



## **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 -

### **Kurzfassung**

von

Ulrike Hardt

Daniel Schiller

unter Mitarbeit von

Axel Behmann



## **1. Grundsätzliche Probleme der Bedarfsbestimmung in kommunalen Finanzausgleichssystemen und ihre Lösungen in Sachsen**

Kommunalfinanzierung ist in der Bundesrepublik Deutschland nicht ohne Finanzausgleich denkbar. Die originären Einnahmen der Städte, Gemeinden und Landkreise bieten keine ausreichende Grundlage, auf der überall eine zielgerechte Aufgabenerfüllung gesichert werden könnte. Eine reine Entgeltfinanzierung scheidet aufgrund der „Öffentliche-Güter-Problematik“ der geforderten Angebote vielfach aus; Steuerfinanzierung scheitert vor allem an den horizontalen Verwerfungen des Aufkommens. Mag das geltende Steuersystem auch verbesserungs- und ausbaufähig sein; die Konstruktion eines Systems von Steuerquellen und Ausschöpfungsrechten, mit dem jene Mittel beschafft werden können, die zur jeweiligen örtlichen Aufgabenfinanzierung erforderlich sind, und das darüber hinaus gesamtgesellschaftlichen Zielvorstellungen entspricht, ist offensichtlich unmöglich. Eine Korrektur der Aufkommensergebnisse ist deshalb unverzichtbar.

In der Bundesrepublik Deutschland werden dazu im Wesentlichen Verfahren des „vertikalen Ausgleichs mit horizontalem Effekt“ eingesetzt: Die Unfähigkeit der gesamten Kommunalebene, sich aus Steuermitteln zu finanzieren, wird von vornherein gesetzlich vorgesehen und die grundgesetzlich verankerte Mittelaufstockung von übergeordneter Ebene - also den Ländern - zum horizontalen Ausgleich der Finanzierungsmöglichkeiten genutzt. Ausgangspunkt dieser Verfahren soll eine Gegenüberstellung von Finanzkraft und Finanzbedarf sein - und das gleich auf mehreren Ebenen. Die Forderung, dass es sich dabei um „objektive Größen“ handeln müsse, klingt zunächst unmittelbar einleuchtend, soll die Finanzverteilung doch auf die tatsächlich gegebenen Handlungsbedingungen und Finanzierungsnotwendigkeiten auf den Ebenen und zwischen den Gebietskörperschaften abstellen und nicht etwa willkürlich festgesetzt werden. Während Probleme der Finanzkraftermittlung unter diesem Gesichtspunkt relativ leicht lösbar erscheinen, geraten die Methoden der Bedarfsermittlung jedoch immer wieder in die Kritik - so nun auch in Sachsen.

Dass der Bedarfsbestimmung hier besondere Bedeutung beigemessen wird, erklärt sich zum einen daraus, dass über den Finanzausgleich erhebliche Finanzströme bewegt werden, von denen die Kommunalfinanzierung maßgeblich abhängt (in Sachsen wurden im Jahr 2005 54% der Kommunalhaushalte aus Zuweisungen gedeckt, in den alten Ländern waren es nur rund 28%), zum anderen aber sicher auch daraus, dass mittel- und langfristig mit einem Absinken der Ausgleichsmasse zu rechnen ist. Mit dem Abschmelzen der Solidarpaktmittel dürfte die Intensität der Verteilungauseinandersetzungen ansteigen. Bedarfsbestimmung wird dann aller Erfahrung und Voraussicht nach zum Hauptstreitgegenstand werden.

Allerdings - und dies zeigt sich im Verlauf der Untersuchung recht deutlich - ist es nicht zuletzt das Beharren auf Objektivität, das die Bedarfsbestimmung so schwierig macht. Kommunale Bedarfe lassen sich nicht objektiv feststellen oder messen; vielmehr geht es um eine Bewertung öffentlichen Ausgabeverhaltens. Selbst wenn Bedarfsbestimmung auf der Basis empirischer Analysen und nach Maßgabe festgelegter Regeln erfolgt, bleibt sie Ergebnis eines politischen Prozesses, der sich auch durch noch so detaillierte Kenntnisse des Faktischen nicht ersetzen, sondern „nur“ fundieren lässt. Dies gilt sowohl für vertikale als auch für horizontale Verteilungsvorgänge.

Bedarfsbestimmung wird zunächst bei der Festlegung der Ausgleichsmasse selbst erforderlich. Die Frage lautet: Wie viele Mittel benötigt die kommunale Ebene insgesamt, um trotz Unterdeckung aus originären Einnahmen eine sachgerechte Aufgabenerfüllung finanzieren zu können? Nun fehlt es allerdings sowohl in der Wissenschaft als auch in der Praxis an einer allgemein akzeptierten Vorstellung davon, was überhaupt unter einer „sachgerechten Aufgabenerfüllung“ zu verstehen ist und was sie kosten soll oder darf; ein Anspruch der Kommunen auf bestimmte Zuweisungssummen ist insofern kaum ableitbar. Die Länder, denen die Festlegung der Ausgleichsmasse obliegt, gehen deshalb üblicherweise den Weg über eine regelgebundene Beteiligung der Kommunen an den Landeseinnahmen. Dabei wird eine Quote festgelegt, mit der die Kommunen (obligatorisch oder fakultativ) an bestimmten Landeseinnahmen partizipieren; Veränderungen der originären Einnahmen der Kommunen bleiben dabei meistens ebenso außer Acht wie Verschiebungen der kommunalen Aufgabenstrukturen oder besondere Kostenentwicklungen in einzelnen Aufgabenbereichen. Daran hat sich in den vergangenen Jahren oft heftige Kritik entzündet.

Sachsen versucht die genannten Schwächen auszumerzen und geht deshalb einen Sonderweg: Mit dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz (GMG I) wird festgeschrieben, dass sich die Einnahmen des Landes und seiner Kommunen gleichmäßig entwickeln sollen. Damit ist zum einen ein Solidaritätsprinzip verankert worden, das in dieser Form in der Mehrzahl der übrigen Bundesländer nicht existiert; zum anderen wird damit eine regelgebundene Rückführung der Ausgleichsmasse sichergestellt, zu der es mit dem Absinken der Landeseinnahmen aus dem Solidarpakt und dem Länderfinanzausgleich künftig kommen muss. Ursprünglich nur einnahmeseitig ausgerichtet, wird der GMG I inzwischen auch mit Blick auf die Bedarfsentwicklungen periodisch überprüft. Grundlage ist ein regelungebundenes Verfahren, das sich auf drei Indikatorengruppen (ausgabeseitige Kriterien, objektive, d.h. nicht beeinflussbare sozioökonomische Indikatoren und Deckungsquotenverhältnisse) stützt.

Dass man mit Blick auf die Bedarfsentwicklungen keine solch strenge Regelbindung, wie sie für die Einnahmeseite formuliert worden ist, anstreben konnte, liegt in der Natur der Sache. Tatsächlich hat man von Anpassungen der vertikalen Verteilung zugunsten des Freistaates,

die nach Maßgabe der empirischen Untersuchungen notwendig gewesen wären, sogar abgesehen. Dieses 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 der diesbezüglichen Verhandlungen hat in Sachsen bisher vor allem die konsensuale Entscheidung gestanden, die weiterhin gemeinsames Handeln der Landes- und Kommunalebene möglich macht.

Die horizontale Korrektur des Gemeindesteuersystems erfordert ebenfalls Bedarfsbestimmungen. Im sächsischen „Drei-Säulen-Modell“ muss die Schlüsselmasse zwischen kreisangehörigem Raum und kreisfreien Städten, innerhalb des kreisangehörigen Raums nochmals zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden aufgeteilt werden. Dabei setzt der Freistaat Sachsen zunächst wiederum auf einen Gleichmäßigkeitsgrundsatz (GMG II): Die Finanzkraft je Einwohner, bestehend aus Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen soll sich im Ergebnis in den zwei Hauptsäulen (kreisangehörigem Raum und kreisfreien Städten) gleichmäßig entwickeln. Diskretionäre Eingriffe bei der Quotierung der Ausgleichsmasse werden dabei zum einen durch den Einwohnerbezug vermieden; er bewirkt, dass im Zuge unterschiedlicher Bevölkerungsentwicklungen - etwa in Folge von Suburbanisierungsprozessen - eine automatische Mittelumschichtung erfolgt. Zum anderen wird aber auch der Aufgaben- bzw. Bedarfsbezug ausgebaut. Wurden zentralörtliche Leistungen, die die kreisfreien Städte für die umliegenden Kommunen erbringen, schon seit Einführung des Finanzausgleichs in seiner jetzigen Form bei der Quotierung berücksichtigt, werden Kostenverschiebungen in anderen Aufgabenbereichen inzwischen ebenfalls beobachtet. Dem liegt ein dem GMG I ähnliches Indikatorensystem zugrunde. Von einer strengen Regelbindung in Bezug auf Bedarfsentwicklungen ist man damit notwendigerweise wiederum weit entfernt; trotzdem gilt aber auch hier, dass die empirische Fundierung und die Transparenz der gegebenenfalls zu treffenden Entscheidungen sukzessive erhöht worden ist.

Für die weitere Mittelaufteilung innerhalb des kreisangehörigen Raumes sind demgegenüber keine entsprechenden Anpassungsregeln festgelegt worden, als Korrektiv soll hier die Kreisumlage dienen. Bedarfsbestimmung durch die übergeordnete Ebene erübrigt sich insofern weitgehend, sie wird zumindest teilweise „kommunalisiert“. Traditionell ist der Anteil der Landkreise an der Schlüsselmasse des kreisangehörigen Raumes in Sachsen sehr hoch; entsprechend niedrig konnte bisher die Kreisumlage gehalten werden. Das Konfliktpotenzial zwischen Kreis- und Gemeindeebene ist so minimiert worden. Gleichzeitig ist der effizienzfördernde Druck, den die Gemeinden bei überwiegender Umlagefinanzierung auf die Landkreise ausüben, aber ebenfalls abgeschwächt worden. Damit ist ein Zielkonflikt angesprochen, der zwar wissenschaftlich ausgeleuchtet, nicht aber ohne politische Entscheidung gelöst werden kann.

Die dauerhaftesten Auseinandersetzungen um die Bedarfsbestimmung sind in den alten Bundesländern seit langem um die horizontale Mittelverteilung innerhalb einzelner „Säulen“ oder Ebenen geführt worden, die entsprechenden Fragen werden nun auch in Sachsen aufgeworfen. Im Wesentlichen geht es dabei um die Sachgerechtigkeit der Hauptansatzstaffel, einen Ansatz der Bedarfsbestimmung, der stark pauschaliert und – für sich genommen – nur insoweit zwischen Gemeinden differenziert, als mit steigender Gemeindegröße auch ein steigender Finanzbedarf angenommen bzw. aus den tatsächlich finanzierten Zuschussbedarfen abgeleitet wird. Die Einwohnerzahl wird dabei als Variable eingesetzt, die verschiedenste Einzeleinflüsse widerspiegelt, die die kommunale Aufgabenerfüllung in größeren Gemeinden komplexer und vielfältiger werden lässt.

Der Hauptansatz wird vor allem aus zwei Gründen kritisiert:

- Zum ersten wird festgestellt, dass größere Gemeinden üblicherweise über höhere Einnahmen verfügen als kleinere; die Ableitung höherer Finanzbedarfe aus dem Ausgabeverhalten, das den Einnahmemöglichkeiten folge, wird deshalb als Zirkelschluss gekennzeichnet.
- Zum zweiten wird immer wieder herausgestellt, dass Gemeinden gleicher Größenklasse durchaus verschiedene Finanzbedarfe befriedigen müssen, wenn sie sich in ihren sozioökonomischen Strukturen stark unterscheiden und sich speziell in pflichtigen Aufgabenbereichen verschiedenen Handlungsnotwendigkeiten gegenübersehen.

Der Hauptansatzlösung werden deshalb häufig alternative Modelle „originärer“ Finanzbedarfsbestimmung gegenübergestellt. Sie setzen auf eine Normierung der Kosten für einzelne Aufgabenbereiche, die Anforderungen an kommunale Aktivitäten werden aus den jeweiligen „objektiven“ Bedingungen abzuleiten versucht. So überzeugend solche Verfahren auf den ersten Blick erscheinen mögen, so wenig praktikabel sind sie doch in der Umsetzung. Es stellt sich heraus, dass für die Mehrzahl der kommunalen Aufgabenbereiche gar keine Indikatoren identifiziert werden können, an denen sich ein unausweichlicher Finanzbedarf festmachen ließe. Hauptansatzstaffeln sind, indem sie größeren Städten höhere Finanzbedarfe zusprechen, ohne Zweifel normativ geprägt. Die Verfahren der „originären“ Bedarfsbestimmung sind es aber ebenfalls, weil sie sich auf solche Aufgabenbereiche konzentrieren müssen, die indikatorengestützt abgebildet werden können. Schon die damit zu treffende Auswahl wäre zwangsläufig willkürlich. Hinzu kommt, dass die originäre Bedarfsbestimmung zunächst eine Festlegung dessen voraussetzt, was überhaupt als normale oder notwendige Aufgabenerfüllung gelten soll. Einmal davon abgesehen, dass ein solches „normales“ Leistungsspektrum faktisch

nicht definiert ist, widerspräche seine Zusammenstellung dem Grundgedanken der kommunalen Selbstverwaltung, die diese Aufgabe jeder einzelnen Kommune zuweist.

Wenig hilfreich ist in diesem Zusammenhang der Verweis auf die rechtlichen Vorgaben zur Aufgabenerfüllung, an die sich die Kommunen halten müssen. Auch hier finden sich immer noch beträchtliche Gestaltungsspielräume, überdies müssen höhere Finanzbedarfe größerer Städte auch nicht ausschließlich aus höheren Kosten unausweichlicher, also pflichtiger Aufgaben abgeleitet werden. Sowohl die allokativ erwünschte Konzentration zentralörtlicher Aufgaben - Aufgaben also, die sich vielfach im freiwilligen Bereich kommunalen Handelns finden - als auch wachstumspolitische Überlegungen können dafür sprechen, größeren Gemeinden eine höhere Finanzausstattung zuzusprechen, um sie und ihr Umland „funktions-tüchtig“ zu erhalten. Ausgleichs- und versorgungsorientierte Zielsetzungen werden damit nicht ausgeblendet, aber an weiteren, teilweise rivalisierenden Zielsetzungen relativiert.

Die Implementation von Hauptansatzstaffeln schließt im Übrigen die Konstruktion von Sonderlastenausgleichen nicht aus. Beide Methoden der Bedarfsberücksichtigung - die pauschalierende und die differenzierende - lassen sich kombinieren, wenn dies in einzelnen Aufgabenfeldern erforderlich scheint. Allerdings spricht einiges dafür, mit der Anerkennung von Sonderlasten sparsam umzugehen. Letztlich finden sich in nahezu jeder Kommune Besonderheiten, die entsprechendes kommunales Handeln erfordern; einmal gewährte Nebenansätze bringen deshalb erfahrungsgemäß immer neue Forderungen nach Anerkennung weiterer Sonderlasten hervor. Dass solche Besserstellungen friedentiftend wirken können, mag solange gelten, wie die Mittel zur Ausstattung der Kommunen wachsen. Bei schrumpfendem oder stagnierendem Finanzvolumen dürfte hingegen recht schnell deutlich werden, dass die Berücksichtigung von Sonderlasten einzelner Kommunen jeweils auf Kosten der anderen geht. Je mehr Sonderlasten Eingang in ein Finanzausgleichssystem finden, desto größer wird zudem die Gefahr, dass sich die verschiedenen Ansätze gegenseitig konterkarieren.

Die horizontale Mittelverteilung auf Städte und Gemeinden erfolgt in Sachsen - vom Mehrbelastungsausgleich für nachkonstitutionell übertragene Aufgaben und wenigen Zweckzuweisungen abgesehen - bedarfsseitig über den Gesamtansatz, der für kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden getrennt jeweils aus einer Hauptansatzstaffel und dem Schülernebenansatz errechnet wird. Für die Kreisebene wird zunächst von gleichem Finanzbedarf je Einwohner ausgegangen; eine Bedarfsdifferenzierung erfolgt hier allein über den Schülernebenansatz.

Die Hauptansatzstaffeln für die kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Gemeinden sind aus den um Mehrbelastungsausgleich und sächliche Schulkosten bereinigten Zuschussbedarfen der Verwaltungshaushalte ermittelt worden. Die Staffel für den kreisangehörigen Raum

soll auf dieser Grundlage nach sukzessiven Anpassungen ab 2007 eine Spreizung von 100% bis 165% in der obersten (unbesetzten) Größenklasse erreichen; für die kreisfreien Städte liegt die Spreizung bei einer Spanne von 100% zu 125% für die beiden größten Städte Leipzig und Dresden.

Die Errechnung der Hauptansatzstaffel auf der Basis der Zuschussbedarfe darf natürlich nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch mit diesem Verfahren ein normatives Vorgehen gewählt wird: Allein die Anerkennung aller finanzierten laufenden Zuschussbedarfe als „Bedarfsindikator“ ist ein Akt der Normierung. Allerdings ist der Hauptansatz von großer Transparenz und er lässt sich aus den Anforderungen an die Aufgabenerfüllung, wie sie in den sächsischen Entwicklungskonzeptionen gestellt werden, begründen. Die empirischen Untersuchungen bestätigen dies nachdrücklich.

## **2. Ziele und empirische Ergebnisse der Untersuchung**

Die Hauptansatzstaffel stand auch im Vordergrund der weiteren Analysen. Eine Neuberechnung auf anderer Grundlage hätte sich allerdings nicht als sinnvoll erwiesen; vielmehr ging es darum, das Haushaltsgebaren der sächsischen Städte und Gemeinden nach Größenklassen für die Jahre 1997 sowie 2001 bis 2003 genauer auf Bedarfsunterschiede hin zu untersuchen und insbesondere zu klären, welchen Anteil zentralörtliche Leistungen am Anstieg der Zuschussbedarfe mit der Gemeindegröße haben. Darüber hinaus wurde die Frage aufgeworfen, ob Konsolidierungspotenziale hinreichend ausgeschöpft worden sind bzw. noch ausgeschöpft werden können oder ob tatsächlich die Möglichkeit besteht, dass bestimmte Gemeindegruppen aufgrund ihrer Konsolidierungsanstrengungen im Finanzausgleich schlechter gestellt werden als andere, die weniger konsequent konsolidiert haben. Des weiteren wurde danach gefragt, welche Einflüsse vom demographischen Wandel auf die Bedarfssituation ausgehen und ob eine Berücksichtigung im Finanzausgleich geraten erscheint.

Darüber hinaus sollte der Blick auf die Folgen der Hartz-IV-Gesetzgebung gelenkt werden. Damit wird der Bereich der Gemeindeaufgaben allerdings verlassen, man hätte die Kreisebene näher untersuchen müssen. Da die verfügbaren Daten zur aktuellen und künftigen Ausgabenbedarfen bislang überdies noch nicht belastbar sind, wurde darauf nur in aller Kürze eingegangen.

## 2.1. Ergebnisse der sachseninternen Untersuchung

Die Analyse beginnt mit der Betrachtung der allgemeinen Deckungsmittel, deren Zusammensetzung und Verwendung in den sächsischen Kommunen. Folgende Ergebnisse sind dazu festzuhalten:

Die Gegenüberstellung der kreisfreien Städte und des kreisangehörigen Raumes hat zunächst 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 somit 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 Einwohnergewichtung 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. 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 Besserstellung gegenüber der nächst kleineren Grö-

Benklasse erreicht worden ist. Im Zeitraum 2001 bis 2003 war dieses Phänomen weniger stark ausgeprägt als im Jahr 1997, aber immer noch vorhanden. Mit der Anpassung der Hauptansatzstaffel in den Jahren 2006 und 2007 wird dieses Problem für die kreisangehörigen Gemeinden voraussichtlich gelöst.

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.

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 besonders groß. Aber auch in Hoyerswerda war über die Relation zwischen allgemeinen Deckungsmitteln und Zuschussbedarfen im Verwaltungshaushalt kaum zu klagen.

Im Zeitablauf 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 Ausgabe- denn auf Einnahmeprobleme der größeren Städte und Gemeinden hin. Deshalb könnte man auf den Gedanken kommen, dass die geschilderten Probleme selbst verursacht sind, dass Einsparpotentiale 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 anstei-

gende 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. 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).

Die angestellten Überlegungen sind schrittweise aufgearbeitet worden. Zunächst wurde gefragt, in welchen Aufgabenbereichen die allgemeinen Deckungsmittel der Kommunen verausgabt worden sind. Anschließend sind einzelne Ausgabearten (Personal- und Sachausgaben sowie Sachinvestitionen) untersucht worden, wo geboten ebenfalls differenziert nach Aufgabenbereichen.

Die Aufbereitung der zur Verfügung gestellten Daten nach Aufgabenbereichen (Einzelplänen) und Teilaufgaben (Abschnitten) hat deutlich gemacht, 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 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 scheint aber ebenso unmöglich.

Dies herauszustellen war eines der Hauptanliegen der sehr kleinteiligen Herangehensweise. Sie hat nicht nur sichtbar 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, einzelplanbe-

zogenes Verfahren wäre zu ungenau, durch eine weitere Aufspaltung der Haushalte würde aber auch nicht viel erreicht.

Ansätze zur „originären“ Bedarfsbestimmung oder –ermittlung 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 solcher plausiblen Zusammenhänge empirisch nicht – oder nur sehr eingeschränkt – gelingt, lässt vom Versuch einer originären Bedarfsbestimmung absehen. Die Verknüpfung „objektiver“ Indikatoren mit einem Normal- oder Durchschnittskostenansatz ist überdies in vielen Fällen angreifbar, weil gar nicht klar ist, warum sich die Kosten je „Verursacher“ so erheblich unterscheiden. Dahinter können sich „Verschwendung“ oder unwirtschaftliche Aufgabenerfüllung, aber auch ganz besondere Anforderungen verbergen. Letztlich kann darüber nur eine Einzeluntersuchung Aufschluss bieten.

Angesichts dieser 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 große Aufmerksamkeit gewidmet.

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 sichtbar, ebenso aber auch Finanzierungsengpässe. 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 der Aufgabenbereiche nur mit Durchschnittswerten für die Gemeindegrößenklassen argumentiert. Regressionsrechnungen, die mit Werten für jede einzelne Gemeinde arbeiten, kommen zu genaueren Ergebnissen.

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 ein Bestimmtheitsmaß ( $r^2$ ) von etwa 0,3 (ohne Schulen) bzw. 0,4 (mit Schulen) viel zu gering sei, um darauf die Bedarfsbestimmung zu begründen und dass bei der Orientierung an tatsächlichen Ausgaben vor allem der Finanzkrafteffekt zum Tragen komme.

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 über 30% ist die Erklärungskraft der Einwohnerzahl allerdings recht 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. 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. Eine Abkehr von der Hauptansatzstaffel wäre nach den bisherigen Ergebnissen also 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 zielorientierten Aspekten zu beurteilen und dann gegebenenfalls Korrekturen - über die Einwohnergewichtung im Finanzausgleich oder die Konzeption zusätzlicher Sonderansätze - einzuleiten. Eine besondere Dringlichkeit hat sich dafür in den angestellten Untersuchungen allerdings nicht gezeigt.

Besonderer Hinweise bedarf es - mit Blick auf die Relation zwischen Hauptansatzstaffel und Zuschussbedarfen in den Fachaufgaben - allerdings noch einmal bezüglich der kreisangehörigen Gemeinden in der Größenklasse zwischen 20.000 und 30.000 Einwohnern sowie der kreisfreien Städte. Es 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. Diese Anpassung ist 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 der Ursachen könnte in den hohen Bevölkerungsverlusten liegen, die gerade in dieser Gemeindegruppe zu verkraften waren. Die Konsolidierungsanstrengungen haben damit offenbar nicht mitgehalten. Eine Überprüfung der Verwaltungsaufwendungen in dieser Größenklasse erscheint deshalb notwendig. Angesprochen ist damit allerdings vorrangig die Kommunalaufsicht.

Ebenso überprüfungsbedürftig sind die Haushalte der kreisfreien Städte: Hier sind es nicht nur die Verwaltungsausgaben, die teilweise zu denken geben, sondern auch die Aufgabenwahrnehmung in einzelnen Aufgabenfeldern - speziell im kulturellen Bereich - die auf Konsolidierungspotentiale hin durchforstet werden müssen.

Die Auswertung der Daten nach Ausgabearten hat nochmals zusätzliche Einblicke in das Ausgabeverhalten der sächsischen Kommunen gestattet; in Hinblick auf Finanzausgleichsüberlegungen führt sie aber dennoch nicht sehr viel weiter als die Auswertungen nach Aufgabenbereichen.

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 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 mit Blick auf den Finanzausgleich und hier speziell auf die Bedarfsbestimmung 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 Zu-

schussbedarfen, vor allem wenn man sie zusätzlich nach Aufgabenbereichen unterscheidet. Besondere Erkenntnisse lassen sich dabei natürlich dann gewinnen, wenn einzelne Kommunalhaushalte betrachtet werden, wie 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 pro Kopf wachsen, tatsächlich schrumpfen aber die Einwohnerzahlen noch stärker als die absoluten Zuschussbedarfe.

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 den Verwaltungshaushalten hinausgeht. Die betreffenden 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 wiederum 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 in der entsprechenden Größenklasse.

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 somit kein Handlungsbedarf, der nicht schon nach der Untersuchung der allgemeinen Deckungsmittel und ihrer Verwendung nach Aufgabenbereichen benannt worden wäre.

## **2.2. Ergebnisse des länderübergreifenden Vergleichs**

Der Vergleich der Herkunft, der Verteilung und Verwendung allgemeiner Deckungsmittel in sächsischen und westdeutschen Kommunen hat mehr noch als die allein auf Sachsen ausgerichteten Untersuchungen 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 Konsolidierungspotentiale finden?

Dass Konsolidierungsbemühungen unerlässlich sind, wenn die Handlungsfähigkeit der sächsischen Kommunen nachhaltig erhalten werden soll, zeigt der länderübergreifende Vergleich sehr eindrucksvoll. 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 Handlungsspielräume der sächsischen Kommunen schon in kurzer Zeit ähnlich eingeschränkt sein wie im Westen.

Betrachtet man zunächst die Gegenüberstellung von allgemeinen Deckungsmitteln und Zuschussbedarfen in den Verwaltungshaushalten 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 in 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 statt dessen auf eine Vielzahl von Sonderzuweisungen, speziell auch im investiven Bereich, setzt.

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.

Ein Überblick über die Entwicklung der Zuschussbedarfe nach Aufgabenbereichen für die gesamte kommunale Ebene in den jeweiligen Vergleichsländern macht die Strukturunterschiede deutlich. Länderübergreifend sticht die Dominanz des Einzelplan 4 ins Auge. Die soziale Sicherung hatte in sächsischen Kommunen 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 im Einzelplan 8 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 so mehr, als mittel- und langfristig mit einem Rückgang der verfügbaren Beträge im Finanzausgleich und damit in den kommunalen Kassen gerechnet werden muss.

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 zu gute 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 dazu 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 allerdings 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.

### **2.3. Sondereinflüsse auf Bedarfsrelationen und -entwicklungen**

Unter den Sondereinflüssen auf Bedarfsrelationen und -entwicklungen wurde der Wahrnehmung zentralörtlicher Aufgaben durch die sächsischen Städte und Gemeinden besondere Aufmerksamkeit gewidmet, nicht zuletzt auch deshalb, weil sie in Sachsen ganz besonderes Gewicht haben.

Ursprünglich ist die Theorie der zentralörtlichen Systeme aus dem privaten Sektor, in dem sie sich über den Marktmechanismus herausbilden, übernommen worden. Im öffentlichen Sektor müssen sie dagegen explizit geschaffen werden. Die Instrumente, die dazu diskutiert werden, sind außerordentlich vielgestaltig. Ihnen allen ist allein gemeinsam, dass den zentralen Orten

eine gegenüber ihrem Umland verbesserte Finanzausstattung garantiert wird, damit eine entsprechende Aufgabenerfüllung finanzierbar wird. Zu nennen sind:

- Direkte Steuerung und Finanzierung 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 und
- Besserstellung von Zentren über allgemeine Zuweisungen in der Hoffnung, dass die Kommunen selbstverantwortlich ein zentralörtliches Angebot bereithalten.

Keines der genannten Instrumente vermag den Marktmechanismus zu ersetzen. Die Entscheidung, was in welcher räumlichen Dichte angeboten werden soll, ist im öffentlichen Bereich selbst zu treffen, und dies letztlich ohne Kenntnis der tatsächlichen spill-over-Effekte. Fragen der Finanzierung dieser Leistungen sind ebenfalls anhand anderer Kriterien zu beantworten.

Aus allokativer Sicht spräche viel für einen direkten und vor allem finanzkraftunabhängigen Ausgleich zwischen Zentren und ihrem jeweiligen Umland. Aus verteilungspolitischer Perspektive, aber auch unter dem Aspekt der Minimierung von Steuerung, bietet sich dagegen eine Einbeziehung in die pauschalierende Bedarfsbestimmung des Finanzausgleichs an. Die Beurteilung des Verfahrens ist allerdings wiederum nur über die Ergebnisse des kommunalen Angebotsverhaltens möglich.

Die demographischen Entwicklungen stellen viele der sächsischen Kommunen auch weiterhin vor große Herausforderungen. Die empirischen Untersuchungen haben allerdings gezeigt, dass einige der betroffenen Gemeinden die auftretenden Probleme besser zu lösen vermögen als andere. Die Anpassungsnotwendigkeiten im allgemeinen Finanzausgleich abfedern zu wollen, wäre insofern kontraproduktiv. Letztlich müssen sie früher oder später bewältigt werden; ein Aufschub dürfte dazu führen, dass die Anpassungsfriktionen noch weiter wachsen. Von einem Demographieansatz, der im Übrigen im Widerspruch zum Schüleransatz stände, sollte deshalb Abstand genommen werden. Einzelne Kommunen werden die Anpassungserfordernisse trotzdem nicht bewältigen (können). Über spezifische Hilfsmaßnahmen außerhalb des Finanzausgleichs muss deshalb durchaus weiter nachgedacht werden.

Indessen könnte sich die Konzeption eines „Hartz-IV-Ansatzes“ innerhalb des Finanzausgleichs in der Zukunft, wenn die derzeit noch gewährten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegfallen, als erforderlich erweisen. Die Notwendigkeit dazu kann allerdings erst dann geprüft werden, wenn belastbare Daten über die Kosten der Unterbringung vorliegen.

### **3. Schlussfolgerungen**

Alles in allem haben die vorgelegten Untersuchungsergebnisse bestätigt, dass die Komponenten der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens empirisch fundiert, begründet und vor allem ausgesprochen transparent gestaltet sind. Dringende Anpassungserfordernisse, die über die bereits beschlossenen Modifikationen hinausgehen, werden aktuell nicht gesehen.

Mehr als andere Länder setzt Sachsen auf eine Ableitung der Bedarfsbestimmung aus vorgefundenen Strukturen und Entwicklungen. Dies ist aus den oben genannten vielfältigen Gründen durchaus positiv zu bewerten. Allerdings darf das Verfahren nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch hier eine Bewertung vorgenommen wird, vorgenommen werden muss. Finanzierungsregelungen sind letztlich inferior, sie müssen den politischen Entscheidungen darüber, welche Strukturen angestrebt werden sollen, folgen. Diese Entscheidungen lassen sich durch noch so weitgehende Kenntnis des Bestehenden nicht ersetzen.