

Universität Leipzig
Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
Institut für Finanzen, Finanzwissenschaft
Prof. Dr. Thomas Lenk

Juli 2007

Arbeitspapier Nr. 39

**Die Sachgerechtigkeit der Hauptansatzstaffel
für die kreisfreien Städte im
sächsischen kommunalen Finanzausgleich**

Thomas Lenk / Oliver Rottmann

Institut für Finanzen
- Finanzwissenschaft -
Städtisches Kaufhaus
Universitätsstrasse 16
D-04109 Leipzig, Germany
Tel: +49 -341 / 97 33 580
Fax: +49 -341 / 97 33 589
E-Mail: iff_fiwi@wifa.uni-leipzig.de

ISSN 1437-5761

Alle Rechte vorbehalten

© Institut für Finanzen

1	Einführung.....	3
2	Die Entwicklung der Zuschussbedarfe und Zuschussbedarfsrelationen zwischen den kreisfreien Städten.....	5
	2.1 Überblick über die Entwicklung.....	5
	2.2 Die Zuschussbedarfsrelationen und ihre Anwendung in der Hauptansatzstaffel.....	7
3	Die Sozialhilfestruktur im kreisfreien Raum und ihre Auswirkungen auf die Bedarfsmessung	13
	3.1 Vorbemerkung.....	13
	3.2 Leistungen der Sozialhilfe insgesamt	15
	3.3 Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU)	16
	3.4 Hilfe in besonderen Lebenslagen (HbL)	19
	3.5 Schlussfolgerung für die Sachgerechtigkeit der Hauptansatzstaffel.....	21
4	Die Berücksichtigung von Konsolidierungserfolgen bei der Bemessung der Zuschussbedarfe.....	24
5	Fazit.....	29
	Anhang.....	32

1 Einführung

Der im kommunalen Finanzausgleich festgelegte Finanzbedarf einer einzelnen Gemeinde entspricht nicht dem tatsächlichen kommunalen Aufgabenumfang, sondern einem *normierten* oder *fiktiven* Finanzbedarf. Da zudem die im Finanzausgleich zur Verfügung stehende Schlüsselmasse nach oben begrenzt ist, repräsentiert dieser Finanzbedarf auch nur eine relative Größe. D.h., der für eine Gemeinde ermittelte Finanzbedarf wird zum Finanzbedarf der übrigen Gemeinden ins Verhältnis gesetzt. Entsprechend dieser Relation und unter Berücksichtigung der Finanzkraft der jeweiligen Gemeinde wird schließlich die zur Verfügung stehende Finanzmasse aufgeteilt. Der relative normierte Finanzbedarf errechnet sich als das Produkt aus dem so genannten *Grundbetrag* und dem *Gesamtansatz*. Der Grundbetrag ist ein finanzieller Betrag je Bedarfseinheit. Er wird in einem iterativen Verfahren so bestimmt, dass die zur Verfügung stehende Schlüsselmasse aufgebraucht wird (§ 7 Abs. 5 SächsFAG). Der Gesamtansatz geht wiederum aus dem Hauptansatz und einem Nebenansatz hervor. Der Hauptansatz umfasst die Einwohnerzahl einer Gemeinde. Da die Einwohner der Bezugspunkt jeglichen kommunalen Handelns sind, repräsentiert die Einwohnerzahl in großem Maße die verschiedensten Bedarfe einer Gemeinde. Auf der Basis des Brecht'schen Gesetzes sowie zahlreicher empirischer Untersuchungen wird jedoch argumentiert, dass der Pro-Kopf-Finanzbedarf einer Gemeinde mit zunehmender Gemeindegröße wächst. Deshalb wird die Einwohnerzahl durch Anwendung einer (zumeist degressiv) anwachsenden Gewichtungsskala – der Hauptansatzstaffel - „veredelt“.¹ Die Nebenansätze, wie der in Sachsen verwendete Schülernebenansatz, sollen darüber hinaus bestimmte bedarfsrelevante Tatbestände wiedergeben, die von der (gewichteten) Einwohnerzahl nur ungenügend reflektiert werden. Der Nebenansatz geht in Form fiktiver Einwohner in den Gesamtansatz ein. Die Hauptansatzstaffel wird im Idealfall mit Hilfe einer Regressionsanalyse ermittelt. Hierbei wird die Stärke und Richtung des Zusammenhangs zwischen den Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden und typischen sozioökonomischen Merkmalen geschätzt. Die Merkmale, die wie im Falle der Einwohnerzahl, den größten Einfluss auf die Ausgaben haben, werden als Bedarfsfaktoren herangezogen. Die geschätzte Regressi-

¹ Vgl. Lenk/Rudolph (2003), S. 22 ff.

ongleichung wird zur Bedarfsformel und würde im Falle der Einwohnerzahl die notwendige Gewichtung der Größenklassen anzeigen.

Die Zuverlässigkeit dieser Methode der Bedarfsermittlung hängt jedoch entscheidend von der Verfügbarkeit verlässlicher Daten und einer genügend großen Anzahl von Untersuchungsobjekten ab. Insbesondere die letzte Voraussetzung ist für die kreisfreien Städte in Sachsen nicht gegeben, da nur sieben Städte untersucht werden können. Die bei den kreisfreien Städten angewendeten Gewichtungsfaktoren beruhen deshalb nicht auf einer empirischen Begründung mittels objektivierender ökonomischer Analyseverfahren, wie sie etwa bei den kreisangehörigen Gemeinden möglich wären. Die für die kreisfreien Städte gewählten Gewichtungen basieren auf einer Untersuchung der Zuschussbedarfsrelationen sowie auf politischen Überlegungen und Zielvorstellungen, in die in erster Linie wachstumspolitische (Dresden, Leipzig) und raumentwicklungspolitische Ansätze (Görlitz, Plauen) eingeflossen sind.

Tabelle 1: Die Hauptansatzstaffel der kreisfreien Städte in Prozent 1995-2005

	1995	1996-1998	1999-2005
Leipzig	116	130	125
Dresden	114	130	125
Chemnitz	112	125	122
Zwickau	106	116	115
Plauen	100	105	105
Görlitz	100	105	105
Hoyerswerda	--	100	100

Quelle: Finanzausgleichsgesetze der jeweiligen Jahre.

Die Bezugnahme auf die Zuschussbedarfe und damit auf die getätigten Ausgaben der Städte ist problematisch.² Ist allerdings davon auszugehen, dass diese Verzerrungswirkungen für alle kreisfreien Städte etwa gleich groß sind, wäre, wie es die Staatsregierung tut, auf die Ausgabenrelationen sowie politische Überlegungen zurückzugreifen. Die auf diese Weise gewonnenen Gewichtungsfaktoren sind demnach so lange gerechtfertigt, wie sie den tatsächlichen Bedarfsrelationen nicht zuwider laufen und keine besseren Methoden zur Bestimmung der Gewichtungsfaktoren vorliegen.³

Das Ziel des Arbeitspapiers liegt darin, die sich zwischen den kreisfreien Städten abzeichnenden Verschiebungen in den Zuschussbedarfsrelationen genauer zu analysieren und auf dieser Grundlage Anregungen für eine mögliche Veränderung der

² Vgl. hierzu Lenk/Rottmann (2006), S. 11 ff.

³ Lenk/Birke (1998), S. 226.

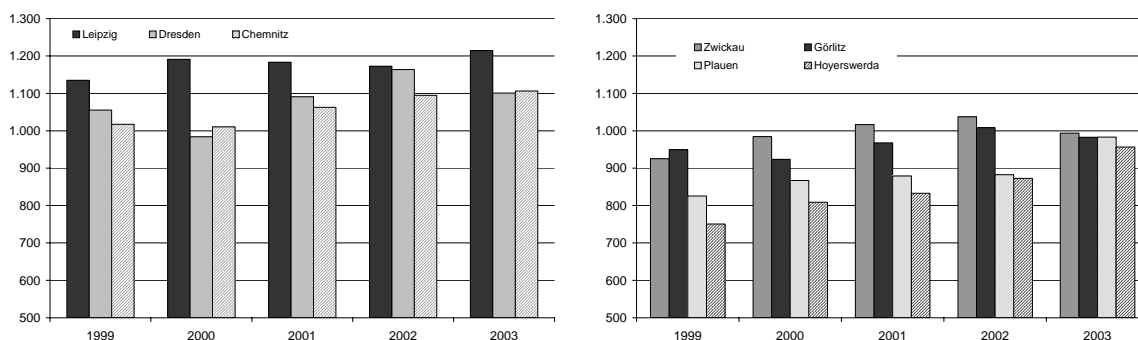
Hauptansatzstaffel oder die Einführung zusätzlicher Nebenansätze abzuleiten. Nachfolgend werden wir in Kapitel 2 zunächst die Relation der Zuschussbedarfe insgesamt betrachten. Dabei handelt es sich um den Zuschussbedarf IIa⁴, der aufgrund des existierenden Schülernebenansatzes die sächlichen Schulkosten als Ausgabegröße ausschließt. Kapitel 3 beschäftigt sich genauer mit den Zuschussbedarfen im Sozialhilfereich als einem der kommunalen Finanzierungsschwerpunkte, bevor in Kapitel 4 auf die Einbeziehung von Konsolidierungserfolgen in den kommunalen Finanzausgleich eingegangen wird.

2 Die Entwicklung der Zuschussbedarfe und Zuschussbedarfsrelationen zwischen den kreisfreien Städten

2.1 Überblick über die Entwicklung

Die nachfolgenden Abbildungen zeigen zunächst bei allen kreisfreien Städten einen Anstieg der Zuschussbedarfe pro Kopf im Zeitraum von 1999 bis 2003. Dabei wird deutlich, dass dieser Anstieg mit Ausnahme von Hoyerswerda keineswegs kontinuierlich erfolgt, dass folglich die Städte durchaus Phasen relativer Entlastung bzw. wirksamer Haushaltskonsolidierung zu verzeichnen hatten.

Abbildung 1: Entwicklung der Zuschussbedarfe IIa pro Kopf in den kreisfreien Städten 1999-2003 in Euro



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Angaben des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen.

⁴ Vgl. hierzu Lenk/Rottmann (2006), S. 4 ff.

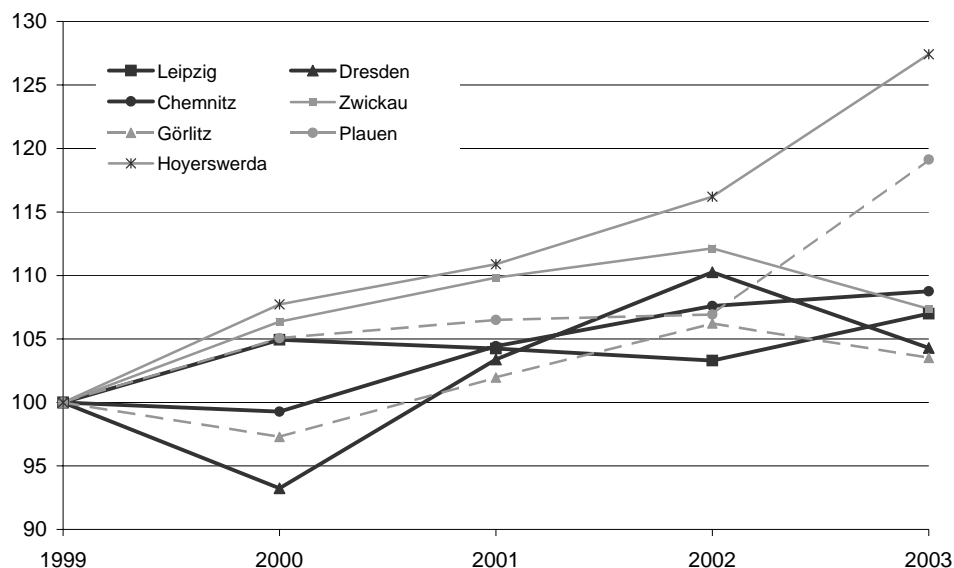
Tabelle 2: Entwicklung der Zuschussbedarfe IIa pro Kopf in den kreisfreien Städten 1999-2003 in Euro

	1999	2000	2001	2002	2003
Leipzig	1.135,16	1.191,21	1.183,33	1.172,68	1.214,42
Dresden	1.055,37	984,08	1.091,14	1.163,64	1.100,77
Chemnitz	1.017,45	1.010,19	1.062,59	1.094,66	1.106,58
Zwickau	925,32	984,19	1.016,33	1.037,53	993,50
Görlitz	949,14	923,43	967,79	1.008,30	982,46
Plauen	825,47	867,30	879,04	882,63	983,34
Hoyerswerda	750,89	808,84	832,63	872,57	956,83

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Angaben des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen.

Den wohl stärksten Anstieg ihrer Pro-Kopf-Zuschussbedarfe haben die beiden Städte Plauen (19,1 %) und vor allem Hoyerswerda (27,4 %) zu verzeichnen. Im Durchschnitt stiegen deren Zuschussbedarfe um 4,6 % bzw. 6,3 % jährlich. Die übrigen Städte weisen seit 1999 einen durchschnittlichen Anstieg zwischen 0,9 % (Görlitz) und 2,1 % (Chemnitz) pro Jahr auf. Beachtlich ist dabei auch der zwischenzeitlich schnelle Anstieg des Zuschussbedarfs in Dresden von 10,9 % im Jahr 2001 und von noch einmal 6,3 % im darauf folgenden Jahr.

Abbildung 2: Die Entwicklung der Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte 1999-2003, 1999=100



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Angaben des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen.

Insgesamt wird deutlich, dass die Zuschussbedarfe stärkeren Schwankungen zwischen den Jahren unterliegen können, so dass bei der Maßstabsbildung für die Gewichtungsfaktoren eher auf einen Durchschnitt aus mehreren Jahren abzustellen ist. Dies impliziert aber auch, dass die vergangenen Daten nicht notwendigerweise die

Bedarfsrelationen der Gegenwart widerspiegeln, so dass hier ebenfalls ein Adäquationsproblem bei der Ableitung von Gewichtungsfaktoren entsteht.

2.2 Die Zuschussbedarfsrelationen und ihre Anwendung in der Hauptansatzstaffel

Im April 2004 veröffentlichte das ifo-Institut München einen Forschungsbericht, der im Auftrag der Sächsischen Staatsregierung unter anderem die Hauptansatzstaffel der kreisfreien Städte hinsichtlich ihrer Bedarfsgerechtigkeit überprüft.⁵ Da ökonomische Verfahren aufgrund der geringen Objektanzahl kaum sinnvoll angewendet werden können, greift das ifo-Institut wiederum auf eine vergleichende Analyse der Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte zurück.

Die Autoren zeigen, dass die Relation der kreisfreien Städte bezüglich des durchschnittlichen Zuschussbedarfes Ila der Jahre 1999 bis 2001 (pro Kopf und vermindert um den 2003er Kopfbetrag von 35,28 Euro zur Abgeltung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises) deutlich von der bisherigen Hauptansatzstaffel abweichen (Tabelle). Sie empfehlen daher die Anpassung der Gewichtungsfaktoren.⁶

Die Simulationsrechnungen des ifo-Instituts mit einer entsprechend der Zuschussbedarfsrelation angepassten Hauptansatzstaffel („ifo Ø 1999-2001“) offenbarten gegenüber dem Status quo große Verwerfungen bei den auf die Städte entfallenden Zuweisungsbeträgen. Deshalb entschieden die Autoren zugunsten einer „entschärften“ Variante der Hauptansatzstaffel, deren Zustandekommen allerdings nicht erläutert wird („ifo-Vorschlag“). Es wird lediglich darauf verwiesen, dass der obere Wert gesetzt werden müsse, um der jeweiligen Stadt nicht die Möglichkeit zu geben, ihren Hauptansatzfaktor selbst zu bestimmen.⁷ Die vorgeschlagene Staffelung zwischen dem unteren und dem dann festgesetzten oberen Wert entspricht jedoch nicht den ursprünglich festgestellten Zuschussbedarfsrelationen.

⁵ ifo-Institut (2004), S.1.

⁶ ifo-Institut (2004), S. 24.

⁷ ifo-Institut (2004), S. 20-24.

Tabelle 3: Die Vorschläge des ifo-Instituts zur Neugestaltung der Hauptansatzstaffel

	SächsFAG 2005	ifo Ø 1999-2001	ifo-Vorschlag
Leipzig	125	153	130
Dresden	125	140	130
Chemnitz	122	133	125
Zwickau	115	126	118
Plauen	105	110	108
Görlitz	105	121	108
Hoyerswerda	100	100	100

Quelle: ifo-Institut (2004), S. 19 und 23.

Die sächsische Staatsregierung hat auf die Umsetzung der Empfehlung des ifo-Instituts mit der Begründung verzichtet, dass sich aus den von ihr ausgewählten Ausgabepositionen des Verwaltungshaushaltes (Jugendhilfe, Sozialhilfe, Personal- und Zinsausgaben) mit Ausnahme der Sozialhilfe kein Anpassungsbedarf ergäbe. D.h., es sind in diesen Bereichen nach Auffassung der Staatsregierung keine objektiven Belastungsverschiebungen zwischen den sieben Städten entstanden. Eine Ausnahme hiervon bilden die Sozialhilfeausgaben. Hier sei es so, dass die vom ifo-Institut modifizierte Hauptansatzstaffel nicht zu Mehrzuweisungen in jenen Gemeinden führe, in denen die erhöhten Belastungen auftreten.⁸ Sollte dies der Fall sein, spricht dies zwar gegen die Anpassung der Hauptansatzstaffel, jedoch nicht gegen, sondern eher für die Einführung eines Sozillastenansatzes in der Säule der kreisfreien Städte. Auf diesen Punkt wird nochmals in Kapitel 3 eingegangen. An dieser Stelle soll zunächst das Ergebnis des ifo-Instituts unter Heranziehung der gleichen Vergleichsmethode überprüft und erweitert werden:

Nachfolgende *Tabelle* zeigt die Zuschussbedarfsrelationen IIa pro Kopf in den kreisfreien Städten von 1999 bis 2003 (ebenfalls vermindert um den 2003er Kopfbetrag von 35,28 Euro zur Abgeltung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises). Die Werte weichen 1999 bis 2001 geringfügig von denen des ifo-Instituts ab. Es kann vermutet werden, dass diese Abweichungen auf eine mittlerweile konkretisierte amtliche Einwohnerzahl zurückzuführen sind. Diese Abweichungen verändern jedoch nicht die nachfolgend getroffenen Grundaussagen.

Die Zuschussbedarfe wurden zunächst in Relation zum kleinsten Wert gesetzt, den in allen Jahren Hoyerswerda einnimmt (100 %). Anschließend wurde ebenso wie vom ifo-Institut der obere Wert festgelegt, wobei sich hier allerdings an der beste-

⁸ Sächsischer Landtag (Hrsg.) (2004), S. 27.

henden Grenze von 125 % orientiert wird.⁹ Dieser höchste Wert entfällt in jedem Jahr auf die Stadt Leipzig.¹⁰ Die sich ergebende Spanne von 25 Prozentpunkten wurde entsprechend dem rechnerischen Verhältnis der Zuschussbedarfsrelationen auf die dazwischen liegenden Städte aufgeteilt. Zum Vergleich wird die gleiche Methode auch auf den Vorschlag des ifo-Instituts angewandt, um seine Abweichung von der bisherigen Hauptansatzstaffel aufzuzeigen („ifo-Vorschlag (angepasst)“).

Tabelle 4: Die Zuschussbedarfsrelationen der kreisfreien Städte 1999-2003

	1999	2000	2001	2002	2003	Sächs- FAG 2005	Ifo Vor- schlag (ange- passt)	Linea- risiert	Durch- schnitt 1999- 2003
Leipzig	125,0	125,0	125,0	125,0	125,0	125,0	125,0	125,0	125,0
Dresden	119,8	111,5	118,4	124,3	113,9	125,0	125,0	120,8	117,5
Chemnitz	117,3	113,2	116,4	118,5	114,5	122,0	120,8	116,7	116,0
Zwickau	111,3	111,5	113,1	113,8	103,6	115,0	115,0	112,5	111,0
Görlitz	112,9	107,5	109,6	111,3	102,5	105,0	106,7	108,3	109,1
Plauen	104,9	103,8	103,3	100,8	102,6	105,0	106,7	104,2	103,2
Hoyerswerda	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Angaben des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen und des ifo-Instituts (2004), S. 23.

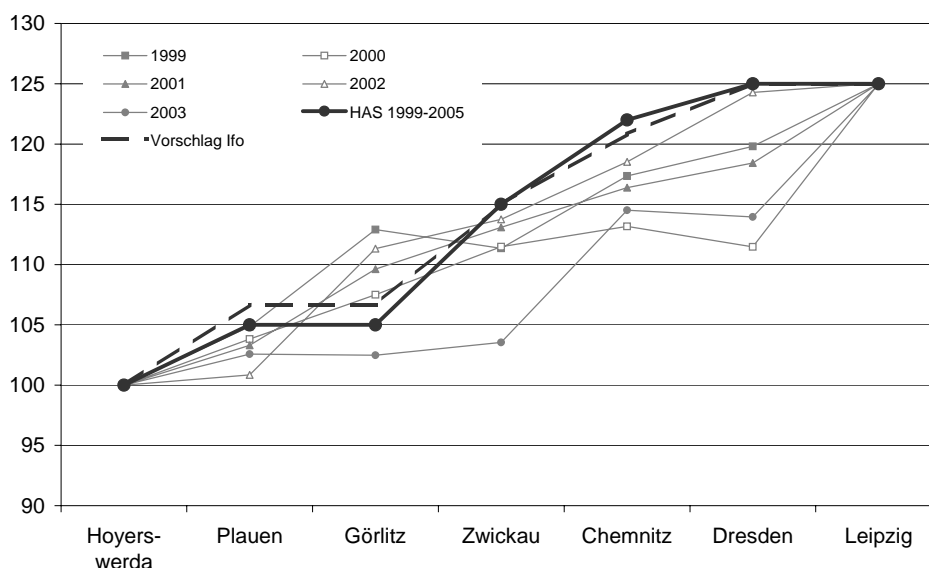
Die nachfolgende Abbildung 3 zeigt deutlich, dass sowohl die bisherige Gewichtungstaffel als auch der Vorschlag des ifo-Instituts den relativen Zuschussbedarf der Stadt Görlitz systematisch *unterschätzt* (mit Ausnahme 2003), während er den relativen Zuschussbedarf der Städte Zwickau, Chemnitz und Dresden systematisch *überschätzt* (mit Ausnahme 2002).

⁹ Die obere Grenze der Staffelspanne könnte durchaus höher angesetzt werden. Eine wachsende Staffelspanne führt jedoch zu größeren Umverteilungswirkungen zwischen den Städten. Dadurch nehmen auch die Zuweisungsgewinne und -verluste der einzelnen Städte gegenüber dem Status quo zu. Insofern orientieren sich die Verfasser mit einer Staffelspanne von 25 Prozentpunkten an einer konservativen Variante.

Wie bereits erwähnt, sollte die Staffelspanne jedoch grundsätzlich unabhängig von den tatsächlichen Zuschussbedarfen festgelegt werden, damit keine der Städte individuell Einfluss auf ihren gemessenen relativen Bedarf nehmen kann. Würde beispielsweise die Gewichtung für Dresden dem Status quo entsprechend auf 125% festgelegt und die dazugehörige Relation des Zuschussbedarfes Leipzigs bestimmt, so würde die Stadt Leipzig ihren (nach den gegebenen Zahlen) größeren Gewichtungsfaktor selbst definieren können. Zudem wäre die Staffelspanne für sechs Städte auf 25 Prozentpunkte limitiert, während Leipzig seine relative Gewichtung ohne Limit festlegen könnte.

¹⁰ Theoretisch könnte jede Stadt diesen Wert innehaben, wenn sie gemessen an allen kreisfreien Städten den höchsten Zuschussbedarf aufweist.

Abbildung 3: Die Zuschussbedarfsrelationen 1999-2003 im Vergleich mit der Hauptansatzstaffel und dem Vorschlag des ifo-Instituts



Quelle: Eigene Darstellung.

Sofern folglich das Vorgehen des Ifo-Instituts und die Sachgerechtigkeit des Zuschussbedarfs als Bedarfsmaßstab akzeptiert wird sowie darüber hinaus keine weiteren politischen Argumente erfolgen, wie beispielsweise die mit Leipzig gleichrangige „Lokomotivfunktion“ der Stadt Dresden anerkannt wird, müsste die Hauptansatzstaffel deutlich stärker angepasst werden, als es der Vorschlag des ifo-Instituts bisher vorsieht. Die Gewichtung für Görlitz müsste stärker angehoben und die der Städte Zwickau, Plauen, Chemnitz und Dresden abgesenkt werden, so dass im Endeffekt eine eher linear ansteigende Hauptansatzstaffel entsteht.

Die Simulation des FAG 2002 ergibt für eine tatsächlich lineare Hauptansatzstaffel die folgende Gewinn- und Verlustrechnung (Tabelle):

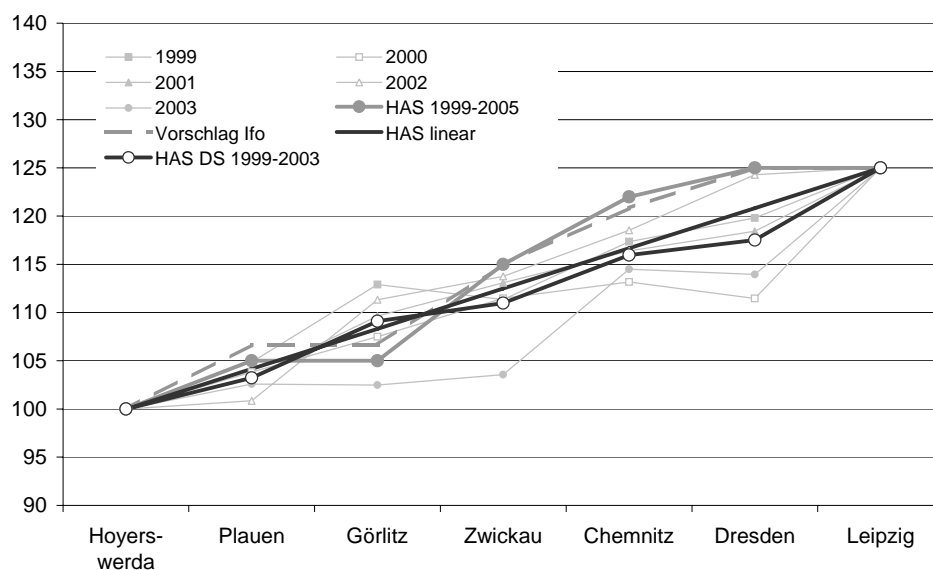
Tabelle 5: Simulationsrechnung bei linearisierter Hauptansatzstaffel (Basis: SächsFAG 2002)

	Hauptansatzstaffel		Zuweisung pro Kopf SächsFAG 2002		Gewinn und Verlust absolut	Gewinn und Verlust in % der Zuweisung im Status quo
	SächsFAG 99-05	Linearisiert	SächsFAG 99-05	Linearisiert		
Leipzig	125	125,0	878,84	899,85	21,01	2,39
Dresden	125	120,8	838,40	822,04	-16,36	-1,95
Chemnitz	122	116,7	854,97	828,30	-26,67	-3,12
Zwickau	115	112,5	811,92	809,36	-2,56	-0,32
Görlitz	105	108,3	838,44	886,17	47,73	5,69
Plauen	105	104,2	770,57	781,58	11,01	1,43
Hoyerswerda	100	100,0	794,80	812,77	17,96	2,26

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die Gewinne und Verluste liegen in den Größenordnungen etwas oberhalb der bevorzugten Variante des ifo-Instituts – allerdings mit abweichender Verteilung auf die Städte. Diese Abweichungen ergeben sich allein aufgrund der Rechtfertigung der Gewichtungstafel mit Hilfe der tatsächlichen Zuschussbedarfsrelationen. Die Linearisierung der Hauptansatzstafel dürfte nicht der politischen Notwendigkeit entsprechen und ist daher nur als eine Tendenzaussage zu verstehen. Die Simulation zeigt aber, dass die zu erwartenden Gewinne und Verluste einer in diese Richtung veränderten Hauptansatzstafel relativ moderat ausfallen.

Abbildung 4: Die Zuschussbedarfsrelationen 1999-2003 im Vergleich mit einer linearisierten und einer durchschnittsbezogenen Hauptansatzstafel



Quelle: Eigene Darstellung.

In einer zweiten Variante ließe sich wie im ifo-Gutachten auch auf einen Durchschnitt der Zuschussbedarfe abstellen. Dazu wurde aus den Zuschussbedarfen der verfügbaren Jahre der Durchschnitt gebildet und aus den sich ergebenden Relationen eine Gewichtungstafel nach obigem Muster abgeleitet. *Tabelle* zeigt dies sowie die Ergebnisse der entsprechenden Simulation für den Finanzausgleich des Jahres 2002.

Tabelle 6: Simulationsrechnung bei durchschnittsbezogener Hauptansatzstaffel (Basis: SächsFAG 2002)

	Hauptansatzstaffel		Zuweisung pro Kopf SächsFAG 2002		Gewinn und Verlust absolut	Gewinn und Verlust in % der Zuweisung im Status quo
	SächsFAG 99-05	Durchschnitt 99-03	SächsFAG 99-05	Durchschnitt 99-03		
Leipzig	125	125,0	878,84	911,81	32,98	3,75
Dresden	125	117,5	838,40	803,96	-34,43	-4,11
Chemnitz	122	116,0	854,97	833,27	-21,70	-2,54
Zwickau	115	111,0	811,92	806,86	-5,06	-0,62
Görlitz	105	109,1	838,44	904,08	65,64	7,83
Plauen	105	103,2	770,57	782,83	12,26	1,59
Hoyerswerda	100	100,0	794,80	822,99	28,19	3,55

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die Umverteilungswirkungen sind in diesem Falle größer und demzufolge auch die jeweiligen Gewinne und Verluste. Ursächlich hierfür sind die noch stärker abgesenkten Gewichtungsfaktoren für Dresden, Chemnitz, Zwickau und Plauen sowie die stärkere Anhebung des Faktors für Görlitz. Deutlich wird aber auch, dass die im ifo-Gutachten in einer ersten Variante berechneten großen Verwerfungen (zwischen – 14,2 % für Hoyerswerda und +9,1 % für Leipzig) in den beiden hier berechneten Varianten nicht auftreten. Der Grund hierfür ist darin zu suchen, dass die Autoren die aus den Zuschussbedarfsrelationen abgeleitete Hauptansatzstaffel nicht nur nach unten, sondern auch nach oben begrenzen. Die verbleibende Spanne sollte nach Ansicht der Autoren dann entsprechend der Zuschussbedarfsrelationen aufgeteilt werden. Auf diese Weise bleibt den einzelnen Städten ihre Position innerhalb dieser Spanne unbekannt und kann somit kaum subjektiv beeinflusst werden.¹¹ Die zur Sachgerechtigkeit der Zuschussbedarfe als Bemessungsgrundlage geäußerte Kritik gilt jedoch fort.

Auch die Verfasser kommen zu dem Schluss, dass bei alleiniger Betrachtung der Zuschussbedarfe der Jahre 1999 bis 2003 eine Anpassung der Hauptansatzstaffel der kreisfreien Städte notwendig ist, sehen aber eine andere Gewichtung als die vom ifo-Institut vorgeschlagene als sinnvoll an. Diese Gewichtung würde zu einer Besserstellung der Städte Leipzig, Plauen, Görlitz und Hoyerswerda führen.

¹¹ Dies würde nicht mehr gelten, wenn die gleiche Methode nur noch für drei kreisfreie Städte angewendet werden würde. Dies bedeutet, dass im Falle einer Kreisgebietsreform mit Einkreisung der übrigen vier kreisfreien Städte ein neuer Mechanismus zur Gewichtung gefunden werden müsste. Die Zuschussbedarfe sind dann aus rein anreizbezogener Sicht nicht mehr sachgerecht.

3 Die Sozialhilfestruktur im kreisfreien Raum und ihre Auswirkungen auf die Bedarfsmessung

3.1 Vorbemerkung

Ein wesentlicher Grund für die Nichteinführung einer neuen Hauptansatzstaffel im kreisfreien Raum lag darin, dass die „größere Spreizung der Hauptansatzstaffel nicht bei den hiervon [Mehrausgaben im Bereich der Sozialhilfe, *Anm. d. Verf.*] betroffenen kreisfreien Städten zu entsprechend höheren Schlüsselzuweisungen führen“¹². Aus diesem Grund wird in diesem Kapitel die Belastungen der kreisfreien Städte im Sozialhilfebereich untersucht und hieraus Schlussfolgerungen für die Berücksichtigung dieser Bedarfe im Finanzausgleich abgeleitet.

Sozialhilfe wird jenem Bürger gewährt, der nicht in der Lage ist, seinen Lebensunterhalt selbst zu bestreiten oder eine Hilfe in speziellen Lebenssituationen benötigt. Diese Unterstützung ist nicht von Vorleistungen des Empfängers abhängig, sondern richtet sich nach Bedarfskriterien. Das Leistungsspektrum der Sozialhilfe wird gewährt, wenn andere Sozialleistungssysteme nicht, noch nicht oder unzureichend greifen und wirkt für jeden in Not geratenen Bürger unterschiedslos.¹³ Ein wichtiger Grundsatz der Leistungsgewährung ist der Nachrang. Das heißt, es besteht kein Anspruch auf Sozialhilfe, wenn sich der mögliche Empfänger durch Einsatz seiner Arbeitskraft oder seines Vermögens selbst helfen kann bzw. diese Unterstützung seitens der Angehörigen oder von Trägern anderer Sozialleistungen erhält. Die Sozialhilfe ist bundesgesetzlich geregelt. Sie umfasst die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (§ 11 bis 25 Bundessozialhilfegesetz) (laufende Leistungen nach Regelsätzen, Unterkunft und Heizung) sowie die Hilfe für besondere Lebenslagen (§ 27 bis 75 Bundessozialhilfegesetz) (Pflege, Krankheit, Behinderung). Beide Hilfearten können den Empfängern als Geld- oder Sachleistungen, aber auch als Darlehen außerhalb und innerhalb von Einrichtungen gewährt werden.¹⁴

Im Rahmen der Sozialhilfe wird zwischen örtlichen und überörtlichen Trägern unterschieden. Als örtliche Träger fungieren Landkreise und kreisfreie Städte, als überörtlicher Träger der Kommunale Sozialverband (hervorgegangen aus dem Landeswohlfahrtsverband). Die Leistungen der örtlichen Träger werden direkt aus den kommunalen Haushalten finanziert. Die Leistungen des Kommunalen Sozialverbandes (KSV)

¹² Sächsischer Landtag (Hrsg.) (2004), S. 27.

¹³ Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2005), S. 6.

¹⁴ Ebenda.

hingegen werden über eigene Einnahmen und darüber hinaus über finanzkraftbezogene Umlagen der kreisfreien Städte und Landkreise finanziert (Sozialumlage). Die Höhe der Umlage wird durch Anwendung eines Vomhundertsatzes auf die Umlagegrundlagen der Landkreise und der kreisfreien Städte bestimmt. Für die kreisfreien Städte sind die Umlagegrundlagen gemäß § 28 Abs. 1 SächsFAG die Steuerkraftmesszahlen und die Schlüsselzuweisungen. Der Umlagesatz wird für jedes Rechnungsjahr in der Haushaltssatzung festgesetzt.¹⁵

Die *reinen Ausgaben* (Nettoausgaben) der Sozialhilfe betragen im Freistaat im Jahr 2004 735,8 Millionen Euro. Davon entfielen 340,3 Millionen Euro auf die Hilfe zum Lebensunterhalt und 395,4 Millionen Euro auf die Hilfe für besondere Lebenslagen. Die Nettoausgaben setzen sich aus der Differenz der Bruttoausgaben (Gesamtheit aller Ausgaben, die im Rahmen der Hilfgewährung getätigt werden) und den Einnahmen zusammen. Zu den Einnahmen zählen neben den Erstattungen von anderen Sozialleistungsträgern auch eigene Kostenbeiträge der Empfänger, übergeleitete Unterhaltsansprüche von zum Unterhalt verpflichteten Angehörigen und Rückzahlungen von gewährten Hilfen oder Darlehen.^{16,17}

Im Zuge der Hartz-Reformen wurden die beiden Transferleistungen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ab 1. Januar 2005 zum Arbeitslosengeld II (ALG II) zusammengefasst. Das ALG II wird an arbeitsfähige Bedarfspersonen gezahlt. Sozialhilfe erhält weiterhin diejenige Person, welche aufgrund von Krankheit oder Behinderung gegenwärtig sowie auf absehbare Zeit (ca. sechs Monate) nicht in der Lage ist, mindestens drei Stunden täglich zu arbeiten. Zuständig für ALG II-Empfänger ist die Bundesagentur für Arbeit, welche für Arbeitsfähige neben der Eingliederungsförderung (Beratung, Vermittlung etc.) ebenso die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (Arbeitslosengeld II) übernimmt. Die kommunalen Träger hingegen übernehmen die Kosten für Unterkunft und Heizung, Kinderbetreuungsleistungen, psychosoziale Betreuung und besondere einmalige Bedarfe, wie beispielsweise die Erstausrüstung an Kleidung oder der Wohnung. Die Kommunen sehen sich folglich einerseits Entlastungen (ehemalige arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger werden zu ALG II-Empfängern), aber andererseits auch zusätzlichen Belastungen (Unterkunft etc.) gegenüber, die aus der Gruppe der bisherigen Arbeitslosenhilfe-Bezieher resultieren. Bislang kann keine adäquate Aussage darüber getroffen werden, auf welchen Wert

¹⁵ Staatsministerium der Finanzen des Freistaates Sachsen (Hrsg.) (2005), S. 89.

¹⁶ Die reinen Ausgaben (Nettoausgaben) können auch als Zuschussbedarfe bezeichnet werden. Hier finden jedoch die in der amtlichen Statistik üblichen Begriffe „reine Ausgaben“ bzw. „Nettoausgaben“ Verwendung.

¹⁷ Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2005), S. 7.

sich eine etwaige Nettobe- bzw. -entlastung summiert. In der gesamtdeutschen Sicht ist durchaus damit zu rechnen, dass sich die Be- und Entlastungseffekte die Waage halten. Für die einzelnen Kommunen sind jedoch sehr unterschiedliche Nettoeffekte zu erwarten.

Ein vollständiger Ausgleich dieser Mehrbelastungen ist für die Kommunen bis dato noch nicht festgeschrieben. Zwar wurde mit der Hartz-IV-Gesetzgebung u.a. festgelegt, dass die Kommunen jährlich ab 2005 um insgesamt rund 2,5 Mrd. Euro entlastet werden sollen. In die Gesetzgebung wurde allerdings eine Revisionsklausel aufgenommen, mit der diese Quote angepasst werden kann.¹⁸ Die gegenwärtigen Diskussionen um etwaige Senkungen der Quote konterkarieren allerdings das Bestreben um Planungssicherheit für die Kommunen.

Da gegenwärtig keine zuverlässigen Informationen über die etwaigen Mehrbelastungen der Kommunen im Rahmen von Hartz IV vorliegen, wird in der nachfolgenden Betrachtung auf Daten aus der Sozialhilfestatistik zurückgegriffen. Vor diesem Hintergrund wird angenommen, dass sich infolge der Hartz IV-Reformen zwar Veränderungen im Belastungsniveau der Kommunen ergeben, jedoch die relative Belastung in den beiden Räumen sowie in den einzelnen kreisfreien Städten keinen fundamentalen Verschiebungen unterliegt. Auf dieser Grundlage wollen wir Schlüsse hinsichtlich einer notwendigen Anpassung der Hauptansatzstaffel oder der Einführung eines Soziallastennebenansatzes ziehen. Im Einzelnen werden die relativen Belastungen der sächsischen kreisfreien Städte im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt sowie der Hilfen für besondere Lebenslagen betrachtet.

3.2 Leistungen der Sozialhilfe insgesamt

Die Sozialhilfebelastung je Einwohner (Nettoausgaben) betrug im Jahr 2004 Sachsen insgesamt 171 Euro. Die Ausgaben des Landeswohlfahrtsverbandes (KSV) beliefen sich auf 71 Euro je Einwohner.

Werden die Städte und Räume im Einzelnen betrachtet, wird evident, dass die kreisfreien Städte eine im Vergleich zum kreisangehörigen Raum deutlich größere Belastung zu verzeichnen haben. So lag die Pro-Kopf-Belastung in den kreisfreien Städten bei durchschnittlich 149 Euro und im kreisangehörigen Raum bei durchschnittlich 74 Euro.¹⁹ Im Hinblick auf die Nettoausgaben der kreisfreien Städte (Tabelle 7) ergeben

¹⁸ Lenk (2005), S. 83.

¹⁹ Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2005), S. 7.

sich starke Differenzen, die von 101 Euro je Einwohner in Hoyerswerda bis 220 Euro je Einwohner in Leipzig reichen. Dabei liegen die Nettoausgaben Leipzigs nahezu doppelt so hoch wie die in Dresden und nahezu viermal so hoch wie die in Chemnitz. Leipzig hat somit die mit Abstand höchsten Ausgaben zu schultern.

Tabelle 7: Brutto- und Nettoausgaben der Sozialhilfe nach kreisfreien Städten 2004 in 1.000 Euro

Kreisfreie Stadt	Bruttoausgaben		Reine Ausgaben				
	Örtliche Träger	Über-örtlicher Träger	Insgesamt je Einwohner in Euro	Örtliche Träger	Über-örtlicher Träger	davon HLU	
						Insgesamt	davon örtliche Träger
Chemnitz	27.691	2.805	117	26.633	2.522	22.861	22.689
Plauen	7.521	834	113	7.134	740	6.384	6.358
Zwickau	9.782	1.948	107	9.098	1.492	8.009	8.056
Dresden	53.741	4.828	114	50.956	4.347	46.307	45.286
Görlitz	6.384	1.165	118	5.931	966	5.112	5.112
Hoyerswerda	4.318	596	101	3.985	499	3.227	3.199
Leipzig	106.879	7.785	220	102.315	7.158	90.207	90.037

Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Sozialhilfe im Freistaat Sachsen 2004.

3.3 Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU)

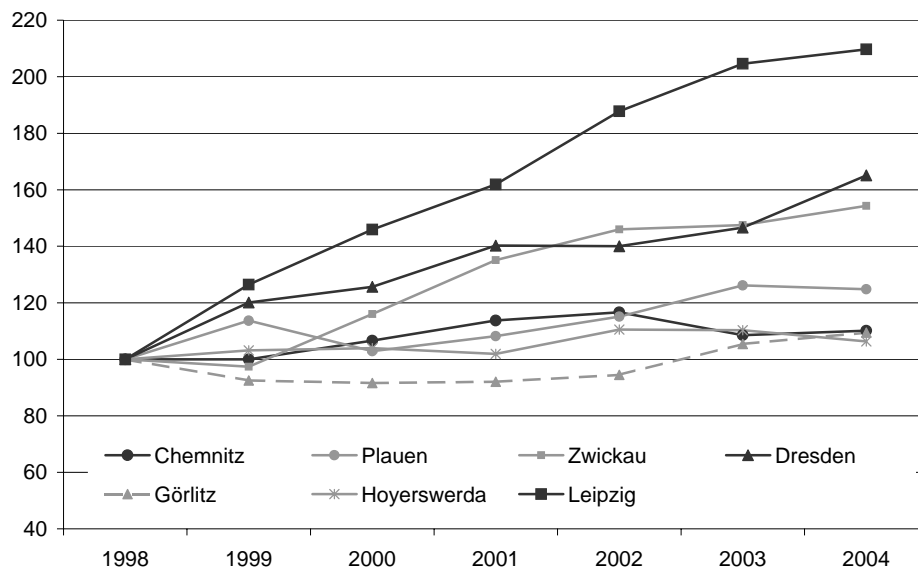
Am 31.12.2004 erhielten im Freistaat 139.944 Personen Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU). Das waren 4,7 Prozent mehr als am 31.12. des Jahres 2003.²⁰ Die Hilfe zum Lebensunterhalt wurde zu 99,7 Prozent außerhalb von Einrichtungen gewährt, d.h. für Personen, die weder durch Unterbringung oder Vollpflege in einer Einrichtung betreut werden noch Hilfe in einer teilstationären Einrichtung beziehen.²¹

Betrachtet man die Zahl der Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt, wird der unterschiedliche Anstieg der Belastung in den Städten deutlich. Herausragend ist dabei die Entwicklung in Leipzig. Hier wuchs die Anzahl der Empfänger von HLU im Jahre 2004 auf mehr als das Doppelte des Jahres 1998 (Abbildung5). Die Stadt Dresden hatte in diesem Zeitraum „nur“ einen Anstieg um etwa 65 Prozent zu verzeichnen. In Chemnitz, Görlitz, Plauen und Hoyerswerda blieb die Zahl der Empfänger in diesem Zeitraum relativ konstant, jedoch auf sehr unterschiedlichem Niveau.

²⁰ Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2005), S. 7.

²¹ Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2005), S. 8.

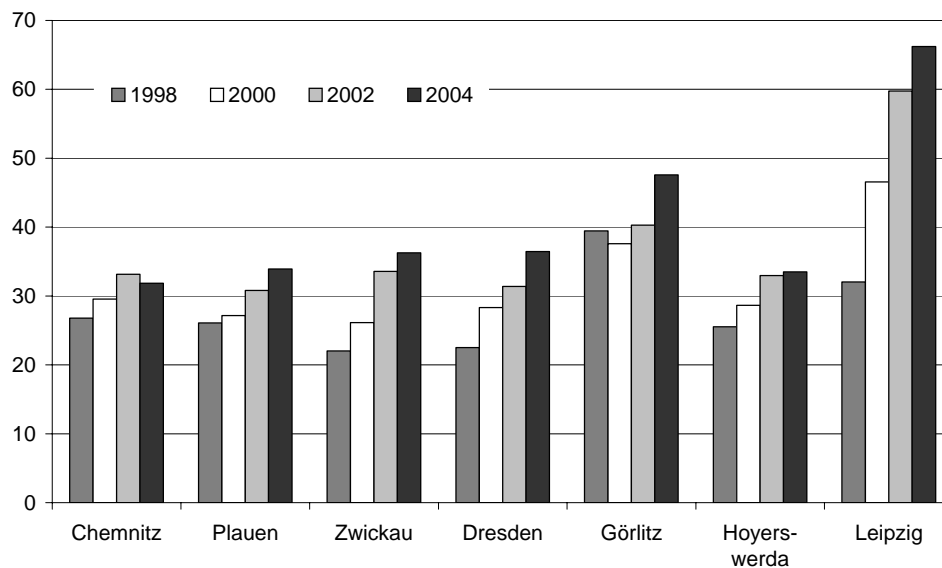
Abbildung 5: Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt 1998-2004
(1998=100)



Quelle: Eigene Darstellung nach Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Sozialhilfe im Freistaat Sachsen 2004.

Wird die unterschiedliche Bevölkerungsentwicklung innerhalb der kreisfreien Städte in die Betrachtung einbezogen, ist die vergleichsweise große Belastung der Stadt Leipzig ebenfalls ersichtlich (Abbildung 6). Die so genannte Sozialhilfedichte, d.h. die Zahl der Empfänger von Hilfen zum laufenden Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen je 1.000 Einwohner, lag 2004 in Sachsen bei 32,5 Personen. Die höchste Sozialhilfedichte hatte dabei die kreisfreie Stadt Leipzig mit 66,2 Personen je 1.000 Einwohner zu verzeichnen (Abbildung 6). Im Vergleich dazu kamen in Dresden 36,5 und in Chemnitz 31,9 Empfänger auf 1.000 Einwohner. Die Abbildung verdeutlicht, dass sich seit 1998 die Relationen der Städte bezüglich der Sozialhilfedichte stark veränderten.

Abbildung 6: Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt je 1.000 Einwohner am 31.12. des jeweiligen Jahres

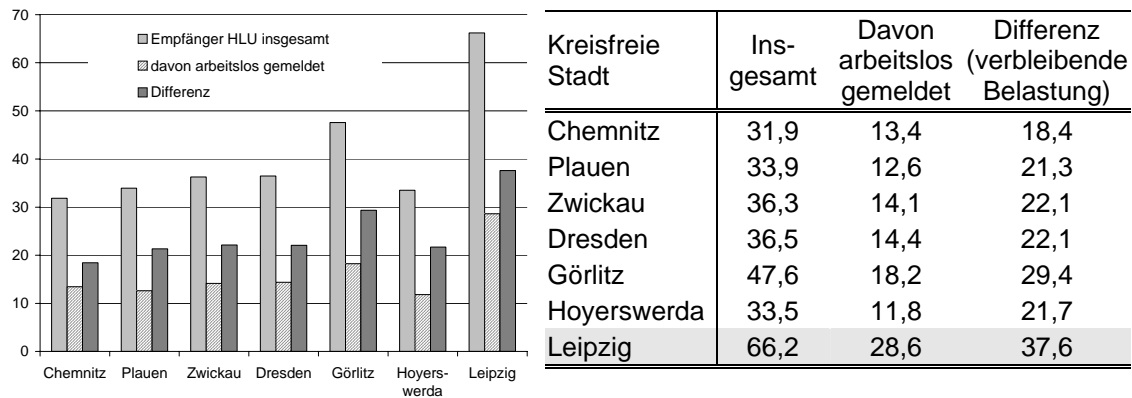


Quelle: Eigene Darstellung nach Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Sozialhilfe im Freistaat Sachsen 2004.

Wie eingangs dieses Kapitels geschildert, haben die Hartz-Reformen Veränderungen insbesondere bei den bisher erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern gebracht. Durch die Übernahme der Sicherung ihres Lebensunterhaltes durch den Bund, werden die Kommunen entlastet. Bezüglich der Hartz IV-Reformen sind daher insbesondere die in der bisherigen Sozialhilfestatistik als arbeitslos gemeldeten Sozialhilfeempfänger relevant, da diese (mit Ausnahme der Kosten der Unterkunft) potentiell nicht mehr in den Verantwortungsbereich des kommunalen sozialen Sicherungssystems fallen. Hier könnten sich die beschriebenen Entlastungen in der Sozialhilfe ergeben.

Tabelle und die zugehörige Abbildung zeigen, dass sich auf diesem Wege die bisher deutlich überproportionale Belastung der Stadt Leipzig relativieren könnte. Dies muss aber keineswegs der Fall sein, da die Kosten der Unterkunft weiterhin für diese Personengruppe anfallen und darüber hinaus auch für die vormaligen Empfänger von Arbeitslosenhilfe. Trotz dieser Unsicherheit ist aufgrund dieser Darstellung nicht damit zu rechnen, dass die Stadt Leipzig durch die Hartz IV-Gesetzgebung relativ zu den übrigen kreisfreien Städten entscheidend entlastet wird. Die Stadt wird weiterhin eine weitaus größere Zahl an Sozialhilfeempfängern zu finanzieren haben als andere kreisfreie Städte.

Tabelle 8: Mögliche Entlastungseffekte bei den Empfängern von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt durch Hartz IV (je 1.000 Einwohner, 31.12.2004)



Quelle: Eigene Darstellung nach Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Sozialhilfe im Freistaat Sachsen 2004.

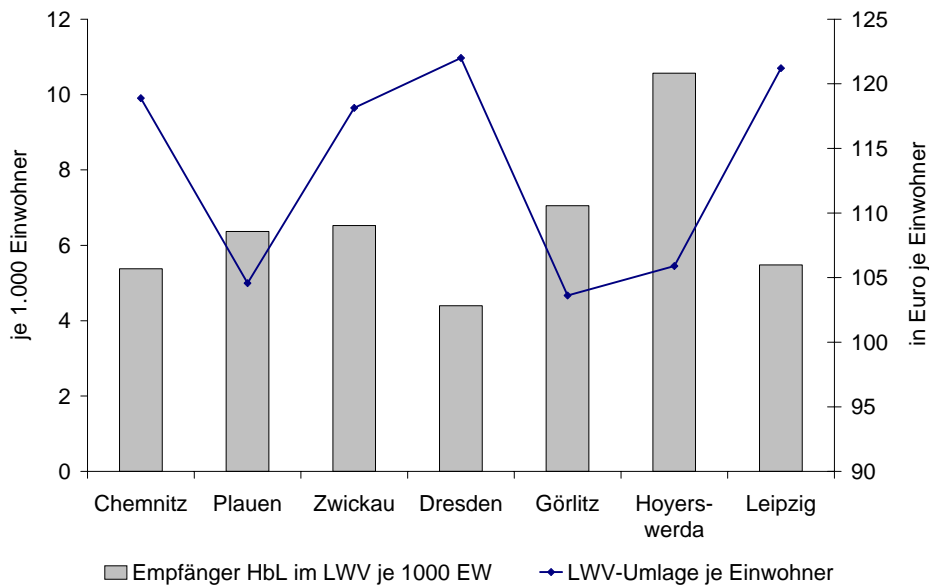
3.4 Hilfe in besonderen Lebenslagen (HbL)

Neben der Hilfe zum Lebensunterhalt finanzieren die Kommunen auch die Hilfe in besonderen Lebenslagen. Im Jahr 2004 lag die Zahl der Empfänger von Hilfe in besonderen Lebenslagen in Sachsen bei 62.641 Personen. Davon fielen 25.074 in die direkte Verantwortung des Landeswohlfahrtsverbandes (KSV).²² Die Kommunen zahlen für diese Leistungen nur einen geringen Anteil direkt. Den größten Teil dieser Ausgaben finanzieren sie durch Umlagen an den Kommunalen Sozialverband.

Da diese Umlage finanzkraftabhängig (Steuerkraft zzgl. Schlüsselzuweisungen) ist, entspricht die daraus resultierende Belastung im Wesentlichen auch der finanziellen Leistungskraft der Kommunen. Zudem erfolgt dadurch ein gewisser Ausgleich zwischen jenen Kommunen mit einer großen Zahl an Empfängern und jenen mit einer geringen Zahl. So zeigt Abbildung 7, dass 2004 die Zahlungsverpflichtungen der vier größten kreisfreien Städte in Relation zu den Städten Plauen, Görlitz und Hoyerswerda deutlich größer waren als die Zahl der durch den Landeswohlfahrtsverband (KSV) betreuten und in ihrem Gemeindegebiet ansässigen Personen.

²² Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2005), S. 8.

Abbildung 7: Zahl der Empfänger von HbL im Landeswohlfahrtsverband und finanzierte LWV-Umlage 2004²³



Quelle: Eigene Darstellung nach Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Sozialhilfe im Freistaat Sachsen 2004 und Landeswohlfahrtsverband (2004).

Mit dem Gesetz zur Umsetzung des Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch erfolgt ab 2006 für Personen, die jünger als 18 und älter als 65 Jahre sind, eine Verlagerung der teilstationären und stationären Leistungen, der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen sowie der Leistungen im Falle sozialer Schwierigkeiten aus dem Verantwortungsbereich des KSV hin zu den kommunalen Trägern der Sozialhilfe. Der KSV kann aus diesem Grund seine Umlage absenken. Es erfolgt damit einerseits eine Entlastung der Landkreise und kreisfreien Städte andererseits jedoch auch eine Belastung, da sie die hinzukommenden Aufgaben nun direkt zu tragen haben. Diese Aufgabenverlagerung führt in den genannten Bereichen zu einer Reduktion der solidarischen Finanzierung, was gemessen an den Fallzahlen in Abbildung 7 möglicherweise zu einer Entlastung der bisher überproportional beanspruchten Städte führt. Diese finanziellen Effekte werden allerdings in einer Übergangszeit von vier Jahren durch einen Teilausgleich gedämpft.²⁴ Dazu erhebt der KSV im Jahr 2006 eine Umlage in Höhe von 85 Prozent der im Jahr 2004 für die genannten Leistungen getätigten Ausgaben (§ 28 Abs. 1 Satz 5 FAG). Die dadurch generierten Einnahmen werden auf die Städte und Landkreise entsprechend ihres Kostenanteils an den hinzukommenden Aufgaben aufgeteilt. Die Umlage wird bis zum

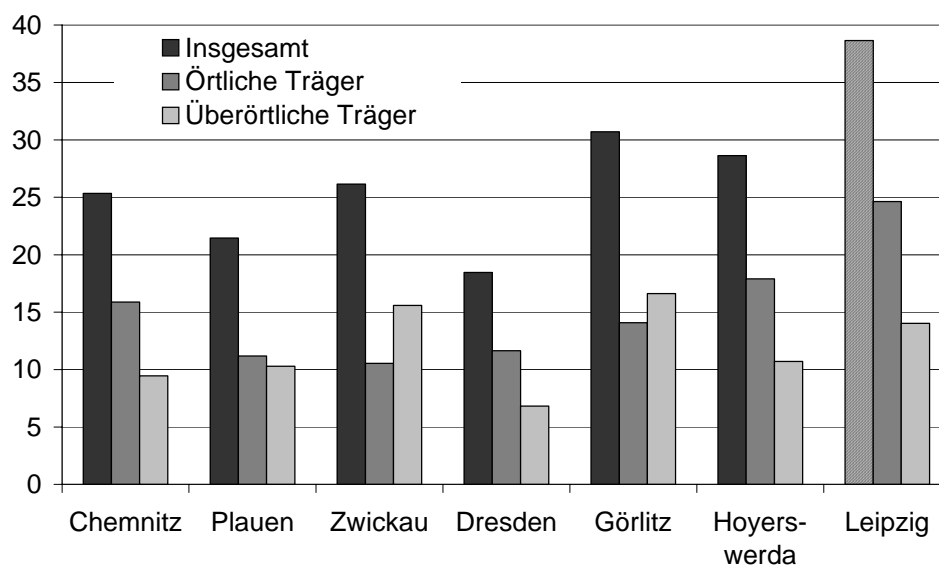
²³ Die Zahl der Empfänger von HbL, die in den Verantwortungsbereich des LWV bzw. KSV fallen wurde wie folgt berechnet: Empfänger von HbL gemäß Wohnortprinzip abzgl. Empfänger von HbL bei den kreisfreien Städten und Landkreisen.

²⁴ Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2005), S. 77.

2009 erhoben und pro Jahr um 15 Prozent abgeschmolzen (2007 auf 70 Prozent, 2008 auf 55 Prozent sowie 2009 auf 40 Prozent).

Werden ausschließlich die bisher direkt von den Städten finanzierten Leistungen betrachtet, wird auch hier die überproportionale Beanspruchung der Stadt Leipzig deutlich (*Abbildung*). Die Nettoausgaben für Hilfen in besonderen Lebenslagen betragen 2004 in der Stadt Leipzig 38,65 Euro je Einwohner und waren damit wiederum deutlich höher als beispielsweise im (zweitplatzierten) Görlitz mit 30,71 Euro je Einwohner.

Abbildung 8: Nettoausgaben für die Hilfe in besonderen Lebenslagen je Einwohner 2004



Quelle: Eigene Darstellung nach Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Sozialhilfe im Freistaat Sachsen 2004.

3.5 Schlussfolgerung für die Sachgerechtigkeit der Hauptansatzstaffel

Bei der Frage nach der Sachgerechtigkeit der Hauptansatzstaffel der kreisfreien Städte ist zu klären, ob die hier aufgezeigten Belastungsdifferenzen bereits durch die Hauptansatzstaffel ausgedrückt werden.

Grundsätzlich müssten sich die Belastungsunterschiede in den Zuschussbedarfen der Städte widerspiegeln und somit durch die Hauptansatzstaffel bei den Zuweisungen berücksichtigt werden. Da jedoch wie gezeigt die Hauptansatzstaffel seit 1999 unverändert ist, muss geprüft werden, ob im Laufe der Zeit Verschiebungen in der relativen Belastung aufgetreten sind, die eine Neugestaltung der Gewichtungsfaktoren erfordern. Eine solche Verschiebung der Belastung ist aufgrund der in *Abbildung 5* ausgewerteten Daten zur laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt zu erwarten.

Wie bereits bei der Betrachtung der Gesamtzuschussbedarfe deutlich wurde, scheint die bisherige Hauptansatzstaffel insbesondere die Bedarfe von Leipzig zu unterschätzen und jene von Dresden und Chemnitz zu überschätzen. Aus diesem Grund untersuchten die Verfasser die geltende Hauptansatzstaffel und die vorgeschlagene Staffelung mit den Belastungsrelationen der Städte im Bereich der Sozialhilfe. Hierzu werden die Zahl der Empfänger von Hilfen zum Lebensunterhalt (je 1.000 Einwohner im Durchschnitt der Jahre 1999 bis 2003) und die reinen Ausgaben je Einwohner im Jahr 2004 herangezogen, und die sich ergebenden Relationen auf Werte werden zwischen 100 und 125 skaliert.

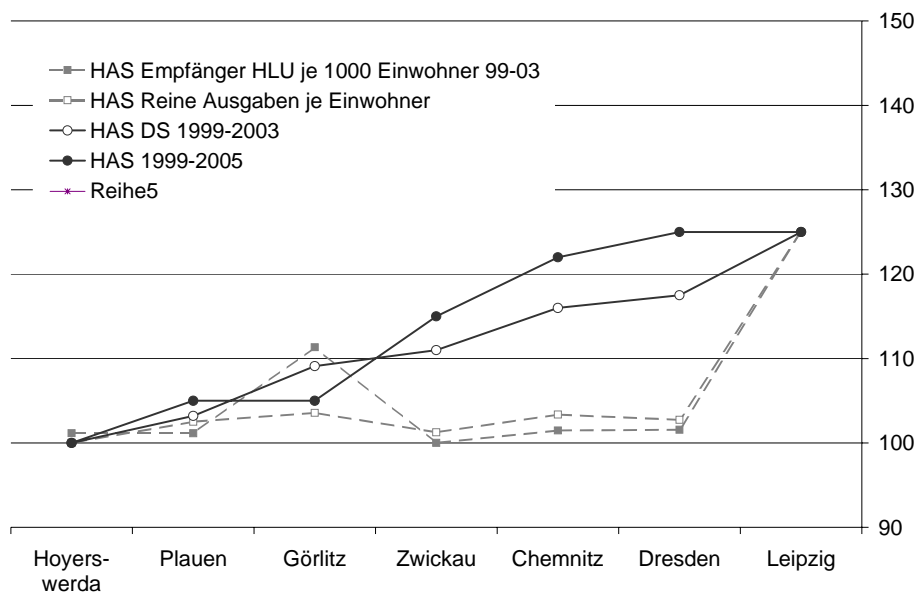
Tabelle 9: Die Relation der Soziallasten im Vergleich mit verschiedenen Hauptansatzstaffeln

	Empfänger HLU 99-03	Reine Aus- gaben 04	SächsFAG 99-05	Durchschnitt 99-03
Leipzig	125,0	125,0	125	125,0
Dresden	101,3	102,7	125	117,5
Chemnitz	104,0	103,4	122	116,0
Zwickau	100,0	101,3	115	111,0
Görlitz	116,2	103,6	105	109,1
Plauen	102,1	102,5	105	103,2
Hoyerswerda	103,6	100,0	100	100,0

Quelle: Eigene Berechnungen.

Wie die *Abbildung 9* zeigt, korrespondiert weder die geltende noch die von uns vorgeschlagene Staffelung mit den Relationen der Empfänger von Hilfen zum Lebensunterhalt und den reinen Ausgaben je Einwohner im Jahr 2004 – wenngleich unser Vorschlag etwas näher an diesen Werten liegt. Für Görlitz ist die Aussage ambivalent. Je nach dem, welcher Vergleichswert herangezogen wird.

Abbildung 9: Die Relation der Soziallasten im Vergleich mit verschiedenen Hauptansatzstapfen



Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung.

Insgesamt bestätigt sich damit die bereits von der Staatsregierung geäußerte Erkenntnis, dass eine an den Zuschussbedarfsrelationen orientierte Hauptansatzstaffel nicht in jedem Fall jene Städte berücksichtigt, die besonders hohe Soziallasten zu verzeichnen haben. Aus diesem Grund und wegen der fiskalischen Bedeutung der Sozialausgaben für die Kommunen scheint es uns geboten, die sozialen Lasten in einem gesonderten Nebenansatz im kommunalen Finanzausgleich zu berücksichtigen. Dabei ist in einer detaillierten Untersuchung zu klären, welcher Indikator unter den neuen gesetzlichen Regelungen den Soziallasten am besten gerecht wird. Am Beispiel Görlitz ist sehr gut zu erkennen, dass Empfängerzahlen und Ausgabegrößen nicht ohne weiteres zum gleichen Ergebnis führen müssen. Problematisch diesbezüglich sind allerdings die noch unbestimmten Auswirkungen der Hartz-Reformen, so dass hier möglicherweise noch keine verlässlichen Verteilungskriterien vorliegen. Gleichmaßen unbestimmt sind die aus der Leistungsausgliederung aus dem KSV resultierenden Bedarfsverschiebungen. Beide Effekte müssten aber bei einem entsprechenden Soziallastenansatz berücksichtigt werden: Letztere insbesondere auch mit Blick auf die zwischen den Städten abweichende demographische Entwicklung.

4 Die Berücksichtigung von Konsolidierungserfolgen bei der Bemessung der Zuschussbedarfe

In diesem Abschnitt kommen wir auf das grundsätzliche Problem der objektiven Bedarfsmessung zurück. Wie bereits dargelegt, ist die Verwendung der Zuschussbedarfe sowie anderer Ausgabengrößen bei der Bemessung des (objektiven) Finanzbedarfes äußerst problematisch, da in diese Größe nicht nur die subjektiven Entscheidungen der jeweiligen Kommunen hinsichtlich Versorgungsniveau (Qualität und Umfang) und Produktionseffizienz eingehen, sondern auch die mit den Steuereinnahmen und Zuweisungen anderer Ebenen generierten Ausgabenspielräume. Dass insbesondere letzteres in entscheidendem Maße für die Höhe der Ausgaben Verantwortung trägt, ist bereits seit den empirischen Untersuchungen von Oates (1972), Gramlich (1977) und Fisher (1982) bekannt. Insofern ist die Einbeziehung von Konsolidierungserfolgen bei der Betrachtung von Ausgabenniveaus lediglich eine Fortsetzung der allgemein geführten Diskussion um eine Objektivierung des Begriffes „Finanzbedarf“.

Würden die Konsolidierungserfolge in die derzeit geltende Systematik der Bedarfsmessung aufgrund von Zuschussbedarfen integriert werden, entstünde zunächst das Problem der Zeitinkonsistenz (Stichtagsproblem): Alle Städte und Gemeinden mit hohen Konsolidierungsanstrengungen in der Vergangenheit werden bei einer zukünftigen Berücksichtigung im Zuschussbedarf für diese Anstrengungen nicht mehr „belohnt“, während spätere Anstrengungen, die nach Einführung entsprechender Finanzausgleichskriterien unternommen werden, Berücksichtigung finden. Dies würde wiederum in einem Anreiz resultieren, Konsolidierungsbemühungen bis zur Einführung der Kriterien zu verschieben bzw. sogar die Ausgabenlast kurzfristig zu erhöhen, um bei der nachfolgenden Gesetzesänderung Vorteile zu erzielen.

Aber nicht nur aus diesem Grund dürfte die Messung und Integration von Konsolidierungserfolgen das jetzige System des Finanzausgleichs überfordern. So müsste nicht nur definiert werden, was unter einem Konsolidierungserfolg zu verstehen ist, sondern auch, welche Größenordnungen von Konsolidierungserfolgen in welcher Weise berücksichtigt werden sollten. Dies wiederum dürfte nur sehr subjektiv möglich sein und damit die verschiedenen Konsolidierungswege und -zeiträume diskriminieren. Wenn es jedoch für die Zuweisung relevant ist, welcher Konsolidierungsweg gewählt wird, dürfte eine derartige Berücksichtigung von Konsolidierungsanstrengungen einem Eingriff in die kommunalen Selbstverwaltungsrechte gleichkommen.

Will man mit Hilfe der Konsolidierungsbetrachtung vor allem Ineffizienzen in der staatlichen bzw. kommunalen Produktion eindämmen bzw. vom Ausgleichssystem separieren, muss man aus unserer Sicht vom bisherigen ausgabenbezogenen Bedarfsbemessungssystem abweichen. Die Beurteilung von Konsolidierungserfolgen erfordert die Setzung eines Referenzmaßes, also eines Standards. Dabei stellt sich erstens die Frage, wie dieser Standard aussehen sollte, und zweitens, wie die Ergebnisse des Vergleichs mit dem Referenzmaß im Finanzausgleich umgesetzt werden sollten.

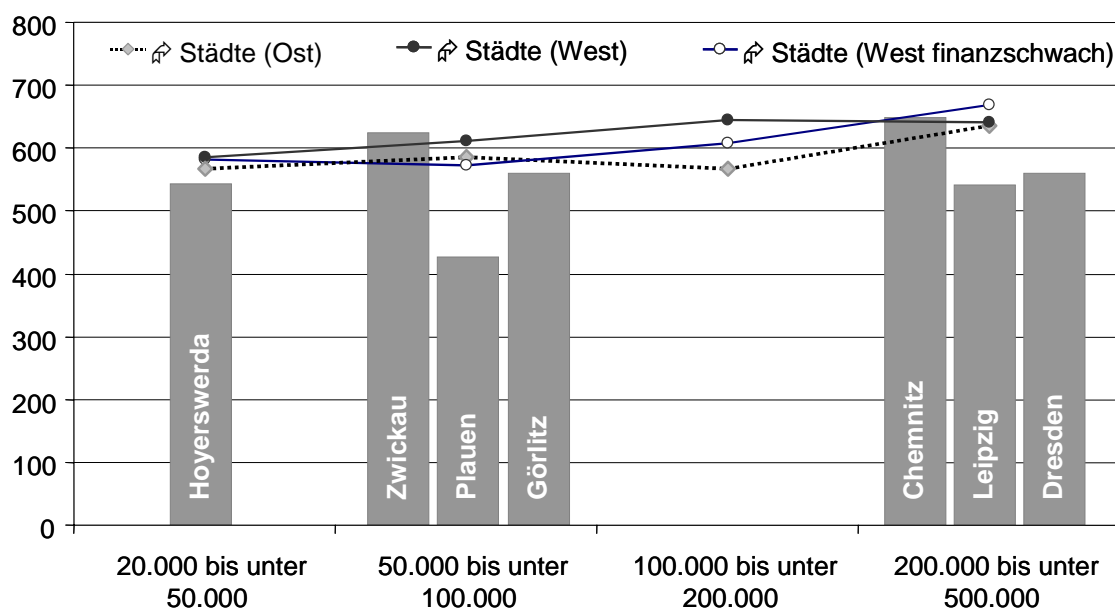
Die in diesem Zusammenhang wohl sachgerechteste Variante wären vereinbarte Kostenstandards bei einem vereinbarten Versorgungsniveau, da sie den Kommunen die Entscheidungsfreiheit über ihre Aufgabenumsetzung belassen, aber gleichzeitig nur einen Mindeststandard, der die gewollte gleichmäßige Aufgabenerfüllung in allen Regionen sicherstellt, als ausgleichsrelevant betrachtet. D.h., alle über den Standards liegenden Ausgaben sind von den Gemeinden aus ihren eigenen Einnahmen zu decken. Alle Einsparungen gegenüber dem Standard kommen der Kommune vollständig zugute. Auf diese Weise internalisiert man die kommunalen Entscheidungen zugunsten einer stärkeren oder schwächeren Konsolidierung und überträgt diese nicht ins Ausgleichssystem. Ein Stichtagsproblem wie im Falle der Zuschussbedarfe tritt hier nicht auf. Kommunen mit frühzeitiger Konsolidierung profitieren sofort, während Kommunen mit später einsetzenden Konsolidierungsanstrengungen auch später erst entlastet werden, ohne das Finanzausgleichssystem zu belasten.

Auch bei dieser Lösung werden einzelne Gebietskörperschaften bzw. Gebietskörperschaftsgruppen eine Erhöhung dieses oder jenes Standards aufgrund von Sonderbedingungen reklamieren. Somit müsste sich auch in diesem Fall zunächst mit verschiedenen Einzelinteressen auseinandergesetzt und entschieden werden, welche Aufgabenbereiche berücksichtigt und wie detailliert die Kostenstandards gesetzt werden sollen. Letztlich wird es jedoch nicht darum gehen, die Kosten zu „ersetzen“, sondern die relative Belastung der Kommunen untereinander festzustellen und entsprechend diesem Belastungsverhältnis Zuweisungen zu generieren.

Da wir an dieser Stelle derartige Kostenstandards für die kommunalen Produkte nicht definieren können, beschränken wir uns auf einen Vergleich der Ausgaben verschiedener Gemeinden – wohl wissend um die Problematik, die sich hierbei beispielsweise aufgrund von unterschiedlichen Organisationsformen der kommunalen Aufgabenerfüllung ergibt (Auslagerung, Privatisierung kommunaler Einrichtungen etc.).

Abbildung 10 und *Abbildung 11* zeigen die Bruttoausgaben im Verwaltungshaushalt für den Personalaufwand sowie für den laufenden Sachaufwand der sächsischen kreisfreien Städte. Diese Angaben werden mit den durchschnittlichen Ausgaben der ostdeutschen und westdeutschen kreisfreien Städte in den jeweiligen Größenklassen verglichen. Zur Relativierung des Ergebnisses der zumeist finanzkräftigeren westdeutschen Städte ziehen wir auch das Ergebnis der kreisfreien Städte in finanzschwachen westdeutschen Bundesländern (hier: Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein) heran.

Abbildung 10: Personalausgaben der kreisfreien Städte je Einwohner 2003, in Euro

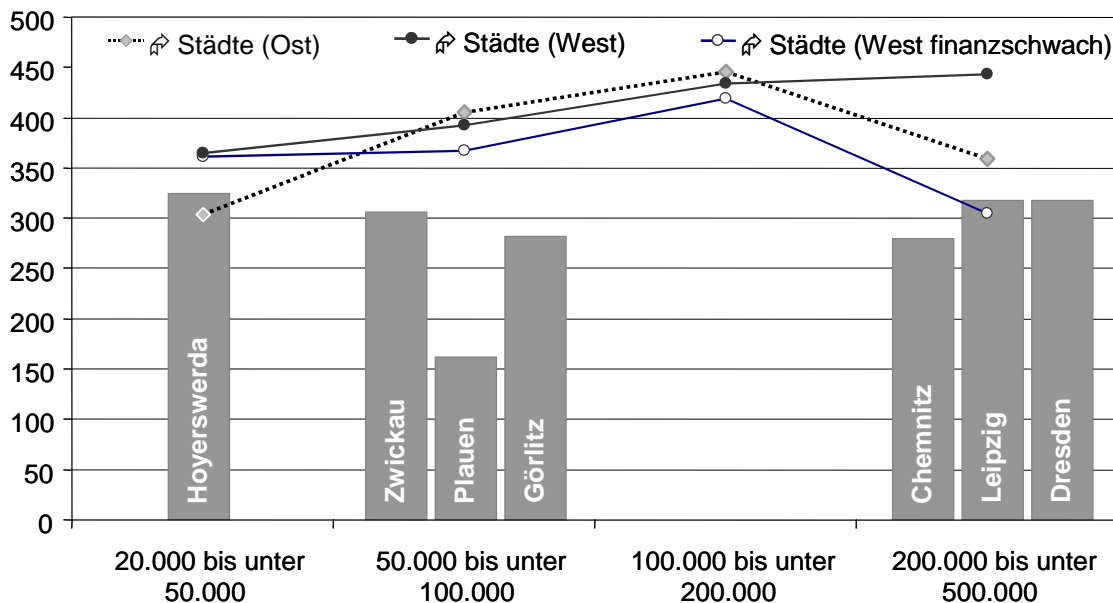


Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Regionalstatistik, Genesis-Online.

Die Abbildung zeigt zunächst die recht nah beieinander liegenden durchschnittlichen Personalausgaben je Einwohner in den drei Vergleichskategorien. Darüber hinaus wird offenkundig, dass Zwickau nicht nur die zweithöchsten Personalausgaben pro Kopf der sächsischen kreisfreien Städte aufweist, sondern damit auch den Durchschnitt in den drei Vergleichskategorien knapp übersteigt. Ähnliches gilt für Chemnitz: Die Stadt weist 2003 die höchsten Personalausgaben aus. Nur der Durchschnitt der Städte in den finanzschwachen westdeutschen Bundesländern liegt etwas höher. Die Personalausgaben von Leipzig und Dresden sind 2003 deutlich geringer als das, was in den kreisfreien Städten in dieser Größenklasse im Durchschnitt erreicht wird. An dieser Stelle könnte die Argumentation darin liegen, dass die beiden Städte zahlreiche kommunale Dienstleistungen auslagerten und somit sinkende Personalausgaben zu tragen haben, welche durch entsprechend erhöhte Sachaufwendungen zu tragen haben, welche durch entsprechend erhöhte Sachaufwendungen

gen (Zuschüsse an die betreffenden Einrichtungen) wieder kompensiert werden. Die nachfolgende Abbildung lässt diesen Schluss zumindest für 2003 lediglich im Vergleich mit Chemnitz und Zwickau zu, jedoch nicht im Vergleich mit den drei Vergleichskategorien.

Abbildung 11: Laufender Sachaufwand der kreisfreien Städte je Einwohner 2003, in Euro

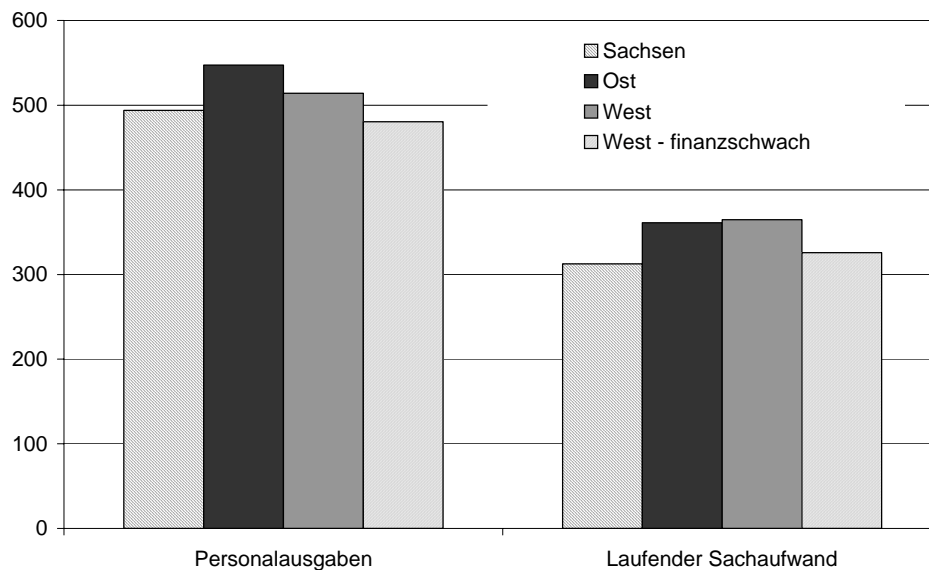


Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Regionalstatistik, Genesis-Online.

Leipzig und Dresden liegen mit ihren Sachausgaben deutlich unter dem Durchschnitt der ostdeutschen Städte und weit unter dem des westdeutschen Gesamtdurchschnitts. Lediglich die Städte in den finanzschwachen westdeutschen Bundesländern weisen einen etwas geringeren Sachaufwand je Einwohner im Untersuchungsjahr auf. Für Hoyerswerda gilt ähnliches in Bezug auf den ostdeutschen Durchschnitt. Insgesamt geben die kreisfreien Städte folglich ein recht positives Bild in diesen beiden wichtigen Ausgabekategorien ab. Die restriktive Haushaltspolitik in diesen Bereichen wird sichtbar.

Ein vergleichbares Muster ist auch für die sächsischen Gemeinden im kreisangehörigen Raum zu beobachten (Abbildung 12). Die Personalausgaben unterschreiten den ostdeutschen und den westdeutschen Durchschnitt, befinden sich aber etwas oberhalb des Durchschnittes für die finanzschwachen westdeutschen Flächenländer. Beim laufenden Sachaufwand unterschreiten die Gemeinden alle drei Vergleichskategorien.

Abbildung 12: Personalausgaben und laufender Sachaufwand der kreisfreien Städte je Einwohner 2003, in Euro



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Regionalstatistik, Genesis-Online.

Aufgrund dieser Betrachtung lassen sich zwei Dinge festhalten:

- Bezüglich des GMG II, der die Finanzbedarfsentwicklung zwischen den beiden Räumen berücksichtigen soll, lässt sich nicht erkennen, dass einer der beiden Räume momentan vergleichsweise „verschwenderisch“ agiert. Auffällig ist jedoch, dass trotz gleicher Entwicklung wesentlicher Bedarfsgrößen, wie der Schülerzahl oder der Zahl der Sozialhilfeempfänger (Tabelle), die für den Zuschussbedarf relevanten Ausgaben im kreisangehörigen Raum um 9,15% und im kreisfreien Raum um lediglich 0,07% angestiegen sind. Diese Ergebnisse decken sich auch mit denen des Beirates für den kommunalen Finanzausgleich für den Zeitraum 1999 bis 2001.²⁵ Anders als der Beirat schlussfolgern die Verfasser daraus, dass bei vergleichbarer Entwicklung der Bedarfsindikatoren, aber vergleichsweise stärkerem Ausgabenwachstum im kreisangehörigen Raum, vermutet werden kann, dass der kreisangehörige Raum in seiner Gesamtheit weniger Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung ausgeschöpft hat. Ein Anpassungsbedarf zugunsten der kreisangehörigen Gemeinden lässt sich aus diesem Grund nicht ableiten.

²⁵ Beirat für kommunalen Finanzausgleich (2004).

Tabelle 10: Entwicklung von Bedarfskennzahlen zwischen 1999 und 2003

	Schüler an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen je 1.000 Einwohner 1999=100%		Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt je 1.000 Einwohner 1999=100%	
	1999-2001	1999-2003	1999-2001	1999-2003
Sachsen	90,26%	82,52%	115,60%	131,60%
Chemnitz	90,78%	85,66%	115,56%	112,64%
Plauen	94,92%	91,08%	95,60%	111,67%
Zwickau	95,21%	92,10%	141,89%	156,96%
Dresden	91,73%	84,60%	114,74%	117,68%
Görlitz	94,08%	86,28%	105,44%	122,25%
Hoyerswerda	92,27%	84,09%	107,90%	123,69%
Leipzig	91,84%	84,46%	128,08%	160,19%
Kreisfreie Städte	93,02%	86,95%	114,92%	129,82%
Kreisang. Raum	93,41%	87,58%	114,84%	129,60%

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Regionalstatistik, Genesis-Online.

- Zum Zweiten zeigt sich bezüglich der Hauptansatzstaffel, dass Dresden und Leipzig laufende Ausgaben in vergleichbarer Höhe tätigen. Da die Einnahmensituation in beiden Städten jedoch sehr unterschiedlich ist, ergibt sich die Differenz der Zuschussbedarfsrelationen zwischen beiden Städten. Zumindest aus Sicht der in Abbildung 10 und Abbildung 1111 dargestellten Ausgabenrelationen wäre nichts gegen eine stärkere Gewichtung Leipzigs gegenüber der Stadt Dresden einzuwenden, da aus den Daten nicht ersichtlich ist, dass Leipzig aufgrund von größerer Ineffizienz höhere Ausgaben tätigt.

5 Fazit

Das vorliegende Gutachten analysierte die Sachgerechtigkeit der Hauptansatzstaffel des kreisfreien Raumes mit Bezug auf Auswirkungen wichtiger fiskalischer Entwicklungen in der Vergangenheit und der zu erwartenden demographischen Veränderungen auf die Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich.

In diesem Rahmen wurde die tatsächliche Entwicklung der Zuschussbedarfsrelationen zwischen den kreisfreien Städten mit den durch die Hauptansatzstaffel vorgegebenen Relationen verglichen. Hier wurde ebenso wie durch das ifo-Institut ein Anpassungsbedarf festgestellt. Die bisherige Hauptansatzstaffel entspricht nicht den tatsächlichen Zuschussbedarfsrelationen. Insbesondere der hohe Zuschussbedarf der Stadt Leipzig wird in der bisherigen Staffel nivelliert. Sofern folglich nach wie vor auf die Zuschussbedarfe als Gradmesser des kommunalen Bedarfs abgestellt wird, ist

hier eine Anpassung geboten. Besonderes Augenmerk sollte daher auf die Plausibilität der Begründung für eine Abweichung von den Zuschussbedarfsrelationen gelegt werden.

Eine erweiterte Problematik stellt sich im Rahmen einer möglichen Einkreisung bisher kreisfreier Städte. Aus anreiztechnischer Sicht ist mit abnehmender Zahl der kreisfreien Städte eine Steuerung über die Zuschussbedarfsrelationen nicht mehr möglich, da die Städte sich dann strategisch verhalten bzw. abstimmen könnten. In diesem Fall ist damit zu rechnen, dass es nur noch eine gemeinsame Schlüsselmasse für die kreisfreien und die kreisangehörigen Gemeinden gibt. Dann sollten die Städte auf eine relativ zu den kreisangehörigen Gemeinden herausgehobene Gewichtung achten und/oder die Berücksichtigung ihrer zentralörtlichen Stellung im Rahmen eines Zentrale-Orte-Ansatzes einfordern.

Über diese grundlegenden Fragen der Gewichtung hinaus, konnte bestätigt werden, dass die Hauptansatzstaffel nicht geeignet ist, die sozialen Lasten der Städte hinreichend genau abzubilden. Aus theoretischer Sicht sollten sich die Unterschiede in den sozialen Lasten in den Zuschussbedarfen und damit in der Hauptansatzstaffel widerspiegeln. Dies ist jedoch nicht der Fall. Selbst die seitens der Verfasser vorgeschlagene modifizierte Staffelung wird dieser Forderung nicht gerecht. Besonders die Stadt Leipzig weist eine deutlich höhere Sozialhilfedichte auf als andere kreisfreie Städte und trägt damit Lasten, die von der Gewichtungsstaffel nicht abgebildet werden. Aufgrund der haushaltspolitischen Bedeutung dieses Ausgabenfeldes erscheint daher die Einführung eines Soziallasten nebenansatzes sachgerecht. Die genaue Ausgestaltung dieses Ansatzes bedarf jedoch detaillierter Untersuchungen ebenso wie die Beantwortung der Frage, ob die Soziallasten im Rahmen eines Vorwegausgleiches oder im Rahmen der Verteilung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen durchgeführt werden sollten.

Die Einbeziehung von Konsolidierungserfolgen in die Bemessung der Schlüsselzuweisungen erscheint hingegen im jetzigen System als nur bedingt realisierbar. Hierfür wären Kostenstandards einzuführen, die tatsächlich die Messung der Aufgabeneffizienz ermöglichen.

Anhand der verfügbaren Daten konnte jedoch nicht erkannt werden, dass einer der beiden Räume „verschwenderisch“ agiert. Die Kennzahlen zu Personal- und Sachausgaben liegen in beiden Räumen auf einem vergleichbaren Niveau mit den Kommunen in den alten und neuen Bundesländern insgesamt sowie im Vergleich zu den

Gemeinden in den finanzschwachen alten Bundesländern. Auffällig ist allerdings, dass trotz gleicher Entwicklung wesentlicher Bedarfsgrößen (Schülerzahl, Sozialhilfeempfänger) die für den Zuschussbedarf relevanten Ausgaben im kreisangehörigen Raum deutlich stärker (9,15 %) als im kreisfreien Raum (0,07 %) stiegen. Die Schlussfolgerung liegt darin, dass bei vergleichbarer Entwicklung der Bedarfsindikatoren, der kreisfreie Raum deutlich mehr Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung ausgeschöpft hat. Daher lässt sich kein Anpassungsbedarf zu Gunsten des kreisangehörigen Raumes ableiten.

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Beirat für kommunalen Finanzausgleich (2004), Bericht des Beirats für kommunalen Finanzausgleich zur Überprüfung der Finanzverteilung nach dem horizontalen Gleichmäßigkeitsgrundsatz (GMG II) für das Finanzausgleichsgesetz (FAG) ab 2005, in: Sächsischer Landtag (Hrsg.), *Drucksache 4/0404*, Gesetzentwurf der Staatsregierung zum Vierten Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes, 22.12.2004
- Fisher, R. (1982), Income and Grant Effects on Local Expenditure. The Flypaper Effect and Other Difficulties, *Journal of Urban Economics*, 12, 324-345.
- Gramlich, E. (1977), Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature and Compensation, in: W. Oates (Ed.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, MA: Lexington Books.
- Ifo-Institut (2004), *Gutachten zur Sachgerechtigkeit der Hauptansatzstaffel und des Schülernebenansatzes im Schlüsselzuweisungssystem des kommunalen Finanzausgleichs im Freistaat Sachsen*, München.
- Landeswohlfahrtsverband (2004) (Hrsg.), *Endgültiger Bescheid zur Erhebung der Landeswohlfahrtsumlage 2004*, Brief an die Stadt Leipzig vom 20.4.2004.
- Lenk, T. und O. Rottmann (2006), Die Wirkungen des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes II zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum im sächsischen kommunalen Finanzausgleich, Arbeitspapier Nr. 38 des Instituts für Finanzen, Leipzig.
- Lenk, T. (2005), Gemeindefinanzbericht Sachsen 2004/2005, *Sachsenlandkurier*, 16. Jg., September 2005.
- Lenk, T. und A. Rudolph (2003), Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland, Die Bestimmung des Finanzbedarfs, Arbeitspapier Nr. 25 des Instituts für Finanzen, Leipzig.
- Lenk, T. und A. Birke (1998), Ausgewählte Probleme des sächsischen kommunalen Finanzausgleichs aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, Teil II, in: *Finanzwirtschaft*, H. 10, 52. Jg. (1998), S. 221-226.
- Oates, W. (1972), *Fiscal Federalism*, London: Harcourt Brace.
- Sächsischer Landtag (Hrsg.) (2004), *Drucksache 4/0404*, Gesetzentwurf der Staatsregierung zum Vierten Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes, 22.12.2004.
- Staatsministerium der Finanzen des Freistaates Sachsen (Hrsg.) (2005), *Die Gemeinden und ihre Finanzen 2005*, Dresden.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.), *Regionalstatistik*, Genesis-Online.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (Hrsg.) (2005), *Sozialhilfe im Freistaat Sachsen 2004*, Statistische Berichte K I 1 – j/04.