,84	22,71	11,13	11,52	47,86	146,04	34,08	103,57
Chemnitz	1	358,08	8,69	17,65	46,85	9,03	7,59	18,29	201,45	10,95	37,59
Zwickau	1	325,95	3,31	29,79	47,52	46,73	10,79	35,02	97,62	42,92	12,24
Plauen	1	518,68	20,14	16,80	118,86	19,08	26,01	28,11	201,95	32,06	55,65
Görlitz	1	403,27	87,40	4,80	97,25	16,63	1,94	6,57	173,22	14,05	1,41
Hoyerswerda	1	356,41	6,18	18,96	18,78	12,26	1,78	7,77	226,89	14,04	49,74

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

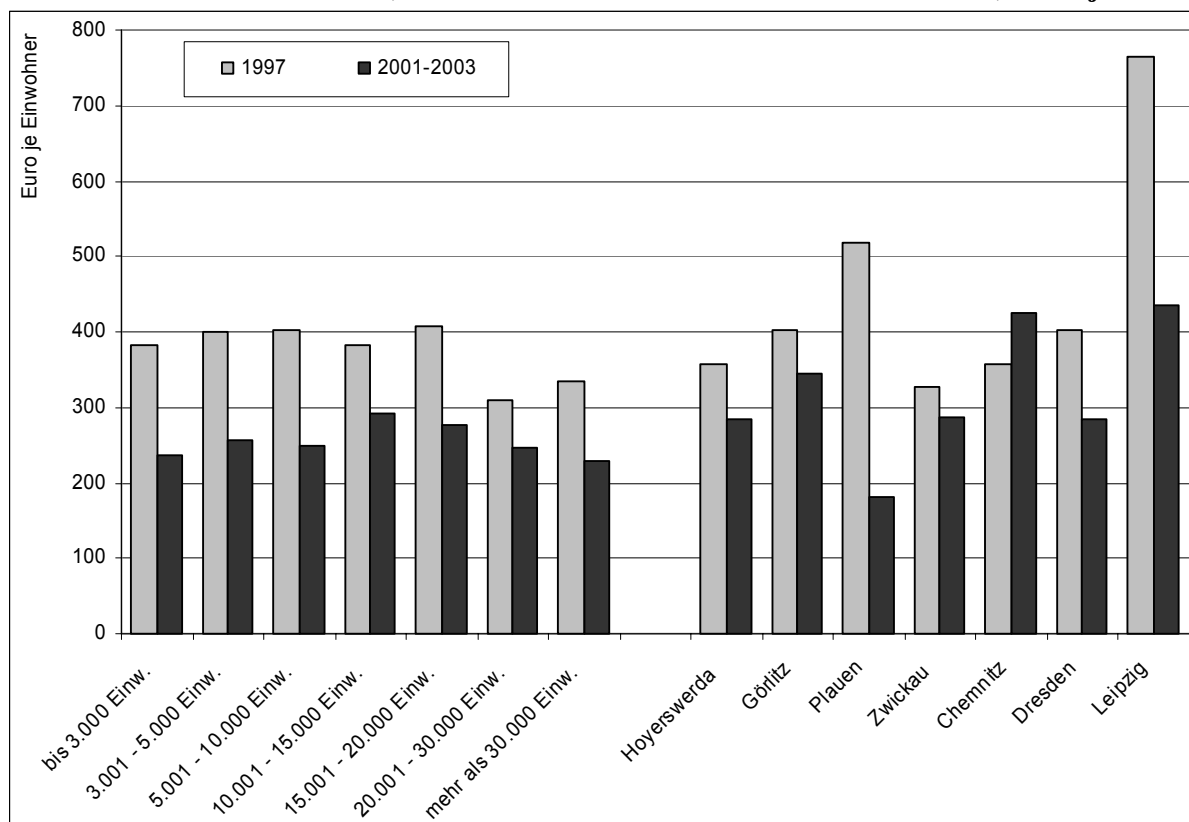
Übersicht IV.3.4.1.b :

Investitionsausgaben nach Einzelplänen in Euro je Einw. (Jahresdurchschnitt 2001-03)

Aggregat	n	Einzelplan									
		EP 0 - 8	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Sachsen	537	335,17	15,85	15,26	44,71	12,97	9,81	25,10	146,74	33,16	31,56
Kreisfreie Städte	7	355,47	13,33	12,29	39,01	20,86	12,49	20,52	163,45	35,85	37,68
Landkreise inkl. Gemeinden	530	324,48	17,19	16,83	47,72	8,81	8,40	27,52	137,94	31,75	28,33
Landkreise	22	69,43	10,11	2,27	18,41	1,20	0,23	9,82	22,40	3,32	1,66
Gemeinden	508	255,05	7,08	14,56	29,31	7,61	8,16	17,69	115,54	28,43	26,67
Gemeindegrößenklassen											
mehr als 30.000 Einw.	6	229,46	9,68	8,08	42,40	10,23	5,52	19,72	107,93	9,69	16,20
20.001 - 30.000 Einw.	15	245,92	7,72	9,50	37,82	7,95	3,95	16,01	102,58	22,96	37,44
15.001 - 20.000 Einw.	18	277,88	10,00	11,18	45,17	14,82	5,39	13,95	137,64	24,11	15,63
10.001 - 15.000 Einw.	25	293,01	6,61	14,97	41,89	12,94	7,23	23,09	118,88	37,79	29,61
5.001 - 10.000 Einw.	98	250,11	7,65	12,63	25,61	3,53	8,17	18,05	120,46	31,85	22,16
3.001 - 5.000 Einw.	134	256,46	5,15	18,51	20,41	4,26	10,20	18,52	111,33	32,84	35,24
bis 3.000 Einw.	212	236,96	4,46	23,64	8,71	6,93	13,99	15,21	108,56	29,35	26,12
Kreisfreie Städte											
Leipzig	1	436,12	14,61	8,33	27,31	47,40	19,82	43,77	158,29	73,71	42,88
Dresden	1	283,84	9,97	12,22	21,99	4,18	8,68	2,75	167,65	15,74	40,65
Chemnitz	1	425,59	7,78	17,17	90,40	7,18	12,75	20,38	213,78	9,77	46,38
Zwickau	1	287,40	30,48	16,75	15,25	19,01	6,00	7,60	106,41	62,61	23,30
Plauen	1	180,43	11,80	0,98	50,17	1,93	2,86	11,17	86,20	1,23	14,08
Görlitz	1	343,91	28,76	9,19	40,53	29,02	11,21	14,05	201,06	5,60	4,48
Hoyerswerda	1	284,96	9,79	39,21	89,10	8,43	3,10	8,55	94,49	17,68	14,61

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Abbildung IV.3.4 :**Investitionsausgaben in Sachsen in den kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten nach Größenklassen, 1997 und im Jahresdurchschnitt 2001-2003, Euro je Einw.**

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Hinter diesen Veränderungen verbergen sich verschiedene Entwicklungen in den einzelnen **Aufgabenbereichen**. Natürlich ist der Investitionsabbau dort besonders einschneidend gewesen, wo 1997 noch größere Summen verausgabt wurden: im Schulbau (EP 2), im Aufgabenbereich Gesundheit, Sport, Erholung (EP 5) und im Bau-, Verkehrs- und Wohnungswesen (EP 6). Kräftige Einschnitte sind aber auch in den recht investitionsintensiven Einzelplänen 7 und 8 (öffentliche Einrichtungen und wirtschaftliche Unternehmen) vorgenommen worden (vgl. dazu Übersicht IV.3.4.2).

Übersicht IV.3.4.2 :

Investitionsausgaben nach Einzelplänen in % der Gesamtausgaben (Jahresdurchschnitt 2001-03)

Aggregat	n	Einzelplan									
		EP 0 - 8	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Sachsen	537	20,6%	7,9%	15,5%	28,7%	12,9%	2,5%	21,5%	53,5%	19,1%	28,8%
Kreisfreie Städte	7	18,1%	6,3%	10,4%	24,9%	11,0%	2,4%	14,2%	50,6%	30,5%	19,9%
Landkreise inkl. Gemeinden	530	22,4%	8,9%	19,1%	30,8%	16,4%	2,5%	26,9%	55,6%	15,6%	41,9%
Landkreise	22	13,3%	16,3%	5,7%	28,9%	7,7%	0,1%	28,1%	49,8%	4,4%	29,9%
Gemeinden	508	27,6%	5,4%	30,1%	32,0%	19,9%	5,3%	26,3%	56,8%	22,2%	43,0%
Gemeindegrößenklassen											
mehr als 30.000 Einw.	6	22,8%	8,5%	12,8%	33,1%	15,5%	3,1%	23,4%	41,9%	14,8%	34,8%
20.001 - 30.000 Einw.	15	23,9%	5,4%	18,2%	34,2%	13,5%	2,3%	20,6%	45,5%	18,1%	56,1%
15.001 - 20.000 Einw.	18	27,8%	7,0%	21,1%	38,2%	27,8%	3,4%	18,5%	59,1%	19,8%	33,9%
10.001 - 15.000 Einw.	25	32,3%	5,4%	27,8%	42,7%	29,3%	5,0%	35,1%	61,9%	29,4%	50,5%
5.001 - 10.000 Einw.	98	27,5%	5,8%	29,5%	29,0%	12,8%	5,7%	26,6%	60,1%	21,6%	38,3%
3.001 - 5.000 Einw.	134	29,0%	3,7%	40,2%	27,3%	18,0%	6,9%	30,4%	61,4%	24,9%	44,2%
bis 3.000 Einw.	212	29,3%	3,7%	58,4%	16,7%	30,0%	9,0%	30,6%	64,3%	22,1%	39,4%
Kreisfreie Städte											
Leipzig	1	19,9%	5,6%	7,9%	20,0%	17,7%	3,3%	22,7%	50,0%	50,2%	24,5%
Dresden	1	15,5%	5,2%	10,8%	15,2%	2,5%	2,2%	2,6%	48,7%	14,6%	15,6%
Chemnitz	1	21,0%	4,2%	13,5%	41,1%	4,3%	2,2%	12,8%	56,1%	26,9%	28,1%
Zwickau	1	16,4%	15,4%	11,3%	12,1%	19,4%	1,1%	7,1%	46,8%	34,9%	22,9%
Plauen	1	12,8%	8,2%	0,8%	49,5%	2,6%	0,7%	12,8%	50,7%	1,4%	6,4%
Görlitz	1	17,7%	13,0%	5,6%	25,2%	21,2%	2,1%	14,5%	50,6%	3,1%	7,5%
Hoyerswerda	1	16,3%	6,0%	28,8%	30,9%	7,3%	0,6%	5,3%	47,0%	10,1%	48,0%

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Ursächlich für den Abbau war zum einen der gestiegene Mittelverbrauch in den Verwaltungshaushalten - darauf wurde oben schon hingewiesen. Möglicherweise sind die dringendsten Bedarfe - etwa im Schulbau - inzwischen aber auch gedeckt; angesichts der demographischen Entwicklungen geht es nun zum Teil schon um Rückbau.

Hinzu kommt aber, dass die unmittelbar fachbezogenen **Hilfen zur Investitionsfinanzierung** von Bund und Land in den Kommunen deutlich gesunken sind (vgl. dazu die Übersichten IV.3.4.3.a und IV.3.4.3.b). Soweit Fördermittel zur Verfügung gestellt worden sind, haben sie die Kommunen weit weniger in Anspruch genommen als in den Vorjahren. Betroffen waren vor allem die Einzelpläne 5 (Gesundheit, Sport, Erholung) sowie die Einzelpläne 7 und - abgeschwächt - 8. Gerade hier haben die Kommunen reagiert und eingespart. Demgegenüber sind die Investitionszuweisungen von Bund und Land im Aufgabenbereich 6 (Bau-, Wohnungs- und Verkehrswesen) stabil gehalten, sogar leicht angehoben worden. Die kommunale

Investitionstätigkeit des Jahres 1997 konnte damit aber trotzdem nicht aufrecht erhalten werden.

Übersicht IV.3.4.3.a:

Zuweisungen für Investitionen von Bund und Land nach Einzelplänen in Euro je Einw., 1997

Aggregat	n	Einzelplan									
		EP 0 - 8	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Sachsen	537	199,27	2,32	6,89	24,06	6,54	3,40	39,27	83,13	22,00	11,65
Kreisfreie Städte	7	140,49	0,51	3,27	14,87	2,68	4,66	11,50	74,79	22,41	5,80
Landkreise inkl. Gemeinden	530	230,62	3,28	8,83	28,95	8,60	2,73	54,08	87,58	21,79	14,78
Landkreise	22	78,51	0,66	0,84	24,11	0,40	0,95	35,65	11,77	2,51	1,62
Gemeinden	508	152,11	2,62	7,98	4,85	8,21	1,78	18,44	75,81	19,28	13,15
Gemeindegrößenklassen											
mehr als 30.000 Einw.	6	84,05	0,02	6,66	0,87	3,33	2,63	0,99	58,91	5,84	4,79
20.001 - 30.000 Einw.	15	121,79	1,51	4,50	4,29	3,61	0,12	3,63	81,14	9,92	13,06
15.001 - 20.000 Einw.	18	203,43	3,94	8,65	8,65	7,91	2,68	45,87	102,93	11,37	11,42
10.001 - 15.000 Einw.	25	148,67	4,17	7,07	6,41	10,45	0,90	9,56	88,99	15,66	5,47
5.001 - 10.000 Einw.	98	170,97	1,94	9,43	4,84	6,90	2,27	23,37	67,51	29,50	25,22
3.001 - 5.000 Einw.	134	161,88	4,01	7,84	6,26	15,76	1,19	20,89	66,86	25,55	13,51
bis 3.000 Einw.	212	156,59	3,11	10,18	2,87	7,67	2,51	21,97	81,37	21,57	5,36
Kreisfreie Städte											
Leipzig	1	154,34	0,02	2,48	14,09	1,50	11,69	1,73	70,22	44,47	8,16
Dresden	1	104,21	0,02	3,91	4,84	0,09	0,99	8,34	66,61	19,35	0,05
Chemnitz	1	127,17	0,00	0,80	11,58	2,06	1,72	25,21	76,95	1,57	7,28
Zwickau	1	120,60	0,00	3,85	22,68	6,33	1,12	17,29	58,55	9,64	1,13
Plauen	1	274,78	0,23	10,44	66,33	21,71	4,92	52,44	73,74	12,22	32,76
Görlitz	1	202,43	11,56	1,33	46,40	0,96	0,00	6,59	120,64	14,97	0,00
Hoyerswerda	1	188,29	0,00	8,91	7,10	9,11	0,00	0,90	153,57	0,56	8,15

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Übersicht 3.4.3.b:

Zuweisungen für Investitionen von Bund und Land nach Einzelplänen in Euro je Einw., Jahresdurchschnitt 2001-03

Aggregat	n	Einzelplan									
		EP 0 - 8	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Sachsen	537	160,88	2,59	5,63	21,18	5,51	4,28	16,23	86,69	14,87	3,90
Kreisfreie Städte	7	159,56	2,20	3,28	17,05	6,91	7,58	19,42	83,25	18,59	1,28
Landkreise inkl. Gemeinden	530	161,57	2,79	6,87	23,36	4,76	2,55	14,55	88,50	12,90	5,28
Landkreise	22	37,55	1,31	0,81	10,14	0,45	0,46	7,37	15,47	1,13	0,40
Gemeinden	508	124,01	1,48	6,06	13,21	4,31	2,08	7,18	73,03	11,77	4,88
Gemeindegrößenklassen											
mehr als 30.000 Einw.	6	103,70	0,08	2,30	22,20	0,77	0,14	5,26	70,86	1,37	0,74
20.001 - 30.000 Einw.	15	126,39	0,77	2,76	18,68	3,66	1,33	6,37	77,41	6,29	9,12
15.001 - 20.000 Einw.	18	148,25	0,81	4,45	18,37	12,42	1,14	6,03	90,51	13,46	1,07
10.001 - 15.000 Einw.	25	138,77	0,82	5,19	16,08	8,81	1,04	7,37	71,70	22,59	5,18
5.001 - 10.000 Einw.	98	125,45	3,20	5,77	11,45	1,90	2,35	8,73	73,60	14,07	4,39
3.001 - 5.000 Einw.	134	110,44	0,93	8,05	9,56	1,57	2,73	7,31	64,01	10,12	6,16
bis 3.000 Einw.	212	117,83	1,88	11,26	4,10	4,53	4,24	7,09	67,81	11,50	5,43
Kreisfreie Städte											
Leipzig	1	234,21	6,10	1,70	10,75	15,60	15,05	52,47	89,23	42,28	1,04
Dresden	1	99,51	0,06	4,25	7,82	0,71	5,77	0,20	74,90	5,70	0,09
Chemnitz	1	163,59	0,00	3,73	40,01	4,17	2,93	5,21	102,81	0,12	4,61
Zwickau	1	117,41	0,26	5,56	4,17	4,06	1,55	2,78	59,37	39,27	0,40
Plauen	1	94,59	0,50	0,07	25,78	0,09	1,57	20,06	46,19	0,00	0,32
Görlitz	1	167,95	3,50	1,70	16,81	14,01	2,38	0,01	127,28	1,72	0,54
Hoyerswerda	1	144,42	0,00	9,66	67,63	1,14	1,35	5,10	51,14	6,30	2,08

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Wirft man einen letzten Blick auf die Verteilung der **Investitionsausgaben** nach **Gemeindegrößenklassen**, so zeigt sich nicht einmal für den kreisangehörigen Raum ein klares Bild. Zur Erläuterung seien zwei Beispiele herausgegriffen.

Bemerkenswert ist die Investitionstätigkeit im Einzelplan 1 (**öffentliche Sicherheit und Ordnung**). Waren für die Personalausgaben noch wachsende Aufwendungen mit steigender Gemeindegrößenklasse zu vermerken, so verhält es sich mit den Investitionen umgekehrt: Die kleinsten Gemeinden haben die höchsten Investitionssummen bereitgestellt, mit wachsender Gemeindegröße sind die Investitionen nahezu kontinuierlich abgefallen. Prägend für dieses Bild waren fast ausschließlich die Aktivitäten im **Feuerschutz**, für die in kleinen Gemeinden erhebliche Beträge beansprucht worden sind. Fast könnte man den Eindruck gewinnen, dass hier geringere Personalausgaben durch höhere Investitionen kompensiert werden sollen, freiwilliger Einsatz bei der Feuerwehr durch bestmögliche Ausstattung einen Anreiz finden soll.

Im Bereich der **schulischen Aufgaben** deutet die Verteilung der Zuweisungen von Bund und Land in den Jahren 2001 bis 2003 darauf hin, dass versucht wurde, zentrale Orte zu fördern und die schulischen Einrichtungen und Ausstattungen zu konzentrieren (Übersicht IV.3.4.3.b). In den Investitionsausgaben der kreisangehörigen Gemeinden hat sich diese Vorstellung aber schon nicht mehr widerspiegelt: In Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern ist kein größenklassenspezifischer Anstieg der Investitionen mehr zu erkennen.

Zusammengenommen ist damit festzuhalten, dass gerade die Investitionsausgaben noch weniger als die Personal- und Sachausgaben Aufschluss über **Bedarfe nach allgemeinen Deckungsmitteln** geben. Ohnehin zu großen Teilen aus investiven Zweckzuweisungen übergeordneter Ebenen finanziert, dokumentieren sie mehr als andere Ausgabearten spezielle Entwicklungspräferenzen, aber auch Finanzierungspotenziale der Gebietskörperschaften.

3.5. Schlussfolgerungen für die Finanzausgleichsdiskussion

Die Auswertung der Daten nach Ausgabearten hat nochmals tiefere Einblicke in das Ausgabeverhalten der sächsischen Kommunen gebracht; in Hinblick auf Finanzausgleichsüberlegungen führt sie aber dennoch nicht sehr viel weiter als die Auswertungen nach Aufgabenbereichen im vorangegangenen Abschnitt.

Zunächst hat die Betrachtung erneut gezeigt, dass eine Ableitung von **Finanzbedarfsunterschieden** aus den **Verwaltungshaushalten** deutlich stabilere und plausiblere Ergebnisse liefern kann als eine, die die Vermögenshaushalte mit einbezieht. Das Investitionsverhalten der Kommunen hat sich doch als recht sprunghaft erwiesen, und das um so mehr, je tiefer man in

die Betrachtung der Einzelaufgaben vordringt. Vor allem der Blick auf die kreisfreien Städte hat klar gemacht, dass nicht nur die Investitionsschwerpunkte wechseln, sondern dass auch das Investitionsvolumen mehr oder minder großen Schwankungen unterworfen ist. Letztlich muss man deshalb davon ausgehen, dass die Zuschussbedarfe der Verwaltungshaushalte die Investitionsbedarfe einer Kommune, oder besser noch: einer Gruppe von Kommunen in ihrer Gesamtheit dauerhaft mit abbilden.

Einer Antwort auf die Frage nach dem **Konsolidierungsverhalten** der Kommunen kommt man mit der Untersuchung der Ausgabearten schon etwas näher als mit dem Vergleich von Zuschussbedarfen, vor allem wenn man sie zusätzlich nach Aufgabenbereichen unterscheidet. Besondere Erkenntnisse lassen sich dabei natürlich dann gewinnen, wenn einzelne Kommunalhaushalte betrachtet werden, wie oben bei den kreisfreien Städten geschehen. Von einer Beurteilung ist man damit aber immer noch weit entfernt.

So sind in der **Längsschnittanalyse** einige der kreisfreien Städte als besonders konsolidierungswillig erschienen. Dieser Eindruck hat sich sowohl bei der Betrachtung der Personalausgaben als auch der Investitionen eingestellt. Bei der **Bewertung** muss allerdings zum einen berücksichtigt werden, in welcher **Ausgangsposition** die einzelnen Städte 1997, im ersten Jahr des Beobachtungszeitraums gestartet sind, zum anderen, welchen **Veränderungen ihrer Handlungsbedingungen** sie seitdem ausgesetzt waren. So konnten Städte trefflich konsolidieren, wenn das Ausgabenniveau 1997 noch besonders hoch war. In anderen wiederum scheint es, als würden die Haushalte wachsen, wenn nur die Einwohnerzahlen noch stärker schrumpfen als die absoluten Zuschussbedarfe. Auf diese Problematik sei hier nur kurz hingewiesen; sie wird später noch zu thematisieren sein.

Im Zusammenhang mit Finanzausgleichsüberlegungen stellen sich solche Fragen und Probleme allerdings nur bedingt. Im Fall der **kreisfreien Städte** muss im kommunalen Finanzausgleichssystem Sachsens ohnehin eine **Einzelbewertung** erfolgen, die über die reine Abbildung von Zuschussbedarfen in der Hauptansatzstaffel hinausgeht. Die einzelnen Städte sind innerhalb Sachsens ohne wirklichen Vergleich; der Vergleich mit kreisangehörigen Gemeinden schließt sich im gegenwärtigen System aus. Über die Landesgrenzen hinaus sind Vergleiche ebenfalls problematisch. Mit anderen Worten: Es muss festgelegt werden, welches Haushaltsgebaren von den kreisfreien Städten erwartet wird. Die Analyse der faktischen Haushaltsstrukturen und ihrer Entwicklung liefert dazu zwar eine Grundlage, ersetzt die Entscheidung aber nicht.

Für die **kreisangehörigen Gemeinden** mangelt es hingegen nicht an Vergleichskommunen. Schon in der am schwächsten besetzten Gruppe mit mehr als 30.000 Einwohnern finden sich 6 Gemeinden, die kleineren Größenklassen sind deutlich stärker besetzt und die Streuungen

der Zuschussbedarfe um die jeweiligen **Gruppenmittelwerte** sind entsprechend groß. Es gibt keinen Grund, unter diesen Bedingungen anzunehmen, dass sich die Gemeinden einer Größenklasse gemeinschaftlich - gegen die anderen - zum Ziel setzen könnte, ihren eigenen Mittelwert hochzutreiben, profitiert doch jede Gemeinde erst dann, wenn sie sparsamer wirtschaftet als der Durchschnitt der Gemeinden.

Insofern kann man davon ausgehen, dass die gedeckten **Zuschussbedarfe** der **Verwaltungshaushalte** durchaus geeignet sind, um **Bedarfsrelationen** abzubilden und als Maßstab für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen zu dienen. Dies gilt um so mehr, als die kommunalen Zuschussbedarfe bisher keinen Einfluss auf die Festsetzung der Schlüsselmasse hatten und künftig wohl auch nicht haben werden.

Aus der Betrachtung der Ausgabearten ergibt sich in Bezug auf die **Hauptansatzstaffeln kein Handlungsbedarf**, der nicht schon nach der Untersuchung der allgemeinen Deckungsmittel und ihrer Verwendung nach Aufgabenbereichen benannt worden wäre.

4. Nachrichtlich: Verschuldung und Zinslasten

Kreditaufnahme zählt auch auf kommunaler Ebene zu den üblichen Formen der **Investitionsfinanzierung**. Inzwischen werden darüber hinaus immer häufiger **Kassenverstärkungskredite** benötigt, um laufende Ausgaben decken zu können. Ziel der Kreditaufnahme ist zunächst eine Ausweitung der finanziellen Handlungsspielräume. Damit werden jedoch gleichzeitig Zinsverpflichtungen eingegangen, die die jährlich verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel mindern. Einer kurzfristigen Ausweitung der Finanzierungsspielräume steht somit - bei wenig beeinflussbaren Einnahmen - eine mittel- und langfristige Einengung gegenüber, die sich um so belastender auswirkt, je weiter die Schuldenstände kumulieren. Eine Senkung der Zinslasten ist nur über Schuldenabbau möglich, was die kurzfristigen Haushaltsspielräume aber ebenfalls einschränkt. In diesem Dilemma finden sich seit langem die Länder, auf kommunaler Ebene wachsen die Probleme aber ebenfalls - nicht nur in Sachsen.

Übersicht IV.4.1:

Schuldenstand in Euro je Einwohner

Aggregat	n (03)	Schuldenstand in Euro je Einw.			
		1997	2001	2002	2003
Sachsen	537	1.198	1.255	1.226	1.202
Kreisfreie Städte	7	1.360	1.569	1.530	1.484
Landkreise inkl. Gemeinden	530	1.111	1.092	1.066	1.052
Landkreise	22	234	232	229	224
Gemeinden	508	877	859	837	828
Gemeindegrößenklassen					
mehr als 30.000 Einw.	6	794	792	805	789
20.001 - 30.000 Einw.	15	896	967	931	936
15.001 - 20.000 Einw.	18	884	949	920	917
10.001 - 15.000 Einw.	25	899	922	879	863
5.001 - 10.000 Einw.	98	975	914	919	913
3.001 - 5.000 Einw.	134	863	762	724	707
bis 3.000 Einw.	212	748	701	686	671
Kreisfreie Städte					
Leipzig	1	1.359	1.781	1.735	1.753
Dresden	1	1.649	1.718	1.680	1.498
Chemnitz	1	1.157	1.338	1.268	1.349
Zwickau	1	1.109	1.191	1.166	1.146
Plauen	1	1.477	1.333	1.278	1.109
Görlitz	1	765	856	895	890
Hoyerswerda	1	900	1.220	1.247	1.255

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Angesichts des großen Nachholbedarfs in der Infrastrukturausstattung sind in sächsischen Kommunen in sehr kurzer Zeit sehr viele Investitionen mit Krediten (ko-)finanziert worden. Schon bis 1997 waren damit Schuldenstände erreicht, die höher waren als in den Kommunen

finanzschwacher Westländer.¹⁴⁶ Die jeweiligen Beträge sind in Übersicht IV.4.1 ausgewiesen. Bis 2001 war nochmals ein Zuwachs zu verzeichnen, seitdem sind **Konsolidierungsbemühungen** erkennbar.

Die höchsten Schuldenstände waren schon 1997 in den **kreisfreien Städten** aufgelaufen. Während die Landkreise und vor allem die kreisangehörigen Gemeinden mit weniger als 30.000 Einwohnern im Jahr 2001 den Konsolidierungsprozess schon eingeleitet hatten, haben insbesondere die beiden großen kreisfreien Städte nochmals Kredite aufgenommen (vgl. dazu Übersicht IV.4.2). Dresden hat 2002 und 2003 Kredite getilgt, Leipzig hat sich am Ende der Beobachtungsperiode jedoch erneut verschuldet, der Schuldenstand je Einwohner ist damit wieder gewachsen. Dies hat sich natürlich auch im Durchschnittswert für die kreisfreien Städte niedergeschlagen.

Übersicht IV.4.2 :

Nettokreditaufnahme in Euro je Einwohner

Aggregat	n (03)	1997	2001	2002	2003	2001- 2003
Sachsen	537	91,87	-16,89	-44,15	-42,70	-34,51
Kreisfreie Städte	7	137,48	11,68	-40,63	-54,03	-27,59
Landkreise inkl. Gemeinden	530	67,54	-31,83	-46,00	-36,68	-38,15
Landkreise	22	33,60	-11,48	-8,24	-6,37	-8,72
Gemeinden	508	33,94	-20,35	-37,77	-30,30	-29,44
Gemeindegrößenklassen						
mehr als 30.000 Einw.	6	87,58	31,23	-2,71	-32,78	-1,22
20.001 - 30.000 Einw.	15	63,75	-24,93	-51,06	-1,05	-25,78
15.001 - 20.000 Einw.	18	46,42	-36,12	-42,75	-42,86	-40,48
10.001 - 15.000 Einw.	25	32,44	-3,48	-73,32	-25,34	-33,89
5.001 - 10.000 Einw.	98	23,96	-43,04	-30,82	-40,22	-38,07
3.001 - 5.000 Einw.	134	12,21	-10,19	-31,42	-29,64	-23,83
bis 3.000 Einw.	212	-1,91	-21,30	-34,42	-33,54	-29,81
Kreisfreie Städte						
Leipzig	1	182,42	42,20	-43,92	26,29	8,20
Dresden	1	163,26	28,90	-33,98	-198,42	-68,11
Chemnitz	1	73,66	-40,91	-50,92	69,24	-7,94
Zwickau	1	187,77	-5,18	-36,47	-30,80	-24,06
Plauen	1	43,73	-46,66	-93,71	-154,95	-98,15
Görlitz	1	26,85	-31,82	22,78	-15,76	-8,39
Hoyerswerda	1	-17,28	-11,90	-27,81	-28,69	-22,58

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Besondere Aufmerksamkeit verdient die Entwicklung der Schuldenstände je Einwohner in **Hoyerswerda**. Die Stadt kann als Beispiel für andere schrumpfende Gemeinden gelten. Hier zeigt sich, wie trügerisch die Betrachtung von Pro-Kopf-Daten sein kann: Obwohl in allen Beobachtungsjahren Kredite getilgt worden sind, ist der Schuldenstand je Einwohner Jahr für Jahr weiter angestiegen. Die Abwanderung von Einwohnern hat die Konsolidierungsbemühungen gleichsam überholt. Dementsprechend haben sich die Zinslasten je Einwohner zwar stabilisieren, nicht aber spürbar senken lassen (vgl. dazu Übersicht IV.4.3). Welche Dimen-

¹⁴⁶ Vgl. auch Lenk, T., Gemeindefinanzbericht Sachsen 2004/2005, a.a.O., S. 75.

sion dieses Problem hat, lässt sich am Vergleich mit den Einnahmen ermesen: Mit fast 64 Euro je Einwohner haben die Zinsausgaben im Jahr 2003 etwa 95% der Mittel aus der Gewerbesteuer beansprucht.

Übersicht IV.4.3:

Zinsausgaben und -einnahmen in Euro je Einwohner

Aggregat	n (03)	Zinsausgaben					Zinseinnahmen				
		1997	2001	2002	2003	2001-03	1997	2001	2002	2003	2001-03
Sachsen	537	71,52	70,34	67,31	63,78	67,16	13,79	17,80	32,30	16,32	22,14
Kreisfreie Städte	7	84,99	88,81	84,45	79,92	84,40	21,30	27,06	70,13	28,98	42,04
Landkreise inkl. Gemeinden	530	64,33	60,68	58,29	55,20	58,08	9,78	12,97	12,38	9,59	11,66
Landkreise	22	13,67	13,36	12,46	12,23	12,69	2,58	4,04	4,06	3,22	3,78
Gemeinden	508	50,66	47,32	45,83	42,97	45,39	7,20	8,93	8,33	6,37	7,88
Gemeindegroßenklassen											
mehr als 30.000 Einw.	6	46,52	43,30	43,27	41,85	42,81	15,98	10,58	9,45	9,38	9,81
20.001 - 30.000 Einw.	15	48,18	52,95	54,64	50,66	52,76	7,08	7,75	14,21	8,28	10,08
15.001 - 20.000 Einw.	18	57,24	56,79	54,74	50,89	54,20	5,64	15,52	9,90	9,89	11,85
10.001 - 15.000 Einw.	25	55,55	49,75	46,54	43,16	46,56	6,06	8,01	7,06	5,63	6,93
5.001 - 10.000 Einw.	98	56,10	50,47	49,05	47,29	48,95	5,85	6,67	5,80	4,45	5,65
3.001 - 5.000 Einw.	134	46,97	41,49	39,60	36,06	39,05	6,22	8,85	8,82	6,03	7,91
bis 3.000 Einw.	212	42,42	36,34	34,37	32,00	34,22	5,54	8,11	5,49	4,31	5,96
Kreisfreie Städte											
Leipzig	1	77,54	95,89	89,36	86,15	90,46	30,94	43,50	190,91	66,12	100,14
Dresden	1	103,86	99,20	96,63	93,10	96,30	10,75	9,28	7,21	9,71	8,73
Chemnitz	1	74,35	77,27	73,27	62,36	71,02	24,30	43,00	22,31	18,56	28,06
Zwickau	1	66,46	66,19	60,47	59,43	62,05	5,86	16,98	10,97	9,34	12,46
Plauen	1	95,66	88,47	88,62	74,43	83,88	13,17	9,98	6,50	4,35	6,96
Görlitz	1	92,11	56,89	46,36	49,18	50,86	61,33	17,99	9,04	2,18	9,83
Hoyerswerda	1	55,41	64,69	63,30	63,29	63,78	4,82	8,56	4,37	2,14	5,10

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Ähnliche Phänomene sind aber auch im **kreisangehörigen Raum** zu beobachten, wenngleich auf niedrigerem Niveau. Trotz massiver Tilgungsanstrengungen haben sich die Schuldenstände je Einwohner nur mäßig senken lassen (besonders betroffen waren die kreisangehörigen Gemeinden in der Größenklasse zwischen 5.000 und 10.000 Einwohnern). Die verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel sind auf diese Weise von zwei Seiten gleichzeitig beschnitten worden: durch Zinslasten und Kreditrückzahlungen. Dass sich dies vor allem in der Investitionstätigkeit widerspiegelt, darf nicht verwundern.

Abhilfe kann jedoch nur durch weitere Konsolidierung geschaffen werden. Nur wenn Schuldenstände abgebaut werden, wird sich dauerhaft auch die Zinsbelastung senken lassen. Das bedeutet für schrumpfende Gemeinden letztlich verschärften Ausgabenabbau. Versuche, den Anpassungsdruck abmildern zu wollen, wären - so hart es sein mag - insofern kontraproduktiv. Die Anpassungsnotwendigkeiten werden dadurch nicht aufgehoben, sondern letztlich nur verschoben, tendenziell sogar verschärft. Wenn überhaupt Hilfen gewährt werden müssen, sind sie außerhalb des allgemeinen Finanzausgleichs anzusiedeln.

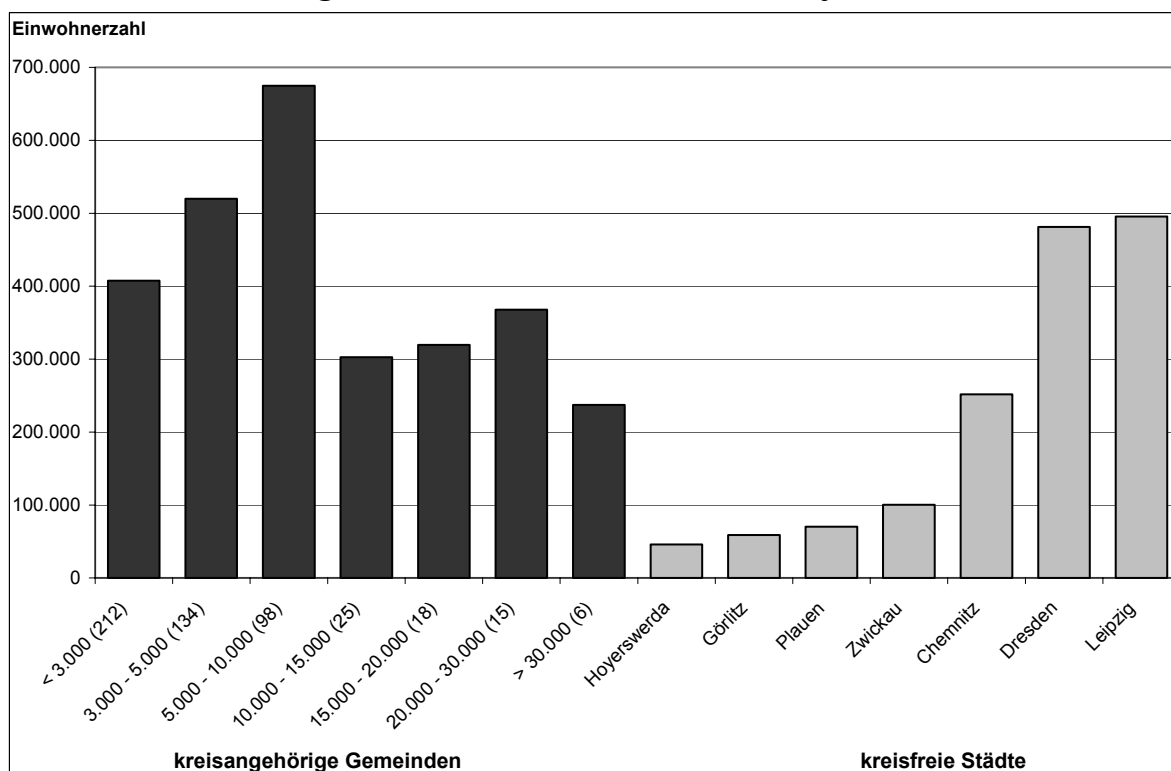
V. Ergebnisse der Bestandsaufnahme im Ländervergleich nach Ebenen und Größenklassen

1. Besondere Probleme des länderübergreifenden Vergleichs

In der Zeit seit der deutschen Wiedervereinigung haben sich in Sachsen gravierende Umbrüche vollzogen; man kann davon ausgehen, dass sie sich weiter fortsetzen werden, und dass es zu einer langsamen Annäherung an westliche Strukturen kommt. Als Beurteilungsmaßstab ostdeutscher Kommunalhaushalte werden deshalb häufig die Haushalte der Kommunen in finanzschwachen alten Flächenländern herangezogen.¹⁴⁷ Man erwartet, dass mit der hier verfügbaren Finanzausstattung der Rahmen gesteckt ist, innerhalb dessen sich auch die Kommunen der neuen Bundesländer mittelfristig orientieren müssen.¹⁴⁸ Hier werden zu diesem Zweck die Kommunen **Schleswig-Holsteins**, **Niedersachsens** und des Landes **Rheinland-Pfalz** in die Betrachtung einbezogen. Dabei ist zunächst allerdings auf die **unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen** hinzuweisen.

Abbildung V.1.1 :

Kommunale Verwaltungsstrukturen in Sachsen, Einwohner je Größenklasse, 2003



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

¹⁴⁷ Vgl. etwa Lenk, Th.: Gemeindefinanzbericht Sachsen 2004/2005, a.a.O.

¹⁴⁸ So etwa Seitz, H.: Perspektiven der ostdeutschen Kommunal Finanzen bis zum Jahr 2020, a.a.O., S. 27.

Während die Gebietsreform in Sachsen von vornherein auf die Bildung von Einheitsgemeinden ausgerichtet war (vgl. dazu die Abbildung V.1.1), sind in den drei westlichen Flächenländern noch eine Vielzahl von Kleinstgemeinden erhalten geblieben, deren **Verwaltungskraft** jedoch als zu gering erachtet wird, um eine sachgerechte Aufgabenerfüllung zu gewährleisten. In allen drei Ländern ist deshalb eine **zusätzliche Verwaltungsebene** eingezogen worden: In Schleswig-Holstein sind dies die Ämter, in Niedersachsen die Samtgemeinden und in Rheinland-Pfalz die Verbandsgemeinden.

Die **Ämter** in Schleswig-Holstein sind nach § 1 Abs. 1 der Amtsordnung „Körperschaften des öffentlichen Rechts, die aus Gemeinden desselben Kreises bestehen. Sie dienen der Stärkung der Selbstverwaltung der amtsangehörigen Gemeinden. Die Ämter treten als Träger von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung an die Stelle der amtsangehörigen Gemeinden...“. Über die Bildung von Ämtern, die eine eigene Verwaltung einrichten sollen, entscheidet das Innenministerium; § 2 Abs. 2 der Amtsordnung bestimmt, dass die Ämter in der Regel nicht weniger als 5.000 Einwohner umfassen sollen.

Abbildung V.1.2 zeigt die Wirkung auf die **Verwaltungsstrukturen**: Von 979 Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern sind nur 10 amtsfrei, von 45 Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von 3.000 bis 5.000 Einwohnern 22. Insgesamt leben in amtsfreien Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern allerdings nur 4% der Bevölkerung Schleswig-Holsteins. Gemeinden unterhalb dieser Größenordnung gelten als nicht leistungsfähig, längerfristig wird sogar eine Mindestgröße von 8.000 Einwohnern angestrebt.¹⁴⁹ Da die Ämter die Aufgabenerfüllung für ihre Gemeinden übernehmen, fällt hier auch der überwiegende Teil der Ausgaben an. Die Kommunalhaushalte in Schleswig-Holstein werden deshalb erst auf der Aggregationsebene dieser Verwaltungseinheiten untersucht.

Anders als die Ämter in Schleswig-Holstein sind die **Samtgemeinden in Niedersachsen** nach § 71 der Gemeindeordnung Selbstverwaltungskörperschaften mit gesetzlich geregelter, relativ umfassendem Aufgabenbestand. Neben den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises sind sie Schulträger, sie errichten und unterhalten Sportstätten und Gemeindeverbindungsstraßen und sie sind zuständig für die gemeindlichen Aufgaben nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz. Vielfach beschränken sich die Haushalte der **Mitgliedsgemeinden** auf einige wenige Positionen, auf eine eigene Verwaltung verzichten sie üblicherweise ganz. Die Aufgaben der Vertretungskörperschaften werden ehrenamtlich wahrgenommen, ebenso die der Bürgermeister. Die Samtgemeinden verwalten die Kassengeschäfte der Mitgliedsgemeinden; seit 1999 sind die Samtgemeinden (neben den Einheitsgemeinden) auch die alleinigen Empfänger von Schlüsselzuweisungen für die Gemeindeebene. Die Mitgliedsgemeinden sind damit - zu-

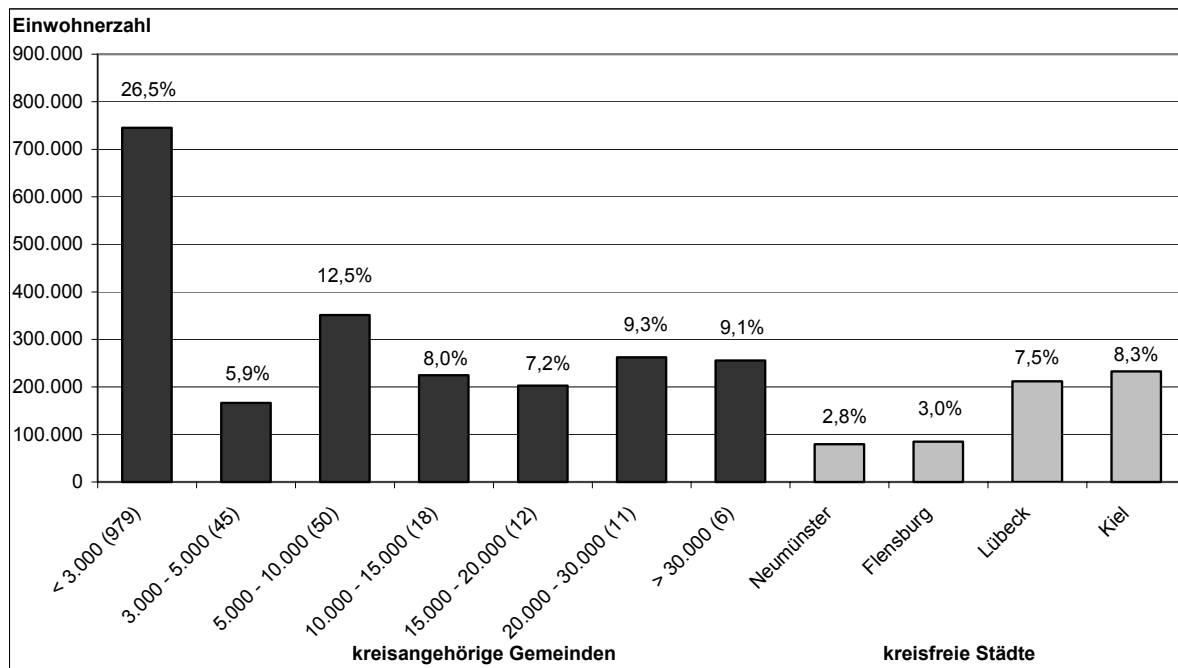
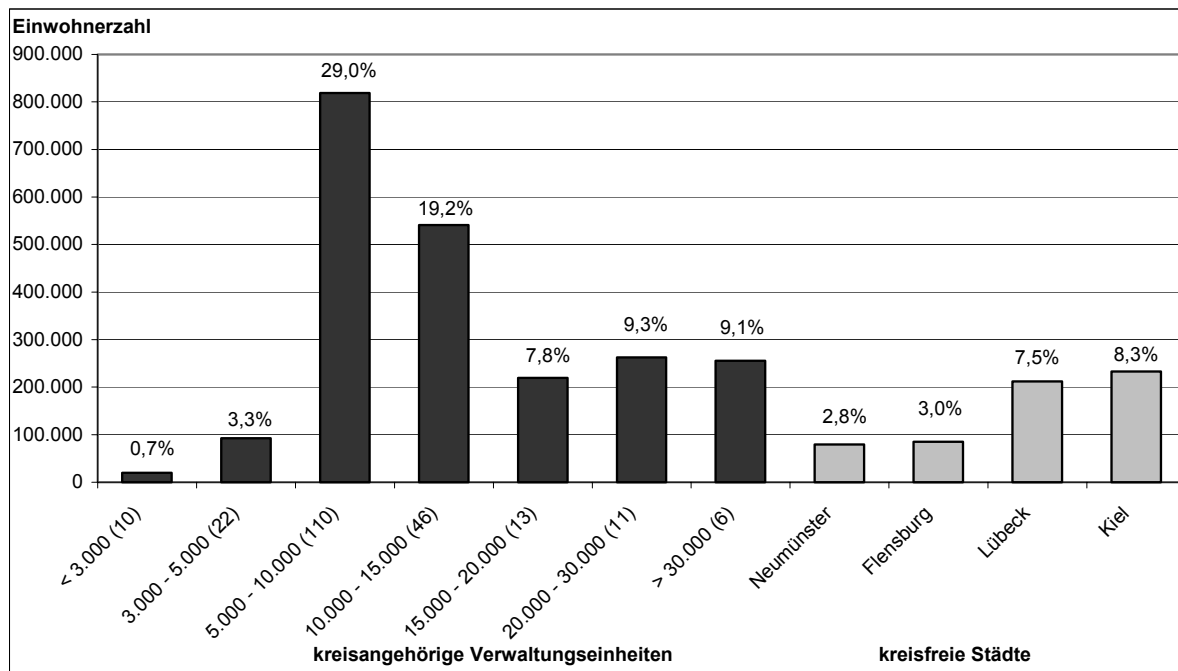
¹⁴⁹

Pressemitteilung der Landesregierung Schleswig-Holstein vom 14.12.2005.

mindest aus fiskalischer Perspektive - nahezu bedeutungslos. Selbstverständlich beginnt die Analyse auch hier auf der Ebene der Einheits- und Samtgemeinden, also ebenfalls der Verwaltungseinheiten.

Abbildung V.1.2 :

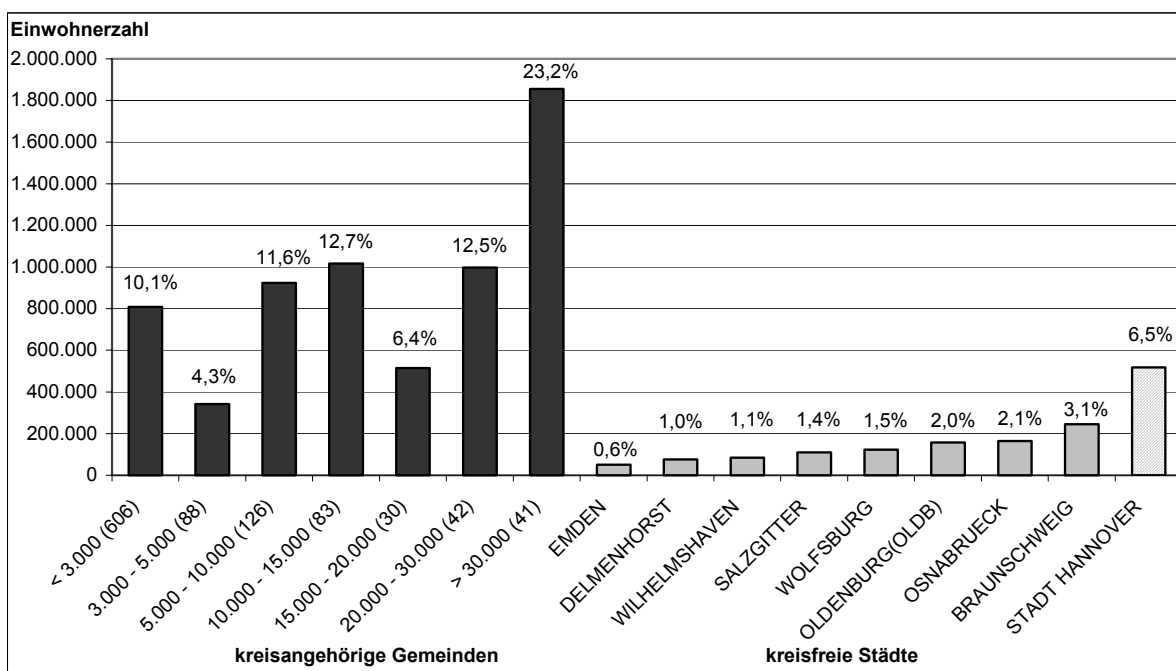
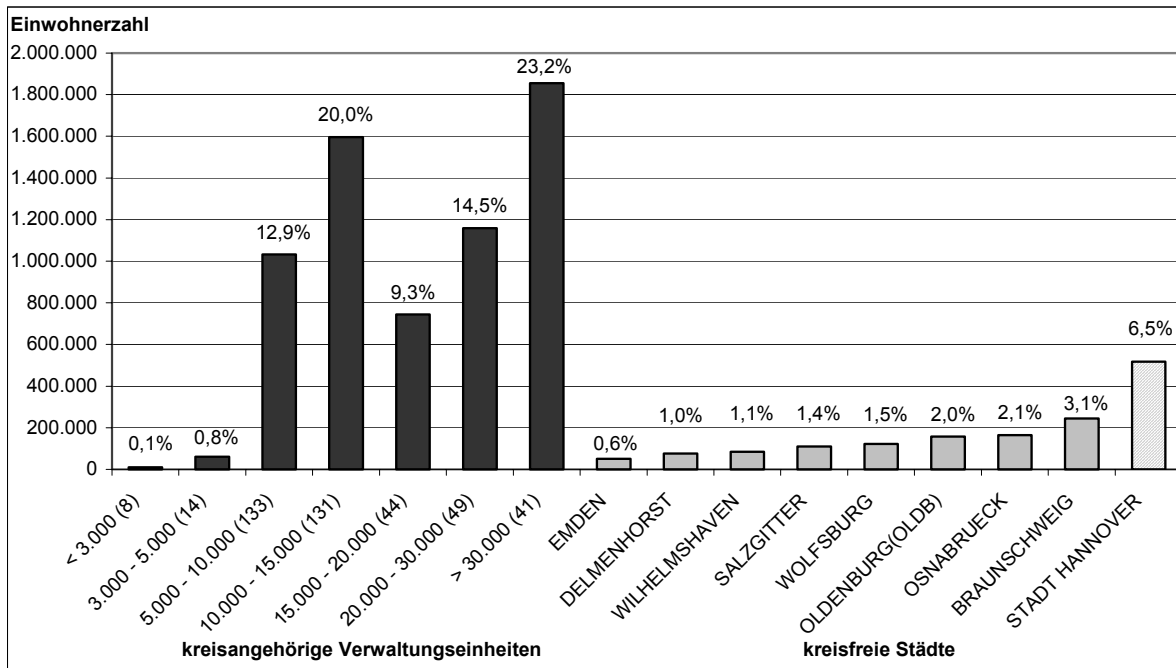
Kommunale Verwaltungsstrukturen in Schleswig-Holstein, Einwohner je Größenklasse, 2003



Quelle: eigene Berechnungen des NIW

Abbildung V.1.3 beschreibt die **niedersächsischen Verwaltungsstrukturen** optisch. Hier wird deutlich, dass es nur 22 selbständige Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern gibt; in ihnen lebt weniger als 1% der Bevölkerung. Schon in dieser Hinsicht unterscheiden sich die niedersächsischen Verwaltungsstrukturen deutlich von jenen im Freistaat Sachsen.

Abbildung V.1.3 :
Kommunale Verwaltungsstrukturen in Niedersachsen, Einwohner je Größenklasse, 2003



Quelle: eigene Berechnungen des NIW

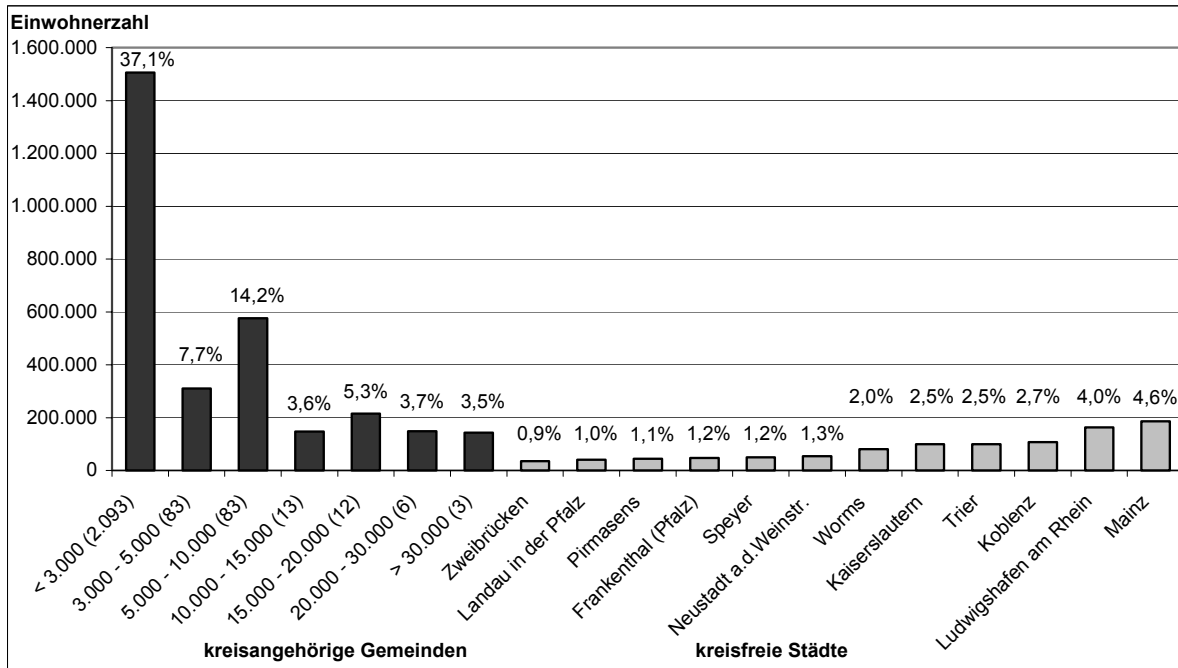
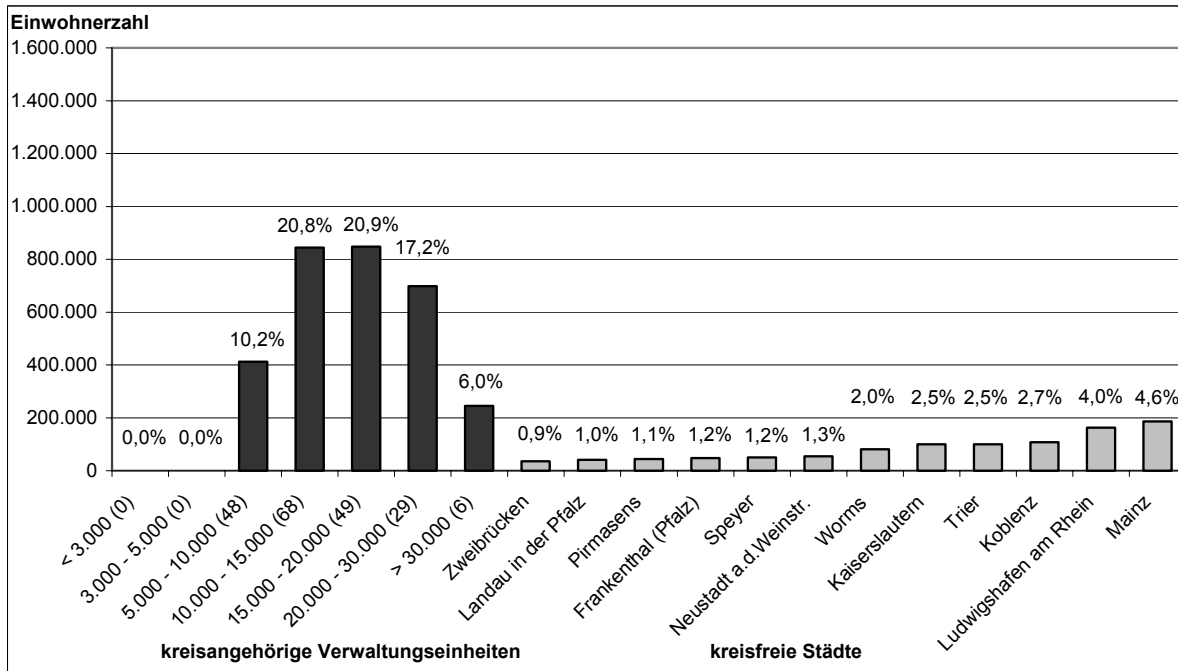
Eine weitere Besonderheit findet sich in der **Region Hannover**: Die größte niedersächsische Stadt, die Landeshauptstadt Hannover, hat sich im Jahr 2001 in die Region Hannover integrieren lassen und gilt - nicht nur im Finanzausgleich - seitdem als kreisangehörige Gemeinde. Von der Größenordnung ist sie mit den beiden großen sächsischen Zentren zwar vergleichbar, nicht aber in ihrem Aufgabenbestand. Der unmittelbare Vergleich kann sich deshalb, wenn er überhaupt angestellt wird, allein auf die Wahrnehmung von Gemeindeaufgaben beziehen. In der Regel ist die Region Hannover jedoch insgesamt aus den Betrachtungen ausgeklammert worden.

Unter den ausgewählten Vergleichsländern findet sich die **feingliedrigste Gemeindestruktur** in **Rheinland-Pfalz**. 2.093 Ortsgemeinden hatten im Jahr 2003 weniger als 3.000 Einwohner; die kleinste von ihnen zählte 1999 sieben Einwohner. Dass hier keine selbständige Verwaltung vorgehalten werden kann und die Aufgabenerfüllung kaum eigenständig möglich ist, versteht sich von selbst. Ähnlich wie in Niedersachsen, das die Mindestgröße der Mitgliedsgemeinden in der Gemeindeordnung mit immerhin 400 Einwohnern festsetzt, werden vor allem solche Kleinstgemeinden zu **Verbandsgemeinden** mit der Stellung der Selbstverwaltungskörperschaft zusammengeschlossen. § 67 der rheinland-pfälzischen Gemeindeordnung regelt den Aufgabenbestand, er ist ähnlich umfangreich wie der der Samtgemeinden in Niedersachsen. Abbildung V.1.4 zeigt die rheinland-pfälzischen Verwaltungsstrukturen. Die kleinsten Verbandsgemeinden haben zwischen 5.000 und 10.000 Einwohnern. Vergleichsfälle für die kleineren sächsischen Gemeinden existieren hier also nicht.

Die Betrachtung der graphischen Darstellung der Verwaltungsstrukturen lässt aber außer den beschriebenen Besonderheiten die Unterschiede in den **Siedlungsstrukturen** der Länder hervortreten.

In Sachsen genießen sieben Städte den Status der Kreisfreiheit. Das Land ist vor allem durch die Dominanz der **beiden großen Zentren** geprägt; nimmt man Chemnitz als dritt-größte Stadt hinzu, so sind damit bereits mehr als 28% der sächsischen Bevölkerung erfasst. Im Zuge der demographischen Entwicklung dürfte das Gewicht dieser Städte eher noch wachsen.

Abbildung V.1.4 :
Kommunale Verwaltungsstrukturen in Rheinland-Pfalz Einwohnerzahl je Größenklasse, 2003



Quelle: eigene Berechnungen des NIW

In **Schleswig-Holstein** besitzen nur vier Städte den Status der Kreisfreiheit. Die größten von ihnen - Kiel und Lübeck - haben beide weniger als 250.000 Einwohner, sind mit den sächsischen Zentren also kaum zu vergleichen. 29% der Bevölkerung leben in Ämtern mit einer Einwohnerzahl zwischen 5.000 und 10.000; sie verteilen sich auf 110 Verwaltungseinheiten. Dies lässt andere Versorgungsmuster als in Sachsen erwarten. Im übrigen darf nicht übersehen werden, dass Schleswig-Holstein an das größte norddeutsche Zentrum angrenzt. Die Bürger im nördlichen **Hamburger Umland** profitieren natürlich auch von dessen **zentralörtlichen Leistungen**.

In **Niedersachsen** finden sich im Jahr 2003 acht kreisfreie Städte, nur eine von ihnen (Braunschweig) hat mehr als 245.000, die kleinste (Emden) hat weniger als 50.000 Einwohner. Unter den kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern sind allerdings 41 Städte vertreten, einige von ihnen - Hildesheim und Göttingen - haben mehr als 100.000 Einwohner. Auf den Sonderstatus der Landeshauptstadt **Hannover** wurde bereits hingewiesen. Gerade vor diesem Hintergrund stellt sich allerdings die Frage nach der **Sinnhaftigkeit von Kreisfreiheit**.

Die **Kleinteiligkeit** des **rheinland-pfälzischen Systems** zeigt sich vor allem mit Blick auf den kreisfreien Raum. Hier erreicht keine der 12 Städte eine Einwohnerzahl von 200.000, die kleinste kreisfreie Stadt - Zweibrücken - hat gerade 35.700 Einwohner. Dass sich solche Kommunen nicht den gleichen Aufgaben widmen werden wie Städte mit 500.000 Einwohnern, erscheint plausibel.

Allein die dargestellten, sehr unterschiedlichen Verwaltungs- und Siedlungsstrukturen in den vier Ländern erschweren den übergreifenden Vergleich von Kommunalhaushalten und die Interpretation der Ergebnisse. Darüber hinaus müsste man über eine Vielzahl weiterer Informationen verfügen, um das Haushaltsgebaren einzelner, aber auch Gruppen kommunaler Gebietskörperschaften zu deuten. Besonderes Interesse müsste an einer Messung des **Kommunalisierungsgrades** öffentlicher Leistungen in den Ländern bestehen. Wenn Kommunen Aufgaben nicht selbst erledigen und finanzieren müssen, weil sie von der staatlichen Ebene wahrgenommen werden, mindert das natürlich den Bedarf nach eigenem Tätigwerden. Eine Messung würde aber wiederum voraussetzen, dass es einen fest umrissenen Bestand an Aufgaben gäbe, der unterhalb der Bundesebene zu erfüllen ist. Einen solchen Leistungskatalog gibt es indessen nicht. Deshalb muss man sich letztlich mit Verweisen auf einzelne - insbesondere durch den Bund festgelegte - Aufgaben begnügen, für deren Ausführungen in den Ländern differenzierende Regelungen getroffen worden sind. Beispielfhaft sei hier die soziale Sicherung genannt. Schon die Finanzierung der überörtlichen Träger ist in den Ländern unterschiedlich verankert, auch die Aufgabenwahrnehmung - etwa für ältere Menschen - war im Beobachtungszeitraum verschiedenen Trägern zugeordnet.

Die kurze Betrachtung einiger weniger Einflussgrößen auf das kommunale Haushaltsgebaren macht deutlich, wie **wenig zufriedenstellend** die Resultate des angestrebten Vergleichs sein können. Entsprechende Vorsicht ist bei der Interpretation, speziell bei der Ursachenanalyse, geboten.

Trotzdem lassen sich die **Erscheinungsbilder** vom Ergebnis her bewerten. Sie zeigen zunächst die verschiedenen Einnahmestrukturen und damit die Bedeutung, die der Ausgestaltung des Finanzausgleichs in den vier Ländern zukommt. Aus der Mittelverwendung nach Aufgabenbereichen sind wiederum **rechtliche Notwendigkeiten**, aber auch **Bewertungen der einzelnen Aufgabenfelder** zu erkennen, die in den Ländern sehr unterschiedlich ausgefallen sind. Die Betrachtung der Ausgabearten soll nochmals helfen, Konsolidierungsbemühungen aufzuzeigen und weitere Konsolidierungsmöglichkeiten offen zu legen. Besondere Beachtung finden dabei erneut - wie schon in der Sachsen-internen Analyse - Personalausgaben und Personalstand.

Anders als in der isolierten Analyse für den Freistaat Sachsen im Kapitel IV werden in den folgenden Abschnitten nur die Jahre 1997 und 2003 gegenübergestellt. Dies erscheint ausreichend, um die Entwicklungen und Strukturverschiebungen zu beurteilen, zu denen es in dieser Zeitspanne gekommen ist.

Übersicht V.2.1 :

Allgemeine Deckungsmittel - Entwicklung, Verteilung, Verwendung auf der kommunalen Ebene insgesamt (inkl. Region Hannover)

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1997				2003			
	Sachsen	Niedersachsen	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz	Sachsen	Niedersachsen	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz
Grundsteuer A	2,85	7,03	6,10	4,40	3,13	7,64	6,36	4,45
Grundsteuer B	66,94	98,10	83,26	78,17	90,37	120,51	100,17	95,81
Gewerbesteuer netto	107,98	228,71	205,97	216,64	126,01	159,79	176,45	159,43
Anteil Einkommensteuer	80,81	232,95	271,55	237,13	77,25	221,07	247,97	236,47
Anteil Umsatzsteuer	0,00	0,00	0,00	0,00	32,67	27,50	26,68	28,20
Sonstige Steuereinnahmen	3,14	8,30	14,54	40,65	3,93	8,82	15,04	8,84
Steuereinnahmen gesamt	261,71	575,09	581,42	576,99	333,37	545,34	572,68	533,19
Schlüsselzuweisungen vom Land	551,31	140,12	259,03	161,13	590,57	199,06	247,87	192,57
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	8,79	96,02	34,21	36,34	36,35	48,81	33,37	37,46
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	560,10	236,14	293,24	197,47	626,92	247,86	281,24	230,04
Steuern und Zuw. Land	821,81	811,23	874,66	774,46	960,29	793,20	853,92	763,23
Allgemeine Umlagen (Einnahme)	82,23	258,95	200,13	251,31	88,29	283,90	217,52	268,97
Allgemeine Umlagen (Ausgabe)	137,88	270,77	198,94	254,96	186,50	282,99	215,05	271,96
Sonst. allg. Zuw. von Gem./Gv.	0,37	8,79	0,36	3,63	0,34	10,74	0,50	2,76
Sonst. allg. Zuw. an Gem./Gv.	0,03	8,79	0,34	2,72	2,48	12,05	0,49	2,85
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-55,31	-11,82	1,21	-2,75	-100,34	-0,40	2,48	-3,08
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	766,51	799,41	875,87	771,71	859,95	792,79	856,40	760,15
Zinsausgaben (netto)	58,94	73,77	48,46	66,17	49,40	58,73	44,57	65,33
Zinsausgaben	71,52	79,42	57,82	73,11	63,78	64,70	53,66	71,56
(-) Zinseinnahmen	12,58	5,66	9,36	6,93	14,38	5,97	9,09	6,23
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	707,57	725,64	827,41	705,53	810,55	734,06	811,83	694,82
Bedarfszuweisungen	2,09	6,34	1,73	8,00	7,92	6,83	5,31	21,70
Zuweisungen für Investitionen	76,73	63,93	0,00	7,74	40,71	27,98	0,13	9,97
nachrichtlich:								
Nettokreditaufnahme	91,87	2,57	55,49	20,68	-42,70	13,92	5,03	38,77
Kredit-Einnahmen	184,83	123,66	142,53	80,88	147,28	145,76	108,75	105,57
Kredit-Tilgung	92,96	121,09	87,04	60,20	189,98	131,83	103,72	66,80
Zuführung vom VWH zum VMH	84,89	91,32	145,20	85,14	95,42	80,54	135,11	88,19
Zuführung vom VMH zum VWH	29,57	10,14	10,57	19,71	21,51	21,97	40,15	35,27
Veränderung der Rücklage	-11,28	5,24	11,28	-4,69	-14,20	-7,23	-0,18	-8,40
EP 0-8:								
Zuschussbedarf VWH	674,57	759,94	779,05	698,82	776,37	860,49	875,70	811,35
Zuschussbedarf VMH	186,35	130,55	170,73	102,35	129,96	104,78	107,00	109,89
Zuschussbedarf VWH+VMH	860,93	890,49	949,78	801,17	906,33	965,27	982,70	921,24

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

2. Struktur, Entwicklung und Verwendung der allgemeinen Deckungsmittel in den Vergleichsländern

2.1. Ergebnisse für die gesamte Kommunalebene in den Ländern

Übersicht V.2.1 zeigt die Herkunft der allgemeinen Deckungsmittel **aller Kommunen** in den vier Vergleichsländern – hier ist die **Region Hannover** noch **in die Betrachtung eingeschlossen** worden.

Nochmals wird die **extreme Steuerschwäche** der sächsischen Kommunen deutlich: 1997 erbrachte die **Gewerbesteuer** (netto) rund die Hälfte dessen, was in den Kommunen der westdeutschen Länder vereinnahmt werden konnte. Bis 2003 hat ein gewisser „Anpassungsprozess“ stattgefunden, er erklärt sich aber vor allem aus den massiven Einnahmeeinbrüchen, die die Gemeinden der westdeutschen Länder – nicht zuletzt aufgrund von Änderungen des Steuerrechts – hinnehmen mussten. Besonders erschreckend tritt im Vergleich nun aber der Rückstand in den Einnahmen aus dem **Anteil an der Einkommensteuer** hervor; bis zum Jahr 2003 ist es dabei kaum zu einer Annäherung gekommen. In diesem Jahr konnte kaum mehr als ein Drittel dessen vereinnahmt werden, was in den Kommunen der westlichen Länder zur Verfügung stand.

In den **Steuereinnahmen insgesamt** spiegelt sich dies noch einmal sehr deutlich wider: 1997 konnten die sächsischen Gemeinden etwa 45% dessen verbuchen, was in den westdeutschen (finanz- und vor allem steuerschwachen) Gemeinden eingenommen wurde. Im Jahr 2003 waren es immerhin schon 60 %; zur Erfüllung ihrer Aufgaben wurden aber beträchtliche, sogar wachsende Zuweisungen vom Land geleistet.

Die **Schlüsselzuweisungen** und die **sonstigen allgemeinen Zuweisungen** vom Land haben in Sachsen schon 1997 die des „freigiebigsten“ Landes Schleswig-Holstein um rund 90 % überstiegen; im Jahr 2003 waren es sogar mehr als 120 %. In Niedersachsen und Rheinland-Pfalz waren die an die Kommunen weitergegebenen allgemeinen Deckungsmittel noch deutlich geringer als in Schleswig-Holstein (in Rheinland-Pfalz möglicherweise auch in Folge einer Vielzahl von Zweckzuweisungen).

Übersicht V.2.2 :

Allgemeine Deckungsmittel - Entwicklung, Verteilung, Verwendung auf der kommunalen Ebene insgesamt (ohne Region Hannover)

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1997				2003			
	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz
Grundsteuer A	2,85	7,72	6,10	4,40	3,13	8,39	6,36	4,45
Grundsteuer B	66,94	88,27	83,26	78,17	90,37	110,47	100,17	95,81
Gewerbesteuer netto	107,98	202,87	205,97	216,64	126,01	149,72	176,45	159,43
Anteil Einkommensteuer	80,81	226,43	271,55	237,13	77,25	214,56	247,97	236,47
Anteil Umsatzsteuer	0,00	0,00	0,00	0,00	32,67	24,66	26,68	28,20
Sonstige Steuereinnahmen	3,14	8,04	14,54	40,65	3,93	8,78	15,04	8,84
Steuereinnahmen gesamt	261,71	533,34	581,42	576,99	333,37	516,58	572,68	533,19
Schlüsselzuweisungen vom Land	551,31	144,87	259,03	161,13	590,57	201,05	247,87	192,57
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	8,79	94,45	34,21	36,34	36,35	48,61	33,37	37,46
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	560,10	239,32	293,24	197,47	626,92	249,65	281,24	230,04
Steuern und Zuw. Land	821,81	772,66	874,66	774,46	960,29	766,24	853,92	763,23
Allgemeine Umlagen (Einnahme)	82,23	272,71	200,13	251,31	88,29	273,31	217,52	268,97
Allgemeine Umlagen (Ausgabe)	137,88	272,66	198,94	254,96	186,50	272,27	215,05	271,96
Sonst. allg. Zuw. von Gem./Gv.	0,37	10,25	0,36	3,63	0,34	12,07	0,50	2,76
Sonst. allg. Zuw. an Gem./Gv.	0,03	10,25	0,34	2,72	2,48	13,47	0,49	2,85
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-55,31	0,05	1,21	-2,75	-100,34	-0,35	2,48	-3,08
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	766,51	772,70	875,87	771,71	859,95	765,88	856,40	760,15
Zinsausgaben (netto)	58,94	69,57	48,46	66,17	49,40	54,60	44,57	65,33
Zinsausgaben	71,52	75,59	57,82	73,11	63,78	61,15	53,66	71,56
(-) Zinseinnahmen	12,58	6,02	9,36	6,93	14,38	6,55	9,09	6,23
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	707,57	703,14	827,41	705,53	810,55	711,28	811,83	694,82
Bedarfszuweisungen	2,09	7,39	1,73	8,00	7,92	7,64	5,31	21,70
Zuweisungen für Investitionen	76,73	66,15	0,00	7,74	40,71	28,27	0,13	9,97
nachrichtlich:								
Nettokreditaufnahme	91,87	2,95	55,49	20,68	-42,70	16,60	5,03	38,77
Kredit-Einnahmen	184,83	112,61	142,53	80,88	147,28	125,54	108,75	105,57
Kredit-Tilgung	92,96	109,66	87,04	60,20	189,98	108,94	103,72	66,80
Zuführung vom VMH zum VWH	84,89	97,72	145,20	85,14	95,42	85,33	135,11	88,19
Zuführung vom VWH zum VMH	29,57	11,03	10,57	19,71	21,51	25,42	40,15	35,27
Veränderung der Rücklage	-11,28	7,61	11,28	-4,69	-14,20	-9,55	-0,18	-8,40
EP 0-8:								
Zuschussbedarf VWH	674,57	739,91	779,05	698,82	776,37	828,46	875,70	811,35
Zuschussbedarf VMH	186,35	135,05	170,73	102,35	129,96	109,86	107,00	109,89
Zuschussbedarf VWH+VMH	860,93	874,96	949,78	801,17	906,33	938,32	982,70	921,24

¹Niedersachsen ohne Region Hannover

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Zusammengenommen waren **Steuern und allgemeine Zuweisungen** nach einem nahezu erreichten Gleichstand 1997 im Jahr 2003 in Sachsen deutlich höher als in den westlichen Vergleichsländern. Nach Gegenrechnung von Umlagen und Zinslasten hatten die sächsischen Kommunen etwa die gleichen Netto-Summen zur Verfügung wie die relativ reichen Kommunen in Schleswig-Holstein, und das trotz massiver Unterausstattung mit eigenen Steuereinnahmen. Dies belegt noch einmal die große **Bedeutung des sächsischen Finanzausgleichs**:

Die **Verteilungsregeln** für die bewegten Beträge haben hier weit größere Verteilungseffekte als in den Vergleichsländern.

Hervorzuheben ist, dass die (nachrichtlich erwähnte) **Nettokreditaufnahme** der sächsischen Kommunen in den 90er Jahren noch stark überhöht schien; im Jahr 2003 hat sich das Bild jedoch geändert. In Sachsen wurden auf der kommunalen Ebene Schulden abgebaut, während in den Kommunen der westlichen Vergleichsländer weiter Kredite aufgenommen worden sind – wenn auch in sehr unterschiedlichem Umfang.

Die **Zuführungen zu den Vermögenshaushalten** waren in sächsischen Kommunen bereits 1997 vergleichsweise hoch; allerdings haben auch die Kommunen in den Vergleichsländern in Westdeutschland dafür sehr unterschiedliche Beträge bereitstellen können. Bis 2003 hat eine nochmalige Anpassung stattgefunden: Die sächsischen Kommunen haben sich in das Spektrum der westdeutschen finanzschwachen Länder eingereiht.

Der größte Teil der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel ist in den Beobachtungsjahren in allen vier Ländern den **Verwaltungshaushalten** zugeführt worden. Die hier bereitgestellten Mittel waren in sächsischen Kommunen allerdings sowohl 1997 als auch 2003 niedriger als in den drei westlichen Vergleichsländern. Das „Mehr“ an verfügbaren Mitteln ist in Sachsen vor allem den **Vermögenshaushalten** zu Gute gekommen, wenn auch mit **abnehmender Tendenz**.

Festzuhalten ist, dass **auch in Sachsen immer größere Teile des verfügbaren kommunalen Finanzvolumens trotz Wachstums in die Verwaltungshaushalte geflossen** sind. Der Verbleib dieser Mittel wird unten im Vergleich weiter untersucht.

Übersicht V.2.2 zeigt das gleiche Ergebnis wie Übersicht V.2.1, allerdings für Niedersachsen **ohne die Region Hannover**. Die Übersicht ist Referenz für die weiteren Vergleiche, sie zeigt aber überdies die Bedeutung des Zentrums für das gesamte Land Niedersachsen.

Übersicht V.2.3 :

Allgemeine Deckungsmittel - Entwicklung, Verteilung, Verwendung in kreisfreien Städten

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1997				2003			
	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz
Grundsteuer A	0,42	1,16	0,59	1,23	0,50	1,16	0,57	1,27
Grundsteuer B	81,57	125,05	106,77	114,16	120,88	147,86	129,53	133,48
Gewerbesteuer netto	157,48	362,96	324,69	431,38	189,06	176,78	223,19	243,00
Anteil Einkommensteuer	101,34	260,41	247,17	258,20	95,30	236,46	221,51	241,70
Anteil Umsatzsteuer	0,00	0,00	0,00	0,00	46,89	41,06	40,20	53,70
Sonstige Steuereinnahmen	4,05	10,93	14,29	50,22	5,23	10,78	12,54	8,10
Steuereinnahmen gesamt	344,85	760,50	693,52	855,19	457,87	614,11	627,55	681,24
Schlüsselzuweisungen vom Land	707,92	98,77	367,51	101,25	717,05	232,47	361,77	154,81
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	17,51	100,87	63,42	17,82	55,34	45,94	67,12	22,78
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	725,43	199,64	430,92	119,06	772,38	278,41	428,89	177,58
Steuern und Zuw. Land	1.070,28	960,14	1.124,44	974,25	1.230,25	892,51	1.056,44	858,82
Allgemeine Umlagen (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Umlagen (Ausgabe)	66,57	0,74	0,00	5,35	113,25	0,00	0,00	4,87
Sonst. allg. Zuw. von Gem./Gv.	0,09	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01
Sonst. allg. Zuw. an Gem./Gv.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,11
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-66,48	-0,74	0,00	-5,35	-113,25	0,00	0,00	-4,98
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	1.003,80	959,40	1.124,44	968,90	1.117,00	892,51	1.056,44	853,84
Zinsausgaben (netto)	64,12	91,51	110,54	106,70	54,47	54,27	101,58	110,47
Zinsausgaben	84,99	103,20	115,32	108,15	79,92	63,26	104,03	111,47
(-) Zinseinnahmen	20,87	11,69	4,78	1,45	25,45	8,99	2,44	1,00
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	939,68	867,89	1.013,90	862,19	1.062,54	838,25	954,86	743,37
Bedarfszuweisungen	0,69	7,10	0,00	0,08	0,00	0,00	0,00	24,76
Zuweisungen für Investitionen	102,81	44,51	0,00	7,49	53,54	33,07	0,00	14,14
nachrichtlich:								
Nettokreditaufnahme	137,48	-14,54	164,77	-3,42	-54,03	29,98	-48,54	52,81
Kredit-Einnahmen	188,70	109,45	312,89	61,05	213,88	170,62	135,84	118,43
Kredit-Tilgung	51,22	123,99	148,12	64,47	267,91	140,64	184,38	65,62
Zuführung vom VMH zum VWH	90,95	126,51	130,62	72,31	31,70	74,89	108,71	61,31
Zuführung vom VWH zum VMH	28,47	4,16	17,55	29,78	36,40	53,30	32,93	48,96
Veränderung der Rücklage	-27,98	3,63	7,76	-5,30	-32,85	0,04	-80,69	8,08
EP 0-8:								
Zuschussbedarf VWH	900,98	907,83	1.049,11	934,57	1.065,73	1.006,16	1.178,33	1.111,40
Zuschussbedarf VMH	211,15	146,21	211,04	77,53	145,92	60,62	139,55	87,69
Zuschussbedarf VWH+VMH	1.112,13	1.054,04	1.260,15	1.012,10	1.211,65	1.066,78	1.317,88	1.199,09

¹Niedersachsen ohne Region Hannover

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

2.2. Kreisfreie Städte

In den kreisfreien Städten Sachsens, aber auch der Vergleichsländer konnten in allen Vergleichsjahren deutlich **höhere Steuereinnahmen** verbucht werden als in den jeweiligen Landesdurchschnitten, und zwar sowohl 1997 als auch 2003 (vgl. dazu Übersicht V.2.3). Verantwortlich dafür war vor allem die Gewerbesteuer. Während die Steuereinnahmen in den **sächsischen Städten kräftig angestiegen** sind, hatten die Städte in den westlichen Bundesländern im Beobachtungszeitraum allerdings erhebliche Einnahmerückgänge zu verzeichnen - nicht zuletzt aufgrund der Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer. Die damit verbundenen Verluste konnten durch die Beteiligung an der Umsatzsteuer nicht kompensiert werden. Trotzdem lagen die sächsischen Städte mit ihren Steuereinnahmen auch 2003 noch deutlich hinter den Vergleichsstädten zurück.

Die **allgemeinen Zuweisungen** haben diesen Rückstand gegenüber den Städten im Westen allerdings schon 1997 mehr als ausgeglichen, allein die Städte in Schleswig-Holstein waren noch besser gestellt. Bis 2003 hatten die sächsischen Städte aber auch diese Kommunen weit hinter sich gelassen. Die Ausstattung mit **allgemeinen Deckungsmitteln** war damit 2003 in **sächsischen Städten deutlich besser** als in den westlichen Vergleichsstädten.

Die Unterschiede in den **Zuschussbedarfen der Verwaltungshaushalte** waren weit weniger groß. Die sächsischen Städte haben (noch) weit höhere Zuschussbedarfe in den **Vermögenshaushalten** gedeckt als die Vergleichsstädte. Eine Ausnahme machten dabei wiederum nur die Städte in Schleswig-Holstein. Dass hier eine erhebliche Deckungslücke in den Haushalten klafft, wird dabei aber schon an dieser Stelle deutlich.

Übersicht V.2.4 :

Allgemeine Deckungsmittel - Entwicklung, Verteilung, Verwendung im kreisangehörigen Raum (Landkreise inkl. Gemeinden)

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1997				2003			
	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz
Grundsteuer A	4,14	8,91	7,72	5,48	4,53	9,64	7,96	5,50
Grundsteuer B	59,14	81,61	76,34	65,89	74,15	104,00	92,07	83,32
Gewerbesteuer netto	81,58	173,88	171,02	143,43	92,50	145,04	163,55	131,72
Anteil Einkommensteuer	69,85	220,28	278,72	229,95	67,65	210,77	255,27	234,74
Anteil Umsatzsteuer	0,00	0,00	0,00	0,00	25,12	21,82	22,95	19,74
Sonstige Steuereinnahmen	2,65	7,52	14,62	37,39	3,23	8,44	15,73	9,08
Steuereinnahmen gesamt	217,37	492,20	548,42	482,14	267,19	499,70	557,54	484,10
Schlüsselzuweisungen vom Land	467,77	153,22	227,10	181,55	523,34	195,61	216,46	205,10
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	4,14	93,28	25,61	42,65	26,26	49,07	24,06	42,34
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	471,91	246,51	252,70	224,20	549,60	244,68	240,52	247,43
Steuern und Zuw. Land	689,27	738,70	801,12	706,34	816,79	744,38	798,06	731,53
Allgemeine Umlagen (Einnahme)	126,09	322,09	259,04	336,99	135,23	320,63	277,52	358,17
Allgemeine Umlagen (Ausgabe)	175,92	321,91	257,51	340,07	225,43	319,40	274,37	360,53
Sonst. allg. Zuw. von Gem./Gv.	0,52	12,10	0,47	4,87	0,53	14,16	0,64	3,67
Sonst. allg. Zuw. an Gem./Gv.	0,04	12,10	0,44	3,65	3,79	15,80	0,62	3,76
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-49,35	0,19	1,57	-1,87	-93,47	-0,42	3,17	-2,45
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	639,93	738,89	802,70	704,47	723,32	743,96	801,23	729,07
Zinsausgaben (netto)	56,17	65,59	30,19	52,35	46,71	54,65	28,84	50,36
Zinsausgaben	64,33	70,59	40,89	61,16	55,20	60,78	39,77	58,33
(-) Zinseinnahmen	8,16	5,00	10,71	8,81	8,50	6,13	10,93	7,97
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	583,76	673,30	772,51	652,12	676,61	689,31	772,38	678,72
Bedarfszuweisungen	2,84	7,44	2,23	10,70	12,13	8,97	6,78	20,68
Zuweisungen für Investitionen	62,82	70,07	0,00	7,82	33,89	27,44	0,17	8,59
nachrichtlich:								
Nettokreditaufnahme	67,54	6,12	23,32	28,90	-36,68	14,28	19,81	34,12
Kredit-Einnahmen	182,76	113,18	92,38	87,64	111,87	117,73	101,28	101,30
Kredit-Tilgung	115,23	107,06	69,06	58,74	148,55	103,45	81,47	67,19
Zuführung vom VMH zum VWH	81,65	92,50	149,49	89,51	129,28	87,13	142,39	97,10
Zuführung vom VWH zum VMH	30,16	12,27	8,51	16,28	13,60	20,59	42,14	30,74
Veränderung der Rücklage	-2,37	8,34	12,32	-4,48	-4,29	-11,21	22,03	-13,86
EP 0-8:								
Zuschussbedarf VWH	553,80	709,50	699,54	618,45	622,57	797,70	792,22	711,84
Zuschussbedarf VMH	173,13	133,03	158,87	110,81	121,47	118,38	98,02	117,26
Zuschussbedarf VWH+VMH	726,93	842,53	858,40	729,26	744,04	916,09	890,25	829,10

¹Niedersachsen ohne Region Hannover

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

2.3. Kreisangehöriger Raum

Spiegelbildlich zu den kreisfreien Städten müssen die Kommunen des kreisangehörigen Raumes in allen Vergleichsräumen mit **unterdurchschnittlichen allgemeinen Deckungsmitteln** auskommen (Übersicht V.2.4). Dafür sind vor allem die am jeweiligen Landesdurchschnitt gemessenen geringeren Steuereinnahmen verantwortlich, in Sachsen, aber auch in Schleswig-Holstein zudem die niedrigeren Zuweisungen vom Land.

Während in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz größere Summen in den kreisangehörigen Raum gelenkt worden sind als im jeweiligen Landesdurchschnitt, haben die beiden anderen Länder eher die Städte zu stärken versucht. Bemerkenswert ist, dass in den beiden norddeutschen Ländern die allgemeinen Zuweisungen zwischen 1997 und 2003 abgesenkt und in Rheinland-Pfalz nur geringfügig erhöht wurden, in Sachsen dagegen kräftig aufgestockt worden sind. Im Jahr 2003 konnten deshalb auch die Kommunen des kreisangehörigen Raumes in **Sachsen** auf eine insgesamt **bessere Finanzausstattung** aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen zurückgreifen als die Vergleichskommunen im Westen. Dieser Vorsprung ist allerdings durch höhere Umlagen an Zweckverbände aufgebraucht worden. Inzwischen ist deshalb nahezu ein Gleichstand erreicht.

Die sächsischen Kommunen im kreisangehörigen Raum haben den beschriebenen Einnahmewachst nur zum Teil zur Deckung steigender **Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten** verwendet. Sie sind nach wie vor deutlich niedriger als im Westen. Die Zuschussbedarfe in den **Vermögenshaushalten** sind hier gegenüber 1997 zwar gesunken, aber immer noch höher als in den Vergleichsräumen. Im Übrigen sind Kredite abgebaut worden, während die Kommunen in westdeutschen Ländern weiterhin Kredite aufgenommen haben. Hier ist darüber hinaus der Bedarf nach **Kassenverstärkungskrediten** gewachsen. In keinem der westdeutschen Vergleichsräume haben im jeweiligen Durchschnitt die allgemeinen Deckungsmittel (netto) im Jahr 2003 noch ausgereicht, um die laufenden Zuschussbedarfe zu finanzieren. Die sächsischen Kommunen im kreisangehörigen Raum haben auf Kassenkredite dagegen noch weitgehend verzichten können.

Übersicht V.2.5 :

Allgemeine Deckungsmittel - Entwicklung, Verteilung, Verwendung in den Landkreisen

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1997				2003			
	Sachsen	Nieder- sachsen ¹	Schleswig- Holstein	Rheinland- Pfalz	Sachsen	Nieder- sachsen ¹	Schleswig- Holstein	Rheinland- Pfalz
Grundsteuer A	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Grundsteuer B	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gewerbesteuer netto	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Anteil Einkommensteuer	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Anteil Umsatzsteuer	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige Steuereinnahmen	0,01	0,59	0,44	31,29	0,00	0,61	0,38	2,57
Steuereinnahmen gesamt	0,01	0,59	0,44	31,29	0,00	0,61	0,38	2,57
Schlüsselzuweisungen vom Land	197,41	78,68	110,88	77,77	223,59	97,18	106,45	102,99
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	4,13	49,93	0,00	42,56	23,55	28,93	0,00	39,54
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	201,54	128,61	110,88	120,33	247,13	126,11	106,45	142,53
Steuern und Zuw. Land	201,55	129,21	111,32	151,62	247,14	126,72	106,84	145,10
Allgemeine Umlagen (Einnahme)	126,03	279,05	195,64	196,21	135,02	278,37	208,86	209,88
Allgemeine Umlagen (Ausgabe)	47,39	0,15	0,00	2,17	81,62	0,00	0,00	2,09
Sonst. allg. Zuw. von Gem./Gv.	0,03	0,00	0,16	0,00	0,00	0,80	0,29	0,00
Sonst. allg. Zuw. an Gem./Gv.	0,02	10,19	0,03	3,55	3,77	9,60	0,06	3,70
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	78,66	268,71	195,77	190,49	49,64	269,58	209,09	204,09
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	280,20	397,91	307,09	342,11	296,77	396,29	315,93	349,19
Zinsausgaben (netto)	11,21	23,98	8,74	17,80	9,38	18,20	8,61	15,10
Zinsausgaben	13,67	25,05	10,64	18,30	12,23	20,40	11,13	15,75
(-) Zinseinnahmen	2,46	1,07	1,90	0,50	2,85	2,19	2,53	0,65
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	268,99	373,93	298,34	324,31	287,39	378,09	307,32	334,08
Bedarfszuweisungen	0,67	0,49	0,00	1,33	4,75	2,16	1,86	6,41
Zuweisungen für Investitionen	20,63	35,78	0,00	5,22	2,62	13,63	0,00	5,37
nachrichtlich:								
Nettokreditaufnahme	33,60	-4,32	3,00	9,44	-6,37	7,87	11,03	12,56
Kredit-Einnahmen	54,50	37,21	19,76	24,28	16,59	46,89	29,16	29,62
Kredit-Tilgung	20,90	41,53	16,76	14,85	22,97	39,02	18,13	17,06
Zuführung vom VWH zum VMH	24,99	22,52	34,18	18,70	24,76	21,53	16,91	16,66
Zuführung vom VMH zum VWH	12,00	2,84	1,40	3,56	7,63	4,71	11,31	8,69
Veränderung der Rücklage	-3,85	1,13	9,19	-1,43	-7,97	-8,32	-8,17	-3,64
EP 0-8:								
Zuschussbedarf VWH	257,82	383,15	278,74	302,03	284,62	427,57	325,25	356,71
Zuschussbedarf VMH	65,11	41,63	30,05	31,53	27,79	49,56	21,36	31,28
Zuschussbedarf VWH+VMH	322,93	424,78	308,79	333,56	312,42	477,14	346,62	388,00

¹Niedersachsen ohne Region Hannover

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

2.4. Landkreise und kreisangehörige Gemeinden

Die **Landkreise** können in keinem der Vergleichsländer auf nennenswerte Steuereinnahmen zurückgreifen und sind deshalb bei der Beschaffung allgemeiner Deckungsmittel fast ausschließlich auf Zuweisungen der jeweiligen Länder einerseits und auf Umlagen - speziell die Kreisumlage - von den kreisangehörigen Gemeinden andererseits angewiesen (Übersicht V.2.5). Beim Vergleich der **sächsischen Landkreise** mit den westlichen Vergleichsräumen fällt deshalb zunächst insbesondere die **niedrige Kreisumlage** auf. Schon 1997 hat der Freistaat Sachsen seine Landkreise vergleichsweise großzügig mit Schlüsselzuweisungen ausgestattet, bis zum Jahr 2003 sind sie nochmals kräftig aufgestockt worden. Die Kreisumlage konnte damit ausgesprochen niedrig gehalten werden. Bis 2003 ist sie im Durchschnitt der sächsischen Landkreise zwar angestiegen, sie lag aber trotzdem nur bei der Hälfte dessen, was die niedersächsischen Gemeinden an ihre Landkreise zu zahlen hatten. Konflikte um die Kreisumlage werden auf diese Weise weitgehend vermieden.¹⁵⁰

Zusammengenommen haben die sächsischen Landkreise trotzdem **weniger allgemeine Deckungsmittel** in Anspruch genommen als die Landkreise in den Vergleichsländern, und zwar sowohl 1997 als auch 2003. Dies erklärt sich im wesentlichen aus den Kosten der Kreisaufgaben (vgl. unten, Abschnitt 3 in diesem Kapitel), die sich auch in den **laufenden Zuschussbedarfen** widerspiegeln. Sie lagen im Jahr 2003 - nach leichtem Anstieg - deutlich unter denen der Landkreise im Westen.

Darüber hinaus ist anzumerken, dass die allgemeinen Deckungsmittel 2003 in sächsischen Landkreisen noch ausgereicht haben, um die Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten zu finanzieren. Dies war in den westlichen Vergleichsländern durchweg nicht mehr der Fall.

Die **Vermögenshaushalte** haben auf der Landkreisebene in keinem der betrachteten Länder eine entscheidende Rolle gespielt.

¹⁵⁰ In anderen Ländern wird eher die allokativ ausgerichtete Auffassung vertreten, dass sich die Kreise überwiegend aus der Kreisumlage finanzieren sollten, damit die Kontrollfunktion der Gemeinden gestärkt werden könne.

Übersicht V.2.6 :

Allgemeine Deckungsmittel - Entwicklung, Verteilung, Verwendung in kreisangehörigen Gemeinden (Verwaltungseinheiten)

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1997				2003			
	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz
Grundsteuer A	4,14	8,91	7,72	5,48	4,53	9,64	7,96	5,50
Grundsteuer B	59,14	81,61	76,34	65,89	74,15	104,00	92,07	83,32
Gewerbesteuer netto	81,58	173,88	171,02	143,43	92,50	145,04	163,55	131,72
Anteil Einkommensteuer	69,85	220,28	278,72	229,95	67,65	210,77	255,27	234,74
Anteil Umsatzsteuer	0,00	0,00	0,00	0,00	25,12	21,82	22,95	19,74
Sonstige Steuereinnahmen	2,65	6,93	14,18	6,10	3,23	7,83	15,35	6,51
Steuereinnahmen gesamt	217,36	491,61	547,98	450,86	267,19	499,09	557,16	481,53
Schlüsselzuweisungen vom Land	270,36	74,54	116,22	103,78	299,75	98,43	110,00	102,11
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	0,01	43,35	25,61	0,09	2,71	20,13	24,06	2,79
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	270,37	117,89	141,83	103,86	302,47	118,57	134,06	104,90
Steuern und Zuw. Land	487,73	609,50	689,80	554,72	569,66	617,66	691,22	586,43
Allgemeine Umlagen (Einnahme)	0,06	43,04	63,40	140,78	0,21	42,26	68,66	148,29
Allgemeine Umlagen (Ausgabe)	128,53	321,76	257,51	337,90	143,82	319,40	274,37	358,44
Sonst. allg. Zuw. von Gem./Gv.	0,49	12,10	0,32	4,87	0,53	13,35	0,35	3,67
Sonst. allg. Zuw. an Gem./Gv.	0,02	1,91	0,41	0,10	0,02	6,20	0,56	0,07
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-128,00	-268,52	-194,19	-192,36	-143,11	-269,99	-205,92	-206,54
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	359,72	340,98	495,61	362,36	426,54	347,67	485,30	379,89
Zinsausgaben (netto)	44,96	41,61	21,44	34,55	37,33	36,45	20,24	35,25
Zinsausgaben	50,66	45,54	30,25	42,86	42,97	40,38	28,64	42,58
(-) Zinseinnahmen	5,70	3,93	8,80	8,30	5,64	3,93	8,40	7,32
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	314,77	299,36	474,16	327,81	389,22	311,21	465,07	344,63
Bedarfszuweisungen	2,17	6,96	2,23	9,37	7,38	6,81	4,92	14,28
Zuweisungen für Investitionen	42,19	34,28	0,00	2,60	31,26	13,81	0,17	3,22
nachrichtlich:								
Nettokreditaufnahme	33,94	10,43	20,32	19,47	-30,30	6,41	8,78	21,56
Kredit-Einnahmen	128,27	75,97	72,61	63,36	95,28	70,84	72,12	71,69
Kredit-Tilgung	94,33	65,54	52,29	43,89	125,58	64,43	63,34	50,13
Zuführung vom VMH zum VWH	56,66	69,99	115,31	70,81	104,52	65,61	125,47	80,45
Zuführung vom VWH zum VMH	18,16	9,44	7,11	12,72	5,97	15,88	30,83	22,05
Veränderung der Rücklage	1,48	7,20	3,12	-3,05	3,68	-2,89	30,20	-10,22
EP 0-8:								
Zuschussbedarf VWH	295,98	326,35	420,80	316,42	337,94	370,13	466,97	355,13
Zuschussbedarf VMH	108,02	91,40	128,82	79,28	93,68	68,82	76,66	85,98
Zuschussbedarf VWH+VMH	404,00	417,75	549,61	395,70	431,62	438,95	543,63	441,10

¹Niedersachsen ohne Region Hannover

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Die **kreisangehörigen Gemeinden** Sachsens sind mit Blick auf die eigenen **Steuereinnahmen** sehr viel **schlechter gestellt** als die Vergleichsgemeinden im Westen - die ja deshalb zum Vergleich ausgewählt worden sind, weil sie ebenfalls als ausgesprochen steuerschwach gelten müssen (vgl. Übersicht V.2.6). Seit 1997 hat in Sachsen zwar ein gewisser **Aufholprozess** stattgefunden, von einer **Annäherung** konnte aber auch im Jahr 2003 noch längst **nicht die Rede** sein. So hatten die sächsischen Gemeinden noch nicht einmal 50% der Steuereinnahmen erreicht, die in Schleswig-Holstein verbucht werden konnten. Gemessen an Gemeinden in Rheinland-Pfalz waren es gerade 55%.

Die **Schlüsselzuweisungen** vom Freistaat Sachsen haben diese Differenz 1997 **nicht unmittelbar ausgeglichen**, sie haben auch im Jahr 2003 trotz Aufstockung nicht ausgereicht, um die Lücke zu schließen. Weil, wie angemerkt, die **Kreisumlage in Sachsen** aufgrund hoher Schlüsselzuweisungen an die Landkreise deutlich niedriger ausgefallen ist als im Westen, konnten die kreisangehörigen Gemeinden in der „**Schlussbilanz**“ aber schon 1997 über **höhere allgemeine Deckungsmittel** verfügen als die Gemeinden in Niedersachsen. Im Jahr 2003 waren allein die Gemeinden in Schleswig-Holstein besser gestellt.

Die **Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten** waren 1997 und auch 2003 - nach einer leichten Annäherung - immer noch deutlich niedriger als im Westen. Folglich sind, wenn auch mit abnehmender Tendenz, mehr Mittel für **investive Verwendungen** verblieben.

2.5. Kreisangehörige Gemeinden nach Größenklassen

Für Gemeinden in der Größenklasse **bis zu 5.000 Einwohnern** (Übersicht V.2.7.1) finden sich nur Vergleichsgemeinden (Verwaltungseinheiten) in Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Diese Gemeinden - zu denen vor allem auch die nord- und ostfriesischen Inselgemeinden zählen - sind für ihre Größe verhältnismäßig steuerstark. Der Einnahmerückstand der sächsischen Gemeinden fällt deshalb (zumindest für 1997) besonders auf. Bis 2003 ist es aber auch hier zu einer Annäherung gekommen: Die sächsischen Gemeinden konnten ihre **Steuerquellen** ausbauen, die Gemeinden in den norddeutschen Ländern haben Verluste erlitten.

Zuweisungen aus dem **Finanzausgleich** haben diese Differenz zwar verkleinert, aber längst nicht abgebaut. Unter Einbezug der Kreisumlage zeigt sich trotzdem nochmals ein anderes Bild: Der Abstand zwischen sächsischen und westdeutschen Kommunen war schon 1997 geschrumpft, 2003 standen den sächsischen Kleingemeinden sogar mehr Mittel zur Verfügung als den Vergleichsgemeinden in Niedersachsen. Der Abstand zu den Gemeinden in Schleswig-Holstein war allerdings immer noch erheblich.

Sehr deutlich waren in beiden Vergleichsjahren die Unterschiede in den **Zuschussbedarfen** - und zwar sowohl in den **Verwaltungs- als auch den Vermögenshaushalten**. Die Investitionskraft der sächsischen Gemeinden dieser Größenklasse erscheint im länderübergreifenden Vergleich - zumindest auf den ersten Blick - relativ schwach. Diese Aussage ist allerdings insofern zu relativieren, als sich die norddeutschen Gemeinden ihre Investitionen teuer erkaufte haben: Die Verwaltungshaushalte der Gemeinden waren im Jahr 2003 bei weitem nicht mehr ausgeglichen; es ist deutlich mehr finanziert worden, als mit Blick auf die Einnahmesituation hätte finanziert werden dürfen.

Die sächsischen Gemeinden in der **Größenklasse zwischen 5.000 und 10.000 Einwohnern** hatten in den Beobachtungsjahren etwas höhere **Steuereinnahmen** zu verzeichnen als die der kleinsten Größenklasse; in den westlichen Vergleichsgemeinden war es umgekehrt (vgl. Übersicht V.2.7.2). Besonders schwach erscheinen - gemessen am West-Niveau - die Gemeinden in Rheinland-Pfalz.

Nach Finanzausgleich war schon 1997 eine Annäherung zwischen sächsischen und westdeutschen Gemeinden zu beobachten; 2003 waren die sächsischen Gemeinden finanzstärker als jene in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz. Nach Einbeziehung der **Kreisumlage** rangierten sie nahe an den Gemeinden in Schleswig-Holstein.

Die **Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten** sind in den sächsischen Gemeinden dieser Größenklasse zwar ebenfalls höher ausgefallen als in den kleineren Gemeinden; trotzdem ist hier im Jahr 2003 deutlich **mehr investiert** worden, und das bei gleichzeitig erheblichem **Schuldenabbau**. Die westlichen Gemeinden dieser Größenklasse hatten zeitgleich hingegen mit dem Ausgleich ihrer Haushalte zu kämpfen.

Die sächsischen Gemeinden in der **Größenklasse zwischen 10.000 und 15.000 Einwohnern** hatten 1997 zunächst weit höhere **Steuereinnahmen** zu verzeichnen als die nächst kleineren Gemeinden, allerdings sind diese Einnahmen bis 2003 weit weniger stark gewachsen (vgl. Übersicht V.2.7.3). Die **Annäherung an den Westen** ist auch hier nicht zuletzt aufgrund der **Schwächen im Westen** „gelingen“.

Nach **Finanzausgleich** hatten die sächsischen Gemeinden jene in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz bereits 1997 „überholt“, nach Kreisumlage 2003 fast mit den Gemeinden in Schleswig-Holstein gleichgezogen.

Erst in dieser Gemeindegrößenklasse zeigt sich allerdings auch ein merklicher **Anstieg der Zuschussbedarfe** in den Verwaltungshaushalten gegenüber kleineren Gemeinden; die Annäherung an das „Westniveau“ hat hier bis zum Jahr 2003 bereits stattgefunden. Aufgrund der vergleichsweise günstigen Finanzsituation hat sich dabei eine **investive Mittelverwendung** erhalten und sogar steigern lassen, die die der Gemeinden in den westdeutschen Ländern bei weitem überstiegen hat.

Die sächsischen Gemeinden in der **Größenklasse zwischen 20.000 und 30.000 Einwohnern** wurden oben schon als relativ **steuerschwach** eingestuft. Der Finanzausgleich - auch nach Berücksichtigung der Kreisumlage - hat dies bis zum Jahr 2003 nicht zu kompensieren vermocht (vgl. Übersicht V.2.7.5). Etwas anders fällt die Beurteilung in der länderübergreifenden Bestandsaufnahme aus: Schon 1997 war diese Gemeindegruppe in Sachsen **besser gestellt als die Vergleichsgemeinden in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz**. Allein die Gemeinden in Schleswig-Holstein haben sich als finanzstärker erwiesen. Bei diesem Bild ist es bis zum Jahr 2003 geblieben.

Gemessen an den **Zuführungen zum Vermögenshaushalt** und auch an den **investiven Mittelverwendungen** muss diese Gruppe sächsischer Gemeinden allerdings auch im länderübergreifenden Vergleich als **schwach** gelten. Die Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten haben weit mehr Mittel gebunden, als es die Einnahmesituation erlaubt hätte. Deshalb ist noch einmal genau zu prüfen, wofür die Mittel verausgabt worden sind. Man kann die Sichtweise aber auch umkehren: Die Einnahmen, speziell auch aus dem Finanzausgleich, waren den zu finanzierenden Zuschussbedarfen im Beobachtungszeitraum (noch) nicht angemessen. Die **Anpassungen der Hauptansatzstaffel** in den Jahren 2006 und 2007 könnte hier aber bereits Abhilfe geschaffen haben (vgl. dazu nochmals die Ausführungen in Kapitel I).

Übersicht V.2.7.6 beschreibt die Situation in der Gruppe der **kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern**, die - wie in Punkt 1 dargestellt - sehr heterogen ist. Hier sticht die **Steuerschwäche** der sächsischen Gemeinden noch einmal ganz besonders ins Auge; allerdings hat seit 1997 ein kräftiger Aufholprozess stattgefunden.

Nach abgeschlossenem **Finanzausgleich** waren diese Gemeinden im länderübergreifenden Vergleich 1997 immer noch die finanzschwächsten, wenn auch mit geringem Abstand zu den niedersächsischen Gemeinden dieser Größenklasse. Bis zum Jahr 2003 hat sich die Situation grundlegend geändert. Die sächsischen Gemeinden finden sich nun in einer **mittleren Position** zwischen den „reichen“ Gemeinden Schleswig-Holsteins und den deutlich finanzschwächeren Gemeinden in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz.

Auch mit Blick auf die Mittelverwendung erscheint die Lage dieser sächsischen Gemeinden sehr günstig: Die Zuführungen zum Vermögenshaushalt waren 2003 höher als in den westlichen Vergleichsgemeinden, die Zuschussbedarfe in den Vermögenshaushalten lagen weit über denen der Gemeinden im Westen, und das bei gleichzeitigem Schuldenabbau. Die **Haushaltssituation** muss hier deshalb insgesamt **positiv** eingeschätzt werden.

Zusammenfassend ist damit festzuhalten, dass der sächsische Finanzausgleich die kreisangehörigen Gemeinden in eine finanzielle Lage versetzt hat, die denen der westlichen Gemeinden kaum nachsteht, sie vielfach sogar besser gestellt hat. Kritisch zu beurteilen war allenfalls die Situation der Gemeinden in der Größenklasse zwischen 20.000 und 30.000 Einwohnern. Hier sind einnahme- und ausgabeseitige Einflüsse wirksam geworden, die die Gemeinden gleich von zwei Seiten unter Druck gesetzt haben. Einnahmeseitig ist das Problem mit der Anpassung der Hauptansatzstaffel bereits angegangen worden; trotzdem muss auf die Mittelverwendung in den Verwaltungshaushalten nochmals besonderes Augenmerk gerichtet werden.

Übersicht V.2.7.1 :

Allgemeine Deckungsmittel - Entwicklung, Verteilung, Verwendung in Gemeinden mit bis zu 5.000 Einwohnern (Verwaltungseinheiten)

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1997				2003			
	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz
Grundsteuer A	8,09	15,95	16,49	...	8,39	17,72	18,74	...
Grundsteuer B	55,50	78,69	78,84	...	67,00	102,09	101,59	...
Gewerbesteuer netto	65,88	151,28	119,93	...	82,64	96,44	72,01	...
Anteil Einkommensteuer	62,80	190,45	231,68	...	58,63	171,55	202,33	...
Anteil Umsatzsteuer	0,00	0,00	0,00	...	19,30	19,29	24,08	...
Sonstige Steuereinnahmen	2,06	24,39	44,23	...	2,60	29,52	67,12	...
Steuereinnahmen gesamt	194,33	460,76	491,17	...	238,57	436,62	485,87	...
Schlüsselzuweisungen vom Land	213,71	76,69	176,30	...	258,53	107,16	145,71	...
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	0,01	38,08	37,66	...	0,31	15,31	44,94	...
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	213,72	114,77	213,96	...	258,84	122,48	190,65	...
Steuern und Zuw. Land	408,05	575,53	705,13	...	497,41	559,09	676,52	...
Allgemeine Umlagen (Einnahme)	0,20	69,45	93,58	...	0,58	67,30	112,75	...
Allgemeine Umlagen (Ausgabe)	118,19	330,61	279,77	...	139,46	319,26	304,32	...
Sonst. allg. Zuw. von Gem./Gv.	0,70	12,32	0,00	...	0,36	14,74	0,00	...
Sonst. allg. Zuw. an Gem./Gv.	0,03	5,88	0,00	...	0,01	14,74	0,00	...
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-117,33	-254,72	-186,19	...	-138,53	-251,96	-191,57	...
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	290,72	320,81	518,95	...	358,88	307,14	484,95	...
Zinsausgaben (netto)	39,19	33,68	33,68	...	29,10	31,17	42,75	...
Zinsausgaben	45,00	40,08	42,63	...	34,27	37,80	50,90	...
(-) Zinseinnahmen	5,81	6,40	8,95	...	5,17	6,63	8,14	...
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	251,54	287,13	485,26	...	329,78	275,96	442,20	...
Bedarfszuweisungen	2,20	30,24	25,72	...	3,64	22,91	39,31	...
Zuweisungen für Investitionen	32,42	37,76	0,00	...	25,65	15,03	0,00	...
nachrichtlich:								
Nettokreditaufnahme	6,09	33,58	41,64	...	-31,35	1,06	-19,57	...
Kredit-Einnahmen	111,99	78,41	91,46	...	60,50	63,00	114,28	...
Kredit-Tilgung	105,90	44,83	49,83	...	91,85	61,94	133,85	...
Zuführung vom VWH zum VMH	49,15	105,06	122,99	...	101,83	74,25	95,69	...
Zuführung vom VMH zum VWH	24,16	21,82	10,19	...	4,40	34,59	38,03	...
Veränderung der Rücklage	-4,68	22,56	20,03	...	-0,53	-1,76	-28,44	...
EP 0-8:								
Zuschussbedarf VWH	234,73	371,83	461,57	...	263,60	414,63	510,51	...
Zuschussbedarf VMH	92,44	149,45	158,13	...	77,50	94,49	88,21	...
Zuschussbedarf VWH+VMH	327,17	521,27	619,70	...	341,11	509,11	598,72	...

¹Niedersachsen ohne Region Hannover

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Übersicht V.2.7.2 :

Allgemeine Deckungsmittel - Entwicklung, Verteilung, Verwendung in Gemeinden mit 5.001 bis 10.000 Einwohnern (Verwaltungseinheiten)

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1997				2003			
	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz
Grundsteuer A	3,90	14,36	12,22	7,19	4,38	15,66	12,25	7,29
Grundsteuer B	57,53	69,38	70,99	59,33	73,34	92,07	86,79	75,42
Gewerbesteuer netto	67,13	127,43	111,45	100,41	86,92	102,88	85,32	94,70
Anteil Einkommensteuer	65,78	206,11	258,89	223,87	65,71	194,37	233,59	226,73
Anteil Umsatzsteuer	0,00	0,00	0,00	0,00	21,75	15,30	17,68	14,42
Sonstige Steuereinnahmen	2,45	6,04	15,61	6,77	2,98	7,44	17,67	6,72
Steuereinnahmen gesamt	196,78	423,32	469,15	397,57	255,08	427,71	453,30	425,28
Schlüsselzuweisungen vom Land	250,99	69,25	156,66	128,92	299,10	106,46	152,47	124,54
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	0,03	37,34	19,46	0,03	0,49	15,91	17,88	0,24
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	251,03	106,59	176,13	128,95	299,59	122,37	170,36	124,78
Steuern und Zuw. Land	447,81	529,91	645,28	526,52	554,66	550,08	623,66	550,05
Allgemeine Umlagen (Einnahme)	0,00	76,30	108,09	153,66	0,06	68,80	110,06	159,68
Allgemeine Umlagen (Ausgabe)	118,95	325,62	292,93	337,51	134,05	324,03	301,03	355,14
Sonst. allg. Zuw. von Gem./Gv.	0,51	3,59	0,20	6,70	1,04	10,16	0,39	4,94
Sonst. allg. Zuw. an Gem./Gv.	0,06	2,83	0,54	0,17	0,05	9,91	0,59	0,31
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-118,50	-248,56	-185,18	-177,32	-133,00	-254,99	-191,18	-190,82
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	329,31	281,35	460,09	349,21	421,66	295,09	432,48	359,23
Zinsausgaben (netto)	50,32	39,37	18,50	38,81	42,99	34,61	18,00	38,57
Zinsausgaben	56,10	43,40	30,24	47,52	47,29	37,32	27,67	45,46
(-) Zinseinnahmen	5,79	4,02	11,75	8,71	4,30	2,72	9,67	6,89
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	278,99	241,98	441,60	310,40	378,67	260,49	414,49	320,66
Bedarfszuweisungen	3,11	12,50	1,13	18,68	18,86	11,85	7,16	30,45
Zuweisungen für Investitionen	40,12	32,24	0,00	2,53	30,24	14,93	0,15	3,22
nachrichtlich:								
Nettokreditaufnahme	23,96	11,73	23,11	22,72	-40,22	5,17	11,78	42,17
Kredit-Einnahmen	120,18	77,16	78,18	68,51	97,98	57,95	67,40	93,17
Kredit-Tilgung	96,22	65,43	55,08	45,79	138,19	52,78	55,62	51,00
Zuführung vom VMH zum VWH	49,48	74,57	120,96	70,69	116,30	65,62	86,33	66,34
Zuführung vom VWH zum VMH	23,86	12,63	8,90	8,37	1,74	18,46	28,19	15,50
Veränderung der Rücklage	-7,08	10,83	3,77	-3,10	15,57	3,23	6,72	-8,61
EP 0-8:								
Zuschussbedarf VWH	274,97	267,65	385,17	314,15	332,23	309,71	449,14	355,13
Zuschussbedarf VMH	102,07	87,28	139,50	80,66	91,77	74,65	69,06	81,88
Zuschussbedarf VWH+VMH	377,03	354,93	524,67	394,82	423,99	384,37	518,20	437,00

¹Niedersachsen ohne Region Hannover

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Übersicht V.2.7.3 :

Allgemeine Deckungsmittel - Entwicklung, Verteilung, Verwendung in Gemeinden mit 10.001 bis 15.000 Einwohnern (Verwaltungseinheiten)

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1997				2003			
	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz
Grundsteuer A	2,34	11,30	7,31	5,26	2,51	12,44	8,62	5,60
Grundsteuer B	60,44	71,51	69,53	61,47	75,49	93,58	85,28	82,23
Gewerbesteuer netto	91,55	119,90	136,51	115,86	93,44	113,85	150,31	111,00
Anteil Einkommensteuer	67,43	212,70	269,67	218,81	71,93	205,27	252,84	236,97
Anteil Umsatzsteuer	0,00	0,00	0,00	0,00	27,92	15,83	20,68	16,45
Sonstige Steuereinnahmen	2,78	5,05	8,90	4,75	3,15	5,88	8,97	5,64
Steuereinnahmen gesamt	224,54	420,46	491,92	406,16	274,44	446,85	526,71	457,88
Schlüsselzuweisungen vom Land	276,92	71,01	131,98	97,47	303,78	104,43	127,97	103,74
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	0,00	38,46	19,67	0,10	2,29	15,61	14,47	0,74
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	276,92	109,47	151,64	97,57	306,07	120,04	142,45	104,48
Steuern und Zuw. Land	501,46	529,93	643,56	503,73	580,51	566,89	669,15	562,36
Allgemeine Umlagen (Einnahme)	0,00	65,31	67,50	156,99	0,00	67,42	85,19	171,00
Allgemeine Umlagen (Ausgabe)	131,53	318,72	250,24	339,93	144,67	320,70	287,72	372,79
Sonst. allg. Zuw. von Gem./Gv.	0,24	4,26	1,12	5,06	0,26	8,05	0,86	4,82
Sonst. allg. Zuw. an Gem./Gv.	0,00	3,76	0,40	0,25	0,00	7,81	0,38	0,01
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-131,29	-252,90	-182,03	-178,12	-144,41	-253,04	-202,04	-196,98
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	370,17	277,03	461,54	325,61	436,11	313,85	467,11	365,38
Zinsausgaben (netto)	49,51	34,36	16,41	32,26	38,02	30,16	14,55	34,41
Zinsausgaben	55,55	37,85	24,66	39,69	43,16	33,47	23,43	42,62
(-) Zinseinnahmen	6,04	3,49	8,25	7,43	5,14	3,31	8,87	8,21
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	320,66	242,67	445,13	293,35	398,08	283,70	452,56	330,97
Bedarfszuweisungen	0,36	5,27	0,00	11,51	7,79	5,69	1,13	21,58
Zuweisungen für Investitionen	48,09	32,79	0,00	2,47	30,04	14,66	0,46	3,26
nachrichtlich:								
Nettokreditaufnahme	32,44	-0,53	16,83	33,87	-25,34	8,77	6,72	15,48
Kredit-Einnahmen	135,41	50,03	65,53	75,16	93,64	70,21	70,21	62,65
Kredit-Tilgung	102,96	50,56	48,70	41,29	118,97	61,45	63,48	47,18
Zuführung vom VMH zum VWH	44,55	58,85	100,58	62,27	106,16	63,71	132,59	73,80
Zuführung vom VWH zum VMH	14,35	10,57	7,50	11,78	1,02	11,55	30,98	15,76
Veränderung der Rücklage	-10,29	2,34	6,12	-0,56	-14,20	-4,09	22,14	-1,29
EP 0-8:								
Zuschussbedarf VWH	305,07	260,81	393,02	296,80	329,90	304,81	436,62	342,83
Zuschussbedarf VMH	105,47	75,09	107,69	82,15	121,13	79,16	91,91	83,72
Zuschussbedarf VWH+VMH	410,54	335,89	500,71	378,95	451,02	383,97	528,53	426,55

¹Niedersachsen ohne Region Hannover

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Übersicht V.2.7.4 :

Allgemeine Deckungsmittel - Entwicklung, Verteilung, Verwendung in Gemeinden mit 15.001 bis 20.000 Einwohnern (Verwaltungseinheiten)

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1997				2003			
	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz
Grundsteuer A	1,85	9,64	1,59	4,43	1,84	10,47	1,51	4,51
Grundsteuer B	65,03	75,22	80,05	67,69	83,88	96,89	89,70	85,61
Gewerbesteuer netto	131,47	118,76	207,81	145,33	119,60	110,19	101,51	131,72
Anteil Einkommensteuer	76,61	216,15	310,26	236,15	73,28	202,28	269,58	238,68
Anteil Umsatzsteuer	0,00	0,00	0,00	0,00	34,81	16,38	21,39	20,84
Sonstige Steuereinnahmen	3,14	5,89	10,88	6,15	3,94	7,21	9,47	6,54
Steuereinnahmen gesamt	278,10	425,66	610,59	459,75	317,35	443,41	493,17	487,90
Schlüsselzuweisungen vom Land	312,31	87,68	49,00	98,44	316,94	109,05	57,26	97,35
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	0,00	37,09	44,32	0,08	3,39	16,15	52,81	3,96
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	312,31	124,77	93,32	98,52	320,32	125,20	110,07	101,31
Steuern und Zuw. Land	590,41	550,44	703,91	558,27	637,68	568,61	603,24	589,21
Allgemeine Umlagen (Einnahme)	0,00	43,99	13,17	137,98	0,00	52,74	12,99	146,00
Allgemeine Umlagen (Ausgabe)	139,42	307,96	223,03	341,70	154,04	315,18	208,44	356,26
Sonst. allg. Zuw. von Gem./Gv.	0,01	2,20	0,00	5,71	0,00	9,51	0,00	3,08
Sonst. allg. Zuw. an Gem./Gv.	0,00	1,46	1,13	0,00	0,00	9,51	2,52	0,01
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-139,41	-263,24	-210,98	-198,01	-154,04	-262,44	-197,97	-207,18
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	451,00	287,20	492,93	360,26	483,63	306,17	405,27	382,03
Zinsausgaben (netto)	51,63	38,99	28,29	29,93	41,38	25,96	31,61	33,26
Zinsausgaben	57,24	42,64	31,87	38,59	50,89	29,52	33,20	39,22
(-) Zinseinnahmen	5,61	3,66	3,58	8,66	9,51	3,56	1,59	5,96
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	399,37	248,21	464,64	330,33	442,25	280,22	373,66	348,77
Bedarfszuweisungen	2,17	4,19	0,00	6,94	5,77	4,50	0,00	5,29
Zuweisungen für Investitionen	42,14	40,46	0,00	2,62	47,78	15,29	0,00	3,34
nachrichtlich:								
Nettokreditaufnahme	46,42	9,23	-16,67	18,06	-42,86	8,84	2,20	32,99
Kredit-Einnahmen	140,14	90,54	40,33	50,79	206,45	65,74	95,13	69,72
Kredit-Tilgung	93,72	81,31	57,01	32,73	249,31	56,91	92,93	36,73
Zuführung vom VMH zum VWH	81,79	56,51	112,89	70,26	111,49	43,76	47,95	72,95
Zuführung vom VWH zum VMH	10,95	17,67	11,61	14,74	5,29	11,07	23,14	16,34
Veränderung der Rücklage	30,29	-6,01	3,69	-9,34	-13,03	-10,45	-6,14	6,22
EP 0-8:								
Zuschussbedarf VWH	363,52	285,56	433,10	314,99	397,20	321,37	458,00	363,08
Zuschussbedarf VMH	107,91	78,99	85,67	87,01	133,06	62,61	20,84	86,02
Zuschussbedarf VWH+VMH	471,44	364,55	518,77	402,00	530,25	383,98	478,84	449,10

¹Niedersachsen ohne Region Hannover

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Übersicht V.2.7.5 :

Allgemeine Deckungsmittel - Entwicklung, Verteilung, Verwendung in Gemeinden mit 20.001 bis 30.000 Einwohnern (Verwaltungseinheiten)

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1997				2003			
	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz
Grundsteuer A	1,27	6,22	1,09	7,11	1,34	7,34	1,05	6,81
Grundsteuer B	64,36	82,32	83,79	64,34	81,19	104,07	98,85	79,83
Gewerbesteuer netto	86,62	208,05	262,72	151,55	89,02	173,32	365,50	163,63
Anteil Einkommensteuer	74,23	224,29	322,22	229,36	75,65	210,96	278,39	233,21
Anteil Umsatzsteuer	0,00	0,00	0,00	0,00	29,73	25,12	26,96	20,15
Sonstige Steuereinnahmen	3,52	7,32	8,13	6,98	4,14	7,68	10,21	7,35
Steuereinnahmen gesamt	229,99	528,19	677,95	459,34	281,07	528,49	780,96	510,98
Schlüsselzuweisungen vom Land	320,77	77,77	57,48	110,01	343,69	84,67	57,67	101,62
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	0,00	45,01	36,17	0,05	8,54	21,08	34,26	5,38
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	320,77	122,78	93,64	110,06	352,23	105,75	91,93	106,99
Steuern und Zuw. Land	550,76	650,97	771,60	569,40	633,30	634,24	872,89	617,98
Allgemeine Umlagen (Einnahme)	0,00	27,14	0,00	135,55	0,00	28,55	0,00	141,62
Allgemeine Umlagen (Ausgabe)	142,06	322,40	204,77	330,59	151,95	319,89	229,03	366,63
Sonst. allg. Zuw. von Gem./Gv.	0,98	1,51	0,00	3,95	0,00	2,58	0,00	3,52
Sonst. allg. Zuw. an Gem./Gv.	0,00	0,74	0,00	0,00	0,00	1,28	0,00	0,09
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-141,08	-294,49	-204,77	-191,10	-151,95	-290,03	-229,03	-221,58
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	409,68	356,48	566,82	378,30	481,35	344,21	643,86	396,40
Zinsausgaben (netto)	42,09	34,99	18,98	31,62	43,28	27,91	6,50	28,44
Zinsausgaben	48,18	38,77	25,76	40,55	50,66	31,58	22,70	38,48
(-) Zinseinnahmen	6,09	3,78	6,78	8,93	7,37	3,68	16,20	10,04
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	367,59	321,49	547,84	346,68	438,07	316,31	637,36	367,96
Bedarfszuweisungen	2,23	5,29	0,00	6,72	1,38	2,37	0,00	7,74
Zuweisungen für Investitionen	54,86	35,53	0,00	2,65	34,84	11,87	0,00	2,99
nachrichtlich:								
Nettokreditaufnahme	63,75	20,93	16,83	11,22	-1,05	8,34	28,52	6,28
Kredit-Einnahmen	125,13	77,09	46,57	63,15	111,07	65,24	69,80	69,38
Kredit-Tilgung	61,38	56,16	29,74	51,93	112,13	56,91	41,28	63,10
Zuführung vom VMH zum VWH	59,13	70,85	141,49	76,78	73,62	62,35	324,46	108,14
Zuführung vom VWH zum VMH	16,68	5,93	0,02	10,51	19,10	23,89	42,48	43,61
Veränderung der Rücklage	-19,08	9,62	3,47	2,68	30,89	-16,63	198,46	-41,99
EP 0-8:								
Zuschussbedarf VWH	337,71	321,06	464,26	314,72	420,62	363,88	490,75	345,28
Zuschussbedarf VMH	115,51	97,96	150,47	70,07	72,07	84,90	103,54	96,52
Zuschussbedarf VWH+VMH	453,21	419,03	614,72	384,79	492,69	448,78	594,29	441,80

¹Niedersachsen ohne Region Hannover

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Übersicht V.2.7.6 :

Allgemeine Deckungsmittel - Entwicklung, Verteilung, Verwendung in Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern (Verwaltungseinheiten)

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1997				2003			
	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz
Grundsteuer A	0,91	2,85	0,61	2,19	1,03	3,22	0,74	1,86
Grundsteuer B	60,30	105,43	93,97	94,26	78,70	126,89	114,27	102,40
Gewerbesteuer netto	96,20	272,35	333,69	304,90	114,64	207,90	328,24	174,55
Anteil Einkommensteuer	88,99	241,11	317,17	264,74	83,04	233,97	317,03	231,22
Anteil Umsatzsteuer	0,00	0,00	0,00	0,00	33,65	33,28	41,33	35,03
Sonstige Steuereinnahmen	3,15	9,03	10,19	7,39	4,16	9,52	9,06	6,75
Steuereinnahmen gesamt	249,56	630,77	755,63	673,47	315,23	614,78	810,67	551,81
Schlüsselzuweisungen vom Land	365,20	74,78	37,77	83,01	366,49	90,12	19,33	76,58
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	0,00	55,60	22,72	0,27	9,04	29,41	19,82	2,77
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	365,20	130,37	60,49	83,27	375,52	119,54	39,14	79,34
Steuern und Zuw. Land	614,76	761,14	816,11	756,74	690,75	734,32	849,82	631,15
Allgemeine Umlagen (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	77,29	0,00	0,00	0,00	77,73
Allgemeine Umlagen (Ausgabe)	149,49	326,69	225,08	338,44	161,20	316,54	250,72	298,62
Sonst. allg. Zuw. von Gem./Gv.	0,00	39,75	0,00	0,21	1,57	30,26	0,00	0,00
Sonst. allg. Zuw. an Gem./Gv.	0,00	0,00	0,00	0,04	0,09	3,19	0,00	0,02
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-149,49	-286,93	-225,08	-260,98	-159,72	-289,47	-250,72	-220,91
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	465,28	474,21	591,03	495,77	531,03	444,85	599,10	410,24
Zinsausgaben (netto)	41,99	57,51	29,24	62,81	37,80	55,56	33,91	58,93
Zinsausgaben	46,52	61,93	36,04	70,59	41,85	61,22	35,17	60,88
(-) Zinseinnahmen	4,54	4,42	6,80	7,78	4,05	5,67	1,27	1,95
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	423,29	416,70	561,79	432,96	493,23	389,30	565,19	351,31
Bedarfszuweisungen	1,75	5,15	0,10	0,54	0,27	7,82	0,00	11,58
Zuweisungen für Investitionen	53,31	33,91	0,00	3,02	29,89	12,64	0,00	3,40
nachrichtlich:								
Nettokreditaufnahme	87,58	12,79	40,42	-14,30	-32,78	2,55	1,34	11,84
Kredit-Einnahmen	175,24	95,10	109,25	54,77	51,43	87,19	55,43	80,07
Kredit-Tilgung	87,66	82,31	68,83	69,07	84,21	84,64	54,09	68,23
Zuführung vom VMH zum VWH	78,98	81,31	96,84	89,43	118,01	80,13	111,22	74,10
Zuführung vom VWH zum VMH	1,45	3,77	1,77	23,90	11,08	14,71	30,46	13,09
Veränderung der Rücklage	44,74	12,44	-15,06	-6,63	-10,48	7,03	6,73	-10,09
EP 0-8:								
Zuschussbedarf VWH	391,64	466,54	508,47	411,46	447,26	507,43	552,50	398,12
Zuschussbedarf VMH	156,54	110,17	132,63	63,80	107,82	44,83	84,00	70,43
Zuschussbedarf VWH+VMH	548,18	576,71	641,09	475,26	555,08	552,26	636,50	468,54

¹Niedersachsen ohne Region Hannover

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

2.6. Kreisfreie Städte nach Größenklassen

Kreisfreie Städte mit weniger als 70.000 Einwohnern fanden sich im Beobachtungszeitraum in Sachsen (**Hoyerswerda und Görlitz**), in Niedersachsen (Emden) und in größerer Zahl in Rheinland-Pfalz (Frankental, Landau, Neustadt, Pirmasens, Speyer und Saarbrücken). Die kreisfreien Städte in Schleswig-Holstein hatten alle mehr als 70.000 Einwohner, die Stadt Plauen in Sachsen hatte im Jahr 2003 ebenfalls noch eine größere Einwohnerzahl (inzwischen unterschreitet sie diesen Grenzwert).

Die beiden sächsischen Städte hatten, wie bereits im Kapitel IV berichtet, **extrem niedrige Steuereinnahmen** zu verzeichnen (vgl. dazu Übersicht V.2.8.1). Zwischen 1997 und 2003 hat sich die Einnahmesituation nur leicht verbessert. Schon im innersächsischen Vergleich müssen diese Städte als äußerst steuerschwach gelten, sie sind im Zeitablauf überdies hinter der Entwicklung im Land zurückgeblieben. Die Steuerschwäche wird natürlich besonders deutlich im Vergleich mit dem steuerstarken Automobilstandort Emden, aber auch die Rückstand gegenüber den nicht sonderlich steuerstarken Städten in Rheinland-Pfalz war sowohl 1997 als auch 2003 sehr groß.

Umso bemerkenswerter ist es, dass den beiden sächsischen Städten **nach abgeschlossenem Finanzausgleich mehr Mittel** zur Verfügung standen als den kreisfreien Städten in Rheinland-Pfalz. Der Abstand, um den ihre allgemeinen Deckungsmittel über denen der rheinland-pfälzischen Städte lagen, hat sich von etwa 9% im Jahr 1997 sogar auf 22%, vergrößert.

Auch von der Seite der **Mittelverwendung** her betrachtet muss die Situation der sächsischen Städte als vergleichsweise günstig eingestuft werden. Bei etwas niedrigeren laufenden Zuschussbedarfen konnten die Verwaltungshaushalte 1997 - anders als in den rheinland-pfälzischen Städten - noch aus den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln finanziert werden. Dies war im Jahr 2003 nicht mehr der Fall; die Lücke zwischen laufenden Einnahmen und Zuschussbedarfen in den Verwaltungshaushalten war aber nur rund halb so groß wie in den rheinland-pfälzischen Städten. Trotzdem sind für die künftigen Entwicklungen auch für die beiden sächsischen Städte wachsende Probleme zu erwarten.

Die Gruppe der Städte in der **Größenklasse zwischen 70.000 und 150.000 Einwohnern** ist in allen Ländern besetzt. In Sachsen gehören dazu die Städte **Plauen und Zwickau**, in Niedersachsen Salzgitter, Wolfsburg, Delmenhorst und Wilhelmshaven, in Schleswig-Holstein Flensburg und Neumünster und in Rheinland-Pfalz die Städte Koblenz, Trier, Kaiserslautern und Worms.

Auch hier wird nochmals die **Steuerschwäche der sächsischen Städte** sichtbar (vgl. Übersicht V.2.8.2); während sie aber bis 2003 ihre Steuereinnahmen steigern konnten (wobei Zwickau gerade in diesem letzten Jahr einen erheblichen Einbruch zu verzeichnen hatte), sind die Steuereinnahmen der westlichen Vergleichsstädte durchweg, zum Teil sogar massiv abgesunken. Insofern hat sich die Lücke zwischen ost- und westdeutschen Städten schon etwas verkleinert.

Der sächsische **Finanzausgleich** hat sie vollends geschlossen; im Jahr 2003 mussten die sächsischen Städte nach Steuern und Schlüsselzuweisungen als die „reichsten“ in der Vergleichsgruppe gelten. Dieses Ergebnis ist allein durch die Verbandsumlagen, die die sächsischen Städte zu zahlen hatten, relativiert worden. Trotzdem standen 2003 per Saldo nur in den Städten in Schleswig-Holstein mehr Mittel zur Verfügung.

Dies prägt wiederum die **Resultate nach der Mittelverwendung**: Während die Städte in den westlichen Vergleichsländern weit von einem Haushaltsausgleich entfernt waren, ist dieses Ziel in den beiden sächsischen Städten - aufgrund des Einnahmeeinbruchs in Zwickau - nur knapp verfehlt worden.

Die Gruppe der **Städte in der Größenklasse zwischen 150.000 und 300.000** Einwohnern ist ebenfalls in allen Ländern besetzt, wenn auch in unterschiedlicher Stärke. Sie wird in Sachsen allein durch **Chemnitz** vertreten, in Niedersachsen gehören dazu Braunschweig, Oldenburg und Osnabrück, in Schleswig-Holstein Kiel und Lübeck und in Rheinland-Pfalz Ludwigshafen und Mainz.

Im Grunde hat sich in dieser Größenklasse ein ähnlicher Prozess vollzogen wie in den kleineren Städten (vgl. Übersicht V.2.8.3): In Chemnitz sind die **Steuereinnahmen** gestiegen, in den westlichen Vergleichsstädten sind sie gesunken, in Rheinland-Pfalz sogar dramatisch eingebrochen. Die verbliebene Lücke ist vom sächsischen **Finanzausgleich** im Jahr 2003 mehr als kompensiert worden. Auch nach Abzug aller Umlagen standen in **Chemnitz** weit **mehr Mittel zur Verfügung als in den Vergleichsstädten**. Dies ist zum einen Ergebnis der umfangreichen sächsischen Ausgleichsmasse, zum anderen zeigt sich hier aber auch die Wirkung der Hauptansatzstaffel: Trotz höherer Steuereinnahmen hat Chemnitz mehr Schlüsselzuweisungen erhalten als die Städte der nächst kleineren sächsischen Städte. Dass der Haushaltsausgleich trotzdem - wenn auch nur knapp - verfehlt worden ist, gibt zu denken.

Übersicht V.2.8.4 stellt die Ergebnisse für die drei Großstädte **Dresden, Leipzig und Hannover** im Jahr 1997 gegenüber, für 2003 findet sich wie beschrieben keine Vergleichsmöglich-

keit für die sächsischen Städte mehr. Die gelieferten Informationen haben insofern eher nachrichtlichen Charakter.

Schon 1997 ist es danach mit Hilfe des sächsischen **Finanzausgleichs** gelungen, die Städte Dresden und Leipzig mit einem Mittelvolumen auszustatten, das nahe an das der sehr viel steuerstärkeren Stadt Hannover heranreichte. Der **Haushaltsausgleich** konnte in **Leipzig** dennoch nur knapp erreicht werden; die **Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt** lagen hier bereits zu diesem Zeitpunkt **über denen der Stadt Hannover**. Bis zum Jahr 2003 sind die Steuereinnahmen der sächsischen Städte gestiegen, ebenso die Zahlungen aus dem Finanzausgleich. Wie in Kapitel IV bereits bemerkt, sind die Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt der Stadt Leipzig aber gleichermaßen gewachsen, der Haushaltsausgleich war - anders als in Dresden - nach Jahren der Unterdeckung wiederum nur mit Mühe zu erreichen. Dieser Tatbestand wurde in Kapitel IV ebenfalls schon kommentiert.

Abschließend ist damit für die kreisfreien Städte festzuhalten, dass auch für sie der Finanzausgleich eine weitgehende Angleichung der Finanzierungsmöglichkeiten an das Westniveau gebracht hat. Anders als die Mehrzahl der Gemeinden im kreisangehörigen Raum sind sie mit den verfügbaren Mitteln aber nur sehr knapp oder gar nicht ausgekommen. Die Betrachtung der Zuschussbedarfe nach Aufgabenbereichen im Ländervergleich soll auch hier weiteren Aufschluss über die Ursachen geben.

Übersicht V.2.8.1 :

Allgemeine Deckungsmittel - Entwicklung, Verteilung, Verwendung in kreisfreien Städten mit bis zu 70.000 Einwohnern

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1997				2003			
	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz
Grundsteuer A	0,44	1,94	...	2,01	0,60	2,49	...	2,13
Grundsteuer B	67,29	140,87	...	103,91	89,28	165,44	...	121,60
Gewerbesteuer netto	69,34	518,39	...	254,11	75,02	359,09	...	190,01
Anteil Einkommensteuer	105,47	209,98	...	249,51	86,79	198,84	...	248,04
Anteil Umsatzsteuer	0,00	0,00	...	0,00	27,69	52,70	...	33,38
Sonstige Steuereinnahmen	4,49	12,56	...	51,17	4,33	9,26	...	9,94
Steuereinnahmen gesamt	247,03	883,74	...	660,71	283,72	787,82	...	605,10
Schlüsselzuweisungen vom Land	659,30	86,37	...	140,33	726,75	265,51	...	189,49
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	0,00	97,43	...	16,93	36,54	44,19	...	19,91
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	659,30	183,80	...	157,26	763,29	309,70	...	209,39
Steuern und Zuw. Land	906,33	1.067,54	...	817,97	1.047,01	1.097,52	...	814,49
Allgemeine Umlagen (Einnahme)	0,00	0,00	...	0,00	0,00	0,00	...	0,00
Allgemeine Umlagen (Ausgabe)	69,77	0,00	...	8,29	106,21	0,00	...	7,95
Sonst. allg. Zuw. von Gem./Gv.	0,00	0,00	...	0,00	0,00	0,00	...	0,03
Sonst. allg. Zuw. an Gem./Gv.	0,00	0,00	...	0,00	0,00	0,00	...	0,42
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-69,77	0,00	...	-8,29	-106,21	0,00	...	-8,34
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	836,56	1.067,54	...	809,68	940,80	1.097,52	...	806,15
Zinsausgaben (netto)	39,99	79,43	...	81,22	53,23	16,03	...	82,22
Zinsausgaben	75,05	79,72	...	84,15	55,36	24,01	...	84,51
(-) Zinseinnahmen	35,06	0,30	...	2,93	2,13	7,98	...	2,30
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	796,57	988,11	...	728,46	887,58	1.081,49	...	723,93
Bedarfszuweisungen	2,85	19,81	...	0,29	0,00	0,00	...	51,62
Zuweisungen für Investitionen	53,27	39,17	...	8,36	53,11	37,24	...	9,33
nachrichtlich:								
Nettokreditaufnahme	6,33	59,86	...	-13,99	-21,41	187,63	...	58,71
Kredit-Einnahmen	66,70	253,02	...	42,67	56,99	357,44	...	118,03
Kredit-Tilgung	60,37	193,16	...	56,66	78,41	169,81	...	59,32
Zuführung vom VMH zum VWH	73,22	102,09	...	79,71	37,05	86,89	...	60,11
Zuführung vom VWH zum VMH	3,11	0,00	...	12,48	119,49	0,00	...	92,17
Veränderung der Rücklage	27,80	1,91	...	22,31	5,88	0,86	...	-4,00
EP 0-8:								
Zuschussbedarf VWH	756,39	907,56	...	798,05	1.001,47	1.149,87	...	969,58
Zuschussbedarf VMH	98,15	265,38	...	46,38	77,23	362,41	...	73,90
Zuschussbedarf VWH+VMH	854,54	1.172,94	...	844,44	1.078,70	1.512,28	...	1.043,48

¹Niedersachsen ohne Region Hannover

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Übersicht V.2.8.2 :

Allgemeine Deckungsmittel - Entwicklung, Verteilung, Verwendung in kreisfreien Städten mit 70.001 bis 150.000 Einwohnern

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1997				2003			
	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz
Grundsteuer A	0,51	1,78	0,52	1,12	0,62	1,78	0,47	1,11
Grundsteuer B	77,97	116,33	103,61	114,20	98,98	141,61	121,91	132,09
Gewerbesteuer netto	124,87	363,17	296,11	349,99	130,59	137,87	188,48	272,21
Anteil Einkommensteuer	88,52	278,00	244,10	242,37	83,08	232,14	217,73	231,39
Anteil Umsatzsteuer	0,00	0,00	0,00	0,00	46,30	39,43	34,92	41,56
Sonstige Steuereinnahmen	4,51	10,12	11,63	44,43	7,36	10,56	8,03	8,47
Steuereinnahmen gesamt	296,38	769,40	655,96	752,12	366,94	563,39	571,55	686,84
Schlüsselzuweisungen vom Land	624,41	103,15	360,47	142,27	641,34	219,77	374,06	201,09
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	0,00	99,59	60,32	21,14	36,13	45,90	65,85	22,31
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	624,41	202,74	420,79	163,41	677,46	265,66	439,91	223,40
Steuern und Zuw. Land	920,79	972,14	1.076,76	915,53	1.044,40	829,05	1.011,46	910,24
Allgemeine Umlagen (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Umlagen (Ausgabe)	79,48	0,90	0,00	2,31	124,69	0,00	0,00	2,03
Sonst. allg. Zuw. von Gem./Gv.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonst. allg. Zuw. an Gem./Gv.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-79,48	-0,90	0,00	-2,31	-124,69	0,00	0,00	-2,03
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	841,31	971,23	1.076,76	913,22	919,72	829,05	1.011,46	908,21
Zinsausgaben (netto)	69,38	83,83	94,89	109,31	58,53	54,89	102,71	103,88
Zinsausgaben	78,17	97,01	99,40	110,97	65,61	63,73	104,14	104,49
(-) Zinseinnahmen	8,79	13,18	4,51	1,66	7,08	8,83	1,43	0,61
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	771,93	887,40	981,87	803,91	861,18	774,16	908,75	804,33
Bedarfszuweisungen	0,05	15,42	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	28,05
Zuweisungen für Investitionen	92,89	46,05	0,00	9,40	46,87	32,02	0,00	10,56
nachrichtlich:								
Nettokreditaufnahme	130,01	-60,62	203,68	-18,71	-81,92	112,31	8,42	62,03
Kredit-Einnahmen	165,69	81,22	431,34	61,89	79,30	244,50	158,77	143,13
Kredit-Tilgung	35,67	141,84	227,66	80,60	161,21	132,19	150,35	81,10
Zuführung vom VMH zum VMH	24,37	189,70	173,97	64,08	71,23	49,94	121,31	71,65
Zuführung vom VMH zum VWH	37,65	9,85	17,12	25,07	53,94	2,46	42,33	31,81
Veränderung der Rücklage	-12,96	39,26	88,57	11,94	25,16	-24,86	-79,93	-3,44
EP 0-8:								
Zuschussbedarf VWH	807,87	880,99	876,13	867,95	879,91	982,28	1.126,44	1.031,27
Zuschussbedarf VMH	152,82	121,92	223,98	29,04	16,75	167,66	119,94	149,61
Zuschussbedarf VWH+VMH	960,69	1.002,91	1.100,11	896,99	896,65	1.149,93	1.246,38	1.180,88

¹Niedersachsen ohne Region Hannover

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Übersicht V.2.8.3 :

Allgemeine Deckungsmittel - Entwicklung, Verteilung, Verwendung in kreisfreien Städten mit 150.001 bis 300.000 Einwohnern

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1997				2003			
	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz
Grundsteuer A	0,45	0,64	0,61	0,73	0,54	0,61	0,61	0,76
Grundsteuer B	75,80	129,85	107,93	122,14	106,44	150,61	132,35	144,36
Gewerbesteuer netto	144,81	348,75	335,17	660,61	131,42	187,28	236,01	251,98
Anteil Einkommensteuer	106,09	252,39	248,30	282,60	95,15	242,85	222,90	248,22
Anteil Umsatzsteuer	0,00	0,00	0,00	0,00	46,38	41,14	42,15	83,19
Sonstige Steuereinnahmen	3,42	11,36	15,26	55,90	5,34	11,07	14,21	6,23
Steuereinnahmen gesamt	330,57	742,99	707,28	1.121,98	385,27	633,58	648,23	734,74
Schlüsselzuweisungen vom Land	737,60	96,77	370,08	25,06	776,39	238,29	357,23	75,96
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	0,00	102,09	64,55	14,82	35,84	46,13	67,59	25,54
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	737,60	198,86	434,64	39,89	812,22	284,41	424,82	101,51
Steuern und Zuw. Land	1.068,17	941,84	1.141,91	1.161,86	1.197,49	917,99	1.073,05	836,25
Allgemeine Umlagen (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Umlagen (Ausgabe)	63,14	0,69	0,00	6,43	110,10	0,00	0,00	5,62
Sonst. allg. Zuw. von Gem./Gv.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonst. allg. Zuw. an Gem./Gv.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-63,14	-0,69	0,00	-6,43	-110,10	0,00	0,00	-5,62
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	1.005,03	941,15	1.141,91	1.155,43	1.087,39	917,99	1.073,05	830,63
Zinsausgaben (netto)	50,05	98,10	116,28	123,76	43,98	57,28	101,17	139,99
Zinsausgaben	74,35	109,75	121,16	123,81	62,36	66,48	103,99	140,39
(-) Zinseinnahmen	24,30	11,65	4,88	0,05	18,38	9,20	2,82	0,40
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	954,99	843,06	1.025,63	1.031,67	1.043,40	860,71	971,89	690,64
Bedarfszuweisungen	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Zuweisungen für Investitionen	111,20	43,88	0,00	4,70	56,74	33,42	0,00	21,90
nachrichtlich:								
Nettokreditaufnahme	73,66	11,68	150,51	21,84	69,24	-41,30	-69,57	37,90
Kredit-Einnahmen	153,63	116,64	269,48	74,50	373,01	102,57	127,38	91,20
Kredit-Tilgung	79,97	104,96	118,97	52,66	303,77	143,87	196,95	53,30
Zuführung vom VMH zum VWH	48,86	83,53	114,74	75,64	48,64	91,11	104,05	50,71
Zuführung vom VWH zum VMH	63,90	0,47	17,70	48,57	42,41	93,34	29,46	34,19
Veränderung der Rücklage	-21,69	-21,70	-21,85	-46,07	61,36	17,22	-80,97	30,39
EP 0-8:								
Zuschussbedarf VWH	977,66	927,05	1.112,51	1.115,47	1.067,33	1.009,75	1.197,50	1.312,09
Zuschussbedarf VMH	132,33	152,79	206,30	155,80	70,78	-40,78	146,80	29,43
Zuschussbedarf VWH+VMH	1.110,00	1.079,84	1.318,81	1.271,26	1.138,11	968,97	1.344,29	1.341,52

¹Niedersachsen ohne Region Hannover

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Übersicht V.2.8.4 :

Allgemeine Deckungsmittel - Entwicklung, Verteilung, Verwendung in kreisfreien Städten mit mehr als 300.000 Einwohnern

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1997				2003			
	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz
Grundsteuer A	0,41	0,38	0,46	...	0,36	0,57	...	...
Grundsteuer B	84,22	86,96	206,74	...	132,71	130,94	...	...
Gewerbesteuer netto	163,68	191,61	624,43	...	233,23	219,71	...	...
Anteil Einkommensteuer	105,87	97,93	261,02	...	106,34	90,67	...	...
Anteil Umsatzsteuer	0,00	0,00	0,00	...	48,00	50,33	...	...
Sonstige Steuereinnahmen	4,10	4,07	12,34	...	4,96	4,90	...	...
Steuereinnahmen gesamt	358,28	380,94	1.104,98	...	525,60	497,11	...	...
Schlüsselzuweisungen vom Land	744,75	697,73	102,53	...	701,19	726,33	...	...
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	0,00	54,58	111,21	...	35,30	95,29	...	...
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	744,75	752,32	213,75	...	736,49	821,62	...	...
Steuern und Zuw. Land	1.103,03	1.133,26	1.318,73	...	1.262,09	1.318,74	...	...
Allgemeine Umlagen (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	...	0,00	0,00	...	...
Allgemeine Umlagen (Ausgabe)	62,61	66,87	104,60	...	113,57	112,08	...	...
Sonst. allg. Zuw. von Gem./Gv.	0,00	0,27	0,00	...	0,00	0,00	...	...
Sonst. allg. Zuw. an Gem./Gv.	0,00	0,00	0,00	...	0,00	0,00	...	...
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-62,61	-66,60	-104,60	...	-113,57	-112,08	...	...
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	1.040,43	1.066,65	1.214,13	...	1.148,52	1.206,66	...	...
Zinsausgaben (netto)	93,97	47,09	114,81	...	83,64	30,32	...	...
Zinsausgaben	103,86	77,54	116,88	...	93,10	86,15	...	...
(-) Zinseinnahmen	9,89	30,44	2,07	...	9,46	55,83	...	...
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	946,46	1.019,56	1.099,32	...	1.064,87	1.176,34	...	...
Bedarfszuweisungen	0,00	1,42	0,00	...	0,00	0,00	...	...
Zuweisungen für Investitionen	111,89	105,03	46,50	...	51,24	56,53	...	...
nachrichtlich:								
Nettokreditaufnahme	163,26	182,42	-20,78	...	-198,42	26,29	...	...
Kredit-Einnahmen	206,73	228,59	229,93	...	219,24	207,35	...	...
Kredit-Tilgung	43,47	46,17	250,71	...	417,67	181,06	...	...
Zuführung vom VMH zum VWH	184,63	51,96	40,75	...	34,92	5,23	...	...
Zuführung vom VWH zum VMH	19,17	20,79	0,77	...	10,24	35,15	...	...
Veränderung der Rücklage	24,65	-101,16	-31,78	...	-108,74	-35,21	...	...
EP 0-8:								
Zuschussbedarf VWH	805,22	1.019,55	1.104,84	...	1.030,29	1.176,92	...	...
Zuschussbedarf VMH	306,24	211,27	123,95	...	180,66	209,39	...	...
Zuschussbedarf VWH+VMH	1.111,46	1.230,83	1.228,79	...	1.210,95	1.386,31	...	...

¹Niedersachsen ohne Region Hannover

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

2.7. Zusammenfassung

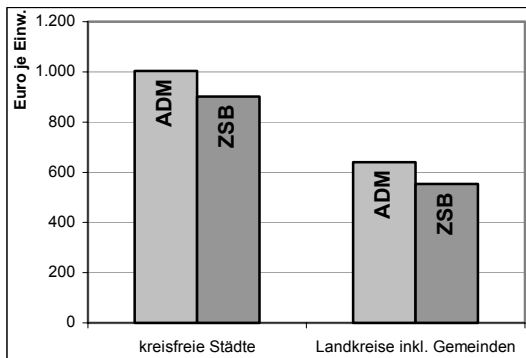
Der Vergleich der Herkunft, der Verteilung und Verwendung allgemeiner Deckungsmittel in sächsischen und westdeutschen Kommunen hat mehr noch als die Untersuchungen im Kapitel IV die **Bedeutung des Finanzausgleichs** für die Städte, Gemeinden und Landkreise in Sachsen hervortreten lassen. Er war und ist **Haupteinnahmequelle** der Kommunen, nur durch ihn werden sie in die Lage versetzt, ein dem westdeutschen Niveau entsprechendes oder sogar umfangreicheres Angebot an öffentlichen Leistungen zu erbringen und zu finanzieren. Im investiven Bereich lässt sich die Notwendigkeit mit dem Nachholbedarf in Bezug auf Infrastruktureinrichtungen begründen. Die **Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten** nähern sich aber ebenfalls denen des Westens an oder übersteigen sie gar. Dort sind sie mittlerweile unbezahlbar geworden. Angesichts der Tatsache, dass die Ausgleichsmasse im Freistaat Sachsen perspektivisch eher sinken dürfte, gibt dies Anlass zur Sorge: Deshalb ist nochmals auf die verursachenden Aufgaben und Ausgaben einzugehen: Worin bestehen die gedeckten Bedarfe, wie verhält es sich mit deren „Notwendigkeit“ und mit ihrer Anerkennung im Finanzausgleich? Und vor allem: Wo könnten sich Konsolidierungspotenziale finden?

Dass **Konsolidierungsbemühungen unerlässlich** sind, wenn die Handlungsfähigkeit der sächsischen Kommunen nachhaltig erhalten werden soll, zeigt der länderübergreifende Vergleich; die Ergebnisse sind in Abbildung V.2 veranschaulicht. Hier wird deutlich, wohin die sächsischen Kommunen steuern, wenn - wie zu erwarten - die Mittel aus dem Finanzausgleich sukzessive zurückgeführt werden müssen, weil Länderfinanzausgleich und Solidarpakt sinkende Einnahmen für den Freistaat erbringen. Sollte auf kommunaler Ebene keine Konsolidierung der Verwaltungshaushalte erfolgen, werden die Handlungsbedingungen der sächsischen Kommunen schon in kurzer Zeit ähnlich eingeschränkt sein wie im Westen.

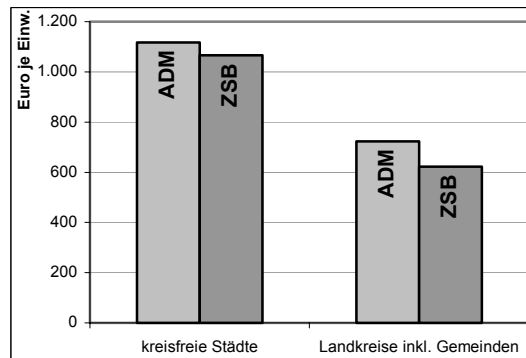
Betrachtet man in Abbildung V.2 zunächst die **Gegenüberstellung von allgemeinen Deckungsmitteln** (ADM) und **Zuschussbedarfen in den Verwaltungshaushalten** (ZSB) jeweils getrennt für kreisfreie Städte und kreisangehörigen Raum für das Jahr 1997, so fällt auf, dass zu diesem Zeitpunkt in allen Ländern und für alle Typen kommunaler Gebietskörperschaften zumindest im Durchschnitt noch ein Haushaltsausgleich möglich war. Generell galt, dass die Summen an allgemeinen Deckungsmitteln in den kreisfreien Städten höher waren als im kreisangehörigen Raum, ebenso allerdings die Zuschussbedarfe zu den Verwaltungshaushalten. Die allgemeinen Deckungsmittel haben aber immer noch ausgereicht, um sie zu finanzieren. Am kritischsten war die Situation schon damals in Rheinland-Pfalz, das bekanntermaßen (wie Schleswig-Holstein) auf eine Größenorientierung im Finanzausgleich verzichtet und stattdessen auf eine Vielzahl von Sonderzuweisungen, speziell auch im investiven Bereich, setzt. Das ein Teil der Schlüsselzuweisungen als investive Mittel ausgereicht werden, ist im übrigen auch für Niedersachsen und ganz besonders für Sachsen zu berücksichtigen.

Abbildung V.2: Allgemeine Deckungsmittel und Zuschussbedarfe der Verwaltungshaushalte in kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden 1997 und 2003 in ausgewählten Bundesländern, in Euro je Einwohner

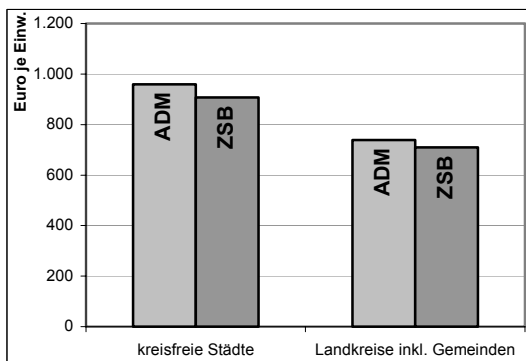
Sachsen 1997



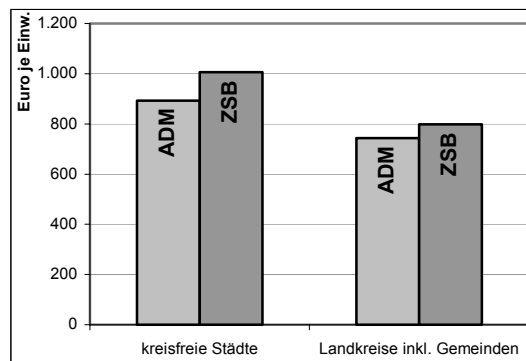
Sachsen 2003



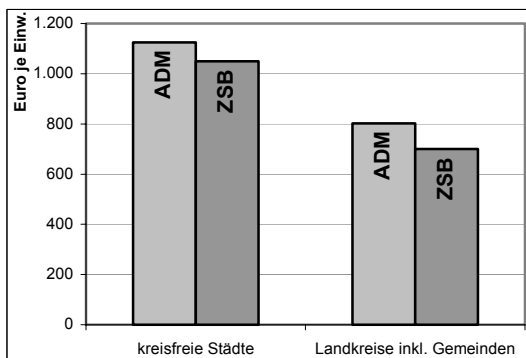
Niedersachsen 1997 (ohne Region Hannover)



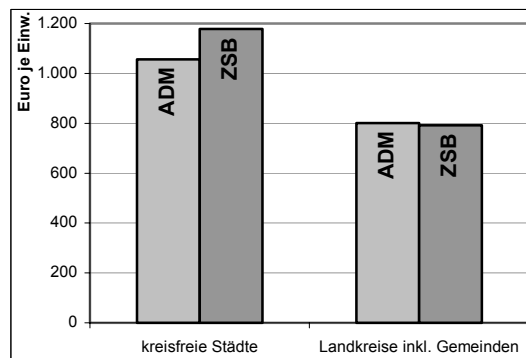
Niedersachsen 2003 (ohne Region Hannover)



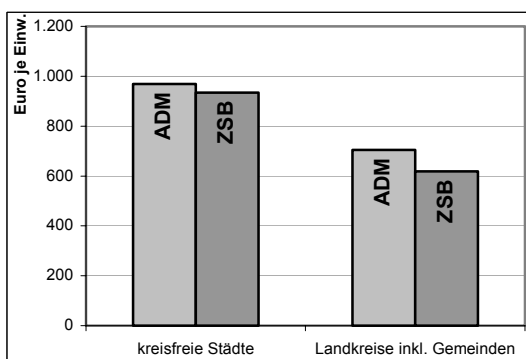
Schleswig-Holstein 1997



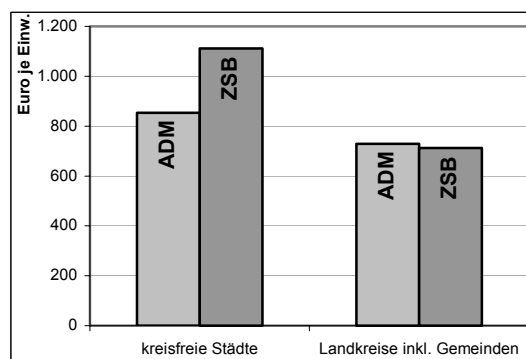
Schleswig-Holstein 2003



Rheinland-Pfalz 1997



Rheinland-Pfalz 2003



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Bis zum **Jahr 2003 hat sich die Situation jedoch grundlegend verändert**. In keinem der westlichen Vergleichsländer haben die kreisfreien Städte noch einen Haushaltsausgleich erreicht, besonders bedrohlich erschien die Situation wiederum in Rheinland-Pfalz. In Niedersachsen haben inzwischen nicht einmal mehr die Kommunen im kreisangehörigen Raum das Ziel des Haushaltsausgleichs verwirklichen können.

In **Sachsen** stellte sich die Lage im Jahr 2003 demgegenüber noch etwas entspannter dar. Auch hier zeichnet sich aber ab, dass viele der **kreisfreien Städte** an die **Grenzen ihrer Finanzierungskapazitäten** stoßen, und das trotz der zielorientiert großzügigen Ausstattung mit allgemeinen Deckungsmitteln.

Die Wirksamkeit des sächsischen Finanzausgleichs beruht vor allem auf zwei Faktoren: der extrem hohen **Ausgleichsmasse** und der **Größenstaffelung der Bedarfsansätze**. Von einem Sinken der Ausgleichsmasse wären deshalb zwei Gruppen von Kommunen besonders betroffen: Zum einen würden die im innersächsischen Vergleich steuerschwachen Kommunen leiden, zum anderen hätten jene Städte und Gemeinden schmerzhaft Verluste hinzunehmen, die bisher besonders von den Bedarfsansätzen profitiert haben. Beide Problemsituationen, die durchaus zusammentreffen können, verlangen nach **Anpassungsstrategien**. Die Wirkungen des demographischen Wandels sind dabei noch gar nicht berücksichtigt.

Allerdings ist es sehr fraglich, ob der **Finanzausgleich im Allgemeinen** und die **Bedarfsbestimmung im Besonderen** dazu beitragen können, Konsolidierungsbemühungen der Kommunen zu stärken oder gar zu erzwingen. Gerade der Vergleich von Kommunen mit etwa gleicher Finanzausstattung zeigt, dass die bereitgestellten Mittel in einigen Städten und Gemeinden ausreichen, weil das Leistungsangebot entsprechend knapp gehalten wird, in anderen hingegen nicht, weil man sich ein ausgesprochen anspruchsvolles und kostspieliges Angebot leistet, auch wenn die Finanzsituation dies eigentlich nicht erlaubt. Der Finanzausgleich hat keine Instrumente, um dem entgegen zu wirken. Hier ist vielmehr die Kommunalaufsicht gefragt, die in Sachsen auf ein differenziertes Frühwarnsystem zur präventiven Haushaltskontrolle zurückgreifen kann.¹⁵¹

¹⁵¹ Vgl. dazu die Verwaltungsvorschrift VwV Kommunale Haushaltswirtschaft vom 7. Oktober 2005, a.a.O., Nr. V.

3. Struktur und Entwicklung der Zuschussbedarfe nach Aufgabenbereichen in den Vergleichsländern

3.1. Überblick über die Gesamtzuschussbedarfe 1997 und 2003

Die Übersichten V.3.3.1 bis V.3.3.3 zeigen noch einmal die **Entwicklung der Zuschussbedarfe** in den Einzelplänen 0 bis 8 für die Jahre 1997 und 2003 in den Vergleichsländern, und zwar zunächst getrennt nach Verwaltungs- und Vermögenshaushalten, sodann in der Gesamtsumme.

Der Überblick über die **Gesamtzuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten** (Übersicht V.3.3.1) belegt sowohl für 1997 als auch für 2003 vergleichsweise niedrigen Mitteleinsatz für die kommunale Ebene in Sachsen insgesamt. Die Relationen haben sich bis 2003 nur wenig geändert. Bemerkenswert ist allerdings, dass die kreisfreien Städte bereits 1997 nahe an das West-Niveau herangerückt waren, 2003 hatten sie es teilweise überrundet. Im kreisangehörigen Raum war hingegen in beiden Stichjahren noch ein großer Abstand insbesondere zu den Kommunen in Norddeutschland festzustellen. Dabei waren es in Niedersachsen die Landkreise, in Schleswig-Holstein die Gemeinden, die deutlich höhere Zuschussbedarfe gedeckt haben.

Übersicht V.3.1.1:

Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten der Kommunen in den Vergleichsländern

	1997				2003			
	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz
Kommunen mit Region Hannover	674,57	759,94	779,05	698,82	776,37	860,49	875,70	811,35
Kommunen ohne Region Hannover	674,57	739,91	779,05	698,82	776,37	828,46	875,70	811,35
Kreisfreie Städte	900,98	907,83	1.049,11	934,57	1.065,73	1.006,16	1.178,33	1.111,40
Landkreise inkl. Gemeinden	553,80	709,50	699,54	618,45	622,57	797,70	792,22	711,84
Landkreise	257,82	383,15	278,74	302,03	284,62	427,57	325,25	356,71
Gemeinden	295,98	326,35	420,80	316,42	337,94	370,13	466,97	355,13
Gemeindegrößenklassen								
mehr als 30.000 Einw.	391,64	466,54	508,47	411,46	447,26	507,43	552,50	398,12
20.001 - 30.000 Einw.	337,71	321,06	464,26	314,72	420,62	363,88	490,75	345,28
15.001 - 20.000 Einw.	363,52	285,56	433,10	314,99	397,20	321,37	458,00	363,08
10.001 - 15.000 Einw.	305,07	260,81	393,02	296,80	329,90	304,81	436,62	342,83
5.001 - 10.000 Einw.	274,97	267,65	385,17	314,15	332,23	309,71	449,14	355,13
bis 5.000 Einw.	234,73	371,83	461,57	...	263,60	414,63	510,51	...
Kreisfreie Städte								
Hannover	...	1.104,84	...	...	...	...	...	...
Leipzig	1.019,55	...	...	...	1.176,92	...	...	...
Dresden	805,22	...	...	...	1.030,29	...	...	...
150.001 - 300.000 Einwohner	977,66	927,05	1.112,51	1.115,47	1.067,33	1.009,75	1.197,50	1.312,09
70.001 - 150.000 Einwohner	807,87	880,99	876,13	867,95	879,91	982,28	1.126,44	1.031,27
bis zu 70.000 Einwohner	756,39	907,56	...	798,05	1.001,47	1.149,87	...	969,58

¹soweit nicht anders angegeben: Niedersachsen ohne Region Hannover

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Betrachtet man die Zuschussbedarfe in den **kreisangehörigen Gemeinden** nach Größenklassen, so fallen zunächst die sehr viel geringeren Zuschussbedarfe der sächsischen Kommunen in den unteren Größenklassen auf. Mit wachsender Einwohnerzahl sind die Zuschussbedarfe hier nahezu kontinuierlich bis zur höchsten Größenklasse angestiegen, 2003 allerdings auf höherem Niveau als noch 1997; die Spreizung zwischen kleinsten und größten Gemeinden ist dabei gewachsen. In Niedersachsen und Schleswig-Holstein hatten die Zuschussbedarfe der kreisangehörigen Gemeinden demgegenüber eher einen U-förmigen Verlauf: Die niedrigsten Zuschussbedarfe haben hier die Gemeinden in den Größenklassen zwischen 10.000 und 20.000 Einwohnern gedeckt, die höchsten allerdings wiederum jene in der Größenklasse mit mehr als 30.000 Einwohnern.

Dieses Ergebnis ist insofern bemerkenswert, als die beiden **norddeutschen Länder** völlig **unterschiedliche Finanzausgleichssysteme** installiert haben. Während Niedersachsen seit langem eine Hauptansatzstaffel eingerichtet hat, verzichtet Schleswig-Holstein darauf völlig und setzt auf Sonderzuweisungen aus vorab ausgekoppelten Teilmassen für verschiedenste Zwecke. Dass sich die Ergebnisse im Größenklassenvergleich trotzdem sehr ähneln, lässt erneut darauf schließen, dass der Finanzausgleich allein kaum in der Lage ist, kommunale Entscheidungen über ein Mehr oder Minder an Mittelverwendung zu determinieren.

Übersicht V.3.1.2:

Zuschussbedarfe in den Vermögenshaushalten der Kommunen in den Vergleichsländern

	1997				2003			
	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz
Kommunen mit Region Hannover	186,35	130,55	170,73	102,35	129,96	104,78	107,00	109,89
Kommunen ohne Region Hannover	186,35	135,05	170,73	102,35	129,96	109,86	107,00	109,89
Kreisfreie Städte	211,15	146,21	211,04	77,53	145,92	60,62	139,55	87,69
Landkreise inkl. Gemeinden	173,13	133,03	158,87	110,81	121,47	118,38	98,02	117,26
Landkreise	65,11	41,63	30,05	31,53	27,79	49,56	21,36	31,28
Gemeinden	108,02	91,40	128,82	79,28	93,68	68,82	76,66	85,98
Gemeindegrößenklassen								
mehr als 30.000 Einw.	156,54	110,17	132,63	63,80	107,82	44,83	84,00	70,43
20.001 - 30.000 Einw.	115,51	97,96	150,47	70,07	72,07	84,90	103,54	96,52
15.001 - 20.000 Einw.	107,91	78,99	85,67	87,01	133,06	62,61	20,84	86,02
10.001 - 15.000 Einw.	105,47	75,09	107,69	82,15	121,13	79,16	91,91	83,72
5.001 - 10.000 Einw.	102,07	87,28	139,50	80,66	91,77	74,65	69,06	81,88
bis 5.000 Einw.	92,44	149,45	158,13	...	77,50	94,49	88,21	...
Kreisfreie Städte								
Hannover	...	123,95	...	...	...	...	...	...
Leipzig	211,27	...	...	...	209,39	...	...	...
Dresden	306,24	...	...	...	180,66	...	...	...
150.001 - 300.000 Einwohner	132,33	152,79	206,30	155,80	70,78	-40,78	146,80	29,43
70.001 - 150.000 Einwohner	152,82	121,92	223,98	29,04	16,75	167,66	119,94	149,61
bis zu 70.000 Einwohner	98,15	265,38	...	46,38	77,23	362,41	...	73,90

¹ soweit nicht anders angegeben: Niedersachsen ohne Region Hannover

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Die Zuschussbedarfe in den **Vermögenshaushalten** (Übersicht V.3.1.2) wiesen 1997 noch einen ähnlichen Verlauf auf wie die Verwaltungshaushalte, dabei haben die Kommunen in Sachsen noch deutlich mehr investiert als die Kommunen in den westlichen Vergleichsländern. In Sachsen war ein Größenklasseneffekt feststellbar; größere Gemeinden haben erheblich mehr investiert als kleine. In den Vergleichsländern waren es eher die kleinen Gemeinden, die ihre Vermögenshaushalte gut ausstatten konnten.

Bis zum Jahr 2003 hat sich auch hier das Bild verändert: Zwar haben die sächsischen Kommunen immer noch mehr Mittel in investive Verwendungen gelenkt als die Kommunen im Westen; die Investitionstätigkeit ist aber zurückgegangen. Besonders tiefe **Einbrüche** sind für die kreisfreien Städte, vor allem aber für die Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 20.000 und 30.000 auszumachen.

Unter den kreisfreien Städten in Sachsen hat allein die Stadt Leipzig ihr **Investitionsniveau** aufrecht erhalten, in den übrigen kreisfreien Städten sind die investiven Mittelverwendungen mehr oder minder abgeschmolzen, teilweise sogar unter das West-Niveau abgesenkt worden.

Übersicht V.3.1.3:

Zuschussbedarfe in den Verwaltungs- und Vermögenshaushalten der Kommunen in den Vergleichsländern

	1997				2003			
	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz
Kommunen mit Region Hannover	860,93	890,49	949,78	801,17	906,33	965,27	982,70	921,24
Kommunen ohne Region Hannover	860,93	874,96	949,78	801,17	906,33	938,32	982,70	921,24
Kreisfreie Städte	1.112,13	1.054,04	1.260,15	1.012,10	1.211,65	1.066,78	1.317,88	1.199,09
Landkreise inkl. Gemeinden	726,93	842,53	858,40	729,26	744,04	916,09	890,25	829,10
Landkreise	322,93	424,78	308,79	333,56	312,42	477,14	346,62	388,00
Gemeinden	404,00	417,75	549,61	395,70	431,62	438,95	543,63	441,10
Gemeindegrößenklassen								
mehr als 30.000 Einw.	548,18	576,71	641,09	475,26	555,08	552,26	636,50	468,54
20.001 - 30.000 Einw.	453,21	419,03	614,72	384,79	492,69	448,78	594,29	441,80
15.001 - 20.000 Einw.	471,44	364,55	518,77	402,00	530,25	383,98	478,84	449,10
10.001 - 15.000 Einw.	410,54	335,89	500,71	378,95	451,02	383,97	528,53	426,55
5.001 - 10.000 Einw.	377,03	354,93	524,67	394,82	423,99	384,37	518,20	437,00
bis 5.000 Einw.	327,17	521,27	619,70	...	341,11	509,11	598,72	...
Kreisfreie Städte								
Hannover	...	1.228,79	...	...	...	...	...	...
Leipzig	1.230,83	...	...	...	1.386,31	...	...	...
Dresden	1.111,46	...	...	...	1.210,95	...	...	...
150.001 - 300.000 Einwohner	1.110,00	1.079,84	1.318,81	1.271,26	1.138,11	968,97	1.344,29	1.341,52
70.001 - 150.000 Einwohner	960,69	1.002,91	1.100,11	896,99	896,65	1.149,93	1.246,38	1.180,88
bis zu 70.000 Einwohner	854,54	1.172,94	...	844,44	1.078,70	1.512,28	...	1.043,48

¹ soweit nicht anders angegeben: Niedersachsen ohne Region Hannover

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

In den Gesamthaushalten bestätigt sich nochmals das oben beschriebene Bild eines U-förmigen Verlaufs von Zuschussbedarfen in den westlichen Vergleichsländern. Für die kreisangehörigen Gemeinden in Sachsen zeigt sich dagegen eher ein größenklassenspezifisch ansteigender Verlauf der Zuschussbedarfe; eine Ausnahme machen allein die Gemeinden in der Größenklasse zwischen 20.000 und 30.000 Einwohnern.

Übersicht V.3.2:

Zuschussbedarfe im Einzelplan 0 (VWH) in den Kommunen der Vergleichsländer

	1997				2003			
	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz
Kommunen mit Region Hannover	136,40	116,33	123,35	118,56	140,31	126,62	124,86	139,33
Kommunen ohne Region Hannover	136,40	117,11	123,35	118,56	140,31	122,34	124,86	139,33
Kreisfreie Städte	123,28	100,23	116,72	115,38	132,31	70,22	112,58	155,61
Landkreise inkl. Gemeinden	143,40	120,17	125,30	119,65	144,56	131,36	128,24	133,93
Landkreise	44,01	34,26	27,40	18,37	43,62	36,38	28,78	20,25
Gemeinden	99,39	85,91	97,90	101,28	100,95	94,98	99,46	113,69
Gemeindegrößenklassen								
mehr als 30.000 Einw.	82,06	94,73	101,31	105,19	89,10	104,17	84,63	104,02
20.001 - 30.000 Einw.	94,67	85,82	84,56	98,79	108,61	93,46	74,52	108,69
15.001 - 20.000 Einw.	97,72	77,32	91,56	101,24	95,98	85,62	85,40	113,78
10.001 - 15.000 Einw.	90,98	77,80	92,12	96,88	89,53	88,30	96,40	113,78
5.001 - 10.000 Einw.	104,04	87,28	101,06	112,83	104,89	95,80	112,85	127,54
bis 5.000 Einw.	107,63	135,32	123,87	...	103,50	155,65	136,27	...
Kreisfreie Städte								
Hannover	...	100,60	...	...	...	...	...	...
Leipzig	127,71	...	...	...	174,63	...	...	...
Dresden	118,17	...	...	...	138,61	...	...	...
150.001 - 300.000 Einwohner	146,79	81,36	120,10	122,06	68,09	66,16	133,04	152,97
70.001 - 150.000 Einwohner	115,98	124,60	107,48	105,32	109,49	70,43	57,18	159,22
bis zu 70.000 Einwohner	82,78	116,20	...	121,13	94,79	113,65	...	153,83

¹soweit nicht anders angegeben: Niedersachsen ohne Region Hannover

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

3.2. Zuschussbedarfe nach Aufgabenbereichen in den Kommunen der Vergleichsländer

Die Zuschussbedarfe im **Einzelplan 0 (allgemeine Verwaltung)** geben schon teilweise Auskunft über die Gründe für die hohen Gesamtkosten der Aufgabenerfüllung in kleineren Gemeinden in Westdeutschland (vgl. dazu Übersicht V.3.2). Vor allem in Niedersachsen haben Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern sowohl 1997 als auch 2003 hierfür mehr Mittel verbraucht als alle anderen Kommunen. Für den **kreisangehörigen Raum Sachsens** fällt nochmals der degressive Verlauf der Zuschussbedarfe auf. In den Größenklassen zwischen 10.000 und 30.000 Einwohnern haben die norddeutschen Gemeinden die niedrigsten Beträge für die allgemeine Verwaltung verbraucht. Während die Verwaltungsausgaben dort bis 2003 gestiegen sind, konnten sie in den sächsischen Gemeinden - mit Ausnahme der Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern jedoch konstant gehalten oder sogar gesenkt werden. Deut-

lich überdurchschnittliche Zuschussbedarfe in der Verwaltung haben in beiden Vergleichsjahren die **Landkreise** finanziert.

Für die **kreisfreien Städte** zeigt sich hingegen ein uneinheitliches Bild: Bemerkenswert sind vor allem die Verwaltungskosten in Dresden und mehr noch in Leipzig. Hier sind die für die allgemeine Verwaltung aufgewendeten Zuschussbedarfe überdies noch einmal drastisch angewachsen.

Übersicht V.3.3:

Zuschussbedarfe im Einzelplan 1 (VWH) in den Kommunen der Vergleichsländer

	1997				2003			
	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz
Kommunen mit Region Hannover	40,85	38,26	43,52	30,56	50,91	46,71	49,19	39,20
Kommunen ohne Region Hannover	40,85	36,50	43,52	30,56	50,91	43,74	49,19	39,20
Kreisfreie Städte	55,90	54,93	77,72	56,74	69,59	77,52	93,47	75,23
Landkreise inkl. Gemeinden	32,82	33,16	33,46	21,63	40,98	37,90	36,98	27,25
Landkreise	14,34	10,43	8,04	2,73	14,98	13,05	8,28	3,80
Gemeinden	18,48	22,73	25,42	18,90	26,01	24,84	28,70	23,45
Gemeindegrößenklassen								
mehr als 30.000 Einw.	30,83	31,64	23,98	18,24	43,02	33,41	32,88	22,15
20.001 - 30.000 Einw.	20,33	21,46	23,82	17,61	31,32	23,23	29,44	21,15
15.001 - 20.000 Einw.	22,68	19,31	25,65	19,24	31,65	21,30	27,41	25,08
10.001 - 15.000 Einw.	20,98	18,27	24,42	18,58	30,42	20,19	26,11	22,93
5.001 - 10.000 Einw.	16,15	20,62	25,91	21,35	23,41	23,35	28,48	25,86
bis 5.000 Einw.	12,69	23,34	30,59	...	18,05	29,29	33,98	...
Kreisfreie Städte								
Hannover	...	69,68	...	...	...	...	...	...
Leipzig	60,09	...	...	...	57,91	...	...	...
Dresden	51,94	...	...	...	62,27	...	...	...
150.001 - 300.000 Einwohner	45,68	55,78	80,35	76,21	82,92	77,36	93,21	101,17
70.001 - 150.000 Einwohner	65,45	53,81	70,55	53,97	88,15	76,47	94,16	70,62
bis zu 70.000 Einwohner	63,45	54,35	...	35,79	96,22	87,34	...	48,74

¹ soweit nicht anders angegeben: Niedersachsen ohne Region Hannover

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Im **Einzelplan 1 (öffentliche Sicherheit und Ordnung)**, vgl. Übersicht V.3.3) haben 1997 die Kommunen in Schleswig-Holstein die höchsten Zuschussbedarfe in ihren Haushalten verbucht; die Hauptlast haben dabei die kreisfreien Städte getragen. Bis zum Jahr 2003 sind die Zuschussbedarfe in den sächsischen Kommunen allerdings überproportional gestiegen. Insbesondere die Kommunen im kreisangehörigen Raum haben 2003 deutlich mehr Mittel für die öffentliche Sicherheit und Ordnung verbraucht als die Kommunen in den Vergleichsräumen. **Überdurchschnittlich hohe Kosten** waren wiederum auf der **Kreisebene** festzustellen.

Im **kreisangehörigen Raum** Sachsens zeigt sich für beide Vergleichsjahre ein Anstieg der Zuschussbedarfe mit der Gemeindegrößenklasse. Anders in Niedersachsen und Schleswig-Holstein; hier ist tendenziell erneut ein U-förmiger Kostenverlauf zu erkennen.

Das Bild für die **kreisfreien Städte** ist uneinheitlich. Auffällig sind allerdings die hohen Zuschussbedarfe der kleineren Städte in Sachsen. Zwischen 1997 und 2003 sind sie je Einwohner überdies nochmals kräftig angewachsen.

Übersicht V.3.4:

Zuschussbedarfe im Einzelplan 2 (VWH) in den Kommunen der Vergleichsländer

	1997				2003			
	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz
Kommunen mit Region Hannover	107,17	118,59	124,06	97,22	95,16	138,08	135,74	111,95
Kommunen ohne Region Hannover	107,17	119,65	124,06	97,22	95,16	137,52	135,74	111,95
Kreisfreie Städte	120,32	101,10	99,90	104,89	100,19	111,93	117,28	130,99
Landkreise inkl. Gemeinden	100,15	123,00	131,17	94,60	92,49	141,95	140,84	105,63
Landkreise	38,96	82,32	34,21	54,58	39,14	96,77	36,66	62,21
Gemeinden	61,20	40,69	96,96	40,02	53,35	45,18	104,18	43,42
Gemeindegrößenklassen								
mehr als 30.000 Einw.	76,81	54,70	97,96	49,32	75,01	58,15	102,46	47,82
20.001 - 30.000 Einw.	67,72	39,62	81,06	39,14	60,74	43,51	84,53	41,12
15.001 - 20.000 Einw.	69,63	35,91	87,78	39,29	64,27	40,97	91,67	43,54
10.001 - 15.000 Einw.	58,63	36,77	94,32	39,27	47,30	41,59	105,86	42,98
5.001 - 10.000 Einw.	57,96	32,97	103,14	39,67	55,47	37,21	111,66	45,41
bis 5.000 Einw.	53,43	35,18	109,26	...	41,55	36,98	115,83	...
Kreisfreie Städte								
Hannover	...	105,51	...	...	...	...	...	...
Leipzig	131,11	...	...	...	98,05	...	...	...
Dresden	118,77	...	...	...	89,91	...	...	...
150.001 - 300.000 Einwohner	119,13	99,19	95,02	105,37	128,34	106,98	103,08	167,98
70.001 - 150.000 Einwohner	98,14	100,40	113,21	97,21	72,61	113,29	155,71	95,83
bis zu 70.000 Einwohner	117,35	127,76	...	115,19	134,84	156,27	...	133,85

¹ soweit nicht anders angegeben: Niedersachsen ohne Region Hannover

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Die laufenden Zuschussbedarfe für **Schulen** (EP 2; vgl. Übersicht V.3.4) lagen in Sachsen schon 1997 unter denen der Vergleichskommunen im Westen. Während sie dort bis 2003 angestiegen sind, haben die sächsischen Kommunen kräftig einsparen können, und zwar auf der Ebene der kreisangehörigen Gemeinden als auch in den kreisfreien Städten. Allein auf der Ebene der Landkreise sind die Kosten leicht angestiegen.

Der Blick auf den kreisangehörigen Raum lässt vermuten, dass in den Vergleichsländern **unterschiedliche schulpolitische Konzeptionen** verfolgt werden. In Sachsen und in Niedersachsen steigen die laufenden Zuschussbedarfe - wenn auch auf unterschiedlichem Niveau - mit der Gemeindegröße an; in Niedersachsen haben allerdings die Landkreise die höheren Lasten getragen.

Bemerkenswert ist, dass in Sachsen insbesondere die kleinsten Gemeinden Zuschussbedarfe für den schulischen Bereich reduzieren konnten. Darin wird das Vorhaben der **Konzentration der Schulstandorte** in größeren Gemeinden erkennbar.

Die Zuschussbedarfe der sächsischen Kommunen für **kulturelle Zwecke** (Einzelplan 3, vgl. Übersicht V.3.5) lagen schon 1997 weit über denen der Kommunen in den Vergleichsländern. Dabei waren es vor allem die **kreisfreien Städte**, die in diesem Bereich deutlich mehr allgemeine Deckungsmittel verwendet haben. Bis zum Jahr 2003 ist hier außerdem nochmals kräftig aufgestockt worden. Im kreisangehörigen Raum sind die Zuschussbedarfe hingegen nur leicht angewachsen.

Über alle Vergleichsländer hinweg ist festzustellen, dass die **Zuschussbedarfe für Kultur** mit der **Gemeindegröße** stark ansteigen, wenn auch mit unterschiedlichem Verlauf. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern sehr heterogen besetzt ist. Während sich hier in Sachsen nur ein Oberzentrum (Bautzen) findet, sind in Niedersachsen Städte wie Göttingen oder Hildesheim vertreten. Dass diese Städte schon 1997 sehr hohe Kulturretats finanziert haben, nimmt nicht wunder. Im Jahr 2003 hatten die sächsischen Gemeinden deren Zuschussbedarfe aber fast erreicht.

Übersicht V.3.5:

Zuschussbedarfe im Einzelplan 3 (VWH) in den Kommunen der Vergleichsländer

	1997				2003			
	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz
Kommunen mit Region Hannover	55,57	32,08	37,53	26,50	65,11	36,28	37,32	30,55
Kommunen ohne Region Hannover	55,57	31,03	37,53	26,50	65,11	34,71	37,32	30,55
Kreisfreie Städte	114,53	62,85	75,45	64,29	137,00	75,07	78,52	76,98
Landkreise inkl. Gemeinden	24,12	25,27	26,36	13,62	26,89	27,72	25,95	15,15
Landkreise	10,55	9,20	8,66	3,70	8,81	10,30	6,98	4,17
Gemeinden	13,57	16,08	17,70	9,91	18,09	17,43	18,98	10,99
Gemeindegrößenklassen								
mehr als 30.000 Einw.	29,11	40,81	43,90	20,48	40,48	42,88	48,08	23,24
20.001 - 30.000 Einw.	19,44	15,45	37,88	10,37	31,55	16,32	39,52	11,47
15.001 - 20.000 Einw.	19,61	8,24	17,46	11,62	25,08	9,26	19,54	13,65
10.001 - 15.000 Einw.	13,45	6,69	10,26	7,58	21,82	7,01	10,45	6,73
5.001 - 10.000 Einw.	10,47	4,22	9,13	5,14	13,15	4,45	10,19	6,15
bis 5.000 Einw.	5,91	4,81	10,01	...	6,99	4,57	8,77	...
Kreisfreie Städte								
Hannover	...	53,70	...	...	...	...	...	...
Leipzig	181,61	...	...	...	184,01	...	...	...
Dresden	94,72	...	...	...	144,76	...	...	...
150.001 - 300.000 Einwohner	82,31	78,34	84,26	83,15	100,16	88,62	82,56	94,94
70.001 - 150.000 Einwohner	65,39	44,10	51,43	71,51	63,81	57,05	67,58	91,79
bis zu 70.000 Einwohner	62,62	39,74	...	29,95	86,84	63,24	...	33,04

¹ soweit nicht anders angegeben: Niedersachsen ohne Region Hannover

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Im Vergleich der kreisfreien Städte sind es länderübergreifend ebenfalls die größeren, die die höchsten Zuschussbedarfe für kulturelle Zwecke gedeckt haben. Besonders hervorzuheben ist dabei die großzügige Finanzierung, die die Stadt **Leipzig** für den Kulturhaushalt bereitstellt.

Kulturelle Aufgaben genießen in Sachsen offensichtlich **besondere Wertschätzung**. Die sehr hohen und mit der Gemeindegröße anwachsenden Zuschussbedarfe werden natürlich auch bei der Bedarfsbestimmung berücksichtigt; dabei wird es bleiben müssen. Nichts desto trotz scheint auch hier eine Überprüfung zum Zweck der Konsolidierung angebracht; erforderliche Einsparungen, aber auch mögliche Gebührenanhebungen dürfen vor den Kulturhaushalten nicht halt machen. Damit ließen sich vor allem die Haushalte der großen Städte, die hier die höchsten Aufwendungen finanzieren, entlasten.

Die **soziale Sicherung** (Einzelplan 4, vgl. Übersicht V.3.6) war schon 1997 der **kostenträchtigste Aufgabenblock** für die Kommunen aller Vergleichsländer. Allerdings lag die Belastung in Sachsen noch deutlich unter der der westdeutschen Kommunen. Dabei ist es bis 2003 geblieben; jedoch hat sich der **Abstand verkürzt**, die Zuschussbedarfe sind in Sachsen weit stärker gestiegen als in den Kommunen des Westens. Die Hauptbelastungen lagen dabei auf der Kreisebene und hier ganz besonders in den kreisfreien Städten. Die höchsten Beträge hatten 2003 die Städte in Schleswig-Holstein zu decken, vom hier erreichten Niveau waren die Städte in Sachsen weit entfernt.

Übersicht V.3.6:

Zuschussbedarfe im Einzelplan 4 (VWH) in den Kommunen der Vergleichsländer

	1997				2003			
	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz
Kommunen mit Region Hannover	212,33	342,51	355,26	317,66	279,66	386,83	421,93	371,61
Kommunen ohne Region Hannover	212,33	321,39	355,26	317,66	279,66	362,81	421,93	371,61
Kreisfreie Städte	298,94	432,38	566,56	475,20	402,43	498,73	661,46	554,41
Landkreise inkl. Gemeinden	166,13	301,29	293,05	263,95	214,40	339,28	355,86	310,99
Landkreise	98,73	215,17	180,93	202,70	138,05	235,85	218,40	244,19
Gemeinden	67,40	86,12	112,12	61,25	76,35	103,43	137,47	66,80
Gemeindegrößenklassen								
mehr als 30.000 Einw.	96,63	152,56	187,42	119,71	99,23	166,55	219,97	96,13
20.001 - 30.000 Einw.	78,65	81,82	143,02	62,80	87,04	98,39	181,01	70,07
15.001 - 20.000 Einw.	87,21	66,38	131,24	56,90	82,92	82,38	147,62	66,59
10.001 - 15.000 Einw.	66,90	58,60	101,20	52,40	75,66	76,73	121,15	58,77
5.001 - 10.000 Einw.	58,45	58,30	86,47	55,79	71,35	75,38	111,00	60,73
bis 5.000 Einw.	52,75	60,00	78,08	...	67,85	71,05	99,53	...
Kreisfreie Städte								
Hannover	...	671,01	...	...	...	...	...	...
Leipzig	325,95	...	...	...	453,71	...	...	...
Dresden	281,78	...	...	...	367,84	...	...	...
150.001 - 300.000 Einwohner	293,52	446,06	578,88	547,82	419,22	502,47	655,86	624,53
70.001 - 150.000 Einwohner	286,48	406,28	532,96	459,73	335,26	486,03	676,62	546,20
bis zu 70.000 Einwohner	286,53	487,33	...	404,40	387,81	554,83	...	476,72

¹ soweit nicht anders angegeben: Niedersachsen ohne Region Hannover

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Auf der **Gemeindeebene** - die vor allem für die Kindergartenversorgung verantwortlich ist - ist wiederum tendenziell ein Kostenanstieg mit der Größenklasse feststellbar, und zwar in beiden Beobachtungsjahren und für die Gemeinden in allen Vergleichsländern. Zwischen 1997 und 2003 sind die Zuschussbedarfe in Sachsen allerdings insbesondere in kleineren Gemeinden überproportional angewachsen. Bemerkenswert ist andererseits, dass die sächsischen Gemeinden in der Größenklasse zwischen 15.000 und 20.000 Einwohnern ihre Kosten senken konnten; in den gleich großen Gemeinden der Vergleichsländer ist dies nicht gelungen.

Die laufenden Zuschussbedarfe für **Gesundheit, Sport und Erholung** (Einzelplan 5, vgl. Übersicht V.3.7) lagen in den sächsischen Kommunen im Jahr 1997 bereits über jenen der Kommunen in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz. Im Jahr 2003 haben sie eine **Spitzenstellung** eingenommen. Lagen die Kosten im ersten Beobachtungsjahr nur in den kreisfreien Städten über denen der Vergleichsstädte im Westen, so hat der kreisangehörige Raum inzwischen nachgezogen. Dabei waren es vor allem die Gemeinden, die ihren Mitteleinsatz erheblich aufgestockt haben.

Übersicht V.3.7:

Zuschussbedarfe im Einzelplan 5 (VWH) in den Kommunen der Vergleichsländer

	1997				2003			
	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz
Kommunen mit Region Hannover	47,46	47,37	50,65	34,51	55,97	48,85	49,57	34,99
Kommunen ohne Region Hannover	47,46	45,97	50,65	34,51	55,97	46,47	49,57	34,99
Kreisfreie Städte	74,35	72,91	73,11	48,54	77,55	74,77	71,44	50,10
Landkreise inkl. Gemeinden	33,11	41,09	44,04	29,73	44,49	41,58	43,54	29,98
Landkreise	10,04	12,64	11,49	0,80	10,63	12,29	11,71	-0,33
Gemeinden	23,07	28,46	32,55	28,92	33,86	29,29	31,83	30,31
Gemeindegrößenklassen								
mehr als 30.000 Einw.	45,26	44,72	45,20	38,30	54,94	43,28	50,14	40,74
20.001 - 30.000 Einw.	29,57	29,67	50,07	31,19	43,69	26,94	38,57	29,23
15.001 - 20.000 Einw.	36,09	26,47	47,73	30,81	51,41	23,72	48,26	31,42
10.001 - 15.000 Einw.	17,16	21,08	30,86	24,69	30,17	22,84	25,81	28,95
5.001 - 10.000 Einw.	19,62	19,48	21,92	25,52	32,40	25,26	24,67	26,46
bis 5.000 Einw.	12,73	16,56	23,09	...	20,81	28,20	23,45	...
Kreisfreie Städte								
Hannover	...	70,43	...	...	...	...	...	...
Leipzig	83,89	...	...	...	70,83	...	...	...
Dresden	69,15	...	...	...	79,81	...	...	...
150.001 - 300.000 Einwohner	78,52	69,54	76,09	64,70	94,74	67,88	77,08	58,25
70.001 - 150.000 Einwohner	66,10	79,13	64,97	41,44	62,76	83,88	56,17	52,39
bis zu 70.000 Einwohner	58,47	61,02	...	37,98	81,73	81,01	...	36,46

¹soweit nicht anders angegeben: Niedersachsen ohne Region Hannover

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

War das Bild im **kreisangehörigen Raum** Sachsens 1997 noch nicht eindeutig, so zeigt sich 2003 ein Anstieg der Kosten mit der **Gemeindegröße**; in der Tendenz ist ein solcher Anstieg auch in den Vergleichsländern zu erkennen. Bemerkenswert ist, dass vor allem die Gemeinden in den Größenklassen zwischen 15.000 und 30.000 Einwohnern sehr viel höhere Beträge in Gesundheit, Sport und Erholung verbraucht haben als die Vergleichsgemeinden speziell in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz.

Das Niveau der Zuschussbedarfe in den **kreisfreien Städten** lag schon 1997 in den drei größten Städten Sachsens über dem Niveau der Vergleichsstädte im Westen. Bis 2003 hatten Leipzig und die Städte zwischen 70.000 und 150.000 Einwohnern Zuschussbedarfe abgebaut, in den übrigen Städten sind die Kosten hingegen - anders als im Westen - weiter angestiegen.

Insgesamt ist der Einzelplan 5 zwar nicht besonders bedeutend; die Zuschussbedarfe erscheinen hier aber außergewöhnlich hoch. Überprüfungen der Haushalte zum Zweck der Konsolidierung erscheinen deshalb angezeigt.

Übersicht V.3.8:

Zuschussbedarfe im Einzelplan 6 (VWH) in den Kommunen der Vergleichsländer

	1997				2003			
	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz
Kommunen mit Region Hannover	63,69	89,65	79,50	91,34	73,03	100,26	86,43	104,13
Kommunen ohne Region Hannover	63,69	86,29	79,50	91,34	73,03	98,02	86,43	104,13
Kreisfreie Städte	99,00	102,94	98,30	112,26	110,92	117,29	95,54	127,59
Landkreise inkl. Gemeinden	44,86	83,27	73,96	84,21	52,89	94,69	83,92	96,35
Landkreise	9,37	17,82	9,43	16,72	8,91	20,96	10,51	18,31
Gemeinden	35,49	65,45	64,53	67,49	43,98	73,73	73,40	78,04
Gemeindegrößenklassen								
mehr als 30.000 Einw.	69,94	84,43	87,37	89,18	74,12	96,27	118,90	87,11
20.001 - 30.000 Einw.	51,36	72,92	80,33	66,89	65,75	77,96	90,76	73,90
15.001 - 20.000 Einw.	48,44	56,70	64,54	66,61	59,95	65,79	72,32	76,68
10.001 - 15.000 Einw.	41,52	54,24	59,37	65,10	50,37	61,59	63,61	79,16
5.001 - 10.000 Einw.	28,44	55,82	55,50	63,96	40,55	61,63	61,27	80,19
bis 5.000 Einw.	15,38	60,70	64,72	...	22,57	69,59	67,05	...
Kreisfreie Städte								
Hannover	...	131,14	...	...	...	...	...	...
Leipzig	103,62	...	...	...	120,11	...	...	...
Dresden	95,64	...	...	...	111,02	...	...	...
150.001 - 300.000 Einwohner	118,97	102,09	109,29	151,49	137,54	110,97	90,50	146,29
70.001 - 150.000 Einwohner	76,74	104,36	68,30	89,95	43,79	128,00	109,18	111,04
bis zu 70.000 Einwohner	80,77	101,01	...	93,80	112,36	105,04	...	127,28

¹ soweit nicht anders angegeben: Niedersachsen ohne Region Hannover

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Im Bereich **Bau- und Wohnungswesen, Verkehr** (Einzelplan 6, vgl. Übersicht V.3.8) lagen die laufenden Zuschussbedarfe in den sächsischen Kommunen sowohl 1997 als auch 2003 deutlich unter dem der Kommunen in allen Vergleichsländern. Der Abstand ist im Zeitablauf ungefähr gleich geblieben. Während die kreisfreien Städte Sachsens allerdings Zuschussbe-

darfe von ähnlichem Niveau gedeckt haben wie die Städte im Westen, haben die Kommunen im **kreisangehörigen Raum** sehr viel **weniger Mittel** in diesem Bereich aufgewendet. Insbesondere die von kreisangehörigen Gemeinden bereitgestellten Beträge lagen erheblich unter dem westlichen Durchschnitt.

Betrachtet man die kreisangehörigen Gemeinden nach Größenklassen, so fällt für Sachsen - anders als für die Vergleichsländer - ein strenger **Größeneffekt** auf. Zwar waren es auch im Westen die größten Gemeinden, die die höchsten Zuschussbedarfe im Einzelplan 6 gedeckt haben. Auffällig sind jedoch die sehr viel höheren Zuschussbedarfe der westlichen Vergleichsgemeinden in den unteren Größenklassen. Für Sachsen ist dieser Verlauf oben schon mit den fehlenden Bauverwaltungen in den kleineren Gemeinden erklärt worden.

In den kreisfreien Städten hängen die Zuschussbedarfe dagegen offensichtlich nicht mit der Einwohnerzahl zusammen; dies gilt für die sächsischen, aber auch für die westdeutschen Städte.

Übersicht V.3.9:

Zuschussbedarfe im Einzelplan 7 (VWH) in den Kommunen der Vergleichsländer

	1997				2003			
	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz
Kommunen mit Region Hannover	41,34	26,62	17,40	26,55	41,79	32,86	27,42	33,32
Kommunen ohne Region Hannover	41,34	28,21	17,40	26,55	41,79	34,42	27,42	33,32
Kreisfreie Städte	13,64	29,84	8,64	15,27	24,96	25,13	14,12	21,08
Landkreise inkl. Gemeinden	56,12	27,92	19,98	30,40	50,74	36,03	31,09	37,39
Landkreise	30,32	7,36	0,84	5,77	20,63	9,30	7,67	7,90
Gemeinden	25,80	20,56	19,14	24,64	30,12	26,73	23,43	29,49
Gemeindegrößenklassen								
mehr als 30.000 Einw.	19,49	18,58	17,27	26,58	22,92	28,13	20,14	25,63
20.001 - 30.000 Einw.	22,02	19,67	22,57	24,99	30,06	27,02	30,91	31,02
15.001 - 20.000 Einw.	12,67	27,92	19,17	26,88	26,29	28,59	8,09	31,40
10.001 - 15.000 Einw.	24,73	18,90	18,81	21,83	25,82	24,28	26,06	28,21
5.001 - 10.000 Einw.	33,06	20,90	18,47	24,48	33,62	25,58	23,85	27,89
bis 5.000 Einw.	28,56	38,48	21,43	...	32,15	45,20	27,64	...
Kreisfreie Städte								
Hannover	...	20,39	...	...	...	...	...	...
Leipzig	25,32	...	...	...	29,03	...	...	...
Dresden	6,61	...	...	...	16,48	...	...	...
150.001 - 300.000 Einwohner	4,81	28,22	17,89	16,62	12,76	29,33	18,51	22,64
70.001 - 150.000 Einwohner	7,11	32,70	-16,61	12,18	37,66	13,40	2,22	15,24
bis zu 70.000 Einwohner	23,12	25,10	...	17,91	53,31	68,81	...	27,39

¹ soweit nicht anders angegeben: Niedersachsen ohne Region Hannover

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Die **öffentlichen Einrichtungen und die Wirtschaftsförderung** (Einzelplan 7, vgl. Übersicht V.3.9) haben in Sachsen bereits 1997 deutlich mehr Mittel beansprucht als in den Vergleichsländern. Während im Westen die Zuschussbedarfe angewachsen sind, sind sie in den

sächsischen Kommunen nahezu konstant geblieben. Die Unterschiede haben sich entsprechend verkleinert.

Dabei ist es zu strukturellen Verschiebungen gekommen. Lag die Belastung in Sachsen 1997 noch ganz überwiegend im kreisangehörigen Raum, so sind die Zuschussbedarfe bis 2003 hier gesunken, in den **kreisfreien Städten** hingegen erheblich gewachsen. Das Niveau der Zuschussbedarfe entsprach 2003 etwa dem der Städte in Niedersachsen. Deutlich weniger Mittel haben allerdings die Städte in Schleswig-Holstein verbraucht.

Innerhalb des kreisangehörigen Raumes ist es in Sachsen ebenfalls zu einer Umschichtung gekommen; während die Landkreise Kosten senken konnten, haben die kreisangehörigen Gemeinden kräftig aufgestockt. Trotzdem sind in den sächsischen **Landkreisen** noch immer mehr als doppelt so viele Mittel im Einzelplan 7 verbucht worden wie in den westdeutschen Vergleichsregionen. Auf Gemeindeebene wird nur eine kleine Differenz gegenüber den westlichen Gemeinden sichtbar. Eine größenspezifische Verteilung der Zuschussbedarfe ist weder für Sachsen noch in den westlichen Vergleichsländern zu erkennen.

Übersicht V.3.10:

Zuschussbedarfe im Einzelplan 8 (VWH) in den Kommunen der Vergleichsländer

	1997				2003			
	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz
Kommunen mit Region Hannover	-30,24	-51,46	-52,22	-44,07	-25,57	-55,99	-56,77	-53,73
Kommunen ohne Region Hannover	-30,24	-46,24	-52,22	-44,07	-25,57	-51,57	-56,77	-53,73
Kreisfreie Städte	1,03	-49,34	-67,28	-58,00	10,77	-44,49	-66,06	-80,58
Landkreise inkl. Gemeinden	-46,92	-45,68	-47,78	-39,33	-44,89	-52,79	-54,21	-44,83
Landkreise	1,50	-6,04	-2,25	-3,32	-0,14	-7,32	-3,73	-3,76
Gemeinden	-48,42	-39,64	-45,53	-36,00	-44,76	-45,48	-50,47	-41,06
Gemeindegrößenklassen								
mehr als 30.000 Einw.	-58,49	-55,64	-95,93	-55,54	-51,56	-65,42	-124,69	-48,72
20.001 - 30.000 Einw.	-46,06	-45,37	-59,05	-37,07	-38,15	-42,94	-78,50	-41,36
15.001 - 20.000 Einw.	-30,52	-32,70	-52,02	-37,62	-40,36	-36,26	-42,31	-39,05
10.001 - 15.000 Einw.	-29,28	-31,55	-38,34	-29,53	-41,19	-37,71	-38,82	-38,66
5.001 - 10.000 Einw.	-53,23	-31,94	-36,44	-34,59	-42,62	-38,94	-34,83	-45,09
bis 5.000 Einw.	-54,35	-2,57	0,51	...	-49,87	-25,89	-2,02	...
Kreisfreie Städte								
Hannover	...	-117,62	...	...	...	...	...	...
Leipzig	-19,75	...	...	...	-11,35	...	...	...
Dresden	-31,56	...	...	...	19,59	...	...	...
150.001 - 300.000 Einwohner	87,93	-33,54	-49,36	-51,96	23,56	-40,03	-56,34	-56,67
70.001 - 150.000 Einwohner	26,47	-64,39	-116,16	-63,36	66,36	-46,27	-92,39	-111,06
bis zu 70.000 Einwohner	-18,69	-104,96	...	-58,11	-46,43	-80,32	...	-67,71

¹soweit nicht anders angegeben: Niedersachsen ohne Region Hannover

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Im Einzelplan 8 sollen mit den **wirtschaftlichen Unternehmen** und dem **allgemeinen Grund- und Sondervermögen** Überschüsse erzielt werden (vgl. Übersicht V.3.10). Dies ist in sächsischen Kommunen schon 1997 nur bedingt gelungen. Während seitdem die Über-

schüsse in den westlichen Kommunen ausgebaut werden konnten, sind sie in Sachsen geschrumpft. Darin schlägt sich unter anderem die Tendenz nieder, nicht kostendeckende Einrichtungen auszulagern und in der Form von Eigenbetrieben zu führen.

Dieser Trend hat sich insbesondere in den kreisfreien Städten durchgesetzt, allein in Leipzig und in der Gruppe der kleinsten Städte konnten 2003 überhaupt noch Überschüsse erwirtschaftet werden, allerdings auf relativ **niedrigem Niveau**.

Die Überschüsse des kreisangehörigen Raumes sind - wie in den westlichen Vergleichsländern auch - in die Kassen der Gemeinden geflossen. Während im Westen die Überschüsse gestiegen sind, sind sie in den sächsischen Gemeinden mit Ausnahme der Gemeinden in den Größenklassen zwischen 10.000 und 20.000 Einwohnern jedoch geschrumpft. Dieser Tatbestand sollte Anlass zu einer **Überprüfung der Entgelte** geben.

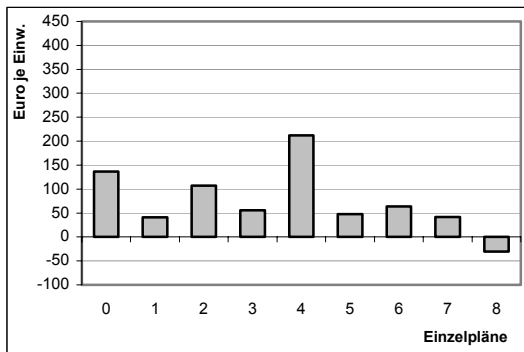
3.3. Schlussfolgerungen

Übersicht V.3.11 gibt noch einmal einen Überblick über die Entwicklung der Zuschussbedarfe nach Aufgabenbereichen für die gesamte kommunale Ebene in den jeweiligen Vergleichsländern, Abbildung V.3 macht die Strukturunterschiede optisch deutlich. Vor allem sticht die **Dominanz des Einzelplan 4** ins Auge; die soziale Sicherung hatte 2003 zwar noch nicht das gleiche Gewicht wie in den West-Ländern, trotzdem hat sie sich auch hier zum kostenträchtigsten Aufgabenbereich entwickelt. Bemerkenswert ist aber darüber hinaus, dass es neben der sozialen Sicherung nur **zwei weitere Aufgabenfelder** gibt, in denen die sächsischen Kommunen **weniger allgemeine Deckungsmittel verbraucht** haben als die Vergleichskommunen: den Schulbereich und den Bereich Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.

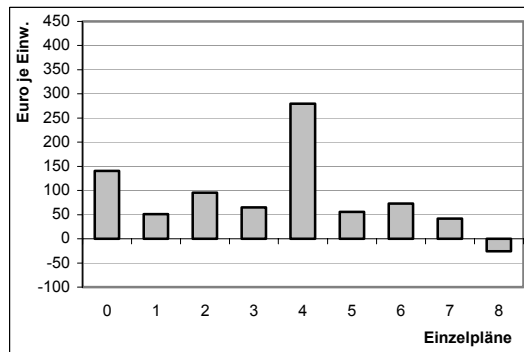
Im Schulwesen sind die Zuschussbedarfe aufgrund der rückläufigen Schülerzahlen und der Konzentration der Schulstandorte gesunken, im Einzelplan 6 sind sie dagegen - wenn auch auf vergleichsweise niedrigem Niveau - gestiegen. In allen anderen Aufgaben lagen die **Zuschussbedarfe 2003 über denen der Vergleichskommunen**. Dies gilt für die Einzelpläne 0 und 1, besonders aber für kulturelle Aufgaben im Einzelplan 3. Aber auch in den Einzelplänen 5 und 7 haben die sächsischen Kommunen mehr Mittel gebunden. Die erwirtschafteten Überschüsse waren dagegen deutlich niedriger. In vielen Fällen waren es vorwiegend die größeren Städte und Gemeinden, die recht ausgabefreudig schienen. Angesichts des Drucks, der schon 2003 auf diesen Haushalten lastete, ist eine solche Entwicklung bedenklich. Dies gilt um somehr, als mittel- und langfristig mit einem Rückgang der verfügbaren Beträge im Finanzausgleich und damit in den kommunalen Kassen gerechnet werden muss.

Abbildung V.3 :
Zuschussbedarfe der Verwaltungshaushalte nach Aufgabenbereichen 1997 und 2003
in ausgewählten Bundesländern, in Euro je Einwohner

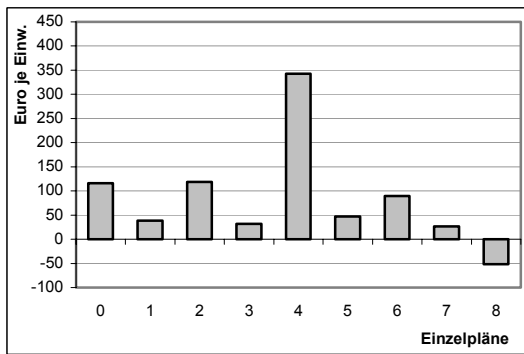
Sachsen 1997



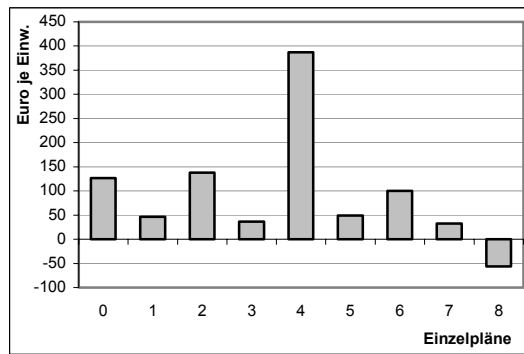
Sachsen 2003



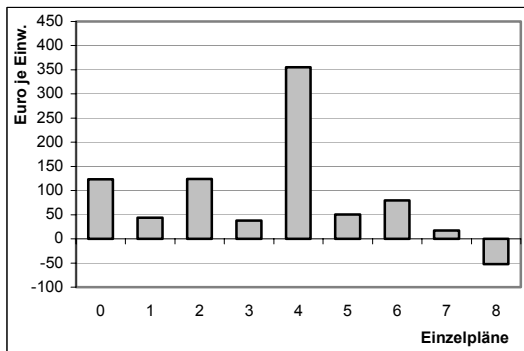
Niedersachsen 1997 (mit Region Hannover)



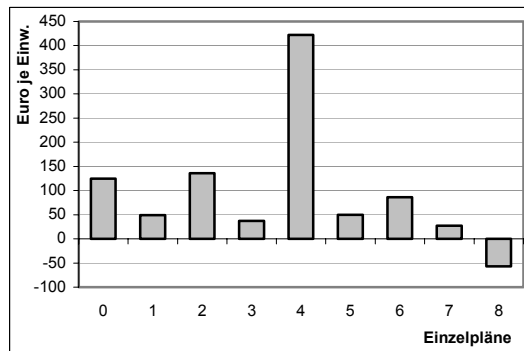
Niedersachsen 2003 (mit Region Hannover)



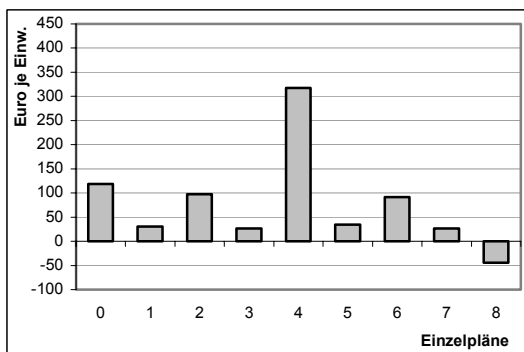
Schleswig-Holstein 1997



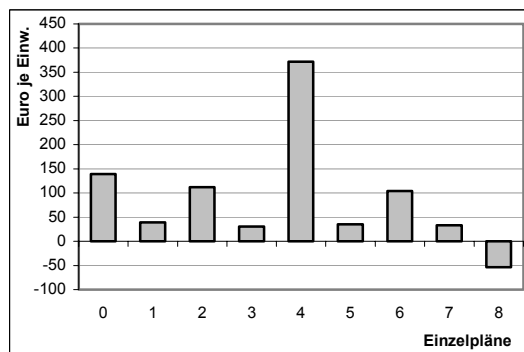
Schleswig-Holstein 2003



Rheinland-Pfalz 1997



Rheinland-Pfalz 2003



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Übersicht V.3.11 :**Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt (Einzelplan 0-8) in Euro je Einwohner, 1997, 2003**

Bundesländer	1997	Einzelplan									
		0 - 8	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Sachsen	674,57	136,40	40,85	107,17	55,57	212,33	47,46	63,69	41,34	-30,24	
Niedersachsen	759,94	116,33	38,26	118,59	32,08	342,51	47,37	89,65	26,62	-51,46	
Schleswig-Holstein	779,05	123,35	43,52	124,06	37,53	355,26	50,65	79,50	17,40	-52,22	
Rheinland-Pfalz	698,82	118,56	30,56	97,22	26,50	317,66	34,51	91,34	26,55	-44,07	

Bundesländer	2003	Einzelplan									
		0 - 8	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Sachsen	776,37	140,31	50,91	95,16	65,11	279,66	55,97	73,03	41,79	-25,57	
Niedersachsen	860,49	126,62	46,71	138,08	36,28	386,83	48,85	100,26	32,86	-55,99	
Schleswig-Holstein	875,70	124,86	49,19	135,74	37,32	421,93	49,57	86,43	27,42	-56,77	
Rheinland-Pfalz	811,35	139,33	39,20	111,95	30,55	371,61	34,99	104,13	33,32	-53,73	

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

4. Ausgaben nach Ausgabearten in den Kommunen der Vergleichsländer

4.1. Personalausgaben und Personalstand

Über den harten **Konsolidierungskurs** der sächsischen Kommunen in Bezug auf die Personalausgaben wurde bereits im Kapitel IV ausführlich berichtet. Im Vergleich mit den Kommunen der drei westlichen Bundesländer wird der Personalabbau noch einmal besonders deutlich.

Übersicht V.4.1.1 zeigt, wie weit die Personalausgaben in der Gesamtheit der sächsischen Kommunen 1997 noch über denen der westdeutschen Kommunen lagen. Mit 544 Euro je Einwohner haben die sächsischen Kommunen etwa 14% mehr an Personalkosten finanziert als die im Westen personalstärksten Kommunen in Schleswig-Holstein; verglichen mit Rheinland-Pfalz war es sogar ein Mehr von über 30%. Bis 2003 waren diese **Mehrausgaben** nahezu vollständig **abgebaut**.

Übersicht V.4.1.1 :

Personalausgaben in den Kommunalhaushalten der Vergleichsländer, in Euro je Einwohner

	1997				2003			
	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz
Kommunen mit Region Hannover	544,33	465,35	477,48	417,51	486,00	495,59	479,34	473,24
Kommunen ohne Region Hannover	544,33	451,56	477,48	417,51	486,00	476,94	479,34	473,24
Kreisfreie Städte	681,68	539,23	739,42	550,09	566,44	571,12	693,77	605,30
Landkreise inkl. Gemeinden	471,05	435,68	400,36	372,31	443,24	460,63	420,20	429,44
Landkreise	141,39	144,35	124,20	93,59	137,24	149,94	126,09	106,63
Gemeinden	329,66	291,33	276,16	278,72	306,01	310,69	294,11	322,82
Gemeindegrößenklassen								
mehr als 30.000 Einw.	359,93	403,80	417,97	335,46	347,39	419,64	434,47	341,18
20.001 - 30.000 Einw.	347,45	308,90	356,69	286,06	351,12	313,31	369,40	319,54
15.001 - 20.000 Einw.	320,17	254,95	302,94	273,23	306,83	267,43	309,21	324,85
10.001 - 15.000 Einw.	303,19	234,95	241,12	259,62	285,89	257,12	244,73	315,96
5.001 - 10.000 Einw.	324,51	233,36	224,44	289,03	301,99	260,95	257,42	327,34
bis 5.000 Einw.	327,60	318,60	252,70	...	286,75	350,67	274,47	...
Kreisfreie Städte								
Hannover	...	631,67	...	...	...	...	...	...
Leipzig	678,38	...	...	...	547,48	...	...	...
Dresden	731,30	...	...	...	557,88	...	...	...
150.001 - 300.000 Einwohner	738,36	527,42	771,66	599,19	642,74	544,06	715,50	648,37
70.001 - 150.000 Einwohner	575,75	546,45	651,45	550,01	540,41	602,99	634,92	593,71
bis zu 70.000 Einwohner	526,04	612,79	...	487,51	554,42	626,32	...	566,88

¹soweit nicht anders angegeben: Niedersachsen ohne Region Hannover

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Die tiefgreifendsten **Einschnitte** haben - so der Überblick über die Gesamthaushalte - die **kreisfreien Städte** vorgenommen.¹⁵² Im kreisangehörigen Raum sind die Einschnitte weniger dramatisch ausgefallen; allerdings waren die Mehrausgaben hier 1997 auch nicht so hoch wie in den kreisfreien Städten. Innerhalb des kreisangehörigen Raumes haben insbesondere die **Gemeinden** Personalkosten reduziert.

Allerdings konnten nicht in allen Größenklassen gleichermaßen Konsolidierungserfolge vorgewiesen werden. Auffällig ist, dass die Personalausgaben je Einwohner in der **Größenklasse zwischen 20.000 und 30.000 Einwohnern** sogar gestiegen sind; im Vergleich mit den westlichen Kommunen dieser Größenordnung weisen sie inzwischen die höchsten Personalausgaben pro Kopf auf. Gerade diese Gruppe wurde oben als relativ finanzschwach gekennzeichnet, der **Konsolidierungsdruck** dürfte insofern entsprechend groß sein. Dass es trotzdem nicht gelungen ist, im „erforderlichen“ Ausmaß Personal abzubauen, ist bedenklich.

Ähnliches gilt für die kleinsten der kreisfreien Städte, in denen der Personalabbau wie beschrieben nicht mit den **Bevölkerungsverlusten** Schritt gehalten hat.

Auf die Verteilung der Personalausgaben nach **Aufgabenbereichen** wurde oben schon eingegangen. Im länderübergreifenden Vergleich lässt sich zeigen, dass ein kleiner Teil der Mehrausgaben in Sachsen auf den schulischen Bereich entfällt, ein weiterer auf die Bauverwaltungen. Der größte Teil ist jedoch auch im Jahr 2003 noch in der sozialen Sicherung verursacht worden, und zwar speziell in **Tageseinrichtungen für Kinder**. Das Ausmaß dieser Mehrausgaben wird in Übersicht V.4.1.2 sichtbar.

1997 sind noch mehr als 18% aller Personalausgaben der sächsischen Kommunen in diesem Bereich angefallen, die **Hauptlast lag auf der Gemeindeebene**. Deutliche Unterschiede zwischen den Größenklassen sind nicht erkennbar; allenfalls wäre auf die etwas niedrigeren Kosten in Gemeinden mittlerer Größenordnung hinzuweisen. Diese Verteilung macht deutlich, dass Konzentration von Kindertagesstätten auch unter den Bedingungen des demographischen Wandels ihre Grenzen findet. Ausstattung mit Kindergärten muss letztlich **ubiquitär** sein, soll sie ihre Ziele erfüllen.

Den massivsten **Abbau von Personalkosten in Kindertagesstätten** haben nach Übersicht V.4.1.2 die **kreisfreien Städte** vollzogen. Das Bild ist jedoch teilweise „unecht“. Die Auslagerung aller Kindertagesstätten in Dresden hat nicht unbedingt zu einer Kostensenkung geführt, die anfallenden Kosten erscheinen nur nicht mehr im entsprechenden Unterabschnitt 464.

¹⁵² In diesem Zusammenhang ist allerdings nochmals auf die Auslagerungen von Einrichtungen in einigen Städten hinzuweisen, die das Bild verfälschen.

Übersicht V.4.1.2 :

Personalausgaben in Tageseinrichtungen für Kinder, in Euro je Einwohner

	1997				2003			
	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz
Kommunen mit Region Hannover	101,33	31,62	22,47	43,16	63,27	41,31	29,20	61,72
Kommunen ohne Region Hannover	101,33	30,40	22,47	43,16	63,27	39,68	29,20	61,72
Kreisfreie Städte	137,22	23,14	42,56	46,42	49,00	27,82	50,37	62,11
Landkreise inkl. Gemeinden	82,19	31,71	16,55	42,05	70,85	41,73	23,36	61,59
Landkreise	0,61	0,05	0,23	0,06	0,27	0,05	0,33	0,08
Gemeinden	81,58	31,66	16,32	41,99	70,58	41,68	23,03	61,51
Gemeindegrößenklassen								
mehr als 30.000 Einw.	97,21	30,81	23,67	34,29	75,93	41,13	29,74	45,33
20.001 - 30.000 Einw.	79,35	37,54	26,45	49,25	71,32	39,91	35,34	63,69
15.001 - 20.000 Einw.	77,31	25,20	20,56	35,11	52,98	41,42	27,71	59,66
10.001 - 15.000 Einw.	72,28	31,99	13,51	44,08	58,40	43,84	21,95	67,71
5.001 - 10.000 Einw.	75,51	30,92	12,41	43,67	65,65	41,55	18,34	58,53
bis 5.000 Einw.	86,16	25,99	10,96	...	82,54	35,17	9,21	...
Kreisfreie Städte								
Hannover	...	27,19	...	...	...	...	...	...
Leipzig	114,44	...	...	...	63,93	...	...	...
Dresden	178,05	...	...	...	0,00	...	...	...
150.001 - 300.000 Einwohner	142,96	34,49	44,36	79,41	91,80	40,09	51,93	103,25
70.001 - 150.000 Einwohner	116,22	7,22	37,65	24,32	81,79	9,58	46,13	32,97
bis zu 70.000 Einwohner	86,90	23,57	...	35,64	47,12	31,93	...	51,12

¹ soweit nicht anders angegeben: Niedersachsen ohne Region Hannover

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Trotz der Senkung der Personalkosten im Unterabschnitt 464 lagen die Ausgaben aber auch 2003 noch erheblich über denen in den nord-westlichen Vergleichskommunen in Schleswig-Holstein und Niedersachsen. Allein die Kommunen in Rheinland-Pfalz haben inzwischen nahezu gleichgezogen. Dahinter kann sich zum einen die unterschiedliche Bedeutung freier Träger in der Kinderbetreuung verbergen, der große Abstand dokumentiert aber auch die **Bedeutung**, die dieser Aufgabe **in Sachsen** beigemessen wird. Im Westen wird die Ausstattung hingegen seit langem für unzureichend gehalten. Angesichts der aktuellen Diskussion um die Aufgaben der Kinderbetreuung sollte deshalb genau geprüft werden, ob die Aktivitäten westlicher Kommunen tatsächlich zum Maßstab herangezogen werden sollen.¹⁵³ Gleichzeitig ist allerdings zu bedenken, dass Mehrausgaben hier durch Einsparungen in anderen Bereichen finanziert werden müssen.

Angesichts des **niedrigen Besoldungsniveaus** in den neuen Ländern hätte man für Sachsen erwarten können, dass die Personalausgaben der Kommunen zumindest außerhalb der Kinderbetreuung noch weiter hätten gesenkt werden können. Zu diesem Ergebnis kommt man

¹⁵³ Der sächsische Rechnungshof trennt deshalb in seinem Jahresbericht 2005 zwischen Beschäftigten in Kindertagesstätten und ABM einerseits und Beschäftigten in den restlichen Kernhaushalten andererseits. Vgl. Jahresbericht 2005, a.a.O. S. 332.

jedenfalls dann, wenn man für Kommunen gleicher Größenordnung auch gleiche Personalbedarfe unterstellt.

Einen Einblick in die **Personalstärken** gibt Übersicht V.4.1.3; für Schleswig-Holstein konnten die entsprechenden Daten leider nicht bereitgestellt werden. Dass die notwendigen Informationen für das Jahr 1997 vor allem in Sachsen nicht zur Verfügung standen, wurde oben bereits erwähnt. Als Vergleichsjahr ist deshalb das Jahr 2001 herangezogen worden.

Allein für diese kurze Zeit werden in Sachsen erhebliche **Konsolidierungsanstrengungen** sichtbar; im Westen sind die Personalstärken weit weniger reduziert worden. Trotzdem haben die sächsischen Kommunen auch im Jahr 2003 noch deutlich mehr Personal beschäftigt als die Kommunen in den westdeutschen Vergleichsländern.

Ein höherer Personalstand findet sich vor allem im kreisangehörigen Raum und hier wiederum besonders ausgeprägt auf der Gemeindeebene. Dahinter dürften sich allerdings überwiegend die Anstrengungen im Kita-Bereich verbergen. Nur in den Gemeinden der Größenklasse zwischen 20.000 und 30.000 Einwohnern fällt nochmals ein außergewöhnlich hoher Personalbesatz auf.

Übersicht V.4.1.3 :

Personalstand je 1.000 Einwohner in den kommunalen Kernhaushalten insgesamt in den Vergleichsländern

	2001			2003		
	Sachsen	Niedersachsen ¹	Rheinland-Pfalz	Sachsen	Niedersachsen ¹	Rheinland-Pfalz
Kommunen mit Region Hannover	...	...	...	...	10,9	...
Kommunen ohne Region Hannover	14,5	10,9	10,9	12,8	10,7	10,5
Kreisfreie Städte	15,6	13,3	14,3	13,8	12,5	13,8
Landkreise inkl. Gemeinden	13,9	10,5	9,7	12,4	10,4	9,4
Landkreise	3,5	3,3	2,3	3,4	3,3	2,2
Gemeinden	10,3	7,2	7,4	9,0	7,1	7,2
Gemeindegrößenklassen						
mehr als 30.000 Einw.	9,8	9,8	8,6	8,8	9,4	7,9
20.001 - 30.000 Einw.	11,1	7,3	7,2	9,4	7,3	6,9
15.001 - 20.000 Einw.	9,8	6,2	7,5	8,6	6,3	7,3
10.001 - 15.000 Einw.	9,3	5,9	7,3	8,6	5,9	7,0
5.001 - 10.000 Einw.	10,3	6,1	7,5	8,9	6,1	7,1
bis 5.000 Einw.	10,7	8,9	...	9,1	8,0	...
Kreisfreie Städte						
Hannover	...	...	...	...	...	...
Leipzig	15,1	...	...	13,8	...	...
Dresden	14,8	...	...	12,7	...	...
150.001 - 300.000 Einwohner	17,4	12,6	14,6	15,7	11,8	14,3
70.001 - 150.000 Einwohner	15,3	13,9	15,1	13,5	13,3	14,0
bis zu 70.000 Einwohner	17,2	16,6	13,0	14,0	14,4	12,8

¹soweit nicht anders angegeben: Niedersachsen ohne Region Hannover

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Einen überdurchschnittlichen Personalstand halten aber nach wie vor auch die **Landkreise**. Hieran hat der Rechnungshof in seinem Jahresbericht 2005 besonderen Konsolidierungsbedarf festgemacht.¹⁵⁴ Er legt damit deutlich strengere Maßstäbe an als das Staatsministerium des Innern, das den Landkreisen in den Kernhaushalten 2005 noch einen Personalstand von 3,8 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner zugestanden hat.¹⁵⁵

Eine Reduktion der Personalstände auf „Westniveau“ könnte schon zu einer Stabilisierung der sächsischen Kommunalhaushalte beitragen; angesichts der erwarteten **demographischen Entwicklungen** dürfte sie aber vermutlich nicht ausreichen, um die Finanzierung langfristig zu sichern. Eine weitere Anpassung der Personalausstattung erscheint in den betroffenen Kommunen deshalb unausweichlich.

Nicht sinnvoll wäre es indessen, wenn der **Finanzausgleich** gerade hier in irgendeiner Form ansetzen, Personalabbau selektiv „belohnen“ wollte. Letztlich sind es wiederum die Kommunen, die selbst entscheiden müssen, auf welche Weise sie ihre Aufgaben erfüllen und den Haushaltsausgleich sichern können und wollen. Im übrigen dürften gerade in Sachsen die Mittel der Rechtsaufsicht ausreichen, um die Kommunen zu wirtschaftlicher Haushaltsführung zu bewegen. Dass dies dringend erforderlich ist, hat die Darlegung der Haushaltsprobleme in den westlichen Vergleichskommunen gezeigt.

4.2. Sachausgaben

Die Sachausgaben sollen im länderübergreifenden Vergleich nur kurze Erwähnung finden: Sie waren schon 1997 niedriger als in den westlichen Vergleichsländern, bis 2003 konnten in **Sachsen** nochmals **Einsparungen** realisiert werden, während in den westlichen Vergleichskommunen ein Kostenanstieg zu beobachten war (vgl. dazu Übersicht V.4.2.1).

Konsolidierung war zum einen in den kreisfreien Städten Sachsens festzustellen, zum anderen in den Landkreisen; in den Gemeinden sind die Sachausgaben hingegen gestiegen und zwar in allen Größenklassen mit Ausnahme der Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern. Dies deutet auf eine **Aufgabenverlagerung** von der Kreis- auf die Gemeindeebene hin.

Unter den kreisfreien Städten waren es wiederum vor allem die kleinsten, die 2003 die höchsten Sachausgaben finanziert haben. Hier wird wiederum ein „demographischer“ Effekt sichtbar; Ausgaben konnten nicht so schnell abgebaut werden wie die Einwohnerzahlen zurückgegangen sind.

¹⁵⁴ Ebenda, S. 334.

¹⁵⁵ Vgl. VwV Kommunale Haushaltswirtschaft vom 7. Oktober 2005, a.a.O., Punkt I.2.a.

Konsolidierungspotenziale dürften auch in dieser Ausgabeart zu finden sein, allerdings lassen sie sich nicht an den Sachausgaben in den Vergleichsländern festmachen; die Analyse muss sich in dieser Hinsicht auf sachseninterne Vergleiche stützen, wie sie im Kapitel IV vorgenommen worden sind.

Übersicht V.4.2.1 :

Sachausgaben in den Kommunalhaushalten der Vergleichsländer, in Euro je Einwohner

	1997				2003			
	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz	Sachsen	Niedersachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz
Kommunen mit Region Hannover	400,68	525,95	577,79	443,00	384,94	587,61	622,52	481,14
Kommunen ohne Region Hannover	400,68	521,47	577,79	443,00	384,94	529,32	622,52	481,14
Kreisfreie Städte	418,81	433,65	628,40	412,58	368,18	455,06	705,17	508,67
Landkreise inkl. Gemeinden	391,01	537,37	562,89	453,36	393,84	542,17	599,72	472,01
Landkreise	157,63	265,26	200,88	216,36	130,90	250,26	206,46	210,19
Gemeinden	233,38	272,11	362,01	237,00	262,94	291,92	393,26	261,83
Gemeindegrößenklassen								
mehr als 30.000 Einw.	301,51	377,57	428,77	305,04	283,98	426,76	495,35	318,06
20.001 - 30.000 Einw.	218,95	262,56	453,77	229,68	262,69	280,71	410,54	250,01
15.001 - 20.000 Einw.	258,00	248,24	362,20	247,10	277,99	235,27	389,83	261,70
10.001 - 15.000 Einw.	203,78	215,66	332,49	217,14	228,60	233,66	368,66	250,89
5.001 - 10.000 Einw.	229,59	237,57	328,85	235,25	271,30	234,89	368,45	271,13
bis 5.000 Einw.	219,25	309,23	369,86	...	257,62	333,48	426,57	...
Kreisfreie Städte								
Hannover	...	435,37	...	...	...	...	...	...
Leipzig	480,24	...	...	...	340,95	...	...	...
Dresden	393,54	...	...	...	383,06	...	...	...
150.001 - 300.000 Einwohner	374,43	380,72	610,69	469,61	395,59	392,95	579,40	599,22
70.001 - 150.000 Einwohner	359,46	478,61	676,72	369,41	288,56	521,71	1.045,71	460,66
bis zu 70.000 Einwohner	454,25	663,17	...	401,00	492,62	631,65	...	461,53

¹soweit nicht anders angegeben: Niedersachsen ohne Region Hannover

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

4.3. Investitionsausgaben

Auch für die Investitionen (vgl. Übersicht V.4.3.1) bieten die Daten den Vergleichskommunen im Westen **keinen geeigneten Bewertungsmaßstab**. Sichtbar wird allerdings nochmals, dass die kommunale Investitionstätigkeit in Sachsen seit 1997 deutlich nachgelassen hat und 2003 insbesondere in kleineren Kommunen kaum mehr über denen der Vergleichskommunen lag.

Damit wird ein weiteres Mal die Konsolidierungsnotwendigkeit für die kommunalen Verwaltungshaushalte in Sachsen unterstrichen. Investitionen, die bisher zu großen Teilen aus Mitteln für den „Aufbau Ost“ und dem Solidarpakt II gefördert worden sind, müssen wieder **stärker aus den Verwaltungshalten** heraus finanziert werden können.

Übersicht V.4.3.1 :

Investitionsausgaben in den Kommunalhaushalten der Vergleichsländer, in Euro je Einwohner

	1997				2003			
	Sachsen	Nieder-sachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz	Sachsen	Nieder-sachsen ¹	Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz
Kommunen mit Region Hannover	520,37	248,52	297,14	277,60	319,93	214,72	234,87	278,05
Kommunen ohne Region Hannover	520,37	254,48	297,14	277,60	319,93	225,51	234,87	278,05
Kreisfreie Städte	508,83	216,65	303,57	212,57	318,08	229,26	238,67	231,87
Landkreise inkl. Gemeinden	526,52	261,33	295,24	299,77	320,91	224,87	233,82	293,36
Landkreise	148,63	41,45	24,89	42,47	75,00	42,73	32,63	47,00
Gemeinden	377,89	219,89	270,35	257,30	245,91	182,13	201,20	246,36
Gemeindegrößenklassen								
mehr als 30.000 Einw.	333,70	204,25	216,28	245,01	230,26	166,86	172,81	206,04
20.001 - 30.000 Einw.	309,38	229,75	301,69	257,12	248,65	195,74	216,98	257,77
15.001 - 20.000 Einw.	407,75	207,88	200,67	259,52	287,72	180,59	141,50	259,32
10.001 - 15.000 Einw.	381,94	218,82	258,23	267,69	288,69	197,19	196,47	239,49
5.001 - 10.000 Einw.	401,47	231,30	287,50	237,22	235,35	164,09	218,56	238,43
bis 5.000 Einw.	392,51	321,81	358,81	...	228,13	258,10	241,90	...
Kreisfreie Städte								
Hannover	...	207,83	...	...	...	...	...	...
Leipzig	763,85	...	...	...	388,49	...	...	...
Dresden	401,88	...	...	...	273,49	...	...	...
150.001 - 300.000 Einwohner	358,08	195,71	282,05	287,63	334,99	169,07	237,79	206,86
70.001 - 150.000 Einwohner	403,23	218,56	362,28	178,74	226,13	273,84	241,03	273,44
bis zu 70.000 Einwohner	381,48	432,87	...	164,71	299,12	553,93	...	204,65

¹soweit nicht anders angegeben: Niedersachsen ohne Region Hannover

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

5. Schlussfolgerungen aus dem länderübergreifenden Vergleich

Der länderübergreifende Vergleich der sächsischen Kommunalhaushalte mit den Haushalten der Kommunen in den ausgewählten Vergleichsländern hat vor allem weiteren Aufschluss über die **Situation und die Problemlagen** auf den kommunalen Ebenen und in Städten und Gemeinden verschiedener Größenklassen gebracht.

Festzuhalten ist nochmals, dass die sächsischen Kommunen bis zum Jahr 2003 in ihrer Finanzausstattung nahe an das **Niveau der Vergleichskommunen im Westen herangeführt** worden sind, und zwar um so weiter, je größer die Städte und Gemeinden sind (waren). Die Wirkung der Hauptansatzstaffelung in Sachsen war so stark, dass die größeren Städte inzwischen sogar auf mehr Mittel zurückgreifen können als die gleich großen Vergleichsstädte.

Vor allem die Mehrzahl der kreisfreien Städte, aber auch kreisangehörige Gemeinden in den oberen Größenklassen sind dadurch aber nur bedingt „entlastet“ worden. Zwar hat sich ihre Haushaltslage noch nicht als so angespannt dargestellt wie in den Vergleichskommunen. Allerdings sind die **Zuschussbedarfe** je Einwohner in den Verwaltungshaushalten in einigen sächsischen Städten noch **stärker gewachsen als die allgemeinen Deckungsmittel**; der Punkt, an dem die laufenden Ausgaben nicht mehr regulär gedeckt werden können, ist in vielen Fällen nah, in einigen bereits überschritten. Um so dringlicher ist deshalb die Suche nach **Konsolidierungsmöglichkeiten**.

Potenziale zur Einsparung werden üblicherweise zuerst in den **Personalausgaben** vermutet: die Analyse hat gezeigt, dass die Aufwendungen und vor allem die Beschäftigtenzahlen in den sächsischen Kommunen - trotz schon erfolgten **Personalabbaus** - sehr viel höher sind als im Westen. Insbesondere außerhalb des Bereichs der Kinderbetreuung wird deshalb vermehrt die Einsparung von Personal gefordert. Der **Finanzausgleich** und speziell die Bedarfsbestimmung vermag zur Durchsetzung dieser Forderung allerdings **nichts beizutragen**, was über den bestehenden Wirkungsmechanismus hinausginge. Dieser „Mechanismus“ sichert vor allem, dass die Kommunen Ausgaben, die sie über das Durchschnittsniveau hinaus finanzieren, selbst zu verantworten haben, dass ihnen umgekehrt aber besondere Einsparungen allein zugute kommen. Dies gilt trotz der geringen Besatzzahlen in den Größenklassen sogar für die kreisfreien Städte, deren Einwohnerwertungen aus horizontalen Vergleichen, aber auch aus Vergleichen mit den nächst kleineren oder größeren Städtegrößenklassen hervorgegangen sind. Jede „**Individualisierung**“ der **Bedarfsbestimmung** wäre insofern ein **Schritt in die falsche Richtung**.

Im Übrigen sollte es den Kommunen selbst überlassen bleiben, wo und wie sie bei sich abzeichnender Verengung der Haushaltsspielräume konsolidieren; **kommunale Selbstverwaltung** schließt die **Verantwortung** dafür mit ein.

Dass außerdem auch **andere Konsolidierungsmöglichkeiten** denkbar sind als Personalabbau - bei ansonsten unverändertem Leistungsangebot - hat die Analyse der Aufgabenbereiche gezeigt. Mehr noch als im innersächsischen Vergleich hat sich in der länderübergreifenden Betrachtung herausgestellt, dass die sächsischen Kommunen in vielen, insbesondere auch überwiegend freiwilligen Aufgaben auffällig hohe Beträge je Einwohner gebunden haben. Hier könnte - wie es im Westen längst üblich ist - ebenfalls über Einsparungen - im Wege der **Aufgabenkritik** - nachgedacht werden. Auch diesbezüglich sollte der Finanzausgleich allerdings nicht steuernd eingreifen; letztlich ist er in seiner derzeitigen, bewusst stark pauschalierenden Form in Sachsen aber auch gar nicht in der Lage.

Letztlich muss man konstatieren, dass insbesondere einige der größeren Städte in Sachsen **nicht deshalb in Schwierigkeiten** sind, weil ihnen der **Finanzausgleich** über die Hauptansatzstaffel höhere Bedarfe anrechnet und mehr Mittel zugesteht als kleineren Städten und Gemeinden. Das Gegenteil ist der Fall. Eine Stauchung der Staffel - etwa mit der Begründung, dass besonders große Kulturetats nicht mehr in die Zuschussbedarfsrechnung zum Zweck der Staffeltgestaltung eingehen sollten - würden die Probleme kurzfristig nur noch vergrößern. Ob damit mittel- bis langfristig Druck gerade auf die genannten Verwendungen ausgeübt würde, ist ebenfalls anzuzweifeln, vermutlich würden sich die zusätzlichen Engpässe eher in den Vermögenshaushalten niederschlagen.

Die **Suche** nach Aufgabenfeldern, in den **Kürzungen** zu verkraften sind, ist **kommunale Angelegenheit**. Instrumente zur **Begrenzung der Gesamthaushalte** liegen wiederum bei der **Kommunalaufsicht**, sie finden sich nicht in der Bedarfsbestimmung. Eine Notwendigkeit zur Änderung des Bestimmungsverfahrens oder zur Anpassung der Staffelspreizungen lässt sich also aus dem länderübergreifenden Vergleich noch weniger ableiten als aus der innersächsischen Betrachtung.

VI. **Sondereinflüsse auf Bedarfsrelationen und -entwicklungen - Möglichkeiten und Grenzen der Berücksichtigung bei der Bedarfsbestimmung**

1. **Zentralörtliche Leistungen: Begründung für die Hauptansatzstaffeln?**

1.1. **Grundzüge, Problematik und ungelöste Fragen des Konzepts**

Das Konzept der zentralen Orte, mit dem in der raumordnungspolitischen Diskussion lange Zeit eine flächendeckende Versorgung aller Bürger mit öffentlichen Leistungen gesichert werden sollte, wird nach wie vor mit dem Namen Christaller verbunden.¹⁵⁶ Es ist aus seiner Analyse der Siedlungsstrukturen in Süddeutschland hervorgegangen, deren Muster er - unter sehr restriktiven Annahmen - aus der **Standortwahl im privaten Dienstleistungssektor**, dessen Angebote als nicht transportfähig eingestuft wurden, abgeleitet hat. Hauptdeterminanten sind die **optimalen Betriebsgrößen** des Angebots und die **Häufigkeit der Nachfrage** nach den verschiedenen Leistungen.

Verkürzt dargestellt trifft seine Theorie die folgenden Aussagen:

- Je seltener eine Leistung nachgefragt wird, desto weniger Nachfrage tritt folglich am Standort selbst auf, desto eher nehmen die Nachfrager aber auch Reisekosten zum Ort des Angebots in Kauf.
- Je größer die erzielbaren Skaleneffekte und damit die optimalen Betriebsgrößen bei der Produktion der Leistung sind, desto größer muss andererseits die erreichbare Nachfrage sein und desto weniger Anbieter können sich am Markt durchsetzen.

Damit stellt sich ein Optimierungsproblem: Bei der **Standortwahl** versuchen die Anbieter - jeweils mit Blick auf ihre „**optimale Betriebsgröße**“ - einerseits die Transportwege für die **Nachfrager** zu minimieren und andererseits die Entfernung zu ihren Konkurrenten zu maximieren. Daraus ergibt sich ein spezifisches **Muster der Angebotsverteilung**, das letztlich auch die Siedlungsstruktur prägt. Häufig genutzte Angebote, die eine geringe Betriebsgröße erfordern, werden ubiquitär angeboten, je seltener die Leistungen genutzt werden und je größer die optimalen Betriebsgrößen ausfallen, desto weiter sind die Anbieter schließlich von einander entfernt und desto seltener werden folglich die Angebote im Raum. Während sich solche - inzwischen oft als „höherwertig“ bezeichneten - Angebote nur noch in wenigen Zentren finden, nimmt die **Angebotsdichte** mit der **Häufigkeit der Nachfrage** und einem **Sinken der optimalen Betriebsgrößen** zu. In den Hauptzentren finden sich deshalb alle Angebote

¹⁵⁶ Vgl. Christaller, W.: Die zentralen Orte in Süddeutschland, Jena 1933.

des Dienstleistungssektors, während in kleineren Orten nur noch die Angebote des täglichen Bedarfs zu finden sind.

Bevölkerungsverteilung und Rentabilität von Dienstleistungsangeboten beeinflussen sich dabei gegenseitig: Je höher die Bevölkerungskonzentration an einem Punkt im Raum bereits ist, desto eher lohnt sich das Angebot höherwertiger Leistungen schon für die örtliche Nachfrage; umgekehrt bringt die Konzentration der Anbieter weitere Agglomerationseffekte hervor. Letzten Endes führt die entstehende Verteilung der Standorte aber dazu, dass die Nachfrage flächendeckend mit allen gewünschten (d.h. absetzbaren) Angeboten bedient werden kann. Es findet optimale Allokation statt: Die an den Präferenzen orientierte Produktion erfolgt zu den günstigsten Kosten, allokativen und versorgungsorientierte Ziele geraten nicht in Konflikt miteinander.

Diese Überlegungen sind im Grundansatz in der Bundesrepublik Deutschland der 50er Jahre zum **Konzept für die Raumordnung** avanciert und auch auf Fragen nach der **Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Leistungen** und damit des **Finanzausgleichs** übertragen worden. Allerdings sind die Dinge im öffentlichen Sektor anders gelagert als im privaten, für den die Theorie entwickelt wurde. Damit verbindet sich eine Vielzahl von Umsetzungsproblemen, die auch in der Finanzausgleichsdiskussion immer wieder angesprochen werden.

Idealtypisch wird die räumliche Verteilung der **Angebote im privaten Dienstleistungssektor** über den **Marktmechanismus**, also das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage geregelt: Soweit eine zahlungsfähige Nachfrage nach einer bestimmten Leistung auftritt, entsteht ein entsprechendes Angebot, und zwar in hinreichender Entfernung zum nächsten Anbieter. Erweist sich die zahlungsfähige Nachfrage als nicht ausreichend - weil kein Bedarf nach der entsprechenden Leistung zum geforderten Preis besteht oder weil die Anbieterdichte zu hoch ist, kommt es zu Verdrängungsprozessen; das Angebot sortiert sich sachlich und räumlich neu. Umgekehrt bewirken Angebotslücken, dass zusätzliche Anbieter auf den Markt drängen. In der für den privaten Sektor entwickelten Theorie tritt also **weder die Frage auf, was zentralörtliche Leistungen sind** (dies herauszufinden ist Sache des Wettbewerbs), noch, **an welchem Ort** und zu welchem Preis sie angeboten werden sollen (auch dies wird am Markt in einem trial-and-error-Prozess geklärt). Das Problem von **spill-over-Effekten** stellt sich ebenfalls nicht; Nutzer und Zahler sind im Idealfall immer identisch.

Dass sich Marktprozesse in der Realität anders abspielen, tut hier zunächst nichts zur Sache. Entscheidend ist, dass im **öffentlichen Sektor** schon nach der Theorie die geschilderten **Marktmechanismen** aus verschiedenen Gründen **nicht wirksam** werden können:

- Reine öffentliche Güter zeichnen sich dadurch aus, dass das Ausschlussprinzip nicht anwendbar ist; letztlich steht die Nutzung jedem Nachfrager offen, unabhängig davon ob er zahlt oder nicht. In der Hoffnung darauf, Leistungen auch unentgeltlich nutzen zu können, wird weder das Bedürfnis danach noch die eventuelle Zahlungsbereitschaft offengelegt. In der Konsequenz ist damit die **Nachfrage gar nicht bekannt**; sie muss in einem anderen Verfahren als über den Markt ermittelt werden. Klar ist nur, dass ein angestrebtes Angebot über Steuern finanziert werden muss, weil eine Entgelterhebung nicht möglich ist.
- In anderen Fällen wäre eine Entgelterhebung zwar technisch möglich, aus ökonomischen Gründen (**Grenzkosten von 0**) oder aufgrund von meritorischen Überlegungen (**Steuerbedürfnissen des Staates**) aber nicht sinnvoll oder erstrebenswert. Auch unter diesen Bedingungen stellt sich das Problem der Ermittlung der Nachfrage und der Zahlungsbereitschaft; wiederum muss zumindest eine Zufinanzierung aus Steuermitteln erfolgen, damit es zum gewünschten Angebot bzw. zur gewünschten Inanspruchnahme der Leistungen kommt.

Unter diesen Bedingungen ist es Aufgabe des öffentlichen Sektors, den **Marktmechanismus zu simulieren**. Nur wenn dies gelingt, ist wiederum optimale Allokation gesichert. Voraussetzung ist, dass **Zahler- und Nutzerkreise in Übereinstimmung** gebracht, **fiskalische Äquivalenz** hergestellt wird. Letztlich würde dies die Schaffung von unterschiedlich großen, der Reichweite des jeweiligen Angebots entsprechenden Handlungsräumen erfordern, in denen simultan über das Angebot und den dafür zu entrichtenden „Steuerpreis“ zu entscheiden wäre; Angebot und Nachfrage würden über das Angebot und seine räumliche Verteilung bestimmen. Die zu bildenden Räume müssten natürlich um so größer sein, je „höherwertiger“ eine Leistung ist. Würden diese Voraussetzungen erfüllt, käme es nicht zu externen Effekten und damit auch nicht zu Fehlallokationen.

Dass die geschilderten Bedingungen **idealtypisch** und in der Bundesrepublik nicht einmal ansatzweise gegeben sind, ist evident. Dabei sind es verschiedene Gründe, die der Herstellung von Äquivalenz entgegenstehen:

- Zum ersten gilt im deutschen Föderalismus das Prinzip der **Einheit der Verwaltung**; die Schaffung leistungsspezifischer Abstimmungsräume wird insofern – aus gutem Grund - erschwert. Allerdings wird in allen Bundesländern inzwischen die **interkommunale Zusammenarbeit** gefördert; damit eröffnen sich Spielräume, auch das Problem unterschiedlicher Reichweiten öffentlicher Güter zu lösen.

- Zum zweiten haben die Kommunen nur wenige Möglichkeiten, **eigenständig Steuern zu erheben**. Im geltenden System ist es deswegen äußerst schwierig, einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen der Bereitstellung einer öffentlichen Leistung, ihrer Nutzung und der Höhe der Steuerzahlung herzustellen. Bezogen auf die Bürger böte sich dazu allenfalls die Grundsteuer B an, eine gedankliche Verbindung von kommunalen Leistungen und Einkommensteuerzahlung wird von den Bürgern indessen kaum mehr geknüpft. Vor allem ist es aber unmöglich, auf die Forderung nach einem verbesserten Angebot mit Steuererhöhungen zu reagieren. Mit anderen Worten: Es fehlt an **Radizierbarkeit**.
- Das Prinzip der **Gesamtdeckung** lockert den Zusammenhang zwischen Leistung und Zahlung weiter; dem einzelnen Bürger oder Entscheidungsträger wird oft nicht einmal mehr bewusst, dass zusätzliche Leistungen durch zusätzliche Steuern finanziert werden müssen.

Das Vorhaben, Zahler- und Nutzerkreise in Übereinstimmung zu bringen, stößt in der Bundesrepublik Deutschland also sehr schnell an Grenzen. Wird trotzdem eine Konzentration von öffentlichen Leistungen in zentralen Orten angestrebt, so ist unbedingt mit dem Auftreten **externer Effekte** zu rechnen. Es kommt zu „**Leistungsabflüssen**“ ins Umland, denen keine entsprechenden Zahlungen gegenüberstehen. Die ökonomische Theorie weist nach, dass in solchen Fällen ein Unterangebot, also Fehlallokation von Ressourcen, die Folge ist. Um dem vorzubeugen - sei es aus allokativen oder aus versorgungspolitischen Gründen - muss der öffentliche Sektor Wege finden, um die externen Effekte zu internalisieren oder in ihrer Wirkung zu neutralisieren.

Dabei sind verschiedene, eng miteinander verflochtene Fragen zu klären:

- **Was** soll zentral bzw. räumlich konzentriert angeboten werden und inwieweit muss sich überörtliche Planung hier einbringen, um das angestrebte Leistungsangebot zu sichern? Kann Planung den Marktmechanismus zur Offenlegung von Präferenzen überhaupt ersetzen?
- In welcher **Dichte** sollen zentralörtliche Leistungen und Funktionen vorhanden sei, ist diesbezüglich eine Steuerung notwendig?
- **Wo** soll die Bereitstellung des „höherwertigen“ öffentlichen Angebots konzentriert werden, oder anders formuliert: Woran erkennt man „zentrale Orte“?

Alle diese Fragen werden im privaten Sektor simultan und gleichsam automatisch gelöst; die Interessen der Beteiligten zwingen letztlich dazu. Im öffentlichen Sektor sind dazu besondere Instrumente außerhalb oder innerhalb des Finanzausgleichs notwendig. Sie lassen sich eher versorgungspolitischen oder allokativen Zielen zuordnen. Dem entsprechen Instrumente, die stärker auf übergeordnete Steuerung oder auf die kommunale Selbstverwaltung setzen.

1.2. Ziele und Instrumente zur Unterstützung zentralörtlicher Systeme

In der Literatur werden verschiedene **Instrumente** diskutiert, die zu einer Umsetzung des Konzepts der zentralen Orte beitragen sollen. Allen ist gemeinsam, dass sie den **zentralen Orten** eine gegenüber ihrem Umland **verbesserte Finanzausstattung** garantieren sollen, damit eine entsprechende Aufgabenerfüllung finanzierbar wird. Ansonsten unterscheiden sie sich jedoch erheblich. Zu nennen sind:

- direkte **Eingriffe** auf der Basis planerischer Vorgaben,
- **Lenkung** des kommunalen Angebots durch **zweckgebundene Zuweisungen**,
- **Internalisierung** externer Effekte durch „**Zentralisierung**“ der Aufgaben oder durch **Verhandlungen** zwischen Zentrum und Umland oder
- Besserstellung von Zentren über **allgemeine Zuweisungen** in der Hoffnung, dass die Kommunen **selbstverantwortlich** ein zentralörtliches Angebot bereithalten.

Direkte **Eingriffe** auf der **Basis planerischer Vorgaben** zählen zu den seltener genutzten Instrumenten; sie finden sich beispielsweise in der Schulentwicklungsplanung, an der übergeordnete Ebenen beteiligt sind, weil sie für die personelle Ausstattung der Schulen verantwortlich sind. In der Mehrzahl jener kommunalen Aufgaben, die üblicherweise als zentralörtlich eingestuft werden, haben die Länder allerdings nicht das Recht, unmittelbar über die kommunale Aufgabenerfüllung mitzubestimmen. Deshalb wird eher auf **finanzielle Anreize** zurückgegriffen, die die Bereitstellung des gewünschten Aufgabenspektrums sicherstellen sollen.

Instrumente dieser Art sind stark versorgungsorientiert, allokativen Ziele werden allenfalls insofern berücksichtigt, als das Konzept der zentralen Orte mit einer gewissen „Ausdünnung“ des Angebots und mit einem Abrücken von der These verbunden ist, dass jeder Einwohner gleichermaßen Anspruch auf öffentliche Leistungen am Wohnort habe: Danach muss nicht in jeder Gemeinde ein Theater oder ein Krankenhaus vorhanden sein. Voraussetzung erfolgreicher Steuerung ist in jedem Fall die **Identifizierung zentraler Orte und Verflechtungsbe-**

reiche, vor allem aber die Aufstellung von **Ausstattungskatalogen**, die Auskunft über die erwünschten Einrichtungen und Leistungen und deren räumliche Verteilung geben.¹⁵⁷

Um abschätzen zu können, welche **finanziellen Folgen** mit der Bereitstellung zentralörtlicher Leistungen verbunden sind, vor allem aber auch mit Blick auf die Auswahl der zu fördernden Objekte wären Leistungskataloge sicherlich erforderlich. Mit ihrer Aufstellung werden allerdings gleichzeitig die **allokativen Vorzüge** einer dem Marktmechanismus ähnlichen Abstimmung über zentralörtliche Angebote und deren Finanzierung „**ausgehebelt**“. Die übergeordnete Ebene bestimmt aus eigenem Ermessen - in der Regel auf fachlich spezialisierten Rat hin - darüber, welche Versorgungsstandards sie für notwendig oder für sinnvoll hält und in welchen Orten und Verflechtungsbereichen sie vorgehalten werden sollen; bei der Finanzierung sprechen allenfalls die Anbieter mit, nicht aber die Nutzer im Umland. Für sie sind die **Kosten** des Angebots ebenso wenig erkennbar wie ihre eigenen **Finanzierungsbeiträge**, die sie über Steuerzahlungen zweifellos erbringen.

Einmal davon abgesehen, dass es bei der Steuerung zentralörtlicher Angebote an allokativer Effizienz mangelt, handelt es sich bei Zuweisungen auf der Basis von Ausstattungskatalogen um ein recht **starres Instrument**. Schon die Kataloge selbst haben sich in der Vergangenheit als relativ unflexibel erwiesen; unter den Bedingungen rascher **demographischer Veränderungen** sind sowohl die **Standards** als auch die **Kriterien zur Bestimmung zentraler Orte** permanent anzupassen. Damit werden diskretionäre Eingriffe notwendig, die - zum Beispiel wenn es um die Einstufung zum zentralen Ort geht - regelmäßig auf heftige Widerstände stoßen.

Die **Flexibilität** wird darüber hinaus im kommunalen Finanzausgleich, aber auch in den einzelnen kommunalen Haushalten erheblich eingeschränkt, wenn zentralörtliche Aufgabenerfüllung mit Hilfe von Zweckzuweisungen innerhalb des Ausgleichssystems zu sichern versucht wird. Das in Kapitel II genannte Beispiel Schleswig-Holsteins zeigt, dass mit steigender Bedeutung von Zweckzuweisungen im FAG die distributiven Ziele zurückgedrängt werden. Je mehr Mittel für bestimmte Aufgabenbereiche reserviert werden, desto weniger Spielräume bleiben für den Steuerkraftausgleich. Darunter haben dann vor allem steuerschwache Gemeinden, aber auch „nicht geschützte“ Aufgabenbereiche zu leiden.

Aus der **planerischen Perspektive**, die mit dem System der zentralen Orte ein ganz bestimmtes Leitbild der räumlichen Ausstattung mit öffentlichen Einrichtungen und Leistungen vor Augen hat, ist der Rückgriff auf Zweckzuweisungen zwar konsequent; alle anderen In-

¹⁵⁷ Diese Forderung wurde 1975 auch noch von Münstermann gestellt, wengleich er schon damals darauf hingewiesen hat, dass ein solches Vorgehen mit der kommunalen Selbstverwaltung kollidiert. Vgl. Münstermann, E.: Die Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen ..., a.a.O., S. 12 und 53.

strumente können letztlich nicht sicherstellen, dass die Ausstattungsnormen tatsächlich erfüllt werden. Gerade diese Standards sind es indessen, die mehr und mehr in die Kritik geraten. Auch hier gilt, dass es eher der **kommunalen Selbstverwaltung** überlassen sein sollte, die regionalen Präferenzen offen zu legen und das Angebot daran auszurichten. Wenn es in der Folge zu regionalen Ausstattungsunterschieden kommt, ist dies nicht unbedingt negativ einzuschätzen.

Alternativ zu stark steuernden Varianten der Sicherung und Finanzierung zentralörtlicher Leistungen sind vor allem in theoretischen Diskussionen immer wieder die Möglichkeiten der **Internalisierung der externen Effekte** zentralörtlicher Leistungen diskutiert worden. Dabei sind besonders zwei Lösungen, mit denen Zahler- und Nutzerkreise in Übereinstimmung gebracht werden sollen, hervorzuheben: Die „**Zentralisierung**“ zentralörtlicher Leistungen in aufgabenspezifisch ausgerichteten **Zweckverbänden**, die jeweils den zentralen Ort und seinen Einzugsbereich umschließen sowie die Aufnahme unmittelbarer **Verhandlungen** zwischen Anbietern und den durch die spill-overs begünstigten Gemeinden über für die empfangenen Nutzen zu leistende Zahlungen.

Gegen beide Versuche der Internalisierung werden allerdings ernst zu nehmende **Einwände** vorgebracht.

Die **Bildung von Zweckverbänden** ist, soweit sie nicht als Zwangsverbände¹⁵⁸ von den Ländern durchgesetzt werden, nur auf freiwilliger Basis möglich. Zwar zeigt sich mehr und mehr die **Bereitschaft zu interkommunaler Kooperation** und zur Bildung größerer, Stadt und Umland einschließender Verbände, weil auch die Umlandgemeinden inzwischen erkennen, dass sie auf die Leistungsfähigkeit der Zentren angewiesen sind.¹⁵⁹ Prominentes Beispiel ist die in Kapitel V bereits beschriebene Region Hannover, deren Bildung mit dem Ziel vorangetrieben worden ist, einen „fairen Vorteils- und Lastenausgleich“ zwischen Zentrum und Umland zu gewährleisten. Um zentralörtliche Leistungen und deren Finanzierung ging es dabei aber gerade nicht; speziell darauf ausgerichtete Kooperationen wären selbst hier nur schwer verhandelbar.

Gegen die Einrichtung von Zweckverbänden verschiedenster Art spricht aber vor allem die Befürchtung, dass damit eine „**Fondswirtschaft**“ etabliert würde, die sich demokratischer Kontrolle mehr und mehr entzieht und mit der überdies das Prinzip der Gesamtentscheidung

¹⁵⁸ Zu dieser Kategorie von Zweckverbänden sind auch die in Sachsen durch Gesetz gebildeten Kulturräume zu zählen. Vgl. das Gesetz über Kulturräume in Sachsen vom 20. Januar 1994, zuletzt geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 14. Dezember 2000.

¹⁵⁹ So auch der Deutsche Städtetag (Hrsg.) im Gemeindefinanzbericht 2005, S. 48.

über umfassende Budgets, das eine Abwägung zwischen unterschiedlichen potentiellen Mittelverwendungen erforderlich macht, unterlaufen wird. Zweckverbände neigen aufgrund ihrer eingegrenzten Aufgabenorientierung dazu, sich zu verselbständigen. Dies gilt umso mehr, als sie üblicherweise durch **finanzkraftabhängige Umlagen**, nicht aber durch **nutzenorientierte Abgaben** - sei es der Bürger, sei es der beteiligten Gebietskörperschaften - finanziert werden.

Auf ähnliche Schwierigkeiten stoßen Ansätze, externe Effekte zentralörtlicher Leistungen über direkte **Verhandlungen** zwischen Gebietskörperschaften internalisieren zu wollen. Übereinkünfte zwischen den Beteiligten lassen sich wiederum allein auf freiwilliger Basis erzielen, solange die zentralen Orte keine Möglichkeit haben, externe Nutzer von der Inanspruchnahme der Leistung auszuschließen.¹⁶⁰ Vom „Äquivalenzdenken“ sind die Kommunen noch weit entfernt. Überdies würden allokatonsorientierte Verhandlungen voraussetzen, dass der mengenmäßige **Nutzenabfluss aus den Zentren quantifiziert** werden könnte.¹⁶¹ Entsprechende Messungen sind jedoch kaum praktikabel, aus Gründen der Außendarstellung der Zentren nicht einmal erwünscht.

So überzeugend die beschriebenen Internalisierungsversuche allokatons-theoretisch also auch sein mögen, so **wenig erfolgversprechend** sind sie doch in der Realität.

Als sehr viel umsetzungsfreundlicher hat sich dagegen die Einbindung der Zentrale-Orte-Problematik in die Verteilung der **allgemeinen Zuweisungen** erwiesen. Letztlich erfüllt diese Variante zwar kaum eine der Anforderungen, die an die Simulation des Marktmechanismus gestellt werden. Mehr als andere Vorgehensweisen zur Abgeltung zusätzlicher Bedarfe aufgrund der Bereitstellung zentralörtlicher Leistungen vermögen es solche Ansätze aber, allokatons-, versorgungs- und verteilungspolitische **Zielsetzungen ein Stück weit miteinander zu versöhnen**, wenngleich dabei **Abstriche in Bezug auf alle Einzelziele** hingenommen werden müssen.

So wäre es aus allokativer Sicht beispielsweise nicht hinnehmbar, dass die **Finanzkraft** in die Ermittlung des zentralörtlich ausgerichteten Ausgleichs mit eingeht; die Abgeltung von spillover-Effekten verlangt grundsätzlich nach einem finanzkraftunabhängigen Ausgleich. Aus versorgungspolitischer Perspektive wäre ein System abzulehnen, das **Ausstattungsunterschiede** zulässt. Beides ist einer Haupt- oder Gesamtansatzlösung eigen.

¹⁶⁰ Zentralörtliche Einrichtungen werden in den anbietenden Gemeinden vielfach als Prestigeobjekte oder als Mittel in der interkommunalen Konkurrenz angesehen. Deshalb ist es wenig verwunderlich, dass eine Abschottung gegenüber externen Nutzern praktisch kaum in Erwägung gezogen wird.

¹⁶¹ Vgl. auch Pollak, H. und Voss, W.: Die Berücksichtigung von Spillover-Effekten im kommunalen Finanzausgleich, a.a.O., S. 148.

Das Plädoyer für die Berücksichtigung zentralörtlicher Leistungen innerhalb einer pauschalen Bedarfsbestimmung speist sich also erneut aus der Kritik an den Alternativen: Wenn die Nutzenabflüsse und die Zusatzkosten der Bereitstellung zentralörtlicher Leistungen letztlich nicht im Wege der des direkten Ausgleichs abgegolten werden können, empfiehlt es sich, diese Kosten zumindest als **Sonderlasten bei der Bedarfsbestimmung** im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs einzubeziehen. Denkbar sind Abgeltungen allein über die **Hauptansatzstaffel**, gebräuchlich ist aber auch die Konzeption von **Nebenansätzen**, wie sie in Sachsen bereits in Form des Schülernebenansatzes existiert.

Eine alleinige Integration der Zusatzkosten in die Hauptansatzstaffel, verbunden mit einer entsprechend **größeren Spreizung**, unterstellt, dass die spill-over-Effekte mit der Gemeindegröße zunehmen: Je größer eine Gemeinde ist, desto mehr Nutzenabflüsse werden vermutet. Das Christaller'sche Gedankengebäude legt dies nahe; in der Realität spielen aber offensichtlich eine Reihe anderer Faktoren eine Rolle, die über die „Überschussbedeutung“ einer Gemeinde mitbestimmen.

So entspricht die **Siedlungsstruktur** vielfach nicht dem Christaller'schen Muster; Gemeindegröße geht nicht generell mit umfassenderen zentralörtlichen Funktionen einher. Insbesondere in industriell geprägten Regionen – die Christaller in seinen Untersuchungen bewusst ausgeklammert hat - finden sich häufig Gemeinden mit hoher Einwohnerzahl in unmittelbarer Nachbarschaft. Zentralörtliche Funktionen werden hier aufgeteilt oder nur in einer der aneinander grenzenden Gemeinden wahrgenommen. Beispielhaft wird in diesem Zusammenhang immer wieder auf einwohnerstarke Gemeinden im Einzugsbereich von Oberzentren hingewiesen, die selbst nur wenige „höherwertige“ Leistungen anbieten. Besonders ausgeprägt ist diese Problemsituation im Ruhrgebiet, sie tritt aber auch in anderen Räumen auf. Bekannte Beispiele sind die Städte Garbsen und Langenhagen im unmittelbaren Umland von Hannover, für Sachsen wären hier Radebeul und Freital zu nennen, die zweifelsfrei zum Einzugsbereich der Stadt Dresden zählen.

Kritiker einer allein über die **Hauptansatzstaffel** verfolgten Abgeltung zentralörtlicher Leistungen fordern deshalb eine weitere **Differenzierung**. Die Konstruktion entsprechender **Nebenansätze** erfordert allerdings die Identifikation von Indikatoren, die die „Überschussbedeutung“ eines Ortes abbilden können. Die damit verbundenen Schwierigkeiten wurden oben schon geschildert.

Ansatzpunkte könnten zum einen wiederum Ausstattungs- bzw. **Angebotsmerkmale** sein, man könnte aber auch versuchen, die **Nachfrageseite** zu erfassen; zu diesem Zweck ist in älteren Überlegungen häufig auf den Indikator der **Arbeitsplatzzentralität**, dokumentiert durch Pendlerströme, zurückgegriffen worden. Gerade mit Blick auf die neuen Länder hat

dieser Indikator aber an Aussagekraft verloren: Mit dem Wegbrechen von Arbeitsplätzen haben Gemeinden ihre Arbeitsplatzzentralität verloren, ohne dass ihnen deshalb gleichzeitig ihre zentralörtlichen öffentlichen Funktionen abgesprochen werden könnten.

Die **Einwohnerzahl** erweist sich damit erneut als **suboptimales**, letztlich aber einzig **brauchbares Kriterium** zur Bedarfsbestimmung und -differenzierung, auch in Hinblick auf zentralörtliche Funktionen. Die Integration der Abgeltung der mit ihrem Angebot verbundenen Kosten sichert überdies eine Flexibilität der kommunalen Haushalte, die mit anderen Instrumenten eher gefährdet wird. Was indessen auch auf diesem Wege nicht gelingt, ist die Quantifizierung der Nutzenabflüsse. Forderungen nach einer „objektiven Bestimmung“ zentralörtlicher Bedarfe ist damit eine Absage zu erteilen. Die Beurteilung muss vielmehr wiederum aus dem **Ergebnis der Mittelverwendung** heraus erfolgen.

1.3. Die Ausgestaltung und Finanzierung des Zentrale-Orte-Systems in Sachsen

Die Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen spielt in Sachsen sowohl im **raumplanerischen Leitbild** als auch im **Finanzausgleich** eine besonders große Rolle. Beide Konzeptionen scheinen aber zunächst recht unverbunden nebeneinander zu stehen.

Der **Landesentwicklungsplan** des Freistaates Sachsen aus dem Jahr 2003¹⁶² definiert zentrale Orte wie folgt:

„Zentrale Orte sind Gemeinden, die aufgrund ihrer Einwohnerzahl und der Größe des Verflechtungsbereichs, ihrer Lage im Raum, ihrer Funktion und der Komplexität ihrer Ausstattung Schwerpunkte des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens im Freistaat Sachsen bilden. Sie übernehmen entsprechend ihrer Funktion und Einstufung im zentralörtlichen System Aufgaben für die Gemeinden ihres jeweiligen übergemeindlichen Verflechtungs- bzw. Wirkungsbereichs.“

Der Landesentwicklungsplan differenziert damit von vornherein stärker zwischen den Zentren als der Finanzausgleich, der in den Hauptansatzstaffeln allein auf die Einwohnerzahl abstellt.

In der Planung werden aktuell als Oberzentren die Städte des **Sachsendreiecks** (Dresden, Leipzig, Chemnitz und Zwickau) sowie die Stadt Plauen und der **oberzentrale Städteverbund** Bautzen-Görlitz-Hoyerswerda ausgewiesen.¹⁶³ Für den Städteverbund, dem die kleine-

¹⁶² Sächsisches Staatsministerium des Innern (Hrsg.): Landesentwicklungsplan Sachsen 2003, S. 9.

¹⁶³ Ebenda, S. 11.

ren Zentren angehören, ist eine gewisse, wenn auch nicht näher festgelegte Arbeitsteilung vorgesehen. Im Wesentlichen stimmt die planerische Vorstellung über die oberzentrale Aufgabenwahrnehmung mit Gemeindegröße und kommunalrechtlichem Status überein. Einzige Ausnahme ist die Stadt Bautzen, die aufgrund ihrer Lage und ihrer Arbeitsplatzzentralität in die Gruppe der Oberzentren aufgenommen worden ist.

An dieser Stelle zeigt sich nochmals die **Problematik des Drei-Säulen-Modells**: Als kreisangehörige Gemeinde hat Bautzen nicht an der auch mit zentralörtlichen Funktionen begründet erhöhten Teilmasse für die kreisfreien Städte teil. Damit ist allerdings kein Problem der Hauptansatzstaffeln angesprochen, sondern eines der Teilmassenbildung. Ausgleichssysteme, die vom Status der Gemeinden abstrahieren, sind, was die Abgeltung zentralörtlicher Leistungen angeht, insofern besser aufgestellt.¹⁶⁴

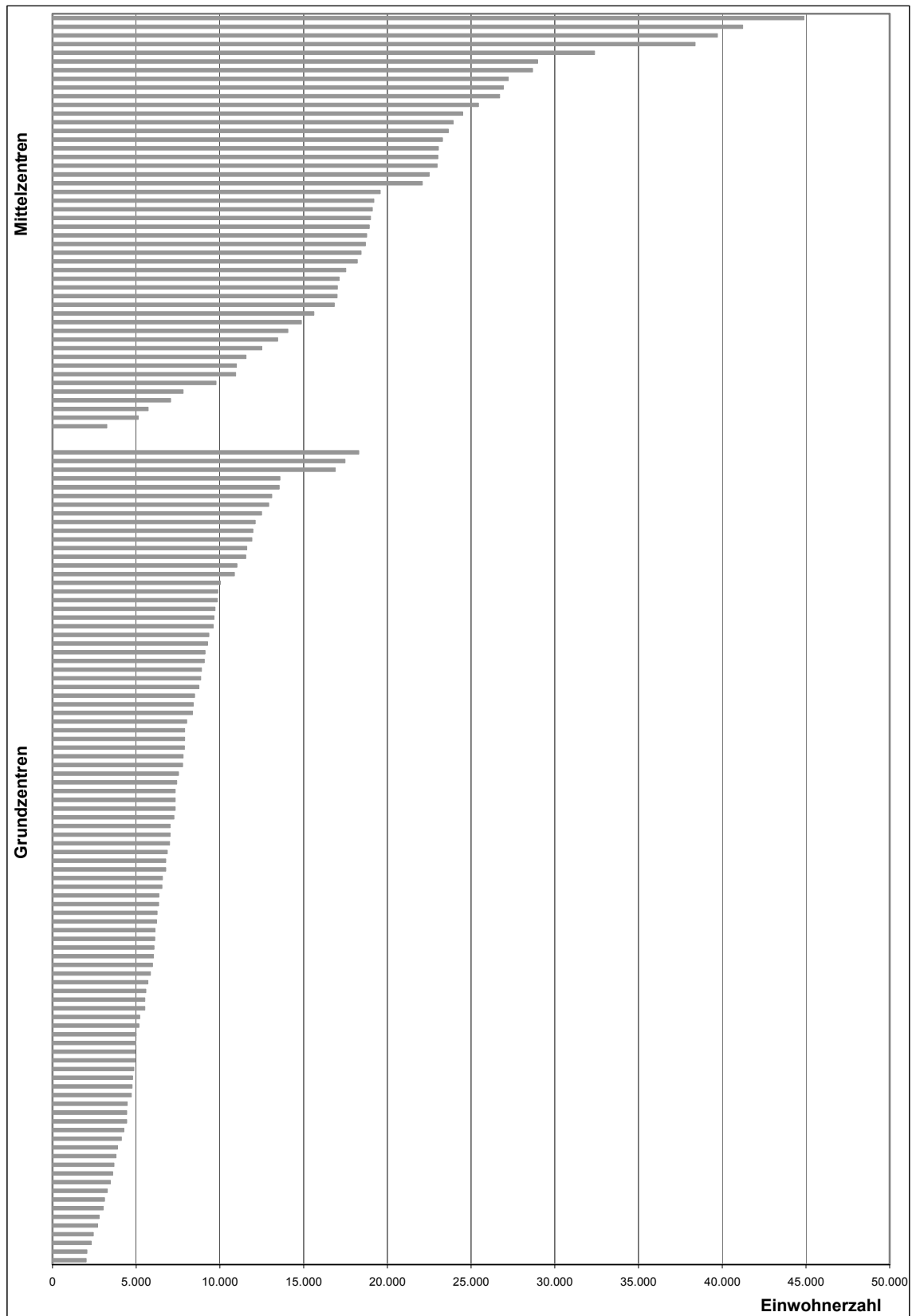
Die **Kriterien** zur Ausweisung von Mittel- und Grundzentren differenzieren ebenfalls noch einmal zwischen Orten gleicher Größe; unterschieden wird nach den Einwohnerzahlen im Verflechtungsbereich, nach Arbeitsplatzzentralität und nach Zugehörigkeit zum ländlichen Raum oder zum Verdichtungsgebiet.¹⁶⁵ Der Finanzausgleich trifft eine solche Unterscheidung nicht.

Abbildung VI.1.1 zeigt die **Größenordnungen** der nach LEP eingestuften Grund- und Mittelzentren; die Größenunterschiede innerhalb der jeweiligen Gruppen sind beträchtlich. Allein dieser Vergleich lässt darauf schließen, dass die Leistungsangebote in den ausgewiesenen Zentren nicht gleich sind. In der Hierarchie der zentralen Orte ist die Gemeindegröße ja schon deshalb ausschlaggebend, weil die Einwohnerzahl selbst über mögliche Auslastungen von Angeboten mitentscheidet. Die gleiche Einstufung sehr unterschiedlich großer Orte innerhalb des zentralörtlichen Systems entspringt damit eher dem Versorgungsziel.

¹⁶⁴ Vgl. dazu die Ausführungen im Kapitel I.

¹⁶⁵ Sächsisches Staatsministerium des Innern (Hrsg.): Landesentwicklungsplan Sachsen 2003, S.11.

Abbildung VI.1.1 :
Grund- und Mittelzentren des LEP Sachsen (2003) nach Einwohnerzahl (Durchschnitt 2001-2003)

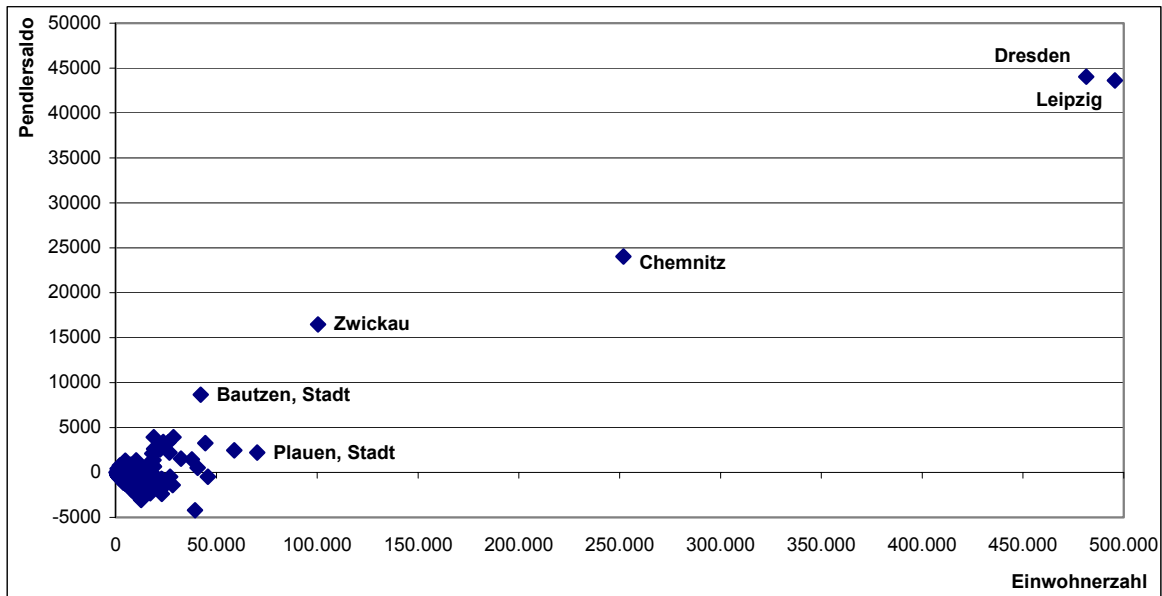


Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

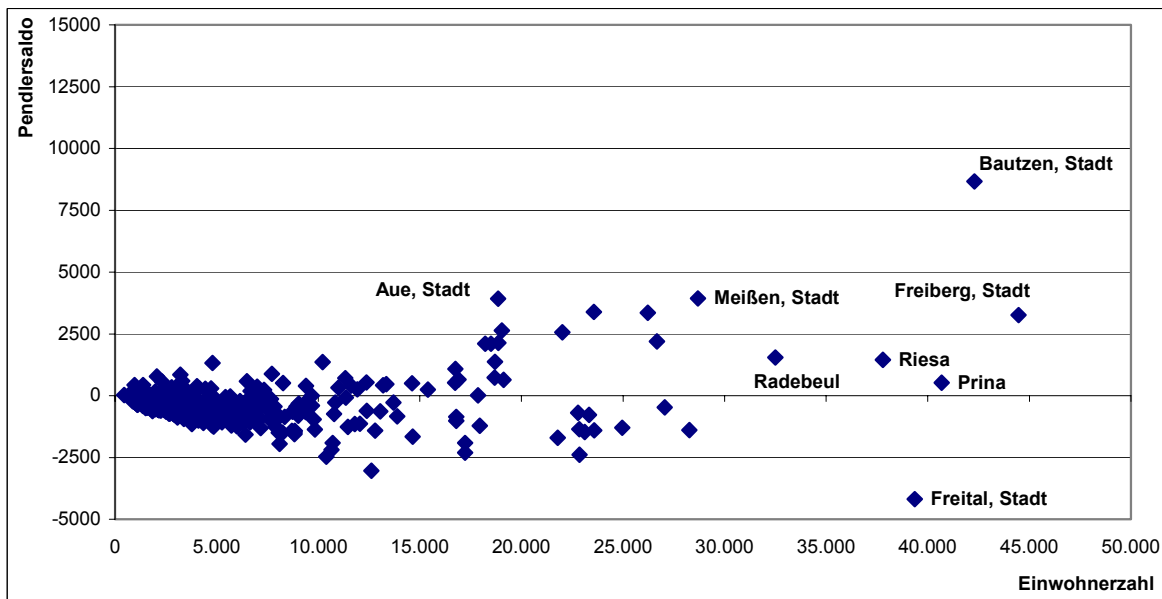
Abbildung VI.1.2 dokumentiert mit den Pendlerüberschüssen die **Arbeitsplatzzentralität**. Die Berechtigung des oberzentralen Status der Stadt Bautzen wird damit nochmals nachgewiesen; für die übrigen großen kreisangehörigen Städte scheint der Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Pendlerüberschuss dagegen recht locker.

Abbildung VI.1.2 :

Pendlersalden in kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden, 2003



Kreisangehörige Gemeinden



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

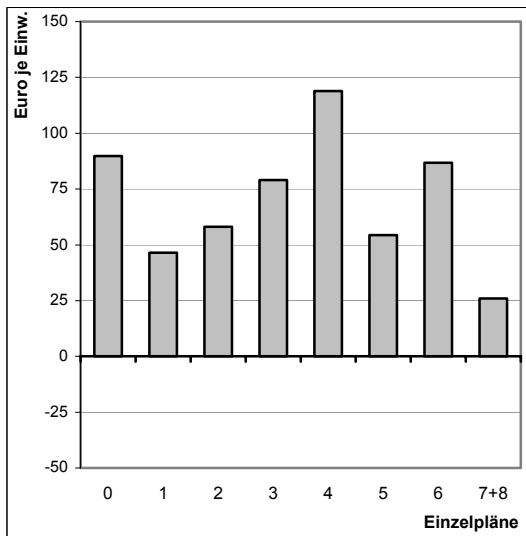
Zentralitätseinstufungen sind – insbesondere im Fall von Einwohnerverlusten – aber auch für die Landesentwicklungsplanung revidierbar. Schon nach der Gebietsreform waren **Anpassungen** erforderlich. Waren bis zum Jahr 2002 noch 57% aller Gemeinden „zentrale Orte“ (88% der sächsischen Bevölkerung lebte in einem zentralen Ort), so sind die Zielvorgaben bis 2003 drastisch abgesenkt worden. Von einem vierstufigen ist man in der Planung zu einem dreistufigen System übergegangen. Der demographische Wandel zwingt voraussichtlich zu einer weiteren Konzentration der öffentlichen Leistungen. Das bedeutet allerdings auch, dass die versorgungspolitischen Zielsetzungen zurückgenommen werden müssen; die Leistungsdichte wird abnehmen.

Aus **finanzpolitischer Perspektive** interessiert natürlich die Frage, wofür die Gemeinden das Mehr an Mitteln, das sie für die Erfüllung zentralörtlicher Aufgaben erhalten, verwenden. Die oben angestellten Überlegungen zur „richtigen“ Finanzierung zentralörtlicher Leistungen hätten nicht unbedingt erwarten lassen, dass die Gemeinden die zusätzlichen Mittel in die erwünschten Verwendungen leiten. Abbildung VI.1.3 zeigt indessen ein recht **zielkonformes Bild**.

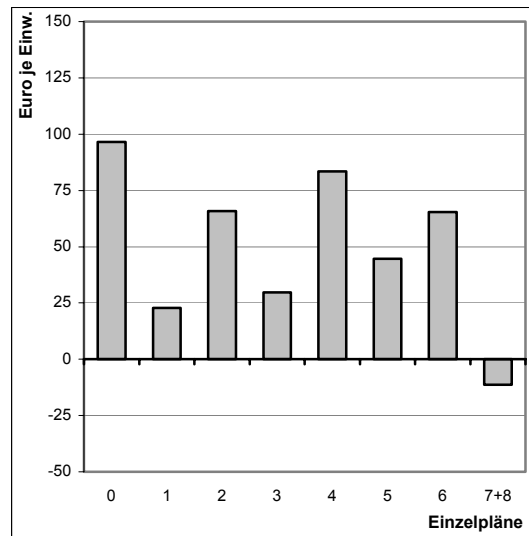
Abbildung VI.1.3 zeigt die **Haushaltsstrukturen**, die sich hier allein auf die Wahrnehmung von Gemeindeaufgaben beziehen (das Verfahren zur Aufteilung von Kreis- und Gemeindeaufgaben ist in Kapitel III beschrieben worden). Bemerkenswert sind insbesondere die Anstrengungen der Oberzentren im kulturellen Bereich, sie leisten offensichtlich weit mehr als Mittel- und Grundzentren.

Abbildung VI.1.3 :
Struktur der Zuschussbedarfe für Gemeindeaufgaben nach zentralörtlichem Status
(Jahresdurchschnitt 2001-2003, in Euro je Einw.)

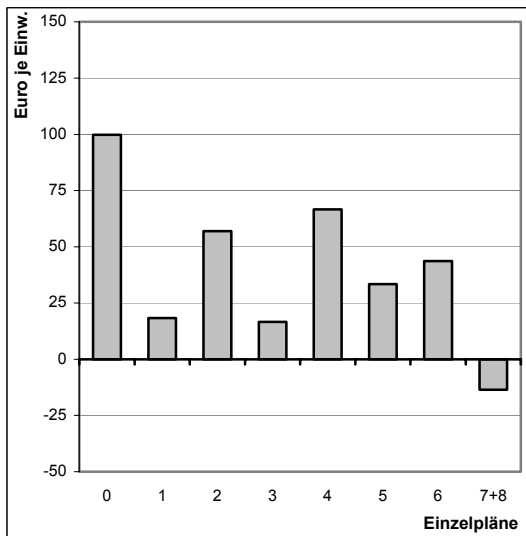
Oberzentren und Oberzentren-Städteverbund



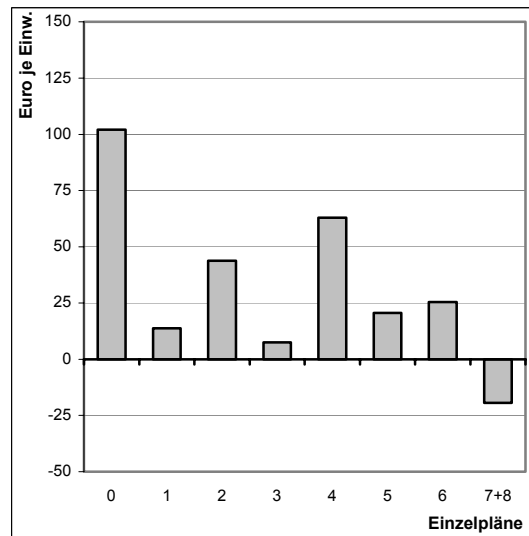
Mittelzentren und Mittelzentren-Städteverbund



Grundzentren und Grundzentren-Städteverbund



Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Übersicht VI.1.1. listet jene **Aufgaben** auf, die üblicherweise als zentralörtlich eingestuft werden. Außerhalb des Schulbereichs sind dies vor allem Aufgaben im Einzelplan 3 (Wissenschaft, Forschung und Kulturpflege) und im Einzelplan 5 (Gesundheit, Sport und Erholung). Zusätzlich sind jene gemeindlichen Aktivitäten einbezogen worden, die im Verkehrswesen erforderlich werden; auch hier kann eine verstärkte Nutzung durch externe unterstellt werden.

Übersicht VI.1.1 :

Abgrenzung zentralörtlicher Aufgaben

Zentralörtliche Aufgaben (<i>mit</i> Schulen)		Zentralörtliche Aufgaben (<i>ohne</i> Schulen)	
Gliederungsnr.	Bezeichnung des Aufgabenbereiches	Gliederungsnr.	Bezeichnung des Aufgabenbereiches
23	Gymnasien, Kollegs (ohne berufliche Gymnasien)		
24	Berufsbildende Schulen		
27	Förderschulen (Sonderschulen)		
28	Gesamtschulen und dergleichen		
30	Verwaltung kultureller Angelegenheiten	30	Verwaltung kultureller Angelegenheiten
31	Wissenschaft und Forschung	31	Wissenschaft und Forschung
32	Museen, Sammlungen, Ausstellungen	32	Museen, Sammlungen, Ausstellungen
33	Theater, Konzerte, Musikpflege	33	Theater, Konzerte, Musikpflege
352	Nichtwissenschaftliche Bibliotheken	352	Nichtwissenschaftliche Bibliotheken
353	Kulturelle Bildung	353	Kulturelle Bildung
51	Krankenhäuser	51	Krankenhäuser
545	Bakteriologische und Chemische Untersuchungslabors	545	Bakteriologische und Chemische Untersuchungslabors
56	Eigene Sportstätten	56	Eigene Sportstätten
57	Badeanstalten	57	Badeanstalten
58	Park- und Gartenanlagen	58	Park- und Gartenanlagen
63	Gemeindestraßen	63	Gemeindestraßen
67	Straßenbeleuchtung und -reinigung	67	Straßenbeleuchtung und -reinigung
68	Einrichtungen für den ruhenden Verkehr	68	Einrichtungen für den ruhenden Verkehr

Quelle: Gliederung der kommunalen Haushalte nach Aufgabenbereichen in Sachsen

Übersicht VI.1.2 listet die Zuschussbedarfe für die so zusammengestellten zentralörtlichen Aufgaben nach Gemeindegrößenklassen auf. In den zusammengefassten Aufgabenbereichen ohne Schulen zeigt sich für die kreisangehörigen Gemeinden bereits eine starke Progression. In den kreisfreien Städten sind nochmals deutlich mehr Mittel für die Erfüllung zentralörtlicher Aufgaben verwendet worden; wiederum tendenziell mit der Einwohnerzahl steigend. Brüche in der aufsteigenden Linie sind – wie oben bereits angemerkt – durch Auslagerungen bedingt. An dieser Stelle versagt die Statistik, nicht die Verantwortlichkeit für die Wahrnehmung zentralörtlicher Aufgaben.

Übersicht VI.1.2:

Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben in Euro je Einw. (Jahresdurchschnitt 2001-03)

Aggregat	n (03)	Zentralörtliche Aufgaben						Nicht-zentralörtliche Aufgaben		
		ohne Schulen			Schulen (23, 24, 27, 28)					
		VWH	VMH	Gesamt	VWH	VMH	Gesamt	VWH	VMH	Gesamt
Sachsen	537	113,49	46,69	160,18	32,37	11,50	43,87	615,18	80,29	695,47
Kreisfreie Städte	7	197,72	62,20	259,92	39,31	11,58	50,89	829,27	97,37	926,64
Landkreise inkl. Gemeinden	530	69,11	38,52	107,62	28,71	11,45	40,17	502,38	71,29	573,67
Landkreise	22	7,34	0,90	8,24	20,79	7,46	28,25	243,33	20,88	264,20
Gemeinden	508	61,77	37,62	99,39	7,93	3,99	11,92	259,05	50,41	309,46
Gemeindegrößenklassen										
mehr als 30.000 Einw.	6	115,97	48,09	164,06	27,50	13,05	40,55	309,16	51,44	360,60
20.001 - 30.000 Einw.	15	90,68	39,02	129,70	14,65	8,82	23,47	310,56	15,23	325,80
15.001 - 20.000 Einw.	18	83,66	33,81	117,47	16,96	11,46	28,42	278,61	50,15	328,77
10.001 - 15.000 Einw.	25	62,89	35,87	98,77	3,84	1,48	5,33	252,79	64,53	317,32
5.001 - 10.000 Einw.	98	56,82	33,91	90,73	5,66	1,06	6,72	256,36	56,58	312,94
3.001 - 5.000 Einw.	134	38,82	38,48	77,30	0,04	0,11	0,14	239,93	58,79	298,72
bis 3.000 Einw.	212	22,24	39,71	61,95	-0,04	0,01	-0,03	199,89	50,28	250,16
Kreisfreie Städte										
Leipzig	1	269,59	88,66	358,25	39,40	7,32	46,72	882,17	114,77	996,94
Dresden	1	162,50	53,80	216,30	36,28	5,35	41,62	838,58	137,03	975,61
Chemnitz	1	193,89	74,13	268,02	47,89	36,65	84,55	812,35	68,90	881,25
Zwickau	1	155,88	24,01	179,88	36,73	3,39	40,11	766,07	133,33	899,41
Plauen	1	91,21	-32,56	58,66	14,53	5,15	19,68	675,91	55,04	730,95
Görlitz	1	144,87	59,36	204,23	30,07	11,97	42,04	779,73	-227,78	551,95
Hoyerswerda	1	141,44	34,48	175,92	77,12	11,04	88,16	702,00	65,33	767,34

¹Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

1.4. Einschätzungen des Verfahrens

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Berücksichtigung zentralörtlicher Sonderlasten über die Hauptansatzstaffel nicht als ideales Instrument zur Abgeltung der entstehenden Kosten, schon gar nicht zur Aufdeckung von spill-overs gelten kann. Im Ergebnis zeigen sich trotzdem die erwünschten kommunalen Haushaltsstrukturen. Die Ausstattung mit allgemeinen Deckungsmitteln ermöglicht es den Städten und Gemeinden, ein mit steigender Einwohnerzahl wachsendes Angebot an zentralörtlichen Leistungen bereitzuhalten. Ob dieses Angebot den Präferenzen entspricht, inwieweit es von externen Nutzern in Anspruch genommen wird, ist nach wie vor nicht festzustellen. Unter den theoretisch denkbaren Lösungen erweist sich die Hauptansatzstaffel damit erneut als unbefriedigend, unter den praktikablen hingegen als beste.

2. Folgen demographischer Entwicklungen

Demographische Entwicklungen werden aktuell sehr intensiv diskutiert, insbesondere in Hinblick auf **Altersvorsorge und Arbeitskräftepotenzial**. Aber auch die Kommunen müssen sich darauf einrichten, dass sie künftig veränderten **Bedarfs- und Einnahmestrukturen** gegenüberstehen. Dabei ist es zum einen der Verlust an Bevölkerung selbst, der über die Finanzausgleichssysteme mit Mindereinnahmen rechnen lässt, zum anderen wirkt sich die Veränderung der Altersstruktur negativ auf die Einnahmen aus. Speziell die Einnahmen aus der Einkommensteuer werden – trotz stärkerer Besteuerung der Alterseinkünfte - mit dem Alterungsprozess der Gesellschaft absinken.

In Bezug auf die **Nachfrage** nach kommunalen Leistungen sind die Aussagen hingegen sehr viel unklarer: Während einerseits von einer sinkenden Nachfrage - etwa nach schulischen Leistungen - ausgegangen werden muss, lässt sich andererseits das Angebot nur nach und nach abbauen. Fixkosten und Kostensprünge - so wird argumentiert - sorgen dafür, dass Kosten nur schrittweise gesenkt werden können. Diese so genannten Kostenremanenzen werden allenthalben dafür verantwortlich gemacht, dass Anpassungsprozesse in den Kommunen stockend verlaufen können.¹⁶⁶ Bemerkenswert ist allerdings, dass die Kommunen in sehr unterschiedlichem Maße damit umzugehen wissen.

Übersicht VI.2.1 gibt einen Überblick darüber, wie weit die Bevölkerung in den Landkreisen und kreisfreien Städten Sachsens seit 1991 abgenommen hat. Massive Verluste hatten die Städte Hoyerswerda und Görlitz hinzunehmen, Chemnitz und Zwickau haben ebenfalls erheblich an Bevölkerung verloren. Unter den kreisfreien Städten hatte allein Dresden relativ geringe Bevölkerungsverluste zu verzeichnen.

Die Betrachtung nach Größenklassen für den Zeitraum von 1997 bis 2003 (Übersicht VI.2.2) zeigt für die kreisangehörigen Gemeinden, dass die höchsten Bevölkerungsverluste in Gemeinden mit 20.000 bis 30.000 Einwohnern zu verzeichnen waren, in einer Gruppe also, für die oben bereits besondere finanzwirtschaftliche Probleme konstatiert wurden. Auch hier haben die Konsolidierungsbemühungen offenbar nicht mit dem Sinken der Einwohnerzahl Schritt halten können.

Die **Prognosen** für die Jahre bis 2009 (vgl. Übersicht VI.2.3) erwarten geringere Bevölkerungsabnahmen für die Städte, tendenziell höhere für die Landkreise, speziell im ländlichen Raum. Mit extrem hohen Bevölkerungsverlusten haben allerdings wiederum die Städte Hoy-

¹⁶⁶ Vgl. etwa Lenk, Th.: Gemeindefinanzbericht 2004/2005, a.a.O., S. 9 ff. und Seitz, H.: Demographischer Wandel in Sachsen: Teilprojekt: Analyse der Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Ausgaben und Einnahmen des Freistaates Sachsen und seiner Kommunen, Frankfurt/Oder 2004, S. 94 f.

erswerda und Görlitz zu rechnen. Unmittelbare finanzpolitische Schlüsse sind daraus indessen nicht zu ziehen.

Übersicht VI.2.1:

Veränderung der Bevölkerung im Freistaat Sachsen (absolut und in %)

Gebietsstand 30. Juni 2005

Landkeise und kreisfreie Städte	1991-2003 (in %)	1991-2003 (absolut)
Chemnitz, Stadt	-19,34	-60.382
Plauen, Stadt	-7,80	-5.950
Zwickau, Stadt	-17,97	-22.005
LK Annaberg	-11,07	-10.677
LK Chemnitzer Land	-5,77	-8.428
LK Freiberg	-6,70	-10.709
LK Vogtlandkreis	-9,40	-20.456
LK Mittlerer Erzgebirgskreis	-8,42	-8.455
LK Mittweida	-6,10	-8.737
LK Stollberg	-5,78	-5.622
LK Aue-Schwarzenberg	-14,66	-23.241
LK Zwickauer Land	-4,29	-5.893
Dresden, Stadt	-5,36	-27.277
Görlitz, Stadt	-21,54	-16.175
Hoyerswerda, Stadt	-32,32	-21.882
LK Bautzen	-8,64	-14.528
LK Meißen	-1,48	-2.273
LK Niederschlesischer Oberlausitzkreis	-10,97	-12.421
LK Riesa-Großenhain	-10,65	-14.104
LK Löbau-Zittau	-14,70	-25.641
LK Sächsische Schweiz	-7,33	-11.318
LK Weißeritzkreis	4,72	5.572
LK Kamenz	1,77	2.661
Leipzig, Stadt	-10,51	-58.210
LK Delitzsch	-0,57	-719
LK Döbeln	-13,01	-11.207
LK Leipziger Land	-1,30	-1.980
LK Muldentalkreis	6,78	8.497
LK Torgau-Oschatz	-8,40	-9.059

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Übersicht VI.2.2:**Bevölkerungsentwicklung von 1997 bis 2003 in % nach Größenklassen**

Aggregat	n (03)	Veränderung in % 1997-2003	Einwohner	
			1997	2003
Sachsen	537	-4,5%	4.537.644	4.334.239
Kreisfreie Städte	7	-4,7%	1.578.491	1.504.237
Landkreise inkl. Gemeinden	530	-4,4%	2.959.153	2.830.002
Landkreise	22	-4,4%	2.959.153	2.830.002
Gemeinden	508	-4,4%	2.959.153	2.830.002
Gemeindegrößenklassen				
mehr als 30.000 Einw.	6	-4,7%	248.863	237.102
20.001 - 30.000 Einw.	15	-8,0%	399.565	367.777
15.001 - 20.000 Einw.	18	-6,2%	340.764	319.649
10.001 - 15.000 Einw.	25	-2,8%	311.329	302.767
5.001 - 10.000 Einw.	98	-4,0%	703.373	674.899
3.001 - 5.000 Einw.	134	-3,0%	536.246	520.141
bis 3.000 Einw.	212	-2,7%	419.013	407.667
Kreisfreie Städte				
Leipzig	1	-2,1%	506.452	495.609
Dresden	1	-1,4%	488.351	481.308
Chemnitz	1	-9,8%	279.226	251.829
Zwickau	1	-7,4%	108.528	100.444
Plauen	1	-3,2%	72.637	70.300
Görlitz	1	-10,7%	65.976	58.920
Hoyerswerda	1	-20,1%	57.321	45.827

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Übersicht VI.2.3:**Durchschnittliche jährliche Veränderungsraten der Bevölkerung im Freistaat Sachsen****(in %)**

Gebietsstand 30. Juni 2005

Landkreise und kreisfreie Städte	1991-1997	1997-2003	1991-2003	2003-2009
Chemnitz, Stadt	-1,84	-1,71	-1,78	-1,15
Plauen, Stadt	-0,81	-0,54	-0,67	-0,75
Zwickau, Stadt	-1,99	-1,28	-1,64	-1,01
LK Annaberg	-0,93	-1,02	-0,97	-1,14
LK Chemnitzer Land	-0,33	-0,66	-0,49	-1,22
LK Freiberg	-0,37	-0,78	-0,58	-0,96
LK Vogtlandkreis	-0,64	-1,00	-0,82	-1,08
LK Mittlerer Erzgebirgskreis	-0,56	-0,90	-0,73	-1,13
LK Mittweida	-0,34	-0,71	-0,52	-1,09
LK Stollberg	-0,44	-0,54	-0,49	-1,25
LK Aue-Schwarzenberg	-1,23	-1,39	-1,31	-1,31
LK Zwickauer Land	0,06	-0,78	-0,36	-1,40
Dresden, Stadt	-0,67	-0,24	-0,46	0,18
Görlitz, Stadt	-2,13	-1,87	-2,00	-1,94
Hoyerswerda, Stadt	-2,74	-3,66	-3,20	-3,25
LK Bautzen	-0,59	-0,91	-0,75	-1,35
LK Meißen	-0,01	-0,24	-0,12	-1,27
LK Niederschlesischer Oberlausitzkreis	-0,25	-1,67	-0,96	-1,45
LK Riesa-Großenhain	-0,71	-1,16	-0,93	-1,27
LK Löbau-Zittau	-1,26	-1,37	-1,32	-1,56
LK Sächsische Schweiz	-0,44	-0,83	-0,63	-1,40
LK Weißeritzkreis	0,55	0,22	0,39	-1,14
LK Kamenz	0,42	-0,13	0,15	-0,95
Leipzig, Stadt	-1,48	-0,36	-0,92	0,04
LK Delitzsch	0,34	-0,43	-0,05	-1,09
LK Döbeln	-1,07	-1,24	-1,15	-1,16
LK Leipziger Land	0,07	-0,29	-0,11	-1,08
LK Muldentalkreis	1,02	0,08	0,55	-1,09
LK Torgau-Oschatz	-0,54	-0,92	-0,73	-1,13

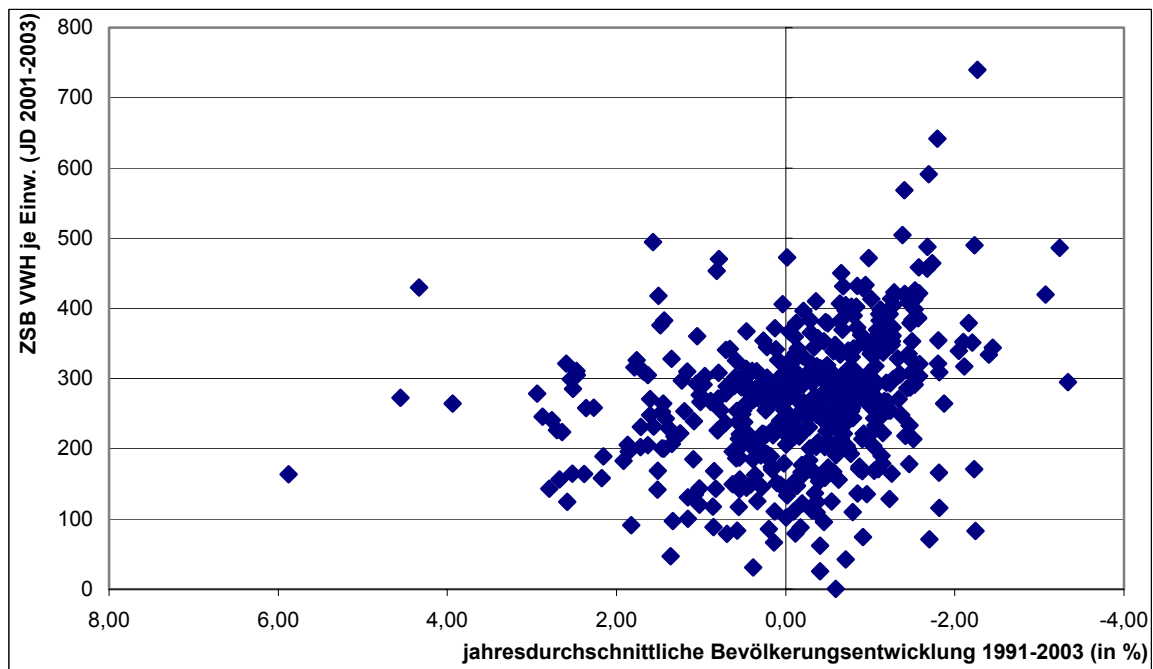
Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Abbildung VI.2.1 zeigt, dass die Zuschussbedarfe im kreisangehörigen Raum fast unabhängig von der Bevölkerungsentwicklung stark streuen. Danach ist zu erkennen, dass es einigen Gemeinden gelungen ist, ihre Zuschussbedarfe trotz Bevölkerungsverlusten niedrig zu halten, anderen hingegen nicht. Die **Bevölkerungsentwicklung** kann schon deshalb **nicht als Indikator zur Konzeption eines Sonderlastenansatzes** in Betracht kommen.

Ebenso wenig scheint die Bevölkerungsentwicklung die Zuschussbedarfe für **Schulen und Kindertagesstätten** zu beeinflussen. Die Abbildungen VI.2.2. und VI.2.3 zeigen wiederum ein höchst heterogenes Bild. Nicht einmal die Zahl der Kinder im Alter zwischen 0 und 6 Jahren (Abbildung VI.2.4) vermag die Zuschussbedarfe für Kindertagesstätten zu erklären.

Abbildung VI.2.1 :

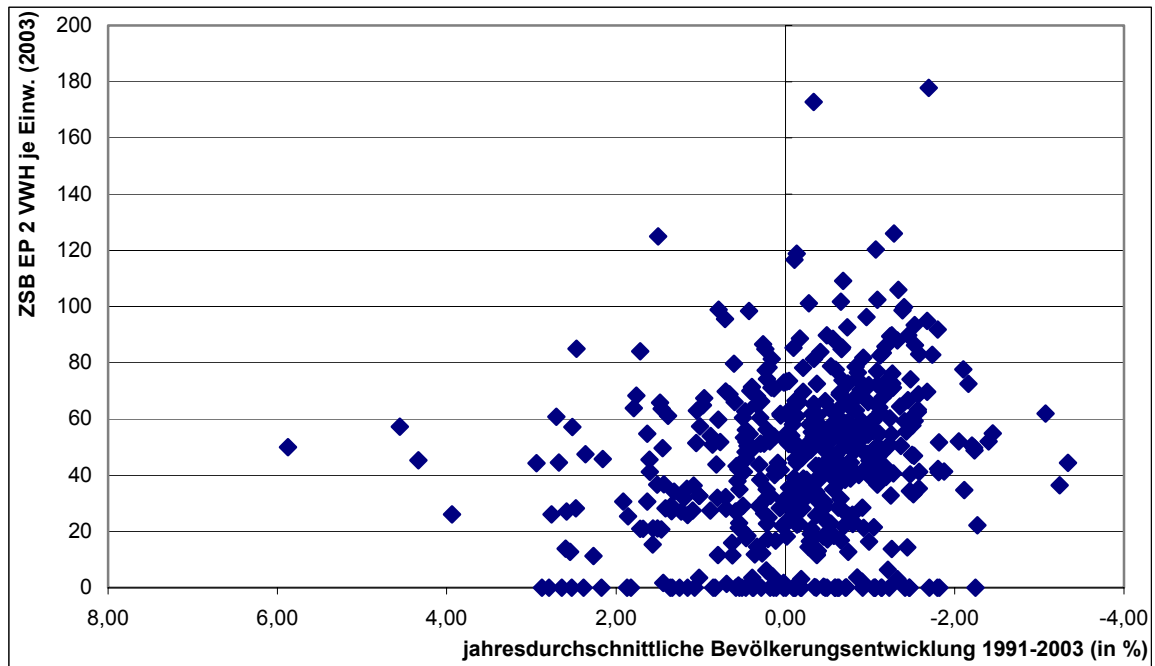
Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten der kreisangehörigen Gemeinden nach Bevölkerungsentwicklung



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Abbildung VI.2.2 :

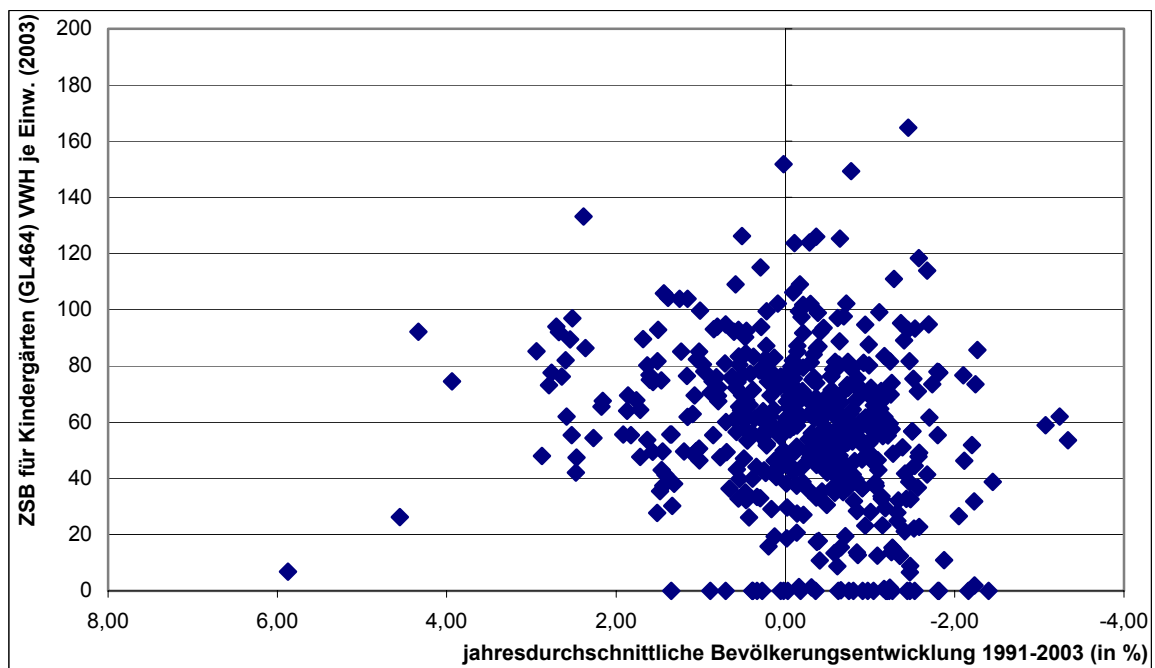
Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten der kreisangehörigen Gemeinden für Schulen nach Bevölkerungsentwicklung



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Abbildung VI.2.3 :

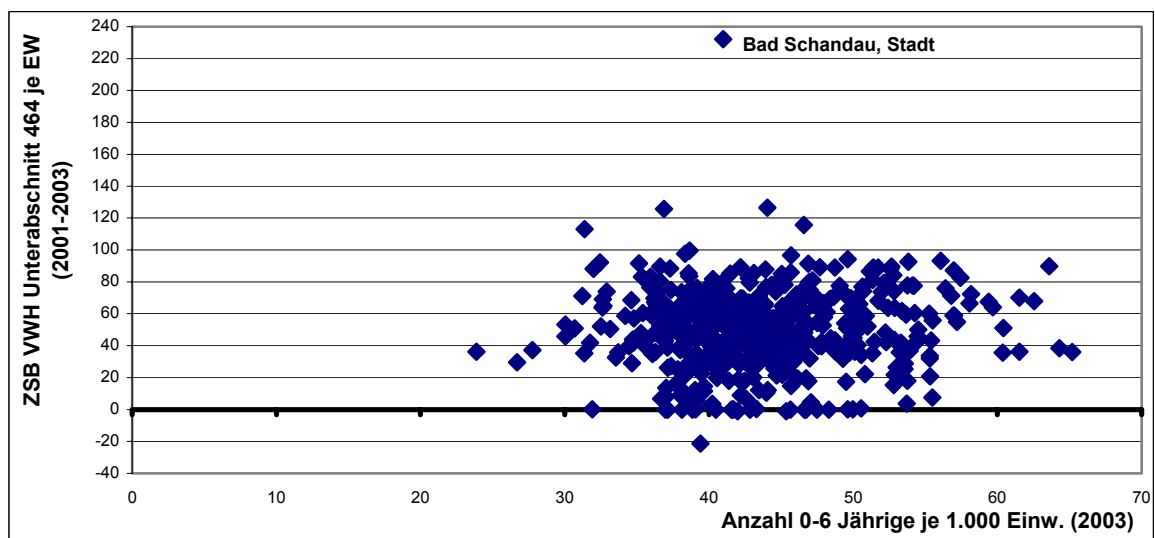
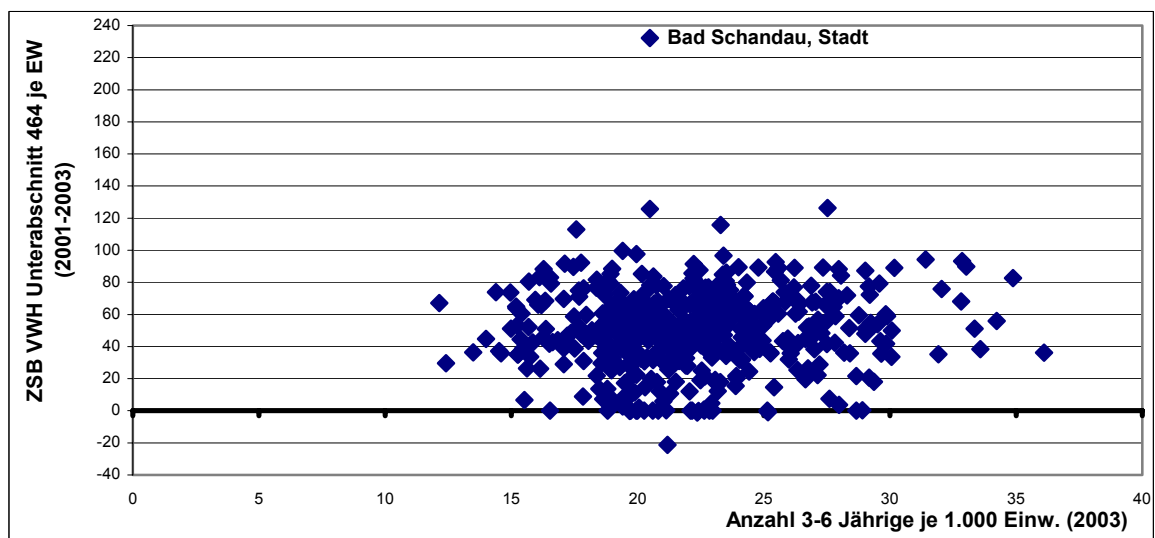
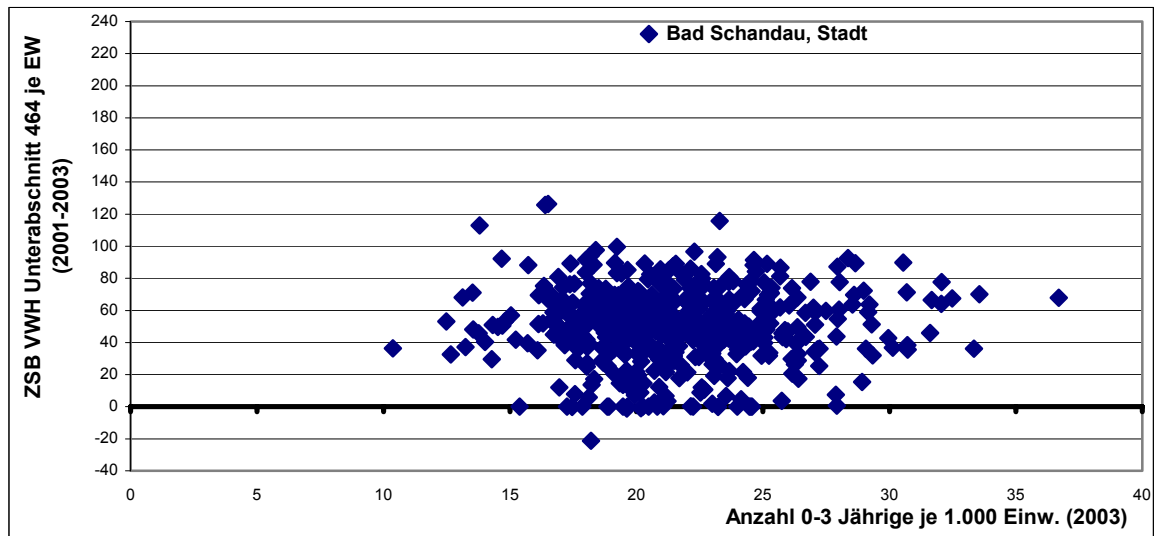
Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten der kreisangehörigen Gemeinden für Kindertagesstätten nach Bevölkerungsentwicklung



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Abbildung VI.2.4 :

Zuschussbedarfe für Kindertagesstätten in kreisangehörigen Gemeinden nach Kinderzahl je 1000 Einwohner



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des STALA Sachsen

Wenngleich **Bevölkerungsverluste** und Anpassungsprozesse die betroffenen Kommunen vor große Herausforderungen stellen, scheint eine Abfederung der notwendigen Anpassungen doch wenig sinnvoll. So hat das Bayerische Staatsministerium der Finanzen etwa die Einführung eines „demographischen Faktors“ im kommunalen Finanzausgleich erwogen, der eine **Verzögerung der Bevölkerungsanrechnung** in der Hauptansatzstaffel bewirken soll.¹⁶⁷ Die Anpassungsnotwendigkeiten werden damit allerdings nur verschoben, nicht aufgehoben. Mehr als andere sozialpolitische Entwicklungen sind demographische Veränderungen auch in Sachsen inzwischen kalkulierbar. Deshalb muss es darauf ankommen, dass die Kommunen sich auf die zu erwartenden Veränderungen einstellen und ihr Leistungsangebot darauf ausrichten.

Im Übrigen würde ein „Demographieansatz“ in Sachsen in **Konflikt mit dem Schülernebenansatz** treten. Dieser Ansatz wirkt dahingehend, dass eine Kommune dann weniger Mittel erhält, wenn ihre Schülerzahlen schneller sinken als in anderen Orten oder Räumen. Dieser Mechanismus, der die Bedarfsrelationen in einem Aufgabenbereich abbilden soll, wird übereinstimmend als „verursachungsgerecht“ angesehen. Kommunen mit negativen demographischen Entwicklungen werden damit sogar zusätzlich getroffen, weil Schrumpfung in der Regel mit überproportionaler Alterung einhergeht, Schülerzahlen schneller sinken als Einwohnerzahlen. Der Schülernebenansatz verstärkt insofern den Druck zur Anpassung an sich wandelnde Nachfrageverhältnisse. Ihn gleichzeitig mit einem Demographieansatz wieder abzuschwächen, wäre kontraproduktiv.

Wenn sich Hilfen für die am stärksten betroffenen Kommunen als unausweichlich erweisen, weil Anpassungsprozesse andernfalls nicht bewältigt werden (können), empfehlen sich **einmalige oder zumindest zeitlich begrenzte Maßnahmen außerhalb des Finanzausgleichs**, bei denen nicht die Gefahr besteht, dass sie auf Dauer strukturkonservierend wirken.

¹⁶⁷ Vgl. den Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (Finanzausgleichsänderungsgesetz 2006) vom 22.02.2006

3. Neue Zuständigkeitsregelungen in der sozialen Sicherung

Mit der veränderten Sozialgesetzgebung sollten die Kommunen ursprünglich von den stetig steigenden Lasten des BSHG entlastet werden. Dazu wurden verschiedene Eingriffe in das Leistungsspektrum und die Zuständigkeitsverteilung vorgenommen:

- Zunächst wurden **Sozialleistungen für erwerbsfähige und nicht erwerbsfähige Personen** voneinander getrennt. Sozialleistungen für Nicht-Erwerbsfähige fallen nach SGB XII nach wie vor in kommunale Zuständigkeit, sind also von Landkreisen und kreisfreien Städten zu tragen.
- Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige wurden zusammengelegt; praktisch kam dies einer **Abschaffung der Arbeitslosenhilfe** gleich. Erwerbsfähige Arbeitslose erhalten nach Ablauf des Anspruchs auf Lohnersatzleistungen Hilfe aus dem Arbeitslosengeld II. Diese Leistungen werden von der Bundesagentur für Arbeit finanziert.
- Diesen Entlastungen stehen aber gleichzeitig zusätzliche Belastungen der Landkreise und kreisfreien Städte gegenüber, weil sie seit Anfang 2005 die **Kosten für Unterbringung und Heizung** für Empfänger des Arbeitslosengeldes II zu übernehmen haben.

Für die westdeutschen Kommunen wurden aus diesen Eingriffen in die Sozialgesetzgebung erhebliche Entlastungen erwartet. Ob und in welchem Umfang sie tatsächlich eingetreten sind, ist noch nicht abschließend einschätzbar. Für die **ostdeutschen Kommunen** haben sie hingegen **Zusatzbelastungen** gebracht. Gab es vor der Einführung des Arbeitslosengeldes II in den neuen Ländern noch eine überdurchschnittliche Anzahl von Beziehern der Arbeitslosenhilfe, deren Lebensunterhalt überwiegend von der Bundesagentur für Arbeit getragen wurde, sind diese Personengruppen nun auf das Arbeitslosengeld II angewiesen und damit berechtigt, die Kosten für Wohnung und Heizung von den bisherigen Trägern der Sozialhilfe einzufordern.

Für die ostdeutschen Landkreise und kreisfreien Städte ist daraus eine Zusatzbelastung entstanden, auf die der Bund mit der Vergabe von „**Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen**“ reagiert hat. Sachsen erhält daraus in den Jahren 2005 bis 2009 jährlich 268 Mio. Euro. Diese Mittel, aufgestockt durch Landesmittel, deren Freiwerden aus Entlastungen des Freistaates beim Wohngeld erwartet werden, werden in voller Höhe an die Landkreise und kreisfreien Städte weitergeleitet. 20 Mio. Euro sind für den Ausgleich besonderer Härtefälle vorgesehen, die verbleibenden 298 Mio. Euro werden nach einem **regelgebundenen Verfahren** vergeben.

In diesem Verfahren werden hypothetische Entlastungen aus dem Wegfall von HLU für erwerbsfähige Personen und damit ebenfalls entfallende Verwaltungskosten den zu übernehmenden Unterbringungs- und Heizungskosten gegenübergestellt; der Differenzbetrag wird zu einem Prozentsatz von 82,5% ausgeglichen.

Nach einem zusätzlichen Ausgleich durch den **Härtefallfonds** scheinen die Entlastungen aus der veränderten Sozialgesetzgebung zwischen den Trägern weitgehend gleich verteilt.

Allerdings ist das **Verfahren**, mit dem **Be- und Entlastungen** ermittelt werden, nicht unproblematisch. So werden die Belastungen durch die Kosten der Unterkunft auf der Basis der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften geschätzt; zwischen den Angaben der Kommunen und jenen der Agentur für Arbeit ist es zu Differenzen gekommen. Erst die Daten für das 2. Halbjahr 2005 sind hinreichend belastbar, um Schätzungen für 2006 zu erlauben. Aber auch die Berechnung der Entlastungen durch den Wegfall von HLU wirft Fragen auf, muss doch eine fiktive Zahl von Bedarfsgemeinschaften zugrunde gelegt werden, um zu ermitteln, welche Kosten für die Landkreise und kreisfreien Städte bei Weitergeltung des BSHG angefallen wären. Dass die diesbezüglichen Schätzungen mit fortschreitender Zeit zunehmend unverlässlicher werden, versteht sich von selbst.

Dies gilt um so mehr, als der Gesetzgeber inzwischen versucht, die Zahl der Bedarfsgemeinschaften zurückzudrängen und beispielsweise die Teilung von Haushalten oder den Auszug von Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus der elterlichen Wohnung zu verhindern. Aber auch die Leistungssätze werden tendenziell abgesenkt. Wirklich belastbare Daten über die kommunalen Belastungen, auf denen künftig ein **Soziallastenansatz im kommunalen Finanzausgleich** aufbauen könnte, werden erst in mehreren Jahren zur Verfügung stehen. Erst dann kann ein weiteres Nachdenken über die Berücksichtigung im Finanzausgleich fruchtbar sein.

VII. Schlussfolgerungen für die Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens

Der kommunale Finanzausgleich soll sicherstellen, dass alle Kommunen gleichermaßen ihre Aufgaben erfüllen können. Dazu sind Methoden der Bedarfsbestimmung heranzuziehen, die Auskunft über die Höhe der erforderlichen Mittel geben können. Diese Anforderung ist allerdings leichter ausgesprochen als umgesetzt. In der Praxis zeigt sich, dass eine objektive Messung von Bedarfen, wie sie oft angemahnt wird, nicht möglich ist. Vielmehr kommt es darauf an, in Kenntnis des kommunalen Haushaltsgebarens eine Bestimmung des Bedarfs vorzunehmen, die den Anforderungen an die kommunale Aufgabenerfüllung sachlich gerecht wird und die die Kommunen vor willkürlichen Eingriffen schützt.

Unter diesem Aspekt ist zunächst die strenge Regelbindung des sächsischen Finanzausgleichs positiv hervorzuheben. Mit den Gleichmäßigkeitsgrundsätzen I und II sind Verfahren gefunden, die verfügbaren Mittel im Freistaat Sachsen auf nachprüfbare und transparente Weise zu verteilen. Ähnliche Regelungen finden sich in Westdeutschland nicht.

Im Vordergrund der nun vorgelegten Untersuchung stand allerdings nicht die vertikale, sondern die horizontale Mittelverteilung über die Hauptansatzstaffeln für die kreisangehörigen Gemeinden und die kreisfreien Städte. Diese Staffeln, die auch in Sachsen eingesetzt werden, um Bedarfsunterschiede zwischen Gemeinden unterschiedlicher Größe abzubilden, sind in der Vergangenheit vielfältiger Kritik unterzogen worden, weil sie - so die Gegner des Verfahrens - zum einen eher die mit der Gemeindegröße anwachsenden Einnahmen widerspiegeln und zum anderen weil sie nicht in der Lage seien, Sonderbedarfe in Gemeinden gleicher Größe erkennen zu lassen.

Schon die theoretische Auseinandersetzung mit alternativ diskutierten Methoden der originären Bedarfsbestimmung macht jedoch deutlich, wie schnell solche, auf Sonderbedarfe abstellenden Verfahren an ihre Grenzen stoßen. Bereits die Auswahl von „bedarfsbestimmenden Faktoren“, an die die Bedarfsbestimmung geknüpft werden müsste, ist ausgesprochen wertend. Für viele Aufgabenbereiche lassen sich solche Faktoren nicht einmal gedanklich ausmachen, ein pauschalierender Ansatz ist dadurch nicht zu ersetzen.

Die umfangreichen empirischen Untersuchungen haben gezeigt, dass die Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten am besten geeignet sind, um das Haushaltsgebaren der Kommunen darzustellen und zu bewerten. Ohne eine solche Wertung kommt keine Bedarfsbestimmung aus. Allerdings verzichten pauschalierende Methoden darauf, gleichsam an Stelle der Kommunen Prioritäten zu setzen und Einzelvorgaben bezüglich einer „normalen“ Aufgaben-

erfüllung zu machen. Sie ist damit eher mit der kommunalen Selbstverwaltung vereinbar als die sogenannten originären Verfahren.

Die Auswertung der Kommunalhaushalte in Sachsen für mehrere Jahre hat deutlich werden lassen, dass die Gemeinden mit ansteigender Einwohnerzahl tatsächlich auch über ein erhebliche wachsendes Mittelvolumen verfügen können. Dies ist von kommunalen Finanzausgleich Sachsens so gewollt. Er fügt sich nicht zuletzt unter wachstumspolitischen Aspekten in die Entwicklungsstrategie des Freistaates ein. Die Untersuchung zeigt aber auch, dass größere Städte und Gemeinden ein Mehr an allgemeinen Deckungsmitteln nicht in allen Aufgabenbereichen gleichermaßen einsetzen. Vielmehr sind es insbesondere zentralörtliche Aufgaben, für die die höheren Einnahmen vorrangig genutzt werden. Dem kulturellen Bereich kommt dabei herausragende Bedeutung zu.

Mit Blick auf die Staffelung des Hauptansatzes für kreisangehörige Gemeinden war im letzten der ausgewählten Beobachtungsjahre (2003) noch ein Anpassungsbedarf zu erkennen. Insbesondere die Gemeinden in der Größenklasse zwischen 20.000 und 30.000 Einwohner wurden durch den Staffilverlauf finanziell stark eingeengt. Die erforderliche Anpassung ist für die Jahre 2006 und 2007 bereits erfolgt. Zusätzlicher Handlungsbedarf ist aktuell nicht zu erkennen, weiterer Nebenansätze bedarf es auf der Ebene der kreisangehörigen Gemeinden ebenfalls nicht.

Für die kreisfreien Städte ist die Beurteilung des Staffilverlaufs aufgrund der geringen Zahl der Fälle schwieriger. Allerdings ist das Verfahren, das zur Nicht-Anpassung des Staffilverlaufs für die Städte geführt hat, nicht zu beanstanden.

Vor allem die Auswertung der Ausgabearten in den sächsischen Kommunalhaushalten belegt, dass die Kommunen seit 1997 schon in erheblichem Maße konsolidiert, insbesondere Personal abgebaut haben. Dabei waren es nicht bestimmte Gemeindegruppen, die in besonderem Maße Mittel eingespart haben und nun durch den Finanzausgleich benachteiligt würden. Die länderübergreifende Betrachtung zeigt aber auch, dass die Konsolidierungsanstrengungen weiter gehen müssen. Wenn man davon ausgeht, dass die Finanzausstattung der sächsischen Kommunen auf das Niveau absinken wird, das den Kommunen in finanzschwachen westdeutschen Ländern zur Verfügung steht, sind weitere Einsparungen erforderlich. Sie können nicht auf Personalabbau reduziert bleiben, sondern müssen auch eine Aufgabenkritik einschließen.

Die Demographischen Entwicklungen stellen einige der sächsischen Kommunen auch weiterhin vor große Herausforderungen. Die Anpassungsnotwendigkeiten abfedern zu wollen, wäre allerdings kontraproduktiv. Letztlich müssen sie früher oder später bewältigt werden; ein Auf-

schub dürfte dazu führen, dass die Anpassungsfriktionen noch weiter wachsen. Von einem „Demographieansatz“ sollte deshalb Abstand genommen werden

Indessen könnte sich die Konzeption eines „Hartz-IV-Ansatzes“ in der Zukunft, wenn die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegfallen, als erforderlich erweisen. Die Notwendigkeit dazu kann aber erst dann geprüft werden, wenn belastbare Daten über die Kosten der Unterbringung vorliegen.

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung I.1:	Vomhundertsätze (Gewichtungsfaktoren) nach Einwohnern der kreisangehörigen Gemeinden gemäß § 7 Abs. 3, FAG des Freistaates Sachsen.....	30
Abbildung IV.1.1:	Finanzkraft der Gemeinden und kreisfreien Städte in Sachsen, 1997 und im Jahresdurchschnitt 2001 bis 2003	109
Abbildung IV.1.2:	Zuschussbedarfe und allgemeine Deckungsmittel (brutto) 1997 und im Jahresdurchschnitt 2001 bis 2003	110
Abbildung IV.2.1:	Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten sächsischer Kommunen nach Einzelplänen in Euro je Einwohner (Jahresdurchschnitt 2001 bis 2003).....	122
Abbildung IV.2.2:	Zuschussbedarfe in der Sozialhilfe nach BSHG und Langzeitarbeitslosigkeit	136
Abbildung IV.2.3:	Zuschussbedarfe in der Jugendhilfe nach dem Sozialgesetzbuch VIII und Langzeitarbeitslosigkeit.....	137
Abbildung IV.3.1:	Ausgewählte Ausgabearten in den sächsischen Kommunalhaushalten in Euro je Einwohner, 1997 und im Jahresdurchschnitt 2001 bis 2003	165
Abbildung IV.3.2:	Personalausgaben in Sachsen in den kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten nach Größenklassen in Euro je Einwohner, 1997 und im Jahresdurchschnitt 2001 bis 2003	167
Abbildung IV.3.3:	Sachausgaben in Sachsen in den kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten nach Größenklassen in Euro je Einwohner, 1997 und im Jahresdurchschnitt 2001 bis 2003	175
Abbildung IV.3.4:	Investitionsausgaben in Sachsen in den kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten nach Größenklassen in Euro je Einwohner, 1997 und im Jahresdurchschnitt 2001 bis 2003	178
Abbildung V.1.1:	Kommunale Verwaltungsstrukturen in Sachsen, Einwohner je Größenklassen, 2003.....	187
Abbildung V.1.2:	Kommunale Verwaltungsstrukturen in Schleswig-Holstein, Einwohner je Größenklassen, 2003.....	189
Abbildung V.1.3:	Kommunale Verwaltungsstrukturen in Niedersachsen, Einwohner je Größenklassen, 2003.....	190
Abbildung V.1.4:	Kommunale Verwaltungsstrukturen in Rheinland-Pfalz, Einwohner je Größenklassen, 2003.....	192
Abbildung V.2:	Allgemeine Deckungsmittel und Zuschussbedarfe der Verwaltungshaushalte in kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden 1997 und 2003 in ausgewählten Bundesländern in Euro je Einwohner.....	224
Abbildung V.3:	Zuschussbedarfe der Verwaltungshaushalte nach Aufgabebereichen 1997 und 2003 in ausgewählten Bundesländern in Euro je Einwohner.....	239
Abbildung VI.1.1:	Grund- und Mittelzentren des LEP Sachsen (2003) nach Einwohnerzahl (Jahresdurchschnitt 2001 bis 2003).....	262

Abbildung VI.1.2:	Pendlersalden in kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden 2003	263
Abbildung VI.1.3:	Struktur der Zuschussbedarfe für Gemeindeaufgaben nach zentralörtlichem Status in Euro je Einwohner (Jahresdurchschnitt 2001 bis 2003).....	265
Abbildung VI.2.1:	Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten der kreisangehörigen Gemeinden nach Bevölkerungsentwicklung	273
Abbildung VI.2.2:	Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten der kreisangehörigen Gemeinden für Schulen nach Bevölkerungsentwicklung.	274
Abbildung VI.2.3:	Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten der kreisangehörigen Gemeinden für Kindertagesstätten nach Bevölkerungsentwicklung.....	274
Abbildung VI.2.4:	Zuschussbedarfe für Kindertagesstätten in kreisangehörigen Gemeinden nach Kinderzahl je 1.000 Einwohner.....	275

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht II.1:	Indikatoren zur Operationalisierung des laufenden Bedarfs nach Hanusch und Kuhn	51
Übersicht II.2:	Ausgewählte Indikatoren zur Bedarfsbestimmung nach Hirota	55
Übersicht II.3:	Vorwegabzüge aus der Finanzausgleichsmasse in Schleswig-Holstein.....	59
Übersicht III.1:	Aufteilung der Zuschussbedarfe zwischen Landkreis- und Gemeindeebene im kreisangehörigen Raum Sachsens	70
Übersicht IV.1.1:	Berechnung der allgemeinen Deckungsmittel.....	76
Übersicht IV.1.2:	Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in Sachsen insgesamt	78
Übersicht IV.1.3:	Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in den kreisfreien Städten Sachsens.....	80
Übersicht IV.1.4:	Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung im kreisangehörigen Raum Sachsens (Landkreise inkl. Gemeinden).....	82
Übersicht IV.1.5.1:	Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in den Landkreisen Sachsens	84
Übersicht IV.1.5.2:	Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens.....	86
Übersicht IV.1.6.1:	Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in sächsischen Gemeinden mit 3.000 und weniger Einwohnern	91
Übersicht IV.1.6.2:	Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in sächsischen Gemeinden mit 3.001 bis 5.000 Einwohnern	92
Übersicht IV.1.6.3:	Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in sächsischen Gemeinden mit 5.001 bis 10.000 Einwohnern	93
Übersicht IV.1.6.4:	Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in sächsischen Gemeinden mit 10.001 bis 15.000 Einwohnern	94
Übersicht IV.1.6.5:	Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in sächsischen Gemeinden mit 15.001 bis 20.000 Einwohnern	95
Übersicht IV.1.6.6:	Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in sächsischen Gemeinden mit 20.001 bis 30.000 Einwohnern	96
Übersicht IV.1.6.7:	Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in sächsischen Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern	97
Übersicht IV.1.7.1:	Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in Hoyerswerda.....	101
Übersicht IV.1.7.2:	Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in Görlitz.....	102
Übersicht IV.1.7.3:	Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in Plauen	103

Übersicht IV.1.7.4:	Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in Zwickau	104
Übersicht IV.1.7.5:	Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in Chemnitz.....	105
Übersicht IV.1.7.6:	Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in Dresden.....	106
Übersicht IV.1.7.7:	Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in Leipzig.....	107
Übersicht IV.2.1.1.a:	Zuschussbedarfe in den Gesamthaushalten nach Einzelplänen in Euro je Einwohner (Jahresdurchschnitt 2001 bis 2003)	114
Übersicht IV.2.1.1.b:	Zuschussbedarfe in den Gesamthaushalten nach Einzelplänen in % des Gesamthaushalts (Jahresdurchschnitt 2001 bis 2003).....	114
Übersicht IV.2.1.2.a:	Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten nach Einzelplänen in Euro je Einwohner (Jahresdurchschnitt 2001 bis 2003)	118
Übersicht IV.2.1.2.b:	Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten nach Einzelplänen in % des Gesamthaushalts (Jahresdurchschnitt 2001 bis 2003).....	118
Übersicht IV.2.1.3.a:	Zuschussbedarfe in den Vermögenshaushalten nach Einzelplänen in Euro je Einwohner (Jahresdurchschnitt 2001 bis 2003)	120
Übersicht IV.2.1.3.b:	Zuschussbedarfe in den Vermögenshaushalten nach Einzelplänen in % des Gesamthaushalts (Jahresdurchschnitt 2001 bis 2003).....	120
Übersicht IV.2.2.1:	Verwendung allgemeiner Deckungsmittel im Gesamthaushalt (ohne Einzelplan 9)	123
Übersicht IV.2.2.2:	Verwendung allgemeiner Deckungsmittel im Einzelplan 0: Allgemeine Verwaltung	125
Übersicht IV.2.2.3:	Verwendung allgemeiner Deckungsmittel im Einzelplan 1: Öffentliche Sicherheit und Ordnung	127
Übersicht IV.2.2.4:	Verwendung allgemeiner Deckungsmittel im Einzelplan 2: Schulen	129
Übersicht IV.2.2.5:	Verwendung allgemeiner Deckungsmittel im Einzelplan 3: Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	132
Übersicht IV.2.2.6:	Verwendung allgemeiner Deckungsmittel im Einzelplan 4: Soziale Sicherung	134
Übersicht IV.2.2.7:	Verwendung allgemeiner Deckungsmittel im Einzelplan 5: Gesundheit, Sport, Erholung	139
Übersicht IV.2.2.8:	Verwendung allgemeiner Deckungsmittel im Einzelplan 6: Bau- und Wohnungswesen, Verkehr.....	142
Übersicht IV.2.2.9:	Verwendung allgemeiner Deckungsmittel im Einzelplan 7: Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung.....	146
Übersicht IV.2.2.10:	Verwendung allgemeiner Deckungsmittel im Einzelplan 8: Wirtschaftliche Unternehmen, Allgemeines Grund- und Sondervermögen.....	149
Übersicht IV.2.3.1:	Statistischer Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Zuschussbedarfen im Verwaltungshaushalt in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens	157
Übersicht IV.2.3.2:	Statistischer Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Zuschussbedarfen im Verwaltungshaushalt in den kreisangehörigen Gemeinden und der Gemeindeebene kreisfreier Städte Sachsens	159
Übersicht IV.3.1.a:	Personal-, Sach- und Investitionsausgaben in den Gesamthaushalten (EP0-8) in Euro je Einwohner, Jahresdurchschnitt 2001 bis 2003	162

Übersicht IV.3.1.b:	Anteil der Personal-, Sach- und Investitionsausgaben an den Ausgaben des Gesamthaushalts (EP0-8), Jahresdurchschnitt 2001 bis 2003	163
Übersicht IV.3.2.1.a:	Personalausgaben in Euro je Einwohner	166
Übersicht IV.3.2.1.b:	Personalstand je 1.000 Einwohner (Vollzeitäquivalente)	168
Übersicht IV.3.2.1.c:	Personalstand je 1.000 Einwohner (Vollzeitäquivalente) nach Beschäftigungsbereichen	169
Übersicht IV.3.2.2.a:	Personalausgaben nach Einzelplänen in Euro je Einwohner (1997)..	170
Übersicht IV.3.2.2.b:	Personalausgaben nach Einzelplänen in Euro je Einwohner (Jahresdurchschnitt 2001 bis 2003)	171
Übersicht IV.3.2.2.c:	Personalausgaben nach Einzelplänen in % der Gesamtausgaben des Verwaltungshaushaltes (Jahresdurchschnitt 2001 bis 2003)	171
Übersicht IV.3.3.1.a:	Sachausgaben nach Einzelplänen in Euro je Einwohner (1997).....	174
Übersicht IV.3.3.1.b:	Sachausgaben nach Einzelplänen in Euro je Einwohner (Jahresdurchschnitt 2001 bis 2003)	175
Übersicht IV.3.3.2:	Sachausgaben nach Einzelplänen in % der Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts (Jahresdurchschnitt 2001 bis 2003)	176
Übersicht IV.3.4.1.a:	Investitionsausgaben nach Einzelplänen in Euro je Einwohner (1997)	177
Übersicht IV.3.4.1.b:	Investitionsausgaben nach Einzelplänen in Euro je Einwohner (Jahresdurchschnitt 2001 bis 2003)	178
Übersicht IV.3.4.2:	Investitionsausgaben nach Einzelplänen in % der Gesamtausgaben (Jahresdurchschnitt 2001 bis 2003)	179
Übersicht IV.3.4.3.a:	Zuweisungen für Investitionen von Bund und Land nach Einzelplänen in Euro je Einwohner (1997)	180
Übersicht IV.3.4.3.b:	Zuweisungen für Investitionen von Bund und Land nach Einzelplänen in Euro je Einwohner (Jahresdurchschnitt 2001 bis 2003)	180
Übersicht IV.4.1:	Schuldenstand in Euro je Einwohner	184
Übersicht IV.4.2:	Nettokreditaufnahme in Euro je Einwohner	185
Übersicht IV.4.3:	Zinsausgaben und –einnahmen in Euro je Einwohner	186
Übersicht V.2.1:	Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung auf der kommunalen Ebene insgesamt (inkl. Region Hannover)	196
Übersicht V.2.2:	Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung auf der kommunalen Ebene insgesamt (ohne Region Hannover)	198
Übersicht V.2.3:	Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in kreisfreien Städten	200
Übersicht V.2.4:	Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung im kreisangehörigen Raum (Landkreise inkl. Gemeinden)	202
Übersicht V.2.5:	Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in den Landkreisen	204
Übersicht V.2.6:	Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in kreisangehörigen Gemeinden (Verwaltungseinheiten)	206
Übersicht V.2.7.1:	Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in Gemeinden mit bis zu 5.000 Einwohnern (Verwaltungseinheiten)	210

Übersicht V.2.7.2:	Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in Gemeinden mit 5.001 bis 10.000 Einwohnern (Verwaltungseinheiten)	211
Übersicht V.2.7.3:	Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in Gemeinden mit 10.001 bis 15.000 Einwohnern (Verwaltungseinheiten)	212
Übersicht V.2.7.4:	Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in Gemeinden mit 15.001 bis 20.000 Einwohnern (Verwaltungseinheiten)	213
Übersicht V.2.7.5:	Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in Gemeinden mit 20.001 bis 30.000 Einwohnern (Verwaltungseinheiten)	214
Übersicht V.2.7.6:	Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern (Verwaltungseinheiten)	215
Übersicht V.2.8.1:	Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in kreisfreien Städten mit bis zu 70.000 Einwohnern...	219
Übersicht V.2.8.2:	Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in kreisfreien Städten mit 70.001 bis 150.000 Einwohnern	220
Übersicht V.2.8.3:	Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in kreisfreien Städten mit 150.001 bis 300.000 Einwohnern	221
Übersicht V.2.8.4:	Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in kreisfreien Städten mit mehr als 300.000 Einwohnern	222
Übersicht V.3.1.1:	Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten der Kommunen in den Vergleichsländern.....	226
Übersicht V.3.1.2:	Zuschussbedarfe in den Vermögenshaushalten der Kommunen in den Vergleichsländern.....	227
Übersicht V.3.1.3:	Zuschussbedarfe in den Verwaltungs- und Vermögenshaushalten der Kommunen in den Vergleichsländern.....	228
Übersicht V.3.2:	Zuschussbedarfe im Einzelplan 0 (VWH) in den Kommunen der Vergleichsländer.....	229
Übersicht V.3.3:	Zuschussbedarfe im Einzelplan 1 (VWH) in den Kommunen der Vergleichsländer.....	230
Übersicht V.3.4:	Zuschussbedarfe im Einzelplan 2 (VWH) in den Kommunen der Vergleichsländer.....	231
Übersicht V.3.5:	Zuschussbedarfe im Einzelplan 3 (VWH) in den Kommunen der Vergleichsländer.....	232
Übersicht V.3.6:	Zuschussbedarfe im Einzelplan 4 (VWH) in den Kommunen der Vergleichsländer.....	233
Übersicht V.3.7:	Zuschussbedarfe im Einzelplan 5 (VWH) in den Kommunen der Vergleichsländer.....	234
Übersicht V.3.8:	Zuschussbedarfe im Einzelplan 6 (VWH) in den Kommunen der Vergleichsländer.....	235
Übersicht V.3.9:	Zuschussbedarfe im Einzelplan 7 (VWH) in den Kommunen der Vergleichsländer.....	236
Übersicht V.3.10:	Zuschussbedarfe im Einzelplan 8 (VWH) in den Kommunen der Vergleichsländer.....	237

Übersicht V.3.1.1:	Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt (Einzelplan 0-8) in Euro je Einwohner 1997 und 2003.....	240
Übersicht V.4.1.1:	Personalausgaben in den Kommunalhaushalten der Vergleichsländer in Euro je Einwohner	241
Übersicht V.4.1.2:	Personalausgaben in Tageseinrichtungen für Kinder in Euro je Einwohner	243
Übersicht V.4.1.3:	Personalstand je 1.000 Einwohner in den kommunalen Kernhaushalten insgesamt in den Vergleichsländern.....	244
Übersicht V.4.2.1:	Sachausgaben in den Kommunalhaushalten in den Vergleichsländern in Euro je Einwohner	246
Übersicht V.4.3.1:	Investitionsausgaben in den Kommunalhaushalten der Vergleichsländer in Euro je Einwohner	247
Übersicht VI.1.1:	Abgrenzung zentralörtlicher Aufgaben.....	266
Übersicht VI.1.2:	Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben in Euro je Einwohner (Jahresdurchschnitt 2001 bis 2003)	267
Übersicht VI.2.1:	Veränderung der Bevölkerung im Freistaat Sachsen (absolut und in %.....)	270
Übersicht VI.2.2:	Bevölkerungsentwicklung von 1997 bis 2003 in % nach Größenklassen.....	271
Übersicht VI.2.3:	Durchschnittliche jährliche Veränderungsraten der Bevölkerung im Freistaat Sachsen (in %).....	272

Literaturverzeichnis

Bayerische Staatsregierung: Gesetzentwurf zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (Finanzausgleichsänderungsgesetz 2006) vom 22.02.2006.

Beirat für den kommunalen Finanzausgleich: Bericht zur Überprüfung der Finanzverteilung nach dem vertikalen Gleichmäßigkeitsgrundsatz (GMG I) für das Finanzausgleichsgesetz (FAG) ab 2005, Dresden, 28.09.2004.

Beirat für den kommunalen Finanzausgleich: Bericht zur Überprüfung der Finanzverteilung nach dem horizontalen Gleichmäßigkeitsgrundsatz (GMG II) für das Finanzausgleichsgesetz (FAG) ab 2007, Dresden, 07.03.2006.

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

Bundesministerium der Finanzen: Gutachten des wissenschaftlichen Beirats zum „Begriff der öffentlichen Investitionen“, Schriftenreihe des BMF, Heft 29, Bonn 1980.

Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des BMF, Heft 31, Bonn 1982.

Christaller, W.: Die zentralen Orte in Süddeutschland, Jena 1933.

Deutscher Städtetag (Hrsg.): Gemeindefinanzbericht 2005, Köln.

Döring, Th.: Räumliche Aspekte von Föderalismus und Finanzausgleich – von der Allokations- und Verteilungs- zur Wachstumsperspektive, in RuR 2/2005, Bonn.

Freistaat Sachsen: Landesentwicklungsbericht 2002, Dresden.

Galperin, P.: Sozialhilfe und Bedarfsprinzip - Zum Streit um die Konkretisierung der Sozialhilfe - in: Leibfried, S., Tennstedt, F. (Hrsg.): Politik und Armut und die Spaltung des Sozialstaats, Frankfurt 1985.

Gemeindeordnung (GO) für den Freistaat Sachsen.

Hansmeyer, K.-H., Kops, M.: Die Popitz'sche Hauptansatzstaffel, in: ARL (Hrsg.): Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Forschungs- und Sitzungsberichte Band 159, Hannover 1985.

Hanusch, H., Kuhn, Th.: Messung des kommunalen Finanzbedarfs - Ein alternativer Ansatz für die Schlüsselzuweisungen, in: ARL (Hrsg.): Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Forschungs- und Sitzungsberichte Band 159, Hannover 1985.

Hardt, U., Hoffmann, H., Postlep, R.-D.: Die Bedeutung von Bundes- und Landesgesetzgebung für kommunale Haushaltsstrukturen und Selbstverwaltungsspielräume, Hannover 1994 und Fortschreibung 1996.

Hardt, U.: Konsequenzen der Bundes- und Landesgesetzgebung für die Veränderung kommunaler Haushaltsstrukturen in Schleswig-Holstein seit 1980, Hannover 1996.

Hardt, U., Pohle, H.: Führt die fiskalische Krise zur Verstärkung regionaler Disparitäten? Das Beispiel Niedersachsen, in: ARL (Hrsg.): Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägungen, Wirkungen und Reaktionen, Forschungs- und Sitzungsberichte Band 209, Hannover 1999.

Hardt, U., Schmidt, J.: Konsequenzen der Bundes- und Landesgesetzgebung für die Veränderung kommunaler Haushaltsstrukturen in Schleswig-Holstein seit 1980, Hannover 1996.

Hardt, U., Schmidt, J.: Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen, Hannover 1998.

Hirota, S.: Die „originäre“ Ermittlung des Finanzbedarfs am Beispiel des japanischen Finanzausgleichs, in: ARL (Hrsg.): Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Forschungs- und Sitzungsberichte Band 159, Hannover 1985.

Junkernheinrich, M.: Alternative Methoden zur Bestimmung des kommunalen Ausgabenbedarfs, in: Innenministerium des Landes NRW: Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich, Berlin 1991.

Junkernheinrich, M.: Sonderbedarfe im kommunalen Finanzausgleich, Berlin 1992.

Junkernheinrich, M.: Sachgerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich, Berlin 1998.

Kirchhoff, P.: Rechtliche Rahmenbedingungen des kommunalen Finanzausgleichs, in: Hoppe, W. (Hrsg.): Reform des kommunalen Finanzausgleichs, Schriftenreihe des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Bd. 4, Köln u.a. 1985.

Landesregierung Schleswig-Holstein: Pressemitteilung vom 14.12.2005, Kiel.

Lenk, Th.: Gemeindefinanzbericht Sachsen 2004/2005, Leipzig 2005.

Müller, J. H.: Wirtschaftliche Probleme der Raumordnungspolitik. Berlin 1969.

Münstermann, E.: Die Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen im kommunalen Finanzausgleich, Köln 1975.

Münstermann, E.: Räumliche Verteilung der kommunalen Finanzierungsbeiträge zur deutschen Einheit, in: ARL (Hrsg.): Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägungen, Wirkungen und Reaktionen, Forschungs- und Sitzungsberichte Band 209, Hannover 1999.

Parsche, R. u.a.: Der kommunale Finanzausgleich in Sachsen - Prüfung des Änderungsbedarfs für das geltende FAG im Gefolge des Urteils des Verfassungsgerichtshofes des Freistaates Sachsen vom 23.11.2000 zum FAG 1997, München 2002.

Parsche, R. u.a.: Gutachten zur Sachgerechtigkeit der Hauptansatzstaffeln und des Schülernebenansatzes im Schlüsselzuweisungssystem des kommunalen Finanzausgleichs im Freistaat Sachsen, München 2004.

Peffekoven, R.: Zur Problematik der Umsatzsteuerverteilung, in: Cansier, D. und Kath, D.: Öffentliche Finanzen, Kredit und Kapital, Berlin 1985.

Pollak, H., Voss, W.: Die Berücksichtigung von Spillover-Effekten im kommunalen Finanzausgleich, in: ARL (Hrsg.): Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Forschungs- und Sitzungsberichte Band 159, Hannover 1985.

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

Sachverständigenrat zu Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1994/95, Berlin 1994.

Sachverständigenrat zu Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2005/06: „Die Chance nutzen - Reformen mutig voranbringen“, Berlin 2005

Sächsischer Landtag: Stenografisches Protokoll der Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 02.02.2005.

Sächsischer Rechnungshof: Jahresbericht 2005, Leipzig.

Sächsisches Staatsministerium der Finanzen: Die Gemeinden und ihre Finanzen 2005, Dresden 2005.

Sächsisches Staatsministerium der Finanzen: Stellungnahme zum Entwurf der Staatsregierung für ein Viertes Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (DS 4/0404), Dresden.

Sächsisches Staatsministerium des Innern (Hrsg.): Landesentwicklungsplan Sachsen 2003.

Sächsisches Staatsministerium des Innern: Verwaltungsvorschriften über die Grundsätze der kommunalen Haushalte zur dauerhaften Sicherung der kommunalen Aufgabenerledigung (VwV Kommunale Haushaltswirtschaft) vom 27.05.2004 bzw. vom 07.10.2005, jeweils Nummer 2.a, Dresden.

Seitz, H.: Demographischer Wandel in Sachsen: Teilprojekt: Analyse der Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Ausgaben und Einnahmen des Freistaates Sachsen und seiner Kommunen, Frankfurt/Oder 2004.

Seitz, H.: Perspektiven der ostdeutschen Kommunal Finanzen bis zum Jahr 2020, in: ifo Dresden 2/2004.

Stahl, D.: Ausgleichsgrad und Anreizwirkungen des deutschen Länderfinanzausgleichs: Eine kritische Analyse, in: Färber, G. (Hrsg.): Das föderative System in Deutschland, ARL, Forschungs- und Sitzungsberichte Band 224, Hannover 2005.

Steinherr, M., Parsche, R. u.a.: Das Schlüsselzuweisungssystem im kommunalen Finanzausgleich des Freistaates Sachsen – Bestandsaufnahme und Reformbedarf -, ifo studien zur finanzpolitik, München 1997.

Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen: Vf. 53-II-97, Leipzig

Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 09.07.1998, VerfGH 16/96 und VerfGH 7/97, Münster.

Wheare, K.C.: Federal Government, 4. Auflage, Oxford 1960.

Zabel, G.: Ist die Hauptansatzstaffel noch zeitgemäß?, in: Informationen zur Raumentwicklung, hrsg. von der BfLR, Heft 6/7, Bonn 1983.

Zimmermann, H., Postlep, R.-D.: Probleme des kommunalen Finanzausgleichs - Überblick und Einordnung der Untersuchungsergebnisse, in: ARL (Hrsg): Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Forschungs- und Sitzungsberichte Band 159, Hannover 1985.

Zimmermann, H.: Haben Ballungsgebiete einen höheren Finanzbedarf?, in: Wirtschaftsdienst 2001/IV.

Gesetze:

Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Finanzausgleichsgesetz – FAG) 2005 vom 26.04.2005, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.07.2005.

Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein in der Fassung der Bekanntmachung vom 04.02.1999, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.12.2005.

Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO) vom 26.03.2002, Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt vom 30.04.2002.

Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG - Rheinland-Pfalz) vom 30.11.1999, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.12.2004.

Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich (NFAG) i.d.F. vom 26.05.1999, zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.12.2004.

