

Prüfung der Einführung von Ansätzen für Fläche und demographische Entwicklung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens

Kurzfassung

Gutachten
im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen

Ulrike Hardt und Alexander Cordes
unter Mitarbeit von Christian Apelt und Ergün Temiztepe

Hannover, April 2010

Inhaltsverzeichnis

1	Fragestellungen, Lösungsversuche und Ergebnisse	1
2	Flächen- und Demographieansätze in den alten und neuen Flächenländern	2
2.1	Westdeutsche Flächenländer	2
2.2	Ostdeutsche Flächenländer	5
2.3	Die wichtigsten Lösungsmodelle im Überblick – Könnte eine Übertragung auf Sachsen sinnvoll sein?	7
3	Konstruktionsprinzipien kommunaler Finanzausgleichssysteme	7
4	Sachgerechtigkeit im Hinblick auf die Situation der sächsischen Kommunen	10
4.1	Fläche und Bevölkerungsentwicklung in den sächsischen Kommunen	10
4.2	Empirische Analyse bevölkerungs- und flächenbezogener Einflüsse auf die kommunalen Zuschussbedarfe	11
4.2.1	Kurzbeschreibung des analytischen Ansatzes	11
4.2.2	Ergebnisse der Regressionsanalyse	12
4.3	Diskussion der Ergebnisse	18

1 Fragestellungen, Lösungsversuche und Ergebnisse

Im Dezember 2009 hat das sächsische Staatsministerium der Finanzen das NIW gebeten, die Einführung eines Flächen- bzw. Demographieansatzes zu prüfen. Hintergrund des Auftrages ist die Einschätzung einiger sächsischer Regionen, dass dünn besiedelten Räumen zu wenige Mittel für eine angemessene Aufgabenerfüllung zur Verfügung gestellt werden, weil flächenbedingte Mehrkosten bei der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich unberücksichtigt bleiben. Die vorhandenen Probleme werden nach ihrer Auffassung dadurch verschärft, dass sich gerade die dünn besiedelten Räume häufig überproportional entleeren und die Aufgabenerfüllung damit zusehends erschwert und vor allem verteuert wird, ohne dass dies im Finanzausgleich seinen Niederschlag fände.

Die Hoffnung, dass die Problemlösung durch – wie auch immer gestaltete – Flächen- bzw. Demographieansätze gelingen könnte, wird dadurch genährt, dass viele (inzwischen auch ostdeutsche) Länder Flächenansätze in ihre Finanzausgleichssysteme integriert haben. Eigenständige Demographieansätze sind demgegenüber relativ selten, werden aber speziell im Westen zunehmend diskutiert und sind in einigen Fällen bereits eingeführt worden. Allein die Existenz solcher Ansätze in anderen Ländern gewährleistet aber keineswegs, dass damit auch sächsische Problemlagen angegangen werden können. Schon die Heterogenität der vorgefundenen Ansätze deutet auf sehr unterschiedliche Ausgangssituationen hin, darunter auch solche, um die es in Sachsen gar nicht geht. Zudem muss vermutet werden, dass vielfach aufgrund „technischer“ Hindernisse – speziell der Massenaufteilungsregelungen – Lösungen verwirklicht wurden, die den Problemen nur bedingt gerecht werden. Die Ausgestaltungen der Flächenansätze müssen zum Teil als „second-best-Lösungen“ gelten, die nur eingeschränkt das bewirken, was eigentlich angestrebt war. In Einzelfällen scheint es sich sogar nur um „Placebo-Ansätze“ zu handeln, die allein zur Vermeidung von weiteren Verteilungauseinandersetzungen unangetastet bleiben.

Die Untersuchung des NIW hat sich deshalb zunächst auf die Frage konzentriert, in welchen Bundesländern Flächen- und Demographieansätze in den Finanzausgleich integriert sind, welche Probleme sie lösen sollen und wie sie konstruiert sind. Einige der dargestellten Ansätze treffen die sächsischen Probleme in keiner Weise, kommen also für eine Übertragung nicht in Frage. Für die verbleibenden Varianten sollten die Erläuterungen aber auch zeigen, dass die Ausgleichsanforderungen und die möglichen Lösungen sehr unterschiedlich ausgefallen sind, und zwar aufgrund

- der in den Ländern offensichtlich sehr verschiedenen jeweiligen Problemlagen und
- der Grundkonzeptionen der Ausgleichssysteme, die die Einbeziehung von Flächen- bzw. Demografiefaktoren erleichtern oder erschweren.

Die Betrachtung der Ausgleichssysteme in den Bundesländern sollte außerdem dazu beitragen, die Untersuchungsschwerpunkte für Sachsen zu präzisieren:

- Inwieweit korrespondieren Fläche und Bevölkerungsentwicklung miteinander und in welchem Maße unterscheiden sich die Bedingungen zwischen den neu gebildeten Kreisgebieten?
- Gibt es Zusammenhänge zwischen den genannten Einflussgrößen und den Finanzierungserfordernissen in einzelnen Aufgabenbereichen und vor allem den Gesamtzuschussbedarfen?

Nur wenn die letzte Frage positiv beantwortet worden wäre, hätte sich die Einführung eines Flächen- oder Demographieansatzes als sachgerecht ableiten lassen. Dies ist jedoch nur sehr bedingt der Fall. Zudem erschwert das bestehende Ausgleichssystem in Sachsen die Integration eines Flächenansatzes in der Gegenüberstellung von Finanzkraft und Finanzbedarf. Die Berücksichtigung von Flächenkosten bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen (und zwar für alle Gebietskörperschaften) wäre schon am „Drei-Säulen-Modell“ – wie auch in anderen Ländern – gescheitert. Insofern hätte sich wiederum als second-best-Lösung die Berücksichtigung von Flächenkosten außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems angeboten. Gerade solche Lösungen bietet der sächsische Finanzausgleich aber schon – was mit als Ursache dafür angesehen werden kann, dass sich kaum mehr Zusammenhänge zwischen Fläche und Bevölkerungsentwicklung einerseits und Zuschussbedarfen andererseits haben nachweisen lassen.

2 Flächen- und Demographieansätze in den alten und neuen Flächenländern

Die Bundesländer kennen in ihren Finanzausgleichsgesetzen Flächen- und Demographieansätze der unterschiedlichsten Art und Ausrichtung. Sie sollen im Folgenden kurz dargestellt werden.

2.1 Westdeutsche Flächenländer

Schleswig-Holstein

Der Finanzausgleich in Schleswig-Holstein kennt keinen expliziten Flächenansatz, ebenso wenig einen Demographieansatz. Allerdings bezieht sich einer der vielen Vorwegabzüge, die für bestimmte Zwecke eingeführt worden sind, auf die **Straßenbaulasten**.¹ Nach den §§ 8 (4) und 24 FAG werden dafür jährlich 24 Mio. Euro bereitgestellt und zweckgebunden vergeben. Die Finanzierung erfolgt aus der Ausgleichsmasse insgesamt, Steuer- oder Umlagekraft werden dabei nicht berücksichtigt, die Frage nach dem Ausgleich über Gebietskörperschaftsgruppen (Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise) hinaus stellt sich deshalb erst gar nicht.

Niedersachsen

Das niedersächsische Finanzausgleichsgesetz (NFAG) kennt sowohl einen Flächen- als auch einen Demographieansatz. Beide sind allerdings erst im Jahr 2007 eingefügt worden.

Der **Demographieansatz** nach § 17 NFAG bestimmt, dass die ursprünglich für den Finanzausgleich maßgebliche Einwohnerzahl in allen Gebietskörperschaften mit der 5 Jahre zurückliegenden Einwohnerzahl verglichen und dann die jeweils höhere Einwohnerzahl zur maßgeblichen erklärt wird. Dieser Ansatz, der sich an die bayerische Vorlage angelehnt hat, bewirkt in jedem Fall nur eine Verzögerung im Sichtbarwerden überproportionaler Anpassungserfordernisse, gewährt den besonders betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften einen Anpassungsaufschub. Die bestehenden Probleme, die sich in Zukunft vielfach verschärfen dürften, werden damit aber nicht auf Dauer gelöst.

Der **Flächenansatz**, der nach § 7 Abs. 1 Satz 2 NFAG im Zwei-Ebenen-Modell nur für die Kreisebene konzipiert worden ist, soll die Kosten für Kreisstraßen und die Schülerbeförderung bei der Bedarfsbestimmung berücksichtigen. Die Einbeziehung dieser Kosten erfolgt – ähnlich wie beim ebenfalls für die Kreisebene seit 1999 angewendeten Soziallastenausgleich – über die Umrechnung der entsprechenden Zuschussbedarfe in zusätzliche Einwohner, die dann in die Ermittlung der (bevölkerungsbezogenen) Bedarfsmesszahl eingehen. Kreisfreie Städte und Landkreise werden dabei unmittelbar miteinander verglichen.

Sowohl der Flächen-, als auch der Demographieansatz gehen in die Bedarfsbestimmung zum Ausgleich von Finanzkraft und Finanzbedarf ein. Dabei werden im niedersächsischen Zwei-Ebenen-Modell auf einer Ebene jeweils kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte bzw. Landkreise und kreisfreie Städte unmittelbar miteinander verglichen. Die Einbeziehung der kreisfreien Städte ist deshalb technisch problemlos. In anderen Modellen – insbesondere im Drei-Säulen-Modell – müsste dafür eine spezielle Lösung gefunden werden, soll nicht ständig in die Massenaufteilung eingegriffen werden.

Nordrhein-Westfalen

Nordrhein-Westfalen kennt innerhalb des Finanzausgleichs i. e. S. keinen Demographie- oder Flächenansatz. Flächen- und Demographiekomponenten werden nur bei der Verteilung „**Pauschaler Zuweisungen zur Förderung investiver Maßnahmen**“ nach § 16 GFG 2010 berücksichtigt:

- Vom insgesamt bereitgestellten Betrag in Höhe von 473.598.000 Euro werden 7/10 nach der maßgeblichen Einwohnerzahl und 3/10 nach der maßgeblichen Gebietsfläche verteilt (Abs. 2); die Mittel werden als allgemeine Investitionspauschale an Gemeinden und Gemeindeverbände verteilt.

¹ Im Gutachten des NIW zur Methode der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens aus dem Jahr 2006 sind die Vorwegabzüge aufgelistet worden. Demnach sind damit bereits mehr als 40% der Ausgleichsmasse gebunden worden. Vgl. U. Hardt und D. Schiller, Hannover 2006, S. 59.

- 40.360.000 Euro werden für eine Investitionspauschale vorgesehen, die überwiegend zur Verbesserung der Altenhilfe und -pflege eingesetzt werden soll. Empfänger sind kreisfreie Städte und Landkreise nach Maßgabe der mit Hauptwohnsitz gemeldeten Einwohner über 65 Jahre (Abs. 3).

Die Vergabe dieser Zuweisungen erfolgt unabhängig von der Steuer- bzw. Umlagekraft. Diese Vergabep Praxis ist einfacher und durchschaubarer als die niedersächsische, begünstigt aber tendenziell eher reiche Gebietskörperschaften. Im Übrigen ist keine unmittelbare Zweckbindung vorgesehen; die Mittel müssen nur investiv verwendet werden. Dass sie tatsächlich zusätzlich für die vorgesehenen Zwecke eingesetzt werden, ist damit nicht gesichert.

Hessen

Der kommunale Finanzausgleich in Hessen kennt sowohl einen Demographie- als auch Flächenansatz.

Der Demographieansatz nach § 11 (für Gemeinden) und § 17 (für Landkreise) lautet: Wenn die maßgebliche Einwohnerzahl in den letzten 10 Jahren um mehr als 10% gestiegen ist, wird der Gebietskörperschaft ein Ergänzungsansatz für **Bevölkerungszuwachs** gewährt. Dazu wird der Hauptansatz um die Hälfte des 10% übersteigenden Hundertsatzes des Bevölkerungszuwachses erhöht.

Flächenansätze finden sich im hessischen Finanzausgleichsgesetz in den Regelungen zur Verteilung der **Zuweisungen zu den Schulkosten** sowie im **Straßenlastenansatz**. Die Mittel für beide Ansätze werden im jeweiligen Haushaltsplan des Landes festgelegt. Die Verteilung der **Zuweisung zu den Schulkosten** erfolgt nach § 22 FAG nach Schülerzahlen und Kreisfläche, die Verteilung der Mittel des **Straßenlastenansatzes** sieht nach § 27 FAG als Anknüpfungspunkt gewichtete Straßenkilometer vor.

Während der Demographieansatz finanzkraftabhängig wirksam wird, werden die Zuweisungen zu den Ausgaben für Straßen finanzkraftunabhängig vergeben.

Rheinland-Pfalz

Das Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) des Landes Rheinland-Pfalz kennt keinen expliziten Demographieansatz, wohl aber implizite und explizite Flächenansätze in verschiedenen Ausprägungen. Zu nennen sind:

- der Flächenansatz nach § 11,
- die allgemeinen Straßenzuweisungen nach § 14 und
- Zuweisungen zum Ausgleich von Beförderungskosten nach § 15.

Der explizite **Flächenansatz** nach § 11 LFAG sieht eine Einwohnererhöhung für Verbandsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden, große kreisangehörige Städte, Landkreise und kreisfreie Städte (und unter bestimmten Bedingungen auch für Ortsgemeinden) vor, wenn die jeweilige Gebietsfläche bezogen auf die Einwohnerzahl den entsprechenden Landesdurchschnitt überschreitet.

Die **allgemeinen Straßenzuweisungen** an die Träger der Straßenbaulast nach § 14 LFAG werden nach sogenannten Straßenmesszahlen ermittelt. Die Straßenmesszahlen werden auf der Basis gewichteter Straßenmeter berechnet.

Hinzu kommen im Übrigen weitere Zuweisungen, die ebenfalls aus höheren Kosten dünner Besiedlung abgeleitet werden: die **Zuweisungen zum Ausgleich von Beförderungskosten** nach § 15 LFAG. Diese pauschalen Zuweisungen für Landkreise und kreisfreie Städte werden auf der Basis eines Grundschlüssels und eines Folgeschlüssels auf der Basis fortgeschriebener Kosten und der Entwicklung der Schülerzahlen ermittelt.

Saarland

Das Kommunalfinanzausgleichsgesetz (KFAG) des Saarlandes enthält sowohl einen Demographie- als auch einen Flächenansatz: den **Ergänzungsansatz für Kinder** nach § 12 Abs. 4 Satz 2 und den **Ergänzungsansatz für Straßen** nach § 12 Abs. 4 Satz 3. Beide Ergänzungsansätze werden nur den Gemeinden gewährt (kreisfreie Städte gibt es im Saarland nicht).

Der Kinderansatz berechnet sich nach der Geburtenrate, gemessen am Landesdurchschnitt. Der Ansatz wird gewährt, wenn die Geburtenrate im Mittel der letzten 8 Jahre den Landesdurchschnitt um mehr als 0,5 v. Tausend übersteigt. Für jedes v. Tausend über diesem Wert wird eine Hinzurechnung zur angesetzten Einwohnerzahl des Hauptansatzes in Höhe von 1 v. Tausend vorgenommen.

Der Straßenansatz gewichtet Straßenmeter je nachdem, ob sie innerorts oder außerorts verlaufen und rechnet dem Hauptansatz dementsprechend Einwohner hinzu.

Baden-Württemberg

Der Finanzausgleich des Landes Baden-Württemberg ist im Finanzausgleichsgesetz (FAG) im Prinzip als Zwei-Ebenen-Modell konzipiert. Die Mittelverteilung über die Haupt- und Ergänzungsansätze für Gemeinde- und Kreisebene hat allerdings – wie in Schleswig-Holstein – aufgrund der vielfältigen Vorwegabzüge für die unterschiedlichsten „Sonderlasten“ relativ – etwa im Vergleich mit Niedersachsen – geringes Gewicht. In diesen und zusätzlichen, aus der Kraftfahrzeugsteuer finanzierten Sonderlastenausgleichen finden sich mehrere, bei denen die Fläche als Kriterium der Mittelverteilung mit herangezogen wird. Einen Demographieansatz kennt das baden-württembergische FAG hingegen nicht.

Eine erste Berücksichtigung der Fläche findet sich bei der Verteilung der Mittel des **Ausgleichsstocks** nach § 13 FAG: Sie werden zunächst an die Regierungsbezirke weitergeleitet, und zwar zu 65% nach der Steuerkraft der Gemeinden und zu 35% nach der Fläche jener Gemeinden, die im vorvergangenen Jahr Schlüsselzuweisungen nach mangelnder Steuerkraft erhalten haben. Gemeinden mit mehr als 25.000 Einwohnern bleiben ebenso wie abundante unberücksichtigt. Über die Weiterverteilung entscheidet (nach § 14) ein „Verteilungsausschuss“.

Innerhalb des Schullastenausgleichs werden nach § 18 FAG die **Schülerbeförderungskosten** zunächst von den Stadt- und Landkreisen durch Erstattung der „notwendigen Kosten“ an die Schulträger abgegolten. Soweit sie Schulträger sind, haben sie die Kosten der Schülerbeförderung selbst zu übernehmen. Für die Gesamtkosten der Schülerbeförderung erhalten sie vom Land pauschale Zuweisungen in Höhe von 170 Mio. Euro.

Im Rahmen des **Verkehrslastenausgleichs** nach den §§ 24 bis 28 erhalten Landkreise, Gemeinden und Stadtkreise pauschale, zweckgebundene Zuweisungen zur Finanzierung ihrer Aufgaben im Verkehrswesen. Im Einzelnen werden gewährt:

- Laufende Zuweisungen für die Unterhaltung und den Neu-, Um- und Ausbau von Straßen, die sich in der Baulast der Landkreise befinden nach § 25 FAG, die Mittelverteilung wird nach gewichteten Straßenkilometern vorgenommen.
- Laufende Zuweisungen für die Unterhaltung von Straßen, die sich in der Baulast von Gemeinden befinden nach § 26 FAG, die Verteilung der bereitstehenden Mittel erfolgt ebenfalls nach gewichteter Straßenlänge.

Die Mittel des Verkehrslastenausgleichs werden unabhängig von der Finanzkraft vergeben und sind überwiegend zweckgebunden.

Bayern

Das Bayerische Finanzausgleichsgesetz (FAG) enthält zwei – unterschiedlich ausgerichtete – Demographieansätze sowie zwei flächen- bzw. dichteorientierte Ansätze.

Der Demographieansatz, der sich im bayerischen FAG auf die **Bevölkerungsentwicklung** bezieht und der von Niedersachsen (modifiziert) übernommen worden ist, wurde 2006 in den Finanzausgleich eingeführt. Art. 3 Abs. 2 bestimmt, dass bei Gemeinden, deren durchschnittliche Einwohnerzahl (...) in den vorangegangenen fünf Jahren höher war als die für die Bedarfsbestimmung maßgebliche Einwohnerzahl am Stichtag, die durchschnittliche Einwohnerzahl dieser fünf Jahre zur Ermittlung der Ausgangsmesszahl festgesetzt wird. Art. 5 Abs. 2, 2. Halbsatz überträgt diese Regelung auf die Landkreise. Auch dieser Ansatz soll dazu dienen, Anpassungsnotwendigkeiten abzumildern, muss sich aber gleichzeitig der Kritik stellen, dass damit Anpassungen hinausgezögert werden können.

Ein zweiter, schon seit 1978 geltender Demographieansatz bezieht sich auf die **Bevölkerungsstruktur**: Art. 5 Absatz 2 Satz 1 formuliert einen Hauptansatz nach der Zusammensetzung der Bevölkerung und sieht für die Landkreise eine Höhergewichtung von Einwohnern unter 18 Jahren vor, wenn ihr Anteil über dem Landesdurchschnitt liegt. Dieser Ansatz wurde ursprünglich eingerichtet, um besondere Ausgabenbelastungen im Aufgabenbereich der weiterführenden Schulen bei der Bedarfsbestimmung für die Landkreise zu berücksichtigen. Die Berechtigung dieses Ansatzes ist inzwischen allerdings in Frage gestellt worden; seine Verteilungswirkungen sind überdies gering.

Während der Demographieansatz für die Gemeinden das Problem der Massenaufteilung nicht lösen muss (im bayerischen Zwei-Säulen-Modell werden kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte aus einer Masse bedient und unmittelbar miteinander verglichen), findet ein solcher Vergleich mit den Landkreisen nicht statt. Verändert sich die Bevölkerung im kreisangehörigen Raum anders als im kreisfreien Raum, so hat dies keine Auswirkungen auf die Gesamtmasse für die Landkreise: Umverteilung findet also nur zwischen den Landkreisen statt.

Flächenorientierte Ansätze finden sich in den Zuweisungen für die **Schülerbeförderung** und in den **Beteiligungen der Gemeinden und Landkreise am Kraftfahrzeugsteueraufkommen** nach Maßgabe der Straßenlänge.

Nach Art. 10a FAG gewährt der Freistaat Gemeinden und Gemeindeverbänden pauschale Zuweisungen zu den Kosten der notwendigen Beförderung von Volks- und Sonderschülern auf dem Schulweg. Dabei sollen die Belastungen der Aufgabenträger angemessen berücksichtigt werden.

Mit Art. 13 FAG stellt der Freistaat den Gemeinden und Gemeindeverbänden 51% des Aufkommens an Kraftfahrzeugsteuer zur Verfügung. Der Anteil der einzelnen Gemeinden wird in Abhängigkeit von der Trägerschaft der Straßenbaulast als Teil des örtlichen Aufkommens errechnet. Für die Landkreise werden die Zuweisungen auf der Basis gewichteter Straßenlängen ermittelt. Art. 13b Abs. 2 bestimmt im Übrigen, dass Gemeinden, die nicht am örtlichen Aufkommen der Kraftfahrzeugsteuer beteiligt werden, Zuweisungen für jeden vollen km ihrer Gemeindestraßen in Höhe von 1.200 Euro erhalten.

Die nach Maßgabe der Art. 13a und 13b verteilten Mittel werden unabhängig von der Finanzkraft vergeben und sind zweckgebunden zu verwenden.

2.2 Ostdeutsche Flächenländer

Mecklenburg-Vorpommern

Das Finanzausgleichsgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (FAG M-V) ist für das Jahr 2010 grundlegend neu geordnet worden. Wesentliche Änderungen – Flächen- und Demographieansätze betreffend – sind dabei allerdings nicht vorgenommen worden. Das Land Mecklenburg-Vorpommern setzt im Übrigen auf das „Drei-Säulen-Modell“ und bevorzugt das Konzept, viele Sonderbedarfe über Vorweg-Abzüge aus der Ausgleichsmasse regeln zu wollen. Einer von ihnen ist für die **Schülerbeförderung** in den Landkreisen vorgesehen, dafür werden ab 2010 nach § 17 FAG M-V 11 Mio. Euro bereitgestellt. Der **Flächenansatz zur Verteilung der Mittel für die Landkreise** ist 2007 eingeführt worden, einen expliziten Demographieansatz kennt das Gesetz hingegen nicht. Über die Bevölkerungsgewichtung im Flächenansatz ist er aber zumindest für die Landkreise implizit enthalten. Der Flächenansatz kommt zunächst nur in den Schlüsselzuweisungen an die Landkreise zum Tragen. Aufgrund des Drei-Säulen Modells berührt er die kreisfreien Städte nicht.

Brandenburg

Das vergleichsweise „schlanke“ Brandenburgische Finanzausgleichsgesetz (BbgFAG) enthält einen Flächenansatz für die Landkreise, aber keinen expliziten Demographieansatz.

Der **Flächenansatz** arbeitet mit Einwohnererhöhungen und wird bei der Bedarfsermittlung, die sowohl in die Berechnung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen als auch der investiven Schlüsselzuweisungen eingeht, in der Weise eingesetzt, dass für jeden angefangenen km² 10 Einwohner zur tat-

sächlichen Einwohnerzahl hinzugerechnet werden. Bei gleicher Fläche gewinnen damit – je Einwohner – vor allem die dünn besiedelten Landkreise.

Die Umverteilungseffekte finden auch in diesem Ausgleichssystem – Brandenburg teilt die Schlüsselmasse ebenfalls in drei Säulen auf – allein zwischen den Landkreisen statt.

Sachsen-Anhalt

Das Finanzausgleichsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (FAG) kennt verschiedene Flächen-/Dichteansätze, jedoch keinen Demographieansatz. Aus der Ausgleichsmasse werden mehrere aufgabengebundene Vorwegabzüge – insbesondere der Straßenlastenausgleich nach § 11 – ausgekoppelt, die verbleibende Schlüsselmasse wird in einem „Drei-Säulen-Modell“ verteilt.

Nach § 7 Abs. 2 Satz 2 wird die Bedarfsmesszahl für die Landkreise mit einem „**Dünnbesiedlungszuschlag**“ versehen: Für jeweils 10 Einwohner, mit denen die Siedlungsdichte je km² unter dem Landesdurchschnitt liegt, werden dem betreffenden Landkreis 1% seiner tatsächlichen Einwohnerzahl hinzugerechnet. Die Straßenbaulastzuweisungen, die nach § 11 zuvor aus der Ausgleichsmasse herausgenommen worden sind, gehen allein an die Landkreise; sie erhalten 7.414 Euro je km, davon sind 1.000 Euro investiv zu verwenden. Des Weiteren werden nach § 11a investive Schlüsselzuweisungen zur Verbesserung der kommunalen Infrastruktur verteilt. Nach Abzug von 10 Mio. Euro, die speziell für finanzschwache Kommunen vorgesehen sind, werden nach Abs. 3 25% an die kreisfreien Städte, 55% an die kreisangehörigen Gemeinden und 20% an die Landkreise vergeben. Die Verteilung erfolgt jeweils zu 75% nach der Einwohnerzahl und zu 25% nach der Fläche.

Der Finanzausgleich des Landes Sachsen-Anhalt verteilt darüber hinaus Sonderzuweisungen außerhalb der Finanzausgleichsmasse; dazu gehören die pauschalen Zuweisungen für die **Schülerbeförderung**. Sie belaufen sich auf 20,5 Mio. Euro im Jahr und fließen an die Landkreise und kreisfreien Städte. Die Verteilung erfolgt zu 50% nach Maßgaben der Fläche und zu 50% nach der Schülerzahl des vorvergangenen Jahres.

Das Problem der Massenaufteilung zwischen den Säulen wird auch im Finanzausgleich des Landes Sachsen-Anhalt nicht regelgebunden gelöst. Der Dünnbesiedlungszuschlag führt nur zu einer Umverteilung zwischen den Landkreisen und bezieht die kreisfreien Städte nicht unmittelbar in den Ausgleich mit ein.

Thüringen

Der Freistaat Thüringen verteilt seine Schlüsselzuweisungen nach einem „Zwei-Säulen-Modell“, ähnlich dem bayerischen System. Flächen- oder Demographieansätze sind nicht vorgesehen. Allerdings werden Flächenkomponenten außerhalb des allgemeinen Finanzausgleichs und unabhängig von der Finanzkraft der Kommunen verteilt.

So werden nach § 19 Abs. 2 pauschale Zuweisungen zu den Kosten der notwendigen Schülerbeförderung geleistet, sie fließen an kreisfreie Städte und Landkreise. Unter den Landkreisen werden die Mittel zu 2/5 nach Schülerzahlen, zu 3/5 nach Fläche der Landkreise verteilt.

Sachsen

Der Finanzausgleich des Freistaats Sachsen kennt bisher keine Demographie- oder Flächenansätze innerhalb des Verteilungsmechanismus für Schlüsselzuweisungen. Flächenbezogene Faktoren finden nur beim Ausgleich von Sonderlasten, speziell beim Ausgleich der Straßenbaulasten, Berücksichtigung.

Nach § 18 gehen an die Landkreise und kreisfreien Städte 3.675 Euro je Kilometer Kreisstraße, soweit sie Träger der Straßenbaulast sind. Ähnliche Regelungen werden in den §§ 19 und 20 für Ortsdurchfahrten von Kreis-, Staats- und Bundesstraßen sowie für die Gemeindestraßen in kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden getroffen.

Darüber hinaus vergibt auch Sachsen Mittel für den „Ausbildungsverkehr“, allerdings außerhalb des Finanzausgleichs. Die dafür vorgesehenen Beträge und die Beteiligungsquoten werden im jeweiligen Haushaltsbegleitgesetz festgelegt und an kreisfreie Städte und Landkreise vergeben.

2.3 Die wichtigsten Lösungsmodelle im Überblick – Könnte eine Übertragung auf Sachsen sinnvoll sein?

Unter den vorgestellten „**Demographieansätzen**“ finden sich im Wesentlichen drei Typen:

- Ansätze, die auf überdurchschnittliches Bevölkerungswachstum abstellen (Hessen, Saarland),
- Ansätze, die auf die Ansprüche einzelner Altersgruppen in der Bevölkerung eingehen (Nordrhein-Westfalen: pauschale Investitionszuweisungen für Altenpflege; Bayern: besondere Ausbildungsansprüche junger Bevölkerung) und
- Ansätze, die einen überproportionalen Bevölkerungsrückgang als besonderen Kostenfaktor zu berücksichtigen versuchen (Niedersachsen, Bayern).

Eine Übertragung von Ansätzen zur Berücksichtigung überproportionalen Bevölkerungswachstums kommt dabei für Sachsen kaum in Frage; die Probleme der sächsischen Kommunen bestehen eher in der Bewältigung von Bevölkerungsverlusten. Insofern wird es anschließend darauf ankommen, zu prüfen, ob diese Veränderungen überhaupt Spuren in den kommunalen Haushalten hinterlassen haben. Erst auf dieser Basis kann darüber nachgedacht werden, ob die in Niedersachsen und Bayern praktizierte verzögerte Bevölkerungsanrechnung bei Kommunen mit abnehmender Bevölkerung hilfreich sein könnte. Grundsätzlich ist dazu allerdings anzumerken, dass solche Ansätze die Anpassungsprobleme nicht lösen, sondern die Anpassungsnotwendigkeiten bzw. deren Anerkennung eher hinausschieben. Das NIW hat deshalb bereits früher (2006 für Sachsen und 2007 für Niedersachsen) von der Übertragung des bayerischen Modells abgeraten. Anpassungshilfen sollten eher außerhalb des Finanzausgleichssystems angesiedelt werden und an gemeinde- bzw. kreisindividuellen Planungs- und Finanzierungsschwierigkeiten ansetzen.

Die dargestellten „**Flächenansätze**“ unterstellen entweder generell, dass große Gemeinde- oder Kreisfläche mit höheren Kosten der Aufgabenerfüllung verbunden ist, oder sie beziehen sich unmittelbar auf vermutete oder nachgewiesene Mehrkosten in einzelnen Aufgabenbereichen (etwa Straßenerhaltung und Schülerbeförderung) und setzen folgerichtig auch direkt hier an.

Dabei ist vor allem danach zu unterscheiden, ob die entsprechenden Zuschüsse innerhalb oder außerhalb des Finanzausgleichs angesiedelt sind und ob die Ansätze innerhalb oder außerhalb des engeren Verteilungssystems der Schlüsselzuweisungen greifen sollen. Um entsprechende Entscheidungsgrundlagen liefern zu können, ist zunächst ein Blick auf die Konstruktionsprinzipien der Finanzausgleichssysteme in den Bundesländern zu werfen.

3 Konstruktionsprinzipien kommunaler Finanzausgleichssysteme

In den Finanzausgleichskonzepten aller Länder ist sowohl die Vergabe von Schlüsselzuweisungen als auch von Zuweisungen außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems vorgesehen. Während die Höhe der Schlüsselzuweisungen aus der Gegenüberstellung von Steuer-/Umlagekraft einerseits und Finanzbedarf andererseits ermittelt wird, werden Zuweisungen außerhalb dieses Systems (als Sonderlastenausgleiche) üblicherweise

- ohne Berücksichtigung der Finanzkraft,
- anhand unmittelbar zielorientierter Indikatoren und
- mit und ohne Zweckbindung

vergeben (Abb. 3-1).

Die Einbringung insbesondere von Flächenfaktoren in die Sonderlastenausgleiche bereitet üblicherweise wenige Probleme. Auf der Basis von Kostenschätzungen werden den Gebietskörperschaften bestimmte Beträge zugewiesen, über deren Verwendung sie mehr oder weniger selbst entscheiden können. Eine Ansiedlung außerhalb des Verteilungsverfahrens der Schlüsselzuweisungen nach Maßgabe von Finanzkraft und Finanzbedarf hat den Vorteil, dass Zusatzbedarfe in allen Gebietskörperschaften direkt dotiert und die Mittel zweckgebunden vergeben werden können. Typische Ansatzpunkte sind:

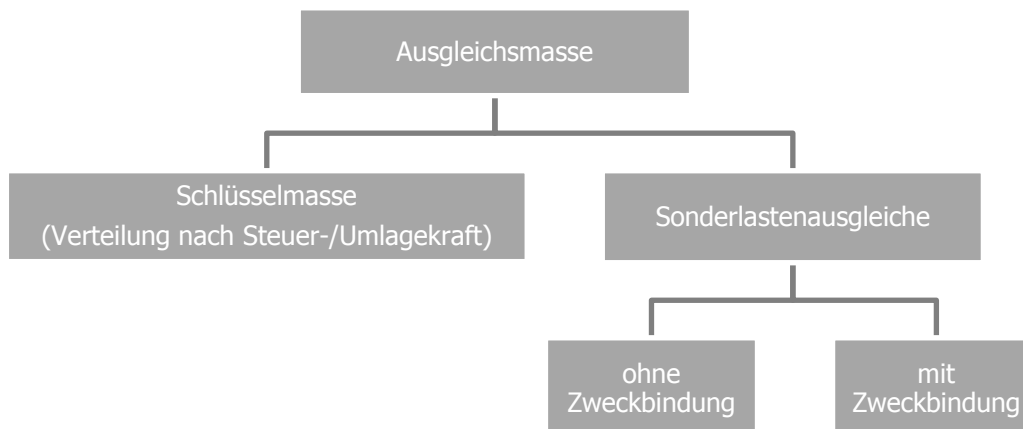
- Straßenkilometer, z.T. mit unterschiedlichem Gewicht, je nach Einstufung;
- Flächengröße in km², generell oder gemessen am Landesdurchschnitt;
- Kosten einzelner Aufgabenbereiche wie etwa der Schülerbeförderung.

In Sachsen finden sich Ausgleiche dieser Art bereits

- im Straßenlastenausgleich (innerhalb der FAG),
- in den Zuweisungen für Ausbildungsverkehre (außerhalb des FAG).

Als nachteilig könnte hingegen die Tatsache eingestuft werden, dass eine Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft nur bedingt bzw. mit zusätzlichem Aufwand möglich wäre. In der Mehrzahl der vorgestellten Systeme dieser Art ist dies auch nicht vorgesehen.

Abb. 3-1: Verteilung der Ausgleichsmasse



Quelle: Darstellung des NIW.

Schwieriger werden Integrationsversuche dann, wenn Flächenansätze in das Verteilungssystem der Schlüsselzuweisungen eingebunden werden sollen.

Zunächst ist es erforderlich, die Größen, an denen Flächenansätze anknüpfen sollen, mit dem einheitlichen Bedarfsmaßstab gleichnamig zu machen. Üblicherweise sind dies ungewichtete oder bereits gewichtete Einwohner; Flächenindikatoren müssen also in zusätzliche Einwohner umgerechnet werden. Technisch bereitet diese Operation kaum Probleme; wie oben dargestellt wird sie in vielen Ländern bereits durchgeführt: in Niedersachsen wird die Kreisfläche selbst, im Saarland die Straßenlänge und in Rheinland-Pfalz jeder angefangene km² über dem Landesdurchschnitt in „Einwohnergleichwerte“ umgeformt.

Implizit sind alle diese Ansätze als Einwohnergewichtungen zugunsten dünn besiedelter und sich entleerer Räume angelegt. Dies sei am Beispiel zweier gleich großer Regionen mit unterschiedlicher Einwohnerzahl verdeutlicht: Werden die auf verschiedene Weise ermittelten, aber in beiden Regionen identischen zusätzlichen Einwohnerzahlen auf die tatsächlichen Einwohnerzahlen bezogen, so **gewinnt relativ jene Region, die die niedrigeren Einwohnerzahlen aufzuweisen hat.** Diese „Einwohnergewichtung“ steigt umso mehr, je stärker die Region an Einwohnern verliert. Länder wie Niedersachsen, die bereits einen Flächenansatz implementiert haben, benötigen deshalb eigentlich keinen zweiten zusätzlichen Demographieansatz, wenn die Umrechnung jährlich oder in zweijährigem Abstand vorgenommen wird. Die Schwierigkeiten der genannten Ansätze bestehen vielmehr in ihrer gruppenübergreifenden Anwendung.

Alle Systeme der Verteilung von Schlüsselzuweisungen müssen das Problem lösen, dass die Gebietskörperschaften unterschiedliche Aufgaben zu erfüllen haben. Während die kreisfreien Städte alle kommunalen Aufgaben erledigen, nehmen im kreisangehörigen Raum Landkreise und Gemeinden ihre Aufgaben getrennt wahr. Die Bedarfsermittlung muss daher unterschiedlich verfahren. Dazu haben die Bundesländer verschiedene Methoden eingesetzt:

- Das Drei-Säulen-Modell, in dem kreisfreien Städten, Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden jeweils ein eigenständiger Teilbetrag der Schlüsselmasse zugewiesen wird und
- das Zwei-Säulen-Modell, nach dem nur zwischen Landkreisen und Gemeinden einschließlich der kreisfreien Städte unterschieden wird (Abb. 3-2),

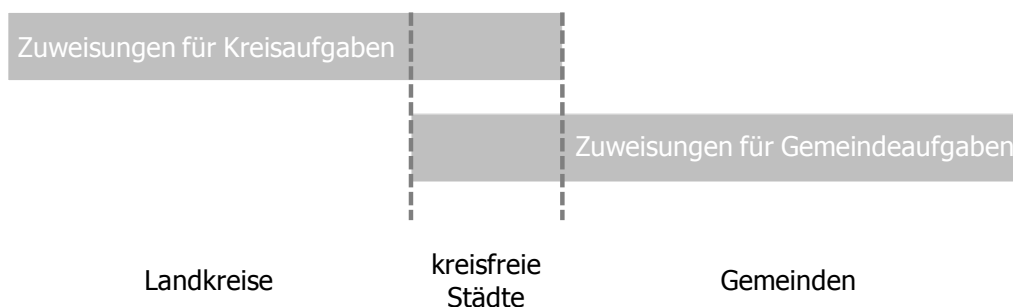
Abb. 3-2: Drei-Säulen- und Zwei-Säulen-Modell



Quelle: Darstellung des NIW.

- das Ein-Säulen-Modell, in dem die Finanzbedarfe der Kommunen individuell ermittelt werden (ohne Abbildung) und
- das Zwei-Ebenen-Modell, in dem nach Gemeinde- und Kreisaufgaben getrennt und der Finanzbedarf ebenenspezifisch ermittelt wird (Abb. 3-3). Die kreisfreien Städte erhalten in diesem Modell Mittel aus beiden Teilmassen (so in Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Baden-Württemberg).

Abb. 3-3: Zwei-Ebenen-Modell



Quelle: Darstellung des NIW.

Vor der Verteilung der Schlüsselzuweisungen steht in allen Modellen die Festlegung der Teilmassen. Erst anschließend wird innerhalb dieser Teilmassen die Verteilung der bereitgestellten Mittel nach Maßgabe von Finanzkraft und Finanzbedarf vorgenommen; Bedarfsindikatoren finden nur hier Eingang. Allein das Ein-Säulen-Modell und das Zwei-Ebenen-Modell gewährleisten, dass kommunale Finanzbedarfe gleicher Art miteinander verglichen, Schlüsselzuweisungen unmittelbar zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen jeweils für Kreisaufgaben oder für Gemeindeaufgaben zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden verteilt werden. Zwei- und Drei-Säulen-Modelle sehen Umverteilungseffekte hingegen nur innerhalb der Teilmassen für die jeweiligen Räume vor.

Länder mit einem Zwei- oder Drei-Säulen-Modell sehen Flächenansätze deshalb nur für die Gruppe der Landkreise vor. Dahinter steckt nicht etwa die Absicht, nur zwischen den Landkreisen umverteilen zu wollen, sondern die schlichte Unmöglichkeit, weitere Verschiebungen zwischen den Gruppen regelgebunden zu implementieren, nachdem die Teilmassen bereits festgelegt sind.

Vor diesem Problem steht auch Sachsen. Die Voraussetzungen zur Einführung eines gruppenübergreifenden Flächenansatzes wären damit denkbar ungünstig.

Bevor eine solche Differenzierung des Ausgleichs in Sachsen überhaupt als notwendig erachtet wird oder die bereits vorhandenen Ausgleichsinstrumente nicht schon ausreichen, um mögliche flächenbe-

dingte Zusatzbedarfe abzudecken, ist jedoch vorab zunächst einmal zu prüfen. Dies geschieht im nächsten Schritt.

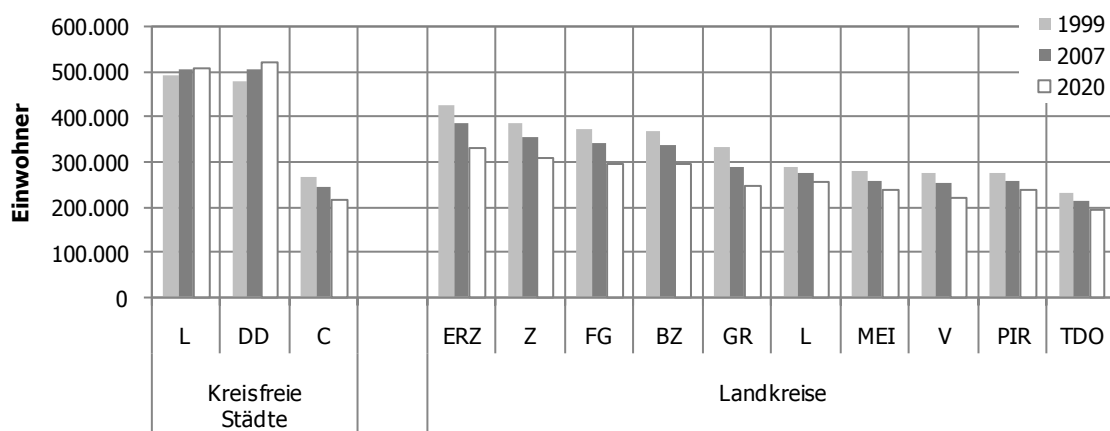
4 Sachgerechtigkeit im Hinblick auf die Situation der sächsischen Kommunen

Mit Blick auf die Sachgerechtigkeit eines Flächen- bzw. Demographieansatzes wird zunächst gefragt, inwieweit sich die sächsischen Gebietskörperschaften hinsichtlich ihrer Fläche und ihrer Bevölkerungsentwicklung unterscheiden. Sind diese Faktoren in den Kreisgebieten relativ ähnlich ausgeprägt, wären die Landkreise und kreisfreien Städte in vergleichbarer Höhe davon betroffen; dies würde gegen die Notwendigkeit eines differenzierenden Ansatzes im kommunalen Finanzausgleich sprechen. Des Weiteren ist zu prüfen, ob überhaupt ein relevanter Zusammenhang zwischen Fläche bzw. Bevölkerungsentwicklung und den kommunalen Zuschussbedarfen besteht.

4.1 Fläche und Bevölkerungsentwicklung in den sächsischen Kommunen

Von den 4,2 Mio. Einwohnern Sachsens (2007) wohnen 1,25 Mio. (entspricht ca. 30%) in den aktuell drei kreisfreien Städten, davon jeweils 500.000 in Dresden und Leipzig (Abb. 4-1).² Unter den Landkreisen weist der Erzgebirgskreis die meisten Einwohner (386.000) auf. Lediglich in den kreisfreien Städten Dresden (+8,8%) und Leipzig (2,8%) ist zwischen 1999 und 2020 mit einer wachsenden Bevölkerungszahl (zusammen 56.000 Einwohner) zu rechnen. Die Stadt Chemnitz verliert demgegenüber voraussichtlich 50.000 Einwohner. Dieser Rückgang von 18,5% entspricht etwa dem der Landkreise (18,8%). Im Jahr 2020 ist im Freistaat Sachsen insgesamt von einer um 600.000 Einwohner niedrigeren Bevölkerungszahl auszugehen.

Abb. 4-1: Einwohnerzahlen in den sächsischen kreisfreien Städten und Landkreisen 1999, 2007 und 2020



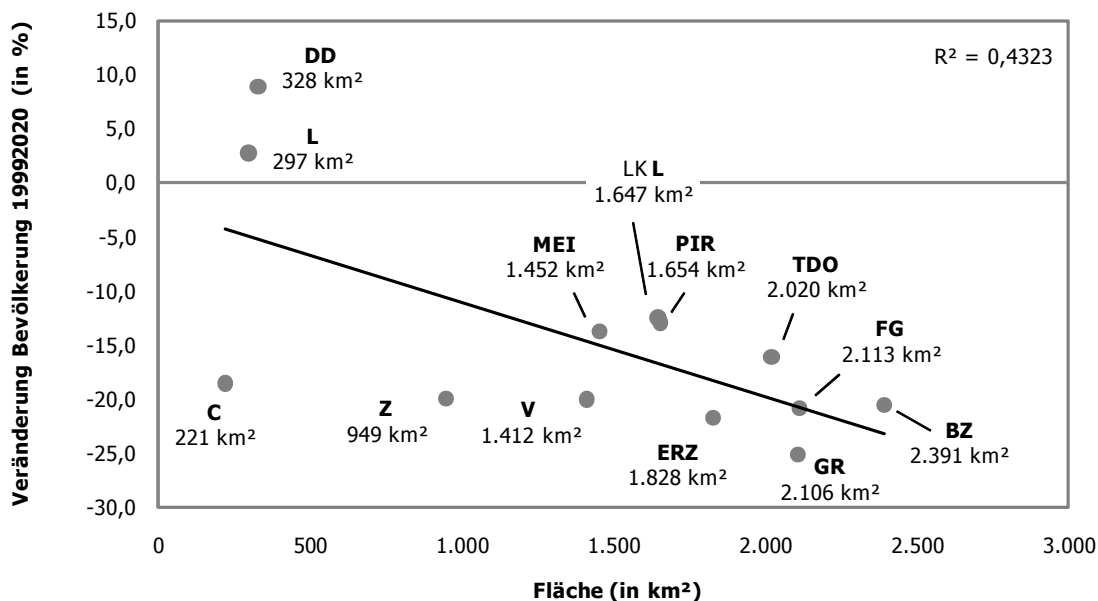
Erläuterungen: Kreisfreie Städte: Chemnitz (C), Dresden (DD), Leipzig (L); Landkreise: Bautzen (BZ), Erzgebirgskreis (ERZ), Görlitz (GR), Leipzig (L), Meißen (MEI), Mittelsachsen (FG), Nordsachsen (TDO), Sächsische Schweiz-Osterzgebirge (PIR), Vogtlandkreis (V), Zwickau (Z). Absteigend sortiert nach der Einwohnerzahl. Quelle: StaLA Sachsen.

Die gesamte Fläche im Freistaat Sachsen beträgt 18.400 km². Die Mehrheit von sieben der zehn Landkreise weist eine Größe zwischen ca. 1.600 km² (Landkreise Leipzig und Sächsische Schweiz-Osterzgebirge) und 2.400 km² (Landkreis Bautzen) (siehe auch Abb. 4-2), was 9% bis 13% an der Landesfläche entspricht. Zwickau ist der mit 950 km² flächenmäßig kleinste Landkreis. Die Fläche der kreisfreien Städte liegt zwischen 220 km² (Chemnitz) und 330 km² (Dresden).

Die Bevölkerungsentwicklung und die Größe der Landkreise bzw. kreisfreien Städte stehen in einem hoch korrelierten (statisch signifikanten) Zusammenhang (Abb. 4-2). Dies liegt insbesondere an der im Durchschnitt relativ guten Entwicklung der kreisfreien Städte, die alle über vergleichsweise geringe Flächen verfügen. Nur die Landkreise betrachtet, besteht dieser Zusammenhang nicht.

² Zahlen bis einschließlich 2007 jeweils zum 30.06. eines Jahres.

Abb. 4-2: Zusammenhang zwischen Fläche und Bevölkerungsentwicklung (1999-2020) in den sächsischen kreisfreien Städten und Landkreisen



Erläuterungen: Kreisfreie Städte: Chemnitz (C), Dresden (DD), Leipzig (L); Landkreise: Bautzen (BZ), Erzgebirgskreis (ERZ), Görlitz (GR) Leipzig (LK L), Meißen (MEI), Mittelsachsen (FG), Nordsachsen (TDO), Sächsische Schweiz-Osterzgebirge (PIR), Vogtlandkreis (V), Zwickau (Z). Quelle: StaLA Sachsen. Berechnungen des NIW.

Eine Heterogenität der sächsischen Gebietskörperschaften im Hinblick auf Bevölkerungsentwicklung und Fläche besteht insbesondere zwischen den Landkreisen und kreisfreien Städten. Zudem ist der Bevölkerungsrückgang tendenziell umso stärker, je größer die Fläche – und umgekehrt. Die These, dass sich großflächigere Regionen stärker entleeren, scheint sich danach zunächst – wenn auch mit schwachem Zusammenhang – zu bestätigen. Es stellt sich deshalb die Frage, ob mit der unterschiedlich verlaufenden Bevölkerungsentwicklung bzw. mit der flächenmäßigen Größe einer Gebietskörperschaft über- oder unterproportionale Probleme bei der Aufgabenerfüllung verbunden sind.

4.2 Empirische Analyse bevölkerungs- und flächenbezogener Einflüsse auf die kommunalen Zuschussbedarfe

4.2.1 Kurzbeschreibung des analytischen Ansatzes

Die Analyse des Zusammenhangs zwischen den Faktoren Fläche bzw. Bevölkerungsentwicklung einerseits und den Zuschussbedarfen je Einwohner andererseits muss einer Reihe von Anforderungen gerecht werden:

- Es darf sich nicht um Momentaufnahmen handeln. Der Zusammenhang muss ungeachtet des Zeitpunkts gelten, beispielsweise im Rahmen der konjunkturellen Entwicklung.
- Die Analyse soll kein Ergebnis eines besonderen kommunalen Ausgabenverhaltens widerspiegeln, sei es große Sparsamkeit, sei es traditionelle Ausgabefreudigkeit. Wenn eine Kommune über mehrere Perioden hinweg sehr niedrige oder erhöhte Zuschussbedarfe aufweist, muss der Einfluss der Fläche oder Bevölkerungsentwicklung um diesen Teilaspekt bereinigt werden.
- Effekte von Fläche und Bevölkerungsentwicklung müssen gemeinsam betrachtet, trotzdem aber getrennt und um die wechselseitigen Beziehungen bereinigt werden. Werden beide Faktoren nur getrennt betrachtet, kann die Korrelation (vgl. Abb. 4-2) dazu führen, dass einzelne Einflüsse über- und unterschätzt werden. Wenn z. B. die Fläche in einer auf die Bevölkerungsentwicklung ausgerichteten Schätzung nicht mit berücksichtigt wird, die Bevölkerungsentwicklung hingegen schon, und die Kosten – im betrachteten Aufgabenbereich und vor allem in den Gesamtzuschussbedarfen – entscheidend von der Fläche geprägt werden, ist es wahrscheinlich, dass der Bevölke-

rungsentwicklung ein betragsmäßig hoher und signifikanter Einfluss beigemessen wird. Aber auch, wenn in demselben Aufgabenbereich ein Flächeneinfluss anstelle der Bevölkerungsentwicklung getestet wird, findet sich ein bedeutender Effekt. Die (falsche) Schlussfolgerung wäre die Einführung von Flächen- und Demographieansatz, verbunden mit überhöhten (quasi doppelt gezählten) Zuweisungen, obwohl tatsächlich nur einer der beiden Faktoren Einfluss ausübt. Gerade aufgrund der oben festgestellten Korrelation müssen daher möglichst originäre Effekte herausgefiltert werden, um den richtigen empirischen Anknüpfungspunkt zu identifizieren.

- Eine Unterscheidung von Remanenzkosten- und Altersstruktureffekten ist erforderlich. Wanderungen und natürliche Bevölkerungsentwicklung sind in unterschiedlichem Maße mit Verschiebungen der Altersstruktur der Bevölkerung und damit der Erfüllung von eher altersspezifischen kommunalen Aufgaben (z. B. bestimmter kultureller Angebote) verbunden. Mit Remanenzkosten aufgrund sinkender Bevölkerungszahlen, auf die auch in den Ausgleichssystemen zweier Bundesländer abgestellt wird, hat diese strukturelle Verschiebung allerdings nichts zu tun und ist daher richtigerweise ebenfalls methodisch zu isolieren.
- Die Schätzung muss nicht-lineare Effekte zulassen. Es ist vorstellbar, dass die Bedeutung einer bestimmten Unterschiedsfläche (z. B. 100 km²) zwischen besonders kleinen Gebietskörperschaften eine andere Rolle spielt als zwischen sehr großen Kommunen. So wäre es sicherlich plausibel, wenn der Flächenunterschied zwischen der kreisfreien Stadt Dresden und dem Landkreis Zwickau, die sich um (949-328=) 621 km² unterscheiden, ein anderes Gewicht hat als die gleiche Differenz im Vergleich der großen Landkreise Nordsachsen und Vogtlandkreis. Der Größenunterschied (2.020-1.412=608 km²) ist zwar ähnlich, die relative Bedeutung unterscheidet sich aber erheblich. Gleichzeitig sollte ein monotoner Zusammenhang gegeben sein, d. h. eine eindeutige Aussage über die grundsätzliche Wirkungsrichtung etwa des Flächeneinflusses sollte möglich sein.³

Eine unzureichende Berücksichtigung dieser Anforderungen in der technischen Ausgestaltung des Modells, mithilfe dessen der Einfluss der genannten Faktoren getestet wird, hat vereinzelt bereits zu juristischen Anfechtungen von bestimmten Ansätzen in den Finanzausgleichssystemen geführt. Diese Erfahrung gebietet in methodischen Fragen eine besondere Vorsicht; mit der Wahl des analytischen Modells wird dem Rechnung getragen.⁴ Die möglichen Einflüsse von Fläche und Bevölkerungsentwicklung werden als Koeffizienten der Regressionsanalyse im jeweiligen Aufgabenbereich quantifiziert. Sie allein beweisen zwar noch keine kausalen Zusammenhänge; argumentativ und durch weitere Tests unterfüttert, sind auf ihrer Grundlage jedoch Aussagen darüber möglich, um wie viel Euro je Einwohner die Zuschussbedarfe höher liegen, wenn die Fläche im Vergleich zweier Kommunen um eine plausible Einheit von 100 km² größer ist oder wenn die Bevölkerung sich um 1% erhöht oder verringert hat.

Ein wichtiges Kriterium zur Beurteilung der Schätzung eines solchen Koeffizienten ist die sog. statistische Signifikanz. Diese gibt an, wie zuverlässig die Schätzung angesichts des Umfangs und der Streuung der vorliegenden Daten ist. Da für nicht signifikante Ergebnisse ein rein zufälliger, kein systematischer Zusammenhang angenommen werden muss, werden nur Ergebnisse beschrieben, die signifikant sind. Das Signifikanzniveau ist dabei kennzeichnend für die Schwankungsbreite des geschätzten Koeffizienten. Je geringer das Signifikanzniveau (max. 10%, häufig wird auch erst ein Niveau von unter 5% verwertet), desto schmaler ist die sichere Schwankungsbreite.

4.2.2 Ergebnisse der Regressionsanalyse

Für jede Gliederungsnummer der Einzelpläne 0 bis 8 (ohne den überwiegenden Teil des Einzelplans 2, den Einzelplan 4 mit Ausnahme der Unterabschnitte 454, 464, 475, 478 und 479, sowie ohne den

³ Rein technisch sind auch u-förmige Effekte möglich, d. h. dass die Zuschussbedarfe mit zunehmender Fläche zunächst sinken und in hohen Wertebereichen wieder steigen. Daher wird als Nebenbedingung ein linearer Effekt vorausgesetzt. Ist dieser gegeben, kann auf die detailliertere Darstellung zurückgegriffen werden – sofern auch dieser Effekt signifikant ist.

⁴ Im Detail handelt es sich um eine Random Effects-Regressionsschätzung der Zuschussbedarfe je Einwohner auf die Flächengröße (linear bzw. als Polynom), die Bevölkerungsentwicklung der letzten fünf Jahre, Bevölkerungsanteilen in mehreren Altersklassen sowie Binärvariablen zur Erfassung der Jahreseffekte in den Kreisgebieten (Landkreise plus Gemeinden) und kreisfreien Städten für Jahre 2004 bis 2007.

Abschnitt 17) wurden mögliche Effekte von Fläche und Bevölkerungsentwicklung berechnet. Die Herausnahme einzelner Abschnitte und Unterabschnitte erklärt sich jeweils bereichsspezifisch.⁵ Die Ergebnisse sind auf der Ebene von Abschnitten und Unterabschnitten dargestellt (Tab. 4-1). Die Effekte auf Einzelplanebene ergeben sich nicht zwingend durch eine (mit dem Anteil der jeweiligen Zuschussbedarfe) gewichtete Addition der Effekte in den einzelnen Abschnitten und Unterabschnitten; sie lassen sich gleichwohl ungefähr auf tiefer gegliederte Aufgabenbereiche zurückführen.

Nicht signifikante Werte sind durch ein Niveau von mehr als 10% (0,10) gekennzeichnet. Hinsichtlich der Fläche gilt die Bedingung der Signifikanz im linearen und nicht-linearen Modell.⁶ Zur besseren Interpretierbarkeit sind die durchschnittlichen Effekte je 1 Prozent zusätzlichen Bevölkerungswachstums bzw. je 100 km² Flächenunterschied hochgerechnet. Beim Flächeneinfluss empfiehlt sich im Detail die Darstellung der je nach absoluter Fläche variierenden Unterschiede in den Zuschussbedarfen zwischen den Gebietskörperschaften (zwischen kleinen Regionen hat ein gegebener Flächenunterschied ein höheres Gewicht als im Vergleich größerer Regionen).

Die Rechnungen haben folgende Ergebnisse erbracht:

Hinsichtlich der Zuschussbedarfe je Einwohner im **Gesamthaushalt**:

- besteht kein Flächeneinfluss und
- findet sich kein Einfluss der Bevölkerungsentwicklung („Remanenzkosten“).

Je nach Aufgabenbereich bestehen hingegen teils erhebliche Effekte, die sich allerdings gegenseitig aufzuheben scheinen. Diese Ergebnisse sind vor dem Hintergrund der fehlenden Einflüsse auf die Zuschussbedarfe insgesamt also nachrangig. Sie sind erst dann von Belang, wenn einer von ihnen in einem Sonderlastenausgleich – welcher Art auch immer – gewürdigt wird. Dann wären auch andere Einzeleinflüsse näher zu betrachten und gegebenenfalls in die Bedarfsbestimmung aufzunehmen. Gleichfalls kann eine zukünftige Verschiebung der Gewichte der im Folgenden benannten Aufgaben an den Zuschussbedarfen insgesamt auch das künftige Gesamtergebnis beeinflussen. Insofern lassen sich hierdurch mögliche Ansatzpunkte für spätere Prüfungen ableiten.

Einflüsse der **Bevölkerungsentwicklung** auf der Ebene der Einzelpläne finden sich in den Gliederungsnummern 0 (Allgemeine Verwaltung), 3 (Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege) und 7 (Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung).

- In den Einzelplänen 0 und 3 (verschiedene Unterabschnitte) entstehen offensichtlich Remanenzkosten. Um 4,89 bzw. 6,16 EUR steigen die Zuschussbedarfe je Einwohner für jedes zusätzliche Prozent Bevölkerungsrückgang. Im Bereich der Allgemeinen Verwaltung betrifft dies insbesondere die Gemeindeorgane und die Einrichtungen für Verwaltungsangehörige. Remanenzkosten können hier aber durch die Kreisgebietsreform vermutlich im Zeitablauf abgebaut werden. Innerhalb des Aufgabenbereiches Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege führt ein Bevölkerungsrückgang vor allem bei der Verwaltung sonstiger kultureller Angelegenheiten sowie für Museen, Sammlungen und Ausstellungen zu einer Steigerung der Pro-Kopf-Zuschussbedarfe. Gleichwohl gibt es auch überproportionale Rückgänge bei rückläufigen Bevölkerungszahlen, etwa bei Zuschüssen der Kulturämter an andere Einrichtungen sowie der Musikpflege. In der Summe haben aber offensichtlich die übrigen Aufgabenbereiche, in denen eher Remanenzkosten aufgetreten sind, im EP 3 ein höheres Gewicht.

⁵ Der Einzelplan 2 bleibt aufgrund des Schüleransatzes im sächsischen Finanzausgleich bis auf den Unterabschnitt 290 (Schülerbeförderung) unberücksichtigt. Für die eigentlichen Schulkosten wird bereits ein bedarfsgerechter Ausgleich vorausgesetzt. Im Einzelplan 4 bleiben Sozialhilfe und Hartz-IV-Leistungen außer Acht; hier greifen andere Ausgleichssysteme, die einer gesonderten Untersuchung bedürften. Ausgeschlossen werden überdies große Teile der Jugendhilfe, deren Bestimmungsgründe detaillierter zu untersuchen wären. Der Abschnitt 17 (August-Hochwasser 2002) bezieht sich (hoffentlich) auf ein einmaliges Ereignis, dessen Folgen nicht unter „normaler“ kommunaler Haushaltsführung subsumiert werden können. Im „Gesamt“ sind die ausgeschlossenen Aufgabenbereiche nicht enthalten.

⁶ Daher ist z. B. der Flächeneffekt im Einzelplan 3 nicht quantifizierbar, da in dem weniger restriktiven nicht-linearen Modell kein signifikanter Einfluss der Fläche auf die Zuschussbedarfe gefunden wird.

Tab. 4-1: Regressionsergebnisse nach Abschnitten, Unterabschnitten und insgesamt

Gl.-Nr.	Bezeichnung	Bevölkerungsentwicklung		Fläche		
		nicht-lineares Modell		lineares Modell		nicht-lineares Modell
		Δ 1%	Sign.-Niveau	Δ 100 km ²	Sign.-Niveau	Sign.-Niveau
0	Allgemeine Verwaltung	-4,89	0,03	-	0,52	-
00	Gemeindeorgane	-1,63	0,00	0,59	0,08	0,00
01	Rechnungsprüfung	-	0,47	-	0,51	-
02	Hauptverwaltung	-	0,52	-	0,26	-
020	Hauptamt	-	0,21	-	0,79	-
021	Organisationsamt	-	0,38	0,25	0,02	0,00
022	Personalamt	-	0,60	-	0,56	-
023	Rechtsamt	-	0,18	-	0,12	-
024	Öffentlichkeitsarbeit	-	0,10	0,26	0,02	0,02
028	Angelegenheiten untere staatl. Verwaltungsbehörde	-	0,32	-	0,42	-
03	Finanzverwaltung	-	0,82	-	0,38	-
030	Kämmerei	-	0,75	-	0,64	-
031	Gemeindekasse	-	0,97	-	0,59	-
034	Steuerverwaltung	-	0,15	-	0,40	-
035	Liegenschaftsverwaltung	-	0,58	-0,83	0,00	0,00
05	Besondere Dienststellen der allgemeinen Verwaltung	-0,45	0,00	-	0,83	-
050	Standesamt	-0,17	0,00	-	0,41	-
051	Statistik	-0,28	0,02	-	0,16	-
052	Wahlen	-	0,95	-	0,17	-
06	Einrichtungen für die gesamte Verwaltung	-	0,34	-	0,38	-
08	Einrichtungen für Verwaltungsangehörige	-1,73	0,03	-	0,40	-
1	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	-	0,84	-	0,34	-
10	Polizei	-	0,36	-	0,75	-
11	Öffentliche Ordnung	-	0,16	-0,58	0,03	0,00
13	Feuerschutz	-	0,36	-1,10	0,02	0,00
14	Katastrophenschutz	-	0,64	-	0,00	0,13
15	Verteidigungslasten	-	0,40	0,00	0,00	0,06
290	Schülerbeförderung	0,85	0,00	0,47	0,00	0,00
3	Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	-6,16	0,05	-	0,01	0,14
30	Verwaltung kultureller Angelegenheiten	-	0,79	-	0,28	-
300	Kulturamt/Verwaltungseinheit	-	0,24	-	0,72	-
301	Zuschüsse des Kulturamtes an andere Einrichtungen	1,92	0,02	-	0,00	0,43
302	Allgemeine Förderung	0,75	0,04	-	0,89	-
303	Sonstige kulturelle Angelegenheiten	-1,44	0,01	-	0,85	-
31	Wissenschaft und Forschung	-0,30	0,01	-	0,48	-
310	Wissenschaftliche Museen und Sammlungen	-	0,53	-	0,33	-
311	Wissenschaftliche Bibliotheken	-0,32	0,01	-	0,30	-
312	Sonstige Wissenschaft und Forschung	0,03	0,06	-	0,47	-
32	Museen, Sammlungen, Ausstellungen	-0,94	0,08	-	0,85	-
321	Nichtwissensch. Museen, Sammlungen, Ausstellungen	-	0,18	-	0,10	-
323	Zoologische und botanische Gärten	-0,50	0,05	-	0,25	-
325	Einzelmaßnahmen in Museen und Ausstellungen	-	0,53	-	0,80	-
33	Theater, Konzerte, Musikpflege	-	0,17	-	0,08	0,19
331	Theater	-	0,12	-	0,00	0,27
332	Musikpflege	2,01	0,05	-	0,07	0,74
333	Musikschulen	-0,46	0,05	-	0,41	-
335	Einzelmaßnahmen in Theater und Musikpflege	-	0,23	-	0,62	-
34	Heimat- u und sonstige Kunstpflege	-	0,26	-	0,67	-
341	Heimat- und Brauchtumspflege	-	0,61	0,10	0,07	0,00
342	Sonstige Kulturpflege	-0,27	0,07	-	0,19	-
343	Tag der Sachsen	-	0,91	-	0,59	-
35	Volksbildung, kulturelle Bildung	-	0,36	-	0,15	-

Gl.-Nr.	Bezeichnung	Bevölkerungsentwicklung		Fläche		
		nicht-lineares Modell		lineares Modell		nicht-lineares Modell
		Δ 1%	Sign.-Niveau	Δ 100 km ²	Sign.-Niveau	Sign.-Niveau
350	Volkshochschulen	-	0,38	-	0,78	-
352	Nichtwissenschaftliche öffentliche Büchereien	-	0,36	-0,19	0,06	0,00
353	Kulturelle Bildung	-	0,75	-0,19	0,01	0,00
355	Sonstige Volksbildung	-0,01	0,04	-	0,16	-
36	Naturschutz, Denkmalschutz u. -pflege, Heimatpflege	-	0,31	-	0,00	0,82
360	Naturschutz und Landschaftspflege	-	0,27	-	0,64	-
365	Denkmalschutz und -pflege	-0,40	0,00	-	0,10	0,76
37	Kirchliche Angelegenheiten	0,02	0,01	-	0,26	-
4*	Soziale Sicherung (ausgewählte Aufgabenbereiche)	-	0,26	-	0,14	-
454	Förderung v. Kindern in Tageseinr. u. in Tagespflege	-2,99	0,01	0,84	0,01	0,02
464	Tageseinrichtungen für Kinder	11,89	0,03	-	0,20	-
475	Förderung von Tageseinrichtungen	-7,15	0,02	-	0,17	-
478	Sonstige Förderung der Jugendhilfe	-	0,46	0,28	0,07	0,02
479	Förderung Jugendhilfe (Jugendpauschale)	-	0,68	-	0,72	-
5	Gesundheit, Sport, Erholung	-	0,37	-	0,45	-
50	Gesundheitsverwaltung	1,91	0,00	-	0,35	-
51	Krankenhäuser	-	0,23	-	0,10	0,61
54	Sonst. Einrichtungen und Maßn. der Gesundheitspfl.	-	0,18	-	0,17	-
541	Rettungsdienst	-	0,67	-	0,58	-
542	Sozial- und Krankenpflegestation	-0,04	0,01	-	0,69	-
543	Gesundheits- und Mütterberatung	-0,45	0,00	-	0,56	-
544	Drogen- und Suchtberatung	-	0,48	-	0,78	-
545	Bakteriologische/Chemische Untersuchungsanstalten	-	0,57	-	0,31	-
546	Fleischschau	0,22	0,00	-	0,15	-
547	Sonst. Einrichtungen und Maßn. der Gesundheitspfl.	-0,18	0,01	-0,15	0,00	0,00
55	Förderung des Sports	-	0,56	-	0,01	0,12
56	Eigene Sportstätten	-	0,37	0,66	0,01	0,00
57	Badeanstalten	-	0,63	-	0,66	-
58	Park- und Gartenanlagen	-2,73	0,00	-	0,24	-
59	Sonstige Erholungseinrichtungen	-	0,84	-	0,08	0,52
6	Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	-	0,11	-1,78	0,03	0,00
60	Bauverwaltung	-	0,90	-	0,12	-
600	Allgemeine Bauverwaltung	-0,69	0,02	-	0,41	-
601	Hochbauverwaltung	-0,84	0,04	-0,25	0,00	0,04
602	Tiefbauverwaltung	-	0,21	-1,46	0,01	0,00
603	Brückenbauverwaltung	-	0,57	-	0,36	-
604	Wasserbauverwaltung	-	0,85	-	0,23	-
61	Städteplanung, Vermessung, Bauordnung	-	0,67	-	0,30	-
610	Orts- und Regionalplanung	-	0,74	-	0,33	-
611	Katasterverwaltung	-	0,28	-0,15	0,10	0,00
612	Vermessung	-	0,20	-	0,49	-
613	Bauordnung	-	0,65	-0,25	0,00	0,00
614	Umlegung von Grundstücken	-	0,65	-0,03	0,05	0,00
615	Sanierungs- u. Entwicklungsmaßn. n. Baugesetzbuch	-	0,67	-	0,99	-
616	Verbesserung Stadtbild, Straßenraumgestaltung	-	0,99	-	0,57	-
62	Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge	-	0,56	-	0,72	-
63	Gemeindestraßen	-	0,48	-	0,25	-
65	Kreisstraßen	-	0,73	-	0,84	-
66	Bundes- und Landesstraßen	-0,35	0,01	-	0,28	-
660	Bundesstraßen	-0,14	0,01	-	0,46	-
665	Landesstraßen	-0,22	0,02	-	0,16	-
67	Straßenbeleuchtung und -reinigung	-	0,24	-	0,90	-
670	Straßenbeleuchtung	-	0,64	-	0,61	-
675	Straßenreinigung	-	0,29	-	0,81	-

Gl.-Nr.	Bezeichnung	Bevölkerungsentwicklung		Fläche		
		nicht-lineares Modell		lineares Modell		nicht-lineares Modell
		Δ 1%	Sign.-Niveau	Δ 100 km ²	Sign.-Niveau	Sign.-Niveau
68	Einrichtungen für den ruhenden Verkehr	-	0,15	-	0,18	-
69	Wasserläufe, Wasserbau	-	0,73	-	0,00	0,66
7	Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	4,92	0,03	-	0,32	-
70	Abwasserbeseitigung	-	0,67	-	0,60	-
72	Abfallbeseitigung	-1,34	0,06	-	0,81	-
73	Märkte	-0,14	0,05	-0,09	0,02	0,00
74	Schlacht- und Viehhöfe	-	0,74	-	0,03	0,19
75	Bestattungswesen	-	0,90	-	0,91	-
751	Friedhöfe, Leichenhäuser, Krematorien	-	0,90	-	0,91	-
755	Erhaltung der Gräber der Opfer vom Krieg	-	0,98	-	0,85	-
76	Sonstige öffentliche Einrichtungen	-	0,63	0,51	0,00	0,00
761	Gemeinschaftsantennenanlagen, Kabelanlagen	-	0,52	-	0,19	-
762	Glocken, Uhrenanlagen, öffentliche Waagen	-	0,32	-	0,80	-
763	Anschlagsäulen, Plakattafeln, Werbeeinrichtungen	-	0,71	-	0,45	-
765	Öffentliche Bedürfnisanstalten	-	0,39	-	0,12	-
766	Tierkörperbeseitigung	-	0,32	-	0,57	-
767	Dorfgemeinschaftshäuser, Stadthallen	-	0,97	0,28	0,03	0,00
769	Sonstige öffentliche Gemeinschaftseinrichtungen	-0,18	0,04	-	0,47	-
77	Hilfsbetriebe der Verwaltung	6,62	0,00	-	0,13	-
770	Fuhrpark	-	0,13	-	0,54	-
771	Bauhof	7,10	0,00	-	0,21	-
78	Förderung der Land- und Forstwirtschaft	-	0,37	-	0,15	-
79	Fremdenverkehr, sonst. Förd. Wirtschaft u. Verkehr	-	0,44	-	0,43	-
790	Fremdenverkehr	0,84	0,01	-	0,30	-
791	Sonstige Förderung von Wirtschaft und Verkehr	-	0,19	-	0,24	-
797	Förderung des öffentlichen Nahverkehrs	-	0,39	-0,43	0,04	0,00
8	Wirtsch. Unternehmen, allg. Grund- u. Sonderverm.	-	0,25	-	0,69	-
80	Verwaltung der wirtschaftlichen Unternehmen	-	0,53	-	0,59	-
81	Versorgungsunternehmen	-	0,20	-	0,02	0,81
810	Elektrizitätsversorgung	-	0,92	-3,29	0,00	0,00
813	Gasversorgung	-	0,86	-	0,72	-
815	Wasserversorgung	-	0,21	-	0,87	-
816	Fernwärmeversorgung	-	0,11	-	0,55	-
817	Kombinierte Versorgungsunternehmen	2,40	0,01	-	0,61	-
82	Verkehrsunternehmen	-	0,34	-	0,61	-
83	Kombinierte Versorgungs- und Verkehrsunternehmen	-8,03	0,00	-	0,13	-
84	Unternehmen der Wirtschaftsförderung	-	0,72	-1,08	0,00	0,00
85	Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen	-0,25	0,00	-	0,00	0,74
850	Landwirtschaftliche Unternehmen	-	0,35	-	0,01	0,11
855	Forstwirtschaftliche Unternehmen	-0,21	0,01	-	0,00	0,41
86	Kur- und Badebetrieb	-	0,93	-	0,99	-
87	Sonstige wirtschaftliche Unternehmen	-	0,71	-	0,18	-
88	Allgemeines Grundvermögen	8,32	0,00	3,00	0,00	0,00
89	Allgemeines Sondervermögen	0,29	0,01	-	0,07	0,54
Insgesamt		-	0,27	-	0,88	-

Erläuterung: „-“ Ausweis entfällt mangels Signifikanz. *) Nur ausgewählte Unterabschnitte des Einzelplans 4 aus dem Bereich der Kinderbetreuung (454, 464, 475, 478, 479). Quelle: StaLA Sachsen. Berechnungen des NIW.

- Hingegen sinken im EP 7 die Zuschussbedarfe pro Kopf zusammen mit der Gesamtbevölkerung um etwa 4,92 EUR. Dies liegt insbesondere am Unterabschnitt 771 (Bauhof), in dem die Zuschussbedarfe pro Einwohner bei einem Bevölkerungsrückgang von 1% um 7,10 EUR pro Kopf abnehmen. Allerdings gibt es mit dem Abschnitt 72 (Abfallbeseitigung) ebenso einen Aufgabenbereich, der vom Bevölkerungsrückgang überproportional betroffen ist. Dort steigen die Zuschussbedarfe pro Kopf um schätzungsweise 1,34 EUR bei einem Bevölkerungsrückgang um 1%. Dieser Aufgabenbereich hat – weil überwiegend ausgelagert – jedoch eine deutlich geringere Bedeutung, so dass im EP 7 insgesamt sinkende Zuschussbedarfe pro Kopf bei sinkender Bevölkerung zu beobachten sind, d. h. die Zuschussbedarfe gehen überproportional im Verhältnis zur Einwohnerzahl zurück.
- Im Bereich der Tageseinrichtungen heben sich offensichtlich Remanenzkosten in den Unterabschnitten 454 (Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege) und 475 (Förderung von Tageseinrichtungen freier Träger) gegenüber überproportionalen Rückgängen der Zuschussbedarfe je Einwohner gegenseitig auf. Darüber hinaus resultiert im Unterabschnitt 464 (Tageseinrichtungen für Kinder) ein verhältnismäßig hoher Rückgang von fast 12 EUR je Einwohner bei einer ein-prozentigen Bevölkerungsabnahme.

Ein **Einfluss der Fläche** besteht ebenfalls nur vereinzelt. Da für die Haushalte der kommunalen Gebietskörperschaften insgesamt allerdings kein Flächeneinfluss festzustellen ist, stellen die im Folgenden nachrichtlich beschriebenen aufgabenspezifischen Effekte nur Teilergebnisse dar. Die positiven und negativen Flächeneffekte auf die Zuschussbedarfe je Einwohner heben sich insgesamt auf. Würden Nebenansätze auf Grundlage dieser aufgabenspezifischen Ergebnisse eingeführt oder ausgeweitet, müssten daher auch in den Aufgabenbereichen mit entgegen gerichteten Flächenwirkungen entsprechende Bedarfsansätze erwogen werden, um das flächenneutrale Gesamtergebnis wieder herzustellen.

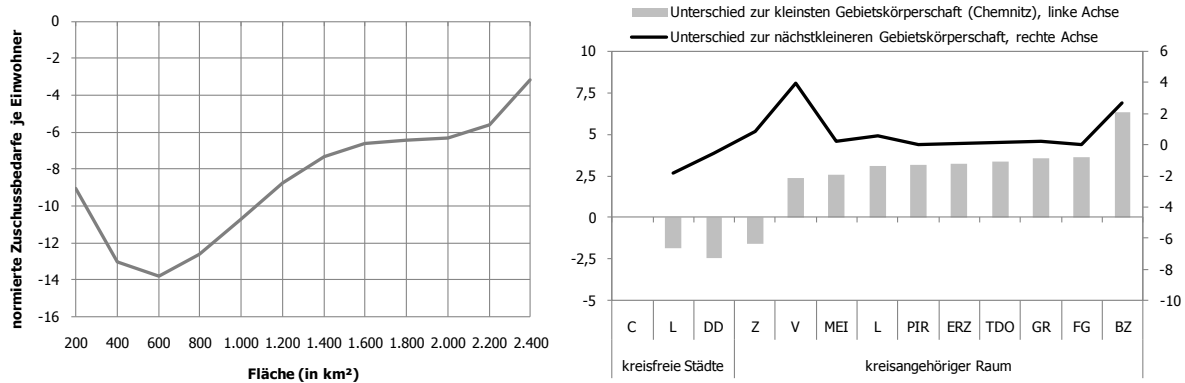
Ein signifikanter linearer (zur grundsätzlichen Aussage, ob eine größere Fläche zu Mehr- bzw. Minderkosten führt) und nicht-linearer Einfluss (unter Berücksichtigung der größeren Bedeutung des Flächenunterschieds zwischen kleineren Gebietskörperschaften) der Fläche kann auf Ebene der Einzelpläne nur im Einzelplan 6 (Bau- und Wohnungswesen, Verkehr) gefunden werden. Die Wirkungsrichtung weist in diesem Fall zudem auf eine Entlastung (von durchschnittlich 1,78 EUR pro 100 km²)⁷ durch eine größere Gebietsfläche hin.

Auf der Ebene der Einzelpläne sind **keine weiteren Flächeneinflüsse** zu beobachten. Auf tieferer Gliederungsebene ist der Effekt im Unterabschnitt 290 (Schülerbeförderung) von Interesse. Er verdient schon deswegen besondere Aufmerksamkeit, weil viele Länder hier einen besonderen Flächeneinfluss sehen und entsprechend in der Bedarfsbestimmung aufnehmen. Der lineare (durchschnittliche) Effekt wird hier auf 0,47 EUR pro zusätzliche 100 km² geschätzt. Damit würde sich ein flächenbedingter Unterschied zwischen der größten und kleinsten Gebietskörperschaft, dem Landkreis Bautzen und seiner Gemeinden sowie der kreisfreien Stadt Chemnitz von $(0,47 \text{ EUR}/100 \text{ km}^2 \times [2.391 \text{ km}^2 - 221 \text{ km}^2] =)$ 10,20 EUR je Einwohner ergeben. Aufgrund des speziellen nicht-linearen Verlaufs des Flächeneffektes in diesem Unterabschnitt (Abb. 4-3, links), demzufolge die Städte Dresden und Leipzig sowie der Landkreis Zwickau mit ihrer größeren Fläche dennoch niedrigere Zuschussbedarfe je Einwohner aufweisen, steigen die Zuschussbedarfe abhängig von der Fläche sozusagen verzögert an. Damit beträgt der Unterschied im Extremfall lediglich 6,30 EUR je Einwohner (Abb. 4-3, rechts).

Weitere nennenswerte Flächeneffekte bestehen nicht. Grundsätzlich ist dabei auch zu bedenken, dass sich die günstigen und ungünstigen Auswirkungen der Fläche auf der Ebene der Einzelpläne sowie auch im Gesamthaushalt gegenseitig aufheben. Das gleiche gilt für die Bevölkerungsentwicklung, die sich im Aggregat ebenfalls nicht auf die kommunalen Zuschussbedarfe je Einwohner auswirkt.

⁷ Dieser Durchschnittswert bezieht sich auf den linearen Effekt. Legt man allerdings den nicht-linearen Effekt zugrunde, finden sich in dem Wertebereich, in dem die kreisfreien Städte nicht mehr enthalten sind, nahezu keine flächenbedingten Unterschiede mehr zwischen den Gebietskörperschaften (genauer: den Kreisgebieten). Die Kurve der Zuschussbedarfe in Abhängigkeit von der Fläche fällt also zunächst stark ab, um anschließend in eine Horizontale – ohne Effekt der Fläche – überzugehen.

Abb. 4-3: Flächenbedingte Unterschiede in den Zuschussbedarfen je Einwohner bei der Schülerbeförderung (UA 290)



Quelle: StaLA Sachsen. Berechnungen des NIW.

4.3 Diskussion der Ergebnisse

Die Ergebnisse der Regressionsanalyse sprechen in Sachsen weder für die Angemessenheit eines Flächenansatzes noch eines Ansatzes zur Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung im kommunalen Finanzausgleich. Dennoch finden sich in einigen Bundesländern durchaus derartige Ansätze, weshalb die Heterogenität der Gebietskörperschaften dort mit der Situation im Freistaat Sachsen zu vergleichen ist; möglicherweise trifft man dabei bereits auf gravierende Differenzen.

Hinsichtlich der unterschiedlichen Größe der Gebietskörperschaften in anderen Bundesländern können verschiedene Kennziffern betrachtet werden (Tab. 4-2). Zieht man zum Vergleich die beiden westdeutschen Flächenländer mit ausgeprägten Flächenansätzen – Niedersachsen und Rheinland-Pfalz – sowie die übrigen ostdeutschen Flächenländer heran, so ist die mittlere Gebietskörperschaft (Landkreise und kreisfreie Städte), der Median, in Sachsen mit ca. 1.600 km² weder bedeutend größer noch kleiner als in anderen Bundesländern, sondern befindet sich damit an Position drei. Allein daraus sind die Differenzen also nicht ableitbar.

Tab. 4-2: Kennziffern der Flächenverteilung in ausgewählten Bundesländern

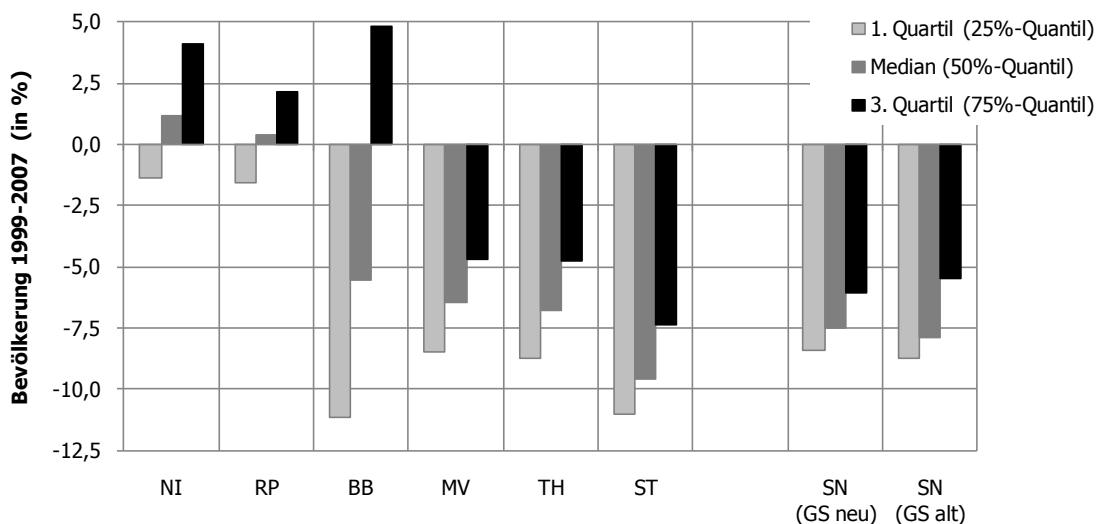
Bundesland	Median	Verhältnis der äußeren Quantile (90%/10%)	Variationskoeffizient
Niedersachsen	973 (5)	13,0 (4)	0,63 (3)
Rheinland-Pfalz	616 (7)	13,2 (3)	0,72 (2)
Brandenburg	1.843 (1)	14,0 (2)	0,55 (5)
Mecklenburg-Vorpommern	1.669 (2)	45,8 (1)	0,73 (1)
Thüringen	817 (6)	10,6 (6)	0,56 (4)
Sachsen-Anhalt	1.451 (4)	10,9 (5)	0,53 (6)
Sachsen (neuer Gebietsstand)	1.647 (3)	7,0 (7)	0,52 (7)
Sachsen (alter Gebietsstand)	632 /	11,7 /	0,60 /

Anm.: Rangplätze in Klammern. Quelle: StaLA Sachsen. Berechnungen des NIW.

Die Sachgerechtigkeit für einen Ausgleich ergibt sich vielmehr aus der Heterogenität der Gebietskörperschaften und diesbezüglich erweist sich die Verteilung der Fläche im Freistaat Sachsen als sehr homogen: Das Verhältnis der Mindestgröße der 10 Prozent größten Gebietskörperschaften zu der größten Einheit der 10 Prozent kleinsten Regionen liegt deutlich unter den Indikatorwerten der heterogeneren Bundesländer, wie z. B. Brandenburg und insbesondere Mecklenburg Vorpommern. Sortiert man die Bundesländer nach diesem Wert, nimmt Sachsen den letzten Rang ein. Ähnlich verhält es sich mit dem Vergleich der Variationskoeffizienten, d. h. der normierten Streuung, die in Sachsen ebenfalls äußerst gering ist. Nachrichtlich wurden die Werte auch nach dem alten Gebietsstand vor 2008 berechnet. Demnach ist bereits durch die Gebietsreform eine Reduktion der Disparitäten erfolgt.

Ähnliche Kennzahlen eignen sich für die Bevölkerungsentwicklung als nicht-statische Größe weniger. Daher werden die Quartile betrachtet, die die Grenzen des oberen und unteren Viertels der nach ihrer Bevölkerungsentwicklung sortierten Gebietskörperschaften im jeweiligen Bundesland angeben (Abb. 4-4). Grundsätzlich sind die Bevölkerungsrückgänge in den ostdeutschen Bundesländern deutlich ausgeprägter. Lediglich in der Hälfte (Median) der niedersächsischen und rheinland-pfälzischen sowie einem Viertel der Gebietskörperschaften in Brandenburg sind Bevölkerungszuwächse zu beobachten. Im Freistaat Sachsen (nach der Gebietsreform) differieren die Entwicklungen weniger als in anderen Bundesländern.

Abb. 4-4: Verteilung der Bevölkerungsentwicklung 1999-2007 nach Bundesländern



Erläuterung: Das erste Quartil grenzt die 25% der kreisfreien Städte und Landkreise mit der schlechtesten Bevölkerungsentwicklung nach oben und das dritte Quartil diejenigen 25% mit der günstigsten Bevölkerungsentwicklung nach unten ab. Der Median ist die Gebietskörperschaft, dessen Bevölkerungsentwicklung in der Mitte der Verteilung liegt. Quelle: StaLA Sachsen. Berechnungen des NIW.

Angesichts dieser Ergebnisse besteht in Sachsen weniger regionale Heterogenität als in anderen Bundesländern und damit auch eine geringere Notwendigkeit, durch zusätzliche Bedarfsindikatoren in der Bedarfsbestimmung zu differenzieren. Die geringere Variation kann unter Umständen dazu beigetragen haben, dass keine nennenswerten Einflüsse von Bevölkerungsentwicklung und Fläche auf die Zuschussbedarfe je Einwohner gefunden werden konnten. Umgekehrt bedeutet dies aber auch: Selbst wenn man tatsächlich von einem relevanten Einfluss ausgehen würde, sind zumindest die sächsischen Gebietskörperschaften – mehr als in anderen Bundesländern – relativ einheitlich davon betroffen. Damit würden auch die notwendigen Umschichtungen der Finanzausgleichsmasse kaum eine quantitative Bedeutung entfalten.